NOTAS
SOBRE EL PAE III

Eduardo Lizano

EDITORIAL ACADEMIA DE CENTROAMERICA

Estudios 10

SALIR SEGUIR=ESC

NOTAS SOBRE EL PAE III

Eduardo Lizano

1994

Las opiniones expresadas son exclusivamente las del autor; no necesariamente las de la Academia de Centroamérica.

Artes finales: Joaquín Rodríguez R.
Diseño y arte de portada: Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 1994.

338.97286
L-726n Lizano Fait, Eduardo, 1934-
Notas sobre el PAE III / Eduardo Lizano. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 1994.
78 p. : cuadros, gráfs. ; 23 cm. -- (Serie estudios / Academia de Centroamérica ; no. 10)

Incluye anexos y referencias bibliográficas.
ISBN 9977-21-022-5

1. AJUSTE ESTRUCTURAL - COSTA RICA. 2. POLITICA ECONOMICA - COSTA RICA. I. Academia de Centroamérica. II. Título. III. Serie.

Academia de Centroamérica
Tel. 234-1477, Fax 234-1499
Apdo. 6347-1000 San José, Costa Rica

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.
San José, Costa Rica
Reservados todos los derechos.
Prohibida la reproducción total o parcial.
Hecho el depósito de ley.

Indice

Siglas usadas vii
Prefacio ix
Explicación xi

Nota 1. Para que el PAE III pueda avanzar 1
Nota 2. Los obstáculos frente al PAE III 7
Nota 3. Tres críticas al PAE III 11
Nota 4. Más críticas aún 21
Nota 5. La evaluación de los PAE 33
Nota 6. La movilidad laboral 37
Nota 7. La focalización de ciertos gastos 41
Nota 8. El PAE III y el interés nacional (Comentarios sobre dos artículos de don Carlos Manuel Castillo) 47
Nota 9. Diez preguntas sobre el PAE III y diez respuestas (Comentarios sobre un artículo de don Eduardo Doryan) 61

Bibliografía 75

Anexo No. 1 Encasillamiento 79

Anexo No. 2 Ragnar Nurkse y la movilidad laboral 87

Anexo No. 3 Texto de los artículos del Dr. Carlos Manuel Castillo 97

Anexo No. 4 Texto del artículo del Dr. Eduardo Doryan 103

Siglas usadas

AID	Agencia para el Desarrollo Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEMPASA	Cementos del Pacífico S.A.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
COREC	Comisión de Reforma del Estado Costarricense
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
FERTICA	Fertilizantes de Centroamérica
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUCE	Fundación de Cooperación Estatal
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GPP	Gremialismo, paternalismo y populismo
ICAFE	Instituto del Café de Costa Rica
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INS	Instituto Nacional de Seguros
LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
OFI	Organismos Financieros Internacionales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario
PIB	Producto Interno Bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RMI	Reservas Monetarias Internacionales
SNE	Servicio Nacional de Electricidad

Prefacio

En los últimos diez años son notables los cambios que se han introducido en la formulación de la política económica en Costa Rica. Reducción de aranceles, eliminación del crédito dirigido, la fijación de tasas de interés y la venta de empresas públicas son sólo una muestra de decisiones tomadas y que eran casi impensables de realizar a inicios de la década de los 80. En la orientación de estas nuevas políticas, don Eduardo Lizano ha sido el arquitecto principal.

Adicionalmente, don Eduardo ha realizado una amplia tarea de educar a los costarricenses en los temas económicos. Muchas son sus publicaciones donde explica los problemas económicos y formas alternativas para enfrentarlos. El público costarricense está hoy más educado en temas económicos que hace diez años, en gran medida por los libros escritos por don Eduardo.

En este y en sus escritos en general, don Eduardo practica un estilo directo, sin rodeos, casi esquématico. Su prosa es similar a la arquitectura moderna, no oculta su estructura, más bien la resalta. El lector —economista o no— no tiene cómo perderse al leer este libro, porque los razonamientos son expuestos con claridad y con una lógica implacable.

El Eduardo Lizano de este libro es vehemente y demoledor. Presenta uno a uno los argumentos que se han lanzado en contra del Programa de Ajuste Estructural, los examina y los refuta en forma contundente. Por lo tanto, este es un libro de polémica, un libro, que sin duda alguna, contribuye al debate sobre la política económica costarricense.

Además de plantear los aspectos económicos del PAE III, don Eduardo incursiona en el tema de las posibilidades políticas del programa y el papel de los grupos de presión al promover su aprobación o su rechazo. En este tema el autor es realista y muestra un fino olfato político. No es sufiente dar argumentos de las bondades del PAE III para lograr su aprobación. Se necesita también entender el juego político que siempre existirá en torno a programas tan complejos e importantes como son los programas de ajuste estructural.

Finalmente, lo deseable es que este libro abra un debate serio, bien informado, sin ataduras dogmáticas y especialmente, que sea un debate de ideas y no de apelativos.

Ronulfo Jiménez Rodríguez
25 de mayo de 1994.

Explicación

En estas notas se recopilan algunas reflexiones que han surgido a lo largo de varios meses sobre el tema del Programa de Ajuste Estructural III (PAE III) y, en términos generales, del ajuste estructural. Las notas llevan fechas diferentes, ya que no fueron escritas en forma seguida. El orden en que se presentan depende de los temas específicos abordados. Ninguna de estas notas ha circulado o ha sido publicada: son inéditas. La única excepción es el Anexo No. 2, el cual ha tenido cierta circulación. Se ha mantenido cada nota tal como fue escrita originalmente, como una unidad, a pesar de correr el riesgo de incurrir en algunas duplicaciones. Esta recopilación aclara las ideas del autor sobre el tema tan importante de la modernización de la economía nacional.

Noviembre de 1993

NOTA 1

Para que el PAE III pueda avanzar

Al programa de ajuste estructural y al tercer préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) para apoyar este proceso, no les corren buenos vientos. Vale la pena detenerse, aunque sea de manera breve, para indagar las causas de esta situación.

Las medidas de política económica -sobre todo cuando se trata de programas complejos, como los de estabilización o de ajuste estructural- ocasionan, a la par de beneficios costos a algunos sectores de la población. Los costos y los beneficios, como es bien sabido, tienen características bastante diferentes. En primer lugar, los costos surgen mucho antes que los beneficios. Por ejemplo, una disminución del arancel aduanero ocasiona, casi de inmediato, efectos sobre los costos de los productos importados; en cambio, aprovechar las nuevas oportunidades de producción toma cierto tiempo. En segundo lugar, los costos recaen sobre grupos sociales restringidos, mientras los beneficios afectan a la población en general. Por consiguiente, a quienes deben hacer frente a los costos del proceso les resulta más fácil organizarse para presentar su oposición al programa que a quienes reciben los beneficios de

la política económica. Si los grupos contrarios al PAE son más poderosos que quienes lo apoyan, evidentemente el programa no puede ir muy lejos.

Un PAE políticamente huérfano no tiene futuro. Por ello, es indispensable, al diseñar el PAE, incluir medidas para favorecer a determidados grupos sociales de importancia desde el punto de vista de la estructura del poder y de la opinión pública. Es decir, el PAE debe contemplar beneficios para ciertos grupos sociales. Ellos servirían de apoyo político al programa y contrarrestarían la oposición de los grupos sociales que se consideran perjudicados.

Con frecuencia, se habla de la necesidad de crear consensos para impulsar el PAE. Este enfoque no es acertado. En efecto, el avance del PAE depende menos de un proceso de mutuo convencimiento (establecer común denominadores, crear consensos) y mucho más de un proceso de negociación (toma y daca). Este aserto requiere cierta elaboración. Crear consensos implica un proceso mediante el cual los diferentes protagonistas tratan de convencerse los unos a los otros de las bondades de determinado planteamiento o de cierto punto de vista; de cómo estos sobrepasan, con creces, los costos, riesgos y dificultades que llevan implícitos. Hay consenso si llegan a convencerse los unos a los otros, es decir, a ponerse de acuerdo sobre un conjunto de argumentos, de puntos de vista y de planteamientos. La negociación es un proceso bastante diferente. En él, cada protagonista analiza los costos y beneficios que recibe del programa y trata de reducir los primeros y de aumentar los segundos. La negociación tiene éxito si los protagonistas, mediante un proceso de toma y daca, llegan a considerarse satisfechos, dadas las circunstancias, con los costos y beneficios que reciben. Los protagonistas aceptan, así, medidas de política económica con las cuales no están de acuerdo, pero cuyos efectos negativos son compensados de sobra por los beneficios de otras medidas. Por ejemplo, ciertos grupos de industriales podrían aceptar que los sindicatos portuarios reciban beneficios con los cuales no están de acuerdo, por cuanto, al aumentar los costos de operación del puerto, reducen su posición competitiva. Sin embargo, admiten esta situación porque los sindicatos portua-

rios, por su parte, aceptan el establecimiento de tarifas arancelarias proteccionistas, las cuales permiten al grupo industrial producir sin preocuparse demasiado por la competencia externa. En el caso del consenso, el conflicto desaparece, porque se aúnan los puntos de vista. En el caso de la negociación, el conflicto de intereses, entre los diferentes protagonistas, persiste.

En la realidad cotidiana, lo segundo (lograr la negociación) prevalece y no lo primero (crear el consenso). Por ello, el PAE, para avanzar, debe incluir un delicado equilibrio de costos y beneficios (*sticks and carrots*) no solo desde el punto de vista de los intereses generales de la sociedad -el bien común-, sino también desde el de los principales protagonistas sociales. Y es aquí, precisamente, donde el PAE III pareciera cojear. Pocas dudas caben acerca de que este programa debe llevarse a feliz término: las medidas contempladas en el PAE III mejorarían el nivel de vida de los costarricenses en general (consumidores, trabajadores, productores). Los intereses nacionales están bien salvaguardados. Pero ¿qué sucede con la situación de ciertos grupos de poder, de interés y de presión? Estos no miran los intereses generales del país, sino los gremiales, es decir, los suyos propios. Véase más de cerca el PAE III desde esta perspectiva:

- La burocracia estatal y los sindicatos en general se horrorizan ante los programas de movilidad laboral y de privatización de empresas públicas;
- El sector financiero se preocupa por una supervisión más amplia de sus actividades y por una mayor competencia de intermediarios financieros extranjeros en el territorio nacional. El acceso al redescuento del Banco Central no pareciera ser una "zanahoria" suficiente para compensar lo anterior;
- Los industriales ven con preocupación la desgravación arancelaria;
- Los productores agropecuarios abastecedores del mercado interno se oponen a la liberalización de los precios internos y a la posibilidad de importar productos agropecuarios;
- Los políticos ven disminuir sus facultades discrecionales.

Así, la oposición de importantes grupos sociales no es de extrañar. ¿Está, acaso, el PAE III, huérfano de apoyo político? Recuérdese cómo, en el caso del PAE II, el proceso, simultáneamente, fomentaba la creación de nuevos grupos sociales: el grupo financiero privado (bancos y financieras privadas) y el grupo de los exportadores no tradicionales (contratos de exportación, maquila, zonas francas, incentivos a la actividad turística). Había entonces grupos que apoyaban y defendían el PAE II. ¿Es esta, acaso, la situación del PAE III? ¿Quién o quiénes, con poder social y político, lo apoyan y lo defienden?

Tres líneas de acción pueden adoptarse ante esta situación:

a) Incluir algunas "zanahorias" en el programa, sobre todo relacionadas con el destino de los recursos.
Tal el caso, por ejemplo,

- del plan de reconversión de actividades productivas para hacer frente a la apertura y
- del programa de capacitación de mano de obra para facilitar los ajustes laborales, consecuencia tanto de la apertura de la economía, como de la reforma del Estado.

b) Lograr la adopción de ciertas medidas en forma simultánea con la aprobación del PAE III.
Estas podrían ser:

- el establecimiento del seguro de desempleo involuntario y
- la independencia del Banco Central.

c) Aprovechar las circunstancias políticas.

En la actualidad, bien pudiera resultar que los dos partidos políticos mayoritarios estén dispuestos a acelerar la aprobación del PAE III. Esto, por cuanto ambos se encuentran convencidos de su triunfo y albergan dudas de obtener, de la futura oposición, el apoyo legislativo necesario para la aprobación de las leyes incluidas en el PAE III. Entonces quizás los dos partidos políticos mayori-

tarios estén dispuestos a una negociación para facilitar el avance del PAE III durante la presente administración.

En resumen, la política económica y el programa de ajuste estructural no es una excepción; es -como lo plantea Waterburg- un ejercicio en la formación de coaliciones, la mayor parte de las veces transitorias y puntuales. La formación de las coaliciones necesarias para lograr el apoyo y el sostén indispensable para llevar a cabo la política económica, es una tarea compleja y difícil -más bien un arte-, pero inevitable. ¿Tendrá la sociedad costarricense éxito en esta oportunidad? Ya en otras lo tuvo. ¿Por qué no en esta? Conseguirlo depende, básicamente, de la capacidad de no caer en la trampa del oscurantismo de las ideologías, ni en la ilusión de posibles consensos, sino más bien dedicar el tiempo a la concreción de negociaciones que permitan el progreso.

Febrero de 1993

NOTA 2

Los obstáculos frente al PAE III

Varias obstáculos entorpecen el avance del PAE III. Esto también ocurrió durante la tramitación del PAE II en la Asamblea Legislativa. ¿Cuáles son algunos de los escollos principales?

1. Se ha confundido el programa de estabilidad económica con el de ajuste estructural.

En realidad son dos temas diferentes. El programa de estabilización busca restablecer los equilibrios macroeconómicos (precios, tipo de cambio, tasas de interés, finanzas públicas). El programa de ajuste estructural trata de acelerar el desarrollo económico mediante la modificación de los precios relativos y los cambios en la asignación de los factores de la producción, gracias a la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los mercados y de los precios.

Las medidas de cada uno de los programas son diferentes; los resultados esperados también. Asimismo, los efectos colaterales de los programas sobre aspectos tales como los salarios reales, el desempleo, la distribución del ingreso son, igualmente, diversas.

Por ello, al analizar las medidas, los resultados y los efectos, debe prestarse especial atención a cuál de los dos programas se hace referencia. De no ser así, es muy fácil caer en confusiones y atribuirle a uno de los programas lo que realmente corresponde al otro.

2. Se ha creído que después del PAE I y del PAE II -así como de otras medidas de liberalización económica- ya no es necesario avanzar más en la misma dirección.

Este enfoque es equivocado. Si bien el avance conseguido es significativo, aún queda un largo camino por recorrer. En la economía costarricense los mercados y los precios están todavía bastante lejos de funcionar adecuadamente. En la economía nacional se superponen, de manera simultánea, importantes elementos del modelo anterior (gremialismo, paternalismo, populismo) y del nuevo (liberalización económica). Esto trae, sin duda, confusión e incertidumbre.

3. Se han atribuido todos los males habidos y por haber del país, en los ámbitos social y económico, a la política de ajuste estructural.

Por tanto, es necesario rechazar todo aquello que tenga parentesco, aunque sea lejano, con el programa de ajuste estructural. Este planteamiento no se ajusta a la realidad. Muchos de los padecimientos del país existían ya mucho antes de aparecer en escena la política de ajuste estructural y otras aflicciones son consecuencia directa del modelo anterior (gremialismo, paternalismo, populismo) y no del nuevo (liberalización económica).

4. Se ha logrado desprestigiar la expresión "ajuste estructural" como otrora se hiciera con otros términos, verbigracia, "protestante" y "comunista".

Quien promueva el ajuste estructural debe ser estigmatizado e ir derecho al averno. La etiqueta de defensor del ajuste estruc-

tural basta para descartar la idea o para rechazar a una persona. El encasillamiento ha llegado al colmo de considerar que quien promueva las ideas del programa de ajuste estructural fomenta el egoísmo humano. Cuando precisamente se busca el adecuado funcionamiento de los mercados y de los precios para impedir a los agentes económicos ejercer su egoísmo. La competencia les bloquearía esta posibilidad. El encasillar a la gente y ponerle coletilla es un expediente fácil para no tomarse la molestia de analizar, estudiar y ponderar las ideas, planteamientos y sugerencias ajenos. Es, en realidad, el camino de la intolerancia, es decir, de la decadencia. En el anexo No. 1 se encuentran algunas observaciones adicionales sobre este fenómeno del encasillamiento.

5. Se ha llegado, por este camino, a crear ciertos mitos en cuanto al programa de ajuste estructural.

Se insiste en que primero, el Estado tiene que desmantelarse; segundo, el mercado ha de elevarse a la categoría de ideología y prácticamente de idolatría; tercero, los aspectos sociales del desarrollo deben dejarse de lado, y cuarto, los trabajadores son explotados por los empresarios. Pero cuando se trata de explicar, con base en los escritos de diversos autores, que esta posición está equivocada, entonces la respuesta es tajante: dichos autores, desde Adam Smith en adelante, no forman parte de la escuela de pensamiento relacionada con las ideas del ajuste estructural.

6. Finalmente, se achaca a quienes promueven el programa de ajuste estructural estar al servicio de los intereses bastardos de los organismos financieros internacionales, de los gobiernos extranjeros y de los inversionistas foráneos.

En otras palabras, se los acusa de vendepatrias. Esta línea de pensamiento lleva a la conclusión de que el programa de ajuste estructural es simplemente una imposición del extranjero y no se trata en consecuencia, de una política "a la tica". Por lo tanto, debe rechazarse sin tapujos de ninguna especie, porque lesiona la soberanía nacional.

Vale la pena detenerse brevemente en este concepto de imposición. Dos acepciones pueden considerarse:

(i) Primera, cualquiera idea (sugerencia, petición o condición) que provenga del exterior. De acuerdo con esta definición, el país debe aceptar tan solo ideas que surjan de su propio seno; nada proveniente del exterior sería aceptable;

(ii) Segunda, cualquier idea del exterior con la cual el país no comulgue. Se requiere, entonces, dos condiciones: provenir del extranjero y estar en desacuerdo. Aquellas condiciones del exterior con los cuales sí se está de acuerdo no serían una imposición, sino una muestra de cooperación internacional. De acuerdo con esta segunda acepción, los acreedores ponen el dinero y Costa Rica decide en qué y cómo gastarlo.

Todas las consideraciones anteriores explican someramente como, en forma paulatina, se ha creado un ambiente poco propicio para el programa de ajuste estructural. Esto representa, a la vez, un grave obstáculo para la aceptación y aprobación final del programa por parte de la Asamblea Legislativa.

Mayo de 1993

NOTA 3

Tres críticas al PAE III

Se han planteado en forma reiterada varias críticas al PAE. En esta nota se hace referencia a tres de ellas. Una consiste en afirmar que el grave problema de la pobreza del país se debe a la política de ajuste estructural. Otra considera que la política económica del país ha sido dominada por los planteamientos del ajuste estructural. Finalmente, la tercera se relaciona con la importancia dada en el PAE a los aspectos sociales del desarrollo. Es pertinente referirse a cada una de estas críticas por separado.

1. Ajuste estructural y pobreza

Se afirma que la política de ajuste estructural es la causa del grave problema de pobreza de la sociedad costarricense. Varias consideraciones es preciso hacer al respecto.

A. Desde el punto de vista conceptual, la crítica es infundada

Afirmar que el propósito, la intención o el objetivo de la política de ajuste estructural es hacer a los ricos más ricos y a los

pobres más pobres, no tiene sustento. Precisamente, la política de liberalización o de modernización propicia tasas de crecimiento más elevadas y el mejor funcionamiento de los mercados y del sistema de precios; en especial, el del mercado laboral tiende a aumentar el empleo y los salarios que son el principal mecanismo de distribución del ingreso. Además, la lucha del ajuste estructural es contra el proteccionismo arancelario, lo cual ayuda a los grupos de menores ingresos, al impedir que los productores nacionales, cómodamente protegidos por las tarifas arancelarias, puedan explotar (precios elevados, calidad baja) a los consumidores. Finalmente, la insistencia en los equilibrios macroeconómicos evita la inflación, que es el impuesto más injusto, al recaer sobre los grupos más pobres. Así, conceptualmente, solo la ignorancia o la mala fe pueden dar pábulo a esta crítica.

B. Desde el punto de vista empírico -es decir, de la realidad- quienes comparten esta crítica tienen delante de si problemas metodológicos no resueltos aún satisfactoriamente

a) El problema de la pobreza existía en Costa Rica desde muchos años antes de hablarse siquiera de la política de ajuste estructural. El país era pobre antes de 1980. Así, este mal no podría achacarse a la política de ajuste estructural.

b) Podría argüirse, sin embargo, que si bien esta política no ha sido la causa del problema, si lo ha acrecentado. Sobre este aspecto de la situación, empero no hay información estadística adecuada. Se cita que el número de pobres aumentó entre 1990 y 1992. Esto pasa por alto el hecho de que el número de personas que no declararon ingreso en la encuesta de hogares de 1992 fue mucho menor que en la de 1990, lo cual debe, evidentemente, tomarse en cuenta al hacer la comparación. Además, otra información importante disponible apunta en la dirección contraria, como, por ejemplo, la disminución del empleo abierto y del subempleo y el aumento del salario real promedio. En realidad, no existen todavía datos estadísticos para corroborar la crítica planteada.

c) Es más, las cifras disponibles sobre el porcentaje de hogares pobres no indica una tendencia al empeoramiento de la situación. Revísese para comprobarlo, el cuadro siguiente:

Cuadro No. 1
Costa Rica: Porcentaje de Hogares Pobres

Año	Porcentaje
1987	21,2
1988	21,6
1989	21,9
1990	20,5
1991	24,4
1992	22,1
1993	17,4

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, DGEC y Academia de Centroamérica.

En dicho cuadro puede comprobarse que el porcentaje de hogares pobres se mantiene relativamente estable a partir de 1987. La situación empeora de 1990 a 1991 y mejora de 1991 a 1992 y nuevamente de 1992 a 1993. Por ello, si se pretendiera utilizar lo acontecido en 1991 como muestra de una tendencia al empeoramiento, entonces igualmente podría utilizarse lo ocurrido en 1992 y en 1993 como muestra de una tendencia al mejoramiento de la situación. Esto pone en evidencia, una vez más, que una golondrina no hace verano, es decir, con información de solo un año no pueden establecerse tendencias.

ch) Quienes insisten en la crítica no han podido demostrar con claridad las relaciones causales entre la política de ajuste estructural y un pretendido empeoramiento de los grupos de menores ingresos. No se ha podido comprobar que la apertura -comercial y financiera- de la economía y las medidas de liberalización interna hayan causado un incremento en el

desemplo o en el subempleo o hayan disminuido el ingreso de los grupos de menores recursos.

Es más, se pasa por alto un hecho evidente: la gran dificultad metodológica que se presenta si se desea determinar el efecto de una medida o varias (política de ajuste estructural) sobre una variable (la evolución de la pobreza), cuando en esta última inciden, simultáneamente, muchas otras políticas que no forman parte de la política de ajuste estructural; cuando inciden, por ejemplo, otras medidas propias del modelo de sustitución de importaciones que aún subsistan.

2. Ajuste estructural y economía nacional

Esta crítica consiste en afirmar que la política económica del país ha sido dominada y aun lo es por las ideas propias del planteamiento del ajuste estructural. Es más, que la economía del país funciona de acuerdo con los postulados y reglas del llamado "neoliberalismo" o economía del mercado. Por ende, todo lo malo en el país se debe a este modo de pensar. Esta crítica también es infundada. Si bien a partir de mediados de la década de los años 80 el país ha adoptado un conjunto de medidas de política económica concordantes con el programa de ajuste estructural -(la apertura comercial y financiera, la liberalización de ciertas actividades y la privatización de algunas empresas estatales)- de ello no puede colegirse empero, que la economía costarricense es una economía en la cual el mercado y el sistema de precios orientan las decisiones de los agentes económicos. En efecto, en la economía del país subsisten numerosos e importantes elementos correspondientes a otros modelos o sistemas económicos. Para muestra no un botón, sino un ramillete:

(i) El estado mantiene el monopolio de las cuentas corrientes bancarias, de todo tipo de seguros, de la refinación de hidrocarburos, de la destilación del alcohol, asi como, para efectos prácticos, de la generación de energía eléctrica y de las telecomunicaciones;

(ii) Controla el precio y los márgenes de utilidades de muchos productos; y
(iii) Utiliza las tarifas y precios de los servicios públicos con fines de recaudación de ingresos fiscales.

Y la enumeración podría continuarse sin mucha dificultad. La situación del país es clara: existe una yuxtaposición de modelos económicos. Así, a la par del antiguo modelo GPP (gremialismo, paternalismo y populismo) basado en el proteccionismo y en la intervención excesiva de un Estado creador de rentas y dispensador de privilegios, se encuentran elementos del modelo basado en la libertad económica, bautizado por los mexicanos como el "liberalismo social". Por lo tanto, el haber adoptado, durante varios años, una política de corte "neoliberal" -para usar la terminología en boga- no significa, ni lejanamente, que la economía del país funcione, en la actualidad, de acuerdo con los postulados de este modo de pensar. Todavía queda un largo camino por recorrer si se desea alcanzar esta meta. Pero es más: no solo subsisten elementos muy importantes de ambos modelos en forma simultánea, sino que en el período comprendido entre 1984 y 1992, se han adoptado políticas correspondientes a ambos modelos. Así, se han tomado medidas altamente intervencionistas. Valga mencionar, por ejemplo, el caso de la promoción de exportaciones. Hubo necesidad de poner en marcha varios programas de incentivos específicamente orientados a promover las actividades de exportación. Tal el caso del programa de turismo, el programa bananero, el de las maquiladoras, el de las zonas francas y el de los contratos de exportación. Todos estos programas tenían el propósito de incrementar y diversificar las exportaciones mediante la concesión de incentivos para compensar el sesgo anti-exportador del modelo GPP. Pero no se trató, simple y llanamente, de una política no intervencionista, sino, por el contrario, de una altamente intervencionista.

En conclusión, no puede afirmarse, dadas las circunstancias descritas, que los males de la economía costarricense se deban a la política de ajuste estructural. Por el contrario, quizás se originan,

más bien, en la lentitud con que se ha llevado a cabo el proceso de cambio y en la persistencia de importantes elementos del modelo GPP. De igual manera, tampoco podrían atribuirse todos los logros -y estos son significativos- de la economía costarricense, exclusivamente, a la política de ajuste estructural.

3. Ajuste estructural y política social

Se afirma que los PAE no han puesto suficiente énfasis en los aspectos sociales del desarrollo. La crítica se dirige tanto al Banco Mundial como a las autoridades nacionales. Varios puntos se mencionan a continuación.

A. La política del Banco Mundial

Tres consideraciones deben tenerse presentes:

(i) El Banco Mundial, desde los tiempos en que MacNamara ejerció la presidencia de la institución, estableció como una de sus prioridades más importantes la lucha contra la pobreza.

(ii) El Banco Mundial no ha dedicado a los préstamos de ajuste estructural más del veinte por ciento de los recursos desembolsados. Esto significa que ha mantenido una activa política de financiamiento para la infraestructura económica y social y para los sectores productivos. No puede afirmarse, por consiguiente, que el Banco haya desatendido los sectores sociales, por destinar recursos a los préstamos de ajuste estructural.

(iii) El Banco Mundial reaccionó rápida y agresivamente cuando salieron a relucir los costos sociales de los programas de ajuste estructural. En la actualidad, el problema de la pobreza se ha transformado en una de las preocupaciones centrales del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Monetario Internacional (éste último, en relación con las políticas de estabilización).

B. Contenido y orientación de los PAE

Al respecto deben hacerse las siguientes observaciones:

(i) Los préstamos de ajuste estructural no pueden cubrir todos los ámbitos de la política económica, social, ambiental, etc. del país. Los PAE son solamente una parte de la política de desarrollo del país y no es posible por ende, que incluyan todos los temas.

(ii) Las administraciones a cuyo cargo ha estado la ejecución de los PAE han puesto en práctica, simultáneamente, otras políticas económicas, sociales y ambientales. Por ejemplo, se han realizado proyectos sectoriales en el campo de la educación y de la salud, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, que no han formado parte del PAE I o del II, ni están contemplados en el PAE III.

C. Consolidación del ajuste estructural

Otra consideración sumamente importante es la siguiente. Quienes se interesaron en promover el ajuste estructural -gobiernos, instituciones, personas- cometieron un error inicial. Creyeron que el ajuste estructural podría consolidarse en un plazo de aproximadamente un quinquenio. Se equivocaron en esta suposición. En la realidad, el proceso de ajuste estructural ha resultado ser una tarea mucho más difícil y compleja de lo que en un principio se pensaba. En un comienzo, en efecto, se creía que el paciente tenía 38° de temperatura; hoy se reconoce que tenía 41°. Hubo una equivocación: la realidad no se percibió correctamente.

Esta percepción inexacta tuvo consecuencias importantes. Si la enfermedad del paciente era leve (38° de temperatura) se seguían varias conclusiones:

a) las medicinas no debían ser muy poderosas,

b) el tratamiento resultaría relativamente breve (un quinquenio), y

c) los efectos derivados del tratamiento (costos sociales del ajuste estructural) no serían severos, de una parte, porque las medicinas no eran muy poderosas y de otra, porque los costos serían compensados, en corto tiempo, por los beneficios del programa.

Pero la realidad ha puesto de manifiesto que, lamentablemente, la enfermedad, era mucho más grave (41° de temperatura). Efectivamente, el modelo GPP ha permeado, política, económica y socialmente, de manera honda, a las economías latinoamericanas, y la costarricense no es la excepción. El GPP se ha enraizado profundamente y ha distorsionado, en forma significativa, a la economía como un todo. El poder político de los grupos de interés y de presión -nacidos al amparo de las distorsiones creadas y los privilegios dispensados por el GPP- resultó ser mucho más significativo de lo que al principio se creía. Por consiguiente, la oposición política ha sido, con mucha frecuencia, feroz. En no pocas oportunidades ha impedido, del todo, el avance del proceso de ajuste estructural.

Si la situación del paciente es grave esto tiene consecuencias importantes:

a) las medicinas han de ser poderosas,
b) el tratamiento se alarga y
c) los efectos derivados del tratamiento (los costos sociales) pueden ser sorprendentes.

Esto significa que, si bien cuando la enfermedad es leve, es lógico no prestar mucha atención a los costos sociales, por el contrario, cuando la enfermedad es seria, resulta indispensable poner especial énfasis en la solución del problema de los costos sociales del proceso. Y así, precisamente, se ha procedido. En la actualidad, ya sea como parte de los PAE, ya como proyectos simultáneos, los aspectos sociales del desarrollo -sobre todo los relacionados con la miseria- ocupan un lugar destacado. Los países y los organismos financieros internacionales han reaccionado con pron-

titud. Las consecuencias de la enfermedad -el modelo GPP- resultaron mucho peores de lo esperado. Por consiguiente, el tratamiento hubo de modificarse.

Julio de 1993

NOTA 4

Más críticas aún

En esta nota se examinan otras críticas que han surgido en relación con el PAE III. Específicamente, se refieren al gasto social, a la pobreza y a los salarios y al esfuerzo exportador.

1. Ajuste estructural y gasto social

Se ha insistido, una y otra vez, en el hecho de que, como consecuencia del programa de ajuste estructural, los gastos en los programas sociales se han reducido. A veces se indica que los organismos financieros internacionales (OFI) -concretamente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)- han puesto esta reducción como una de sus condiciones y exigencias.

Esta crítica no está bien fundamentada, ya que pasa por alto algunos puntos de mucha importancia, los cuales se comentan a continuación.

a) Los OFI no han puesto como requisito la reducción de los gastos sociales. Han insistido, eso sí, en la necesidad de lograr el equilibrio de las finanzas públicas. La manera como

el país reduzca los déficit fiscales -es decir, cuáles gastos recortar y cuáles ingresos aumentar- es una decisión del país.

b) La reducción del gasto público, en pos del equilibrio de las finanzas públicas, no forma parte del programa de ajuste estructural, sino del de estabilización. Recuérdese, para ponerlo en una frase, que el programa de estabilización busca eliminar los desequilibrios macroeconómicos mediante la reducción temporal de la demanda efectiva. El programa de ajuste estructural, por su parte, persigue el mayor desarrollo económico mediante la modificación de la asignación de los factores de la producción, consecuencia del cambio de los precios relativos ocasionados por la eliminación de las distorsiones -es decir, la liberalización- de la economía. Mal se hace, por consiguiente, en achacarle a una política los problemas de otra. Cada palo debe aguantar su vela.

c) El porcentaje del gasto público destinado al financiamiento de programas sociales puede disminuir y, sin embargo, el monto de recursos dedicados a este propósito, aumentar. No basta, por consiguiente, observar únicamente cuál es la proporción de los gastos sociales en el gasto público, sino que debe examinarse, asímismo, el monto total de los recursos destinados a dichos programas.

ch) Pero aun cuando el gasto social disminuyera, deben tenerse presentes varias consideraciones. Una de ellas se refiere al hecho de que el gasto **público**, en programas sociales, puede disminuir y, sin embargo, al mismo tiempo, el gasto **privado**, en programas sociales (educación, salud, pensiones), podría aumentar. Lo importante es examinar el gasto nacional -público y privado- que el país dedica a programas sociales como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). No vaya a ser que la disminución del gasto público sea compensada por un aumento del gasto privado.

d) La disminución del gasto público en programas sociales puede ser contrarrestada por el aumento de la eficiencia y de la productividad de los entes públicos a cuyo cargo están dichos programas. Es decir, con menos recursos se podría lograr la

misma cantidad y calidad de servicios o aun acrecentarlos y mejorarlos. En el período 1986-1990 el Ministerio de Salud Pública logró aumentos importantes de la productividad del gasto público en salud. Gracias a una menor burocracia, a menos duplicaciones y a la implantación de mejores sistemas, se podría obtener más con menos.

e) Aun cuando el gasto público, en programas sociales, disminuyera, esto puede no tener efectos perjudiciales. En efecto, los menores recursos podrían utilizarse mejor no solo desde el punto de vista de su productividad (punto d *supra*), sino desde el de su destino. Así, es posible, primero, cambiar ciertos programas (menos gasto público en educación superior y más en educación elemental, menos gastos en cirugía de trasplantes de órganos y más en vacunación rural) y segundo, focalizar mejor el gasto público en programas sociales para beneficiar más a los grupos de bajos ingresos y menos a los de ingresos medios. De esta manera, se obtendrían mejores resultados de un menor gasto público destinado a programas sociales.

2. Ajuste estructural y pobreza

Con no poca frecuencia se afirma que la política de ajuste estructural empeora el problema de la pobreza en el país. Se insiste en que la población pobre aumenta y que los pobres se hacen más pobres, mientras los grupos de más altos ingresos mejoran su situación.

Debe tenerse presente, en primer lugar, la dificultad de manejar en forma adecuada la información disponible. A veces se sacan conclusiones solo con base en hechos ocurridos de un año a otro. Este procedimiento no es acertado, ya que algunos años muestran variaciones en un sentido o en otro, fuera de lo común. Es preferible tomar en cuenta las tendencias que muestran los fenómenos en un período razonable de tiempo; por ejemplo, una década o un quinquenio. En segundo lugar, debe recordarse que en algunas oportunidades se hacen cambios de metodología, lo cual invalida la comparación de datos entre diferentes años.

Ahora bien, la información estadística existente sobre el tema de la pobreza es muy escasa y de poca confiabilidad; sin embargo, no apunta en la dirección de la crítica comentada. En efecto, la información de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la pobreza (Cuadro No. 1), el comportamiento de los salarios reales con base en datos de la Caja Costarricense de Seguro Social (Gráficos No. 1 y No. 2), la evolución de la tasa de desempleo abierto (Cuadro No. 2) sugieren, más bien, cierto grado de mejoramiento. Por otra parte, ninguno de los indicadores principales de las condiciones de salud, comúnmente utilizados, (esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, mortalidad general, causas de muerte, incidencia de la desnutrición) muestra un desmejoramiento.

Es más, información de la Encuesta Nacional de Hogares, disponible recientemente, pone en evidencia más bien cierto mejoramiento de la situación de los grupos de más bajos ingresos. Como puede observarse en el Cuadro No. 3, el 30% más pobre de la población mejoró su participación en la distribución del ingreso al pasar de 7,7% del total, en 1987, a 8,3% del total, en 1993. En el período, el 30% de la población de más altos ingresos disminuyó su participación relativa en 1,5%.

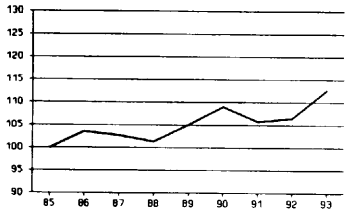
Si se compara la separación que media entre el ingreso del 10% más pobre de la población con el del 10% de ingresos más elevados y con el ingreso promedio de la población, se nota, en ambos casos, cierta mejoría como puede apreciarse en el Cuadro No. 4.

Por otra parte, Morley y Alvarez han llegado a la conclusión de que en el período comprendido entre 1981 y 1989 ocurrió una reducción masiva de la pobreza (*"massive reduction in poverty"*, pág. 37)[1]. Ellos concluyen "...the reduction in poverty during those year was far faster than what the growth in per capita income would lead one to expect.", (pág. 38).

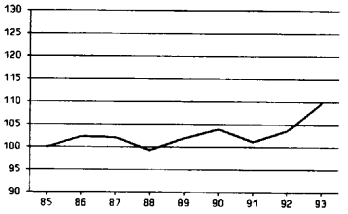
---

1 Samuel Morley y Carola Alvarez (1992), "Poverty and Adjustment in Costa Rica", *Working Paper Series* 123, Banco Interamericano de Desarrollo.

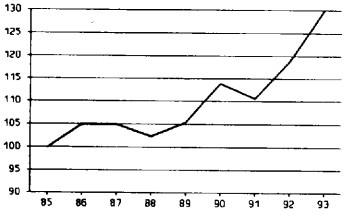
Gráfico No. 1 Salario real promedio según sector institucional (Indice, 1985=100)



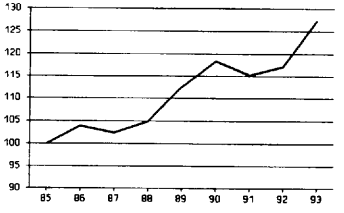
TOTAL



PRIVADO

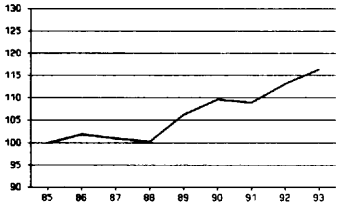


GOBIERNO

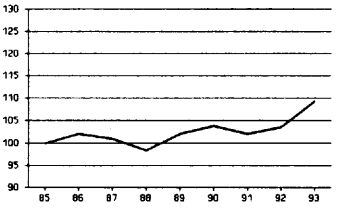


AUTONOMAS

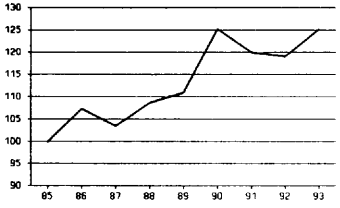
Gráfico No. 2 Salario real promedio según sector económico (Indice, 1985=100)



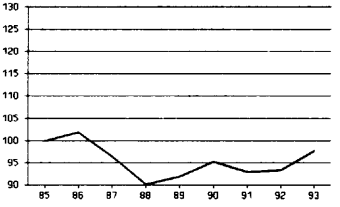
AGRICULTURA



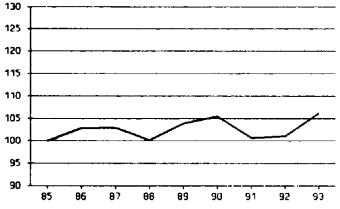
MANUFACTURAS



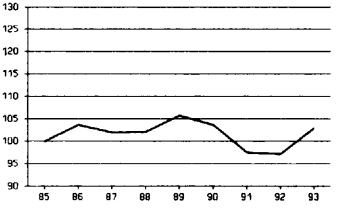
ELECTRICIDAD



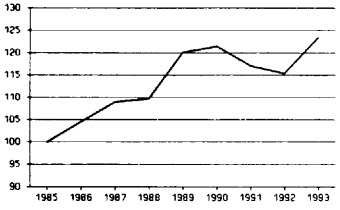
CONSTRUCCION



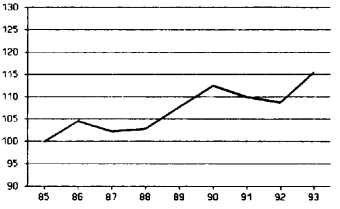
COMERCIO



TRANSPORTE



FINANCIERO



OTROS SERVICIOS

Además, es necesario hacer otros comentarios, a fin de reiterar las dificultades del tema entre manos y de la prudencia que debe prevalecer al tratar de sacar conclusiones, en un sentido o en otro.

Cuadro No. 1
Costa Rica: Estimación de la Magnitud de la Pobreza

	Millones de habitantes		Porcentaje con respecto a la población	
	1980	1990	1980	1990
Pobreza	0,5	0,6	25	20
Urbana	0,1	0,2	14	11
Rural	0,4	0,4	34	31
Pobreza Extrema	0,3	0,3	14	11
Urbana	0,1	0,1	7	6
Rural	0,2	0,2	19	17

Fuente: CEPAL, *Centroamérica: el camino de los noventa*, 1993, Cuadro No. 25.

Cuadro No. 2
Costa Rica: Evolución de la tasa de desempleo abierto

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total	5,5	3,8	4,6	5,5	4,1	4,1
Hombres	4,4	3,2	4,2	4,8	3,5	3,6
Mujeres	8,0	5,3	5,9	7,4	5,4	5,3
Urbano	6,3	3,7	5,4	6,0	4,3	4,0
Rural	4,7	3,8	4,1	5,2	3,8	4,2

Fuente: DGEC, "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples", julio de 1993.

Cuadro No. 3
Costa Rica: Distribución del ingreso por deciles[a]

Decil	1987	1993
Decil 1	1,1	1,3
Decil 2	2,7	2,9
Decil 3	3,9	4,1
Decil 8	12,6	12,6
Decil 9	17,2	17,2
Decil 10	34,1	32,6
Coeficiente de Gini[b]	0,4575	0,4397

Fuente: DGEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1993

a Distribución de los hogares por deciles según el ingreso total. Excluye a los hogares sin ingresos y a los hogares de ingreso ignorado.

b El coeficiente de Gini puede presentar limitaciones ya que su mejoramiento puede darse, en forma simultánea, con el empeoramiento de la situación de los grupos de menorees ingresos. Esto depende de la forma que adopten las curvas de Lorenz.

Cuadro No. 4
Costa Rica: Comparación del ingreso promedio por deciles[a]

	1987	1993
Ingreso 10% más rico / Ingreso 10% más pobre	22,22	19,69
Ingreso promedio de la población total / Ingreso 10% más pobre	6,45	5,86

Fuente: DGEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1993

a Se trata del ingreso promedio de la población ocupada, con ingresos conocidos.

a) El porcentaje de pobres puede aumentar como proporción de la población total y, sin embargo, su número disminuir; o viceversa: el porcentaje de pobres puede disminuir y su número, aumentar.

b) El ingreso promedio por **persona** puede disminuir y, sin embargo, el ingreso promedio por **familia**, aumentar. Esto sucede cuando el número promedio de personas por familia que obtiene empleo remunerado aumenta; por eso el número de personas pobres puede crecer mientras el de familias pobres disminuye.

c) Los juicios de valor son inescapables. ¿Cuál de las dos situaciones siguientes es preferible? ¿Una en la cual el número de pobres disminuye pero el ingreso promedio de los pobres se reduce u otra, en la que el número de pobres se incrementa, pero el ingreso promedio también aumenta? ¿Es el número de pobres lo que interesa o su nivel de vida? La situación ideal es obvia: menos pobres y mayor nivel de ingreso. Sin embargo, lo ideal, con frecuencia, está lejos de lo posible.

ch) Queda aún por determinar el problema de las relaciones causales: hasta dónde el fenómeno que se examina (el aumento de la riqueza o de la pobreza) se debe o no a una determinada política. Este análisis se hace aún más complicado cuando se tiene en cuenta -y ¿cómo no hacerlo?- que, en forma simultánea, se toman medidas correspondientes a diferentes modelos y, además, está presente la herencia de políticas del pasado que aún gravitan sobre la situación actual.

En conclusión, con la información estadística disponible (cantidad y calidad) y el análisis de las relaciones causales, difícilmente podría afirmarse -como se hace frecuentemente- que el problema de la pobreza haya empeorado como consencuencia del programa de ajuste estructural.

3. Los salarios y el esfuerzo exportador

Con frecuencia, se afirma que el proceso de ajuste estructural es inconveniente para el país porque propicia la inserción de la

economía nacional en la economía internacional gracias a la reducción de los salarios reales. Se insiste en que se trata de promover las exportaciones mediante la venta de mano de obra nacional barata. La competitividad de las exportaciones costarricenses no sería real, sino espuria. Las baterías se dirigen, de manera precisa, a la devaluación de la moneda nacional y se indica que ella permite aumentar las exportaciones, gracias a la reducción de los salarios reales de los trabajadores costarricenses. Para analizar este argumento, es necesario diferenciar tres posibles situaciones: una caracterizada por desequilibrios macroeconómicos de carácter inflacionario, otra en la cual dichos desequilibrios no existen y una tercera en la que se presentan circuntancias de depresión económica.

a) Desequilibrios macroeconómicos

En el caso de los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscales considerables, excesiva expansión monetaria, inestabilidad cambiaria), la devaluación es uno de los instrumentos utilizados para poner la casa en orden, conjuntamente con otros como el ordenamiento de las finanzas públicas y de la política monetaria y crediticia. Pero la devaluación, en estas circunstancias, no tiene el propósito de fomentar las exportaciones, sino de corregir los desequilibrios mencionados, en aras de restablecer la estabilidad macroeconómica. Por lo tanto, forma parte del programa de estabilización y no del de ajuste estructural. Importa tener presente que en este caso la devaluación busca reducir el exceso de la demanda efectiva, al igual que la reducción de la liquidez monetaria. Ambas medidas tratan de disminuir el poder de compra y, así, contraer la demanda efectiva. La eliminación de los desequilibrios exige sacrificios por parte de toda la población, y cuanto más seria sea la enfermedad, mayores serán los sacrificios. Pero, en todo caso, no se trata de reducir los salarios mediante la devaluación y de esta manera promover las exportaciones.

b) Inexistencia de desequilibrios macroeconómicos

Cuando los desequilibrios macroeconómicos no existen, entonces la devaluación no puede reducir los salarios reales. Esto, por cuanto los costos internos -incluidos los salarios- se ajustarán al ritmo al cual se devalue la moneda nacional. En una situación de relativa estabilidad, la devaluación es innecesaria para reducir la demanda efectiva, ya que esta se encuentra a un nivel adecuado; y es inútil si se la quiere utilizar para aumentar las exportaciones, ya que los exportadores, si bien reciben más colones por sus venta al exterior, tienen también que pagar más colones al producir los bienes de exportación. Su situación competitiva real no mejora y la llamada competitividad espuria no puede darse.

c) Recesión económica

El tercer caso se refiere a la situación que se produce cuando la economía hace frente a una recesión. En estas circunstancias, existen factores de la producción ociosos: mano de obra desempleada, fábricas cerradas, fincas abandonadas. Pero entonces el propósito de la devaluación de la moneda nacional es abaratar las exportaciones nacionales para crear empleo y aumentar los salarios reales, no para disminuirlos.

En resumen, la devaluación no sirve como instrumento para aumentar las exportaciones. Ella puede representar una medida importante para ayudar a restablecer los desequilibrios macroeconómicos (caso a), resulta estéril si se dan las condiciones de estabilidad macroeconómica (caso b) y, si existiera una recesión (caso c), el resultado de la devaluación sería aumentar el empleo y los salarios reales, al menos para un país en particular. Si todos procedieran a devaluar su respectiva moneda, sería otro cantar.

Agosto de 1993

NOTA 5

La evaluación de los PAE

Una y otra vez se ha insistido en la necesidad de evaluar los resultados del PAE I y del PAE II, antes de proceder con el PAE III. A primera vista, esta posición pareciera racional. Sin embargo, cuando se la observa con más detenimiento se constata que se trata más bien de poner - de manera elegante - otro obstáculo más en el camino de la aprobación del PAE III. En efecto, los costarricenses están acostumbrados a diferentes formas de decir no a una idea o a un proyecto. Así, por ejemplo, hace algunos años, cuando se quería obstaculizar el proceso de la apertura comercial, es decir, la reducción sistemática del proteccionismo arancelario, se indicaba también como requisito indispensable, realizar un análisis profundo, global e integral sobre el efecto - económico y social - de las primeras desgravaciones aduaneras. Esto, claro está, como condición para proceder a nuevas reducciones arancelarias. Hoy sucede algo parecido respecto al PAE III. Se trata de llevar a cabo estudios que tomarán varios años - si fuera posible algunas tesis de doctorado - para luego venir a discutir si la metodología aplicada es la adecuada y pertinente. E insistir en la necesidad de complementar y profundizar los estudios originales, si no es que se

propone hacer los estudios de nuevo. En otras palabras, se pretende aprobar la idea, pero en realidad se está en contra de ella. Es una táctica dilatoria. Es una manera elegante de decir no. Se buscaba tan solo retrasar la tramitación y la aprobación, con la esperanza de que con el transcurso del tiempo, las circunstancias cambien y la idea o el proyecto fenezcan.

Y es fácil percibir las razones que hacen prácticamente imposible una evaluación precisa de los efectos del PAE I y del PAE Ellas son bien conocidas:

- El proceso de ajuste estructural se ha aplicado en forma parcial. Muchas de las medidas se han tomado "a medias" o se encuentran " a medio palo". La política no ha sido completa.
- En algunos casos se han tomado de manera simultánea, con las medidas de ajuste estructural, otras disposiciciones contradictorias. La política no ha sido consistente.
- Adoptar una política de ajuste estructural no significa que la economía nacional haya sido transformada ya de manera tal que corresponda a una economía de mercado. Muchos aspectos de la economía nacional funcionan aun de acuerdo con el modelo intervencionista. Existe así, más bien una superposición de al menos dos modelos de desarrollo: el intervencionista y la economía de mercado. Todavía falta mucho, sin duda, para poder llegar a afirmar que la economía costarricense es una economía de mercado.
- Algunas de las medidas han sido adoptadas desde hace poco tiempo, por lo cual no se han podido percibir todavía sus efectos, económicos y sociales.

Es muy difícil, entonces, en estas condiciones, poder determinar - para bien o para mal - cuales rasgos de la realidad actual o cuales aspectos de la evolución socio-económica reciente se deben a la política de ajuste estructural y cuales son resultado de otras políticas. El análisis de equilibrio parcial es insuficiente y el de equilibrio general imposible. Pretender establecer relaciones causales en estas circunstancias está fuera de la realidad. Si el

esfuerzo metodológico se desea realizar concienzudamente es realmente poco el avance que puede lograrse. Se puede, eso sí, retrasar el proceso de ajuste estructural, pero esto es harina de este costal.

Sobre este tema vale la pena hacer referencia a dos estudios que recién vieron la luz pública. El primero de ellos es un estudio publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuya conclusión es clara al afirmar: "The main point is that the overall performance of these programmes cannot be evaluated with sufficient precision. The problem is particularly acute in judging the effects of these programmes on equity"[1]. Por otra parte, en una publicación del Banco Mundial se indica, al referirse al crecimiento económico de los países de rápido desarrollo del Este de Asia, que: "... it is very difficult to establish statistical links between growth and a specific intervention and even more difficult to establish causality ... it is virtually impossible to measure the relative impact of fundamentals and interventions on ... growth ... we cannot offer a rigorous counter factual scenario ..."[2]. Por todo lo anterior, deben evitarse, a toda costa, dos afirmaciones igualmente equivocadas: de una parte que todos los problemas del país, en el ámbito social y económico, se deben a la política de ajuste estructural, de otra parte, que todo el progreso del país en el campo económico y social, se debe al proceso de ajuste estructural. Ambos planteamientos deben rechazarse por reñir con la realidad.

Noviembre de 1993

---

1 Azizur Rahman Khan, "Structural Adjustment and Income Distribution. Issues and Experience", International Labour Office, 1993, pág. 67.

2 Banco Mundial, "The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy", *Policy Research Report*, 1993, pág. 6.

NOTA 6

La movilidad laboral

Uno de los temas que más preocupación ha suscitado en torno al PAE III ha sido el de la movilidad laboral, entendida esta como el traslado de funcionarios del Sector Público al Sector Privado.

El programa de movilidad laboral está estrechamente relacionado con el de reforma del Estado. Un adecuado funcionamiento del Estado es de importancia fundamental para el desarrollo del país. Por más esfuerzos que realice el Sector Privado, su capacidad de aprovechar las ventajas comparativas depende, en buena medida, de la eficiencia del Sector Público. Si este no cumple cabalmente su cometido entonces la competitivdad del Sector Privado no podrá alcanzar niveles cada día más satisfactorios.

Al Estado se le apuntan cuatro deficiencias principales:

(i) Su **sobredimensionamiento**. Es decir, pretender llevar a cabo demasiadas actividades, muchas de las cuales no le competen.

(ii) Su **ineficiencia**. Los servicios del Estado no son ni suficientes (cantidad) ni adecuados (calidad) y dejan por consiguiente, mucho que desear.

(iii) Su **retraso tecnológico**. El Estado se ha quedado atrás desde el punto de vista tecnológico, pues muchas de sus actividades se realizan de manera arcaica y rudimentaria.
(iv) Su **burocratización**. Es decir, el exceso de funcionarios públicos, consecuencia de la acción de los partidos políticos al colocar a sus partidarios en las dependencias públicas.

Ahora bien, la corrección de estos cuatro males resulta inevitablemente en la movilidad laboral: no se pueden corregir sin trasladar funcionarios públicos al Sector Privado. Esto se debe a varias razones:

(i) El mejoramiento tecnológico de las dependencia públicas significa, por ejemplo, realizar algunas actividades con la ayuda de nuevas técnicas (computadoras, por ejemplo). De esta manera, una parte del personal sale sobrando.
(ii) El Estado deja de hacer algunas de sus actividades y resuelve descontinuar algunos de sus programas. Como ejemplos, pueden citarse el servicio de ferrocarril de San José a Siquirres o el registro de capitales en el Banco Central. Cuando el Estado cesa de suministrar, total o parcialmente, algún servicio, queda personal cesante.
(iii) La **burocratización** se encuentra muy generalizada en muchas dependencias públicas; por consiguiente, puede disminuirse el número de funcionarios públicos sin afectar ni la cantidad ni la calidad de los servicios públicos. En efecto, una parte de los empleados públicos tiene una productividad marginal de cero, o aun negativa. (véase el Anexo N°2).
(iv) La **duplicación** de funciones y de instituciones se presenta con no poca frecuencia en el Sector Público. Reducir o eliminar estas duplicaciones permite prescindir de algunos empleados públicos.
(v) El **traspaso de actividades** del Estado al Sector Privado puede producirse de diversas maneras. Dos de ellas son la privatización de la propiedad y la administración privada de propiedades estatales (dar la administración de los muelles a

empresas privadas). En estos casos, cierto número de funcionarios públicos deja de serlo.

Como puede verse, es prácticamente imposible llevar a cabo la reforma del Estado sin que salga sobrando, por diversas razones, una parte de la burocracia estatal. Esto, aun cuando se acepte la necesidad de aumentar el número de funcionarios de ciertas dependencias públicas, para cumplir de manera satisfactoria sus tareas.

Bien puede y debe discutirse el mejor procedimiento para lograr la reducción de la burocracia estatal, a fin de causar los menores problemas. Habrán de contemplarse las compensaciones económicas necesarias y la puesta en marcha de los programa de entrenamiento para incorporar cuanto antes a los antiguos funcionarios públicos al mercado laboral. Pero nada de esto invalida la necesidad de trasladar funcionarios públicos al Sector Privado, si realmente existe la decisión de llevar a cabo la reforma del Estado.

Noviembre de 1992

NOTA 7

La focalización de ciertos gastos sociales

Uno de los más traídos temas en relación con el PAE III ha sido la llamada "focalización" del gasto público. Dos aspectos deben considerarse. Primero, ¿es la focalización necesaria? Segundo, ¿cuál es el propósito de la focalización? Pero antes de abordar estas preguntas, ¿qué ha de entenderse por "focalizar"?

La "focalización" existe cuando se escoge un grupo determinado de la población para hacerlo beneficiario de alguna acción estatal, sin que ésta se haga extensiva al resto de la población. Se trata de beneficiar a un subconjunto de un universo.

1. Pregunta: ¿es necesaria la "focalización"? Respuesta: es inevitable.

Como los recursos -financieros y humanos- disponibles son escasos, y así será también en lo futuro, debe optarse por algún procedimiento para decidir su utilización. Si la cobija no alcanza, habrá de decidirse cuál parte del cuerpo queda al descubierto. En otras palabras, la escasez plantea, insoslayablemente, el interrogante acerca de cuál es el sistema de racionamiento que ha

de ponerse en práctica para asignar los recursos escasos. Con frecuencia, el procedimiento utilizado es el mercado y los precios. Sin embargo, cuando se trata de ciertos gastos sociales no se considera apropiado emplear este recurso. Entonces ¿a cuál echar mano? He aquí el problema. Para asignar la ayuda, es posible considerar situaciones variadas:

- ser miembro de algún partido político (los del partido amarillo, sí; los del rosado, no),
- residir en alguna circunscripción geográfica (los habitantes de determinados distritos, sí; los habitantes de otros distritos, no),
- tener determinada edad (niños y ancianos, sí; los demás adultos, no),
- poseer cierta nacionalidad (los nacionales, sí; los inmigrantes, no),
- disponer de un determinado nivel de ingreso individual o familiar (los "pobres", sí; los "ricos", no),
- pertenecer a alguna minoría (los indígenas, sí; los no-indígenas, no),
- ser miembro de alguna agrupación religiosa o de otra índole (los miembros, sí; los no-miembros, no),
- mostrar algún indicador de salud (los desnutridos, sí; los demás, no),
- disponer de trabajo (los desempleados, sí; los empleados, no).

Esta enumeración, claro está, podría aumentarse de acuerdo con la imaginación de cada quién.

La proposición general es la siguiente: cuando deben asignarse recursos escasos y no se desea o no se puede utilizar el mecanismo de mercado, no queda, entonces, otro camino que emplear algún procedimiento alternativo para realizar el racionamiento respectivo. ¿Cómo escoger ese otro procedimiento? ¿Cuál criterio, o combinación de criterios, escoger? Por tratarse de una decisión política, debe ser tomada por los organismos políticos (Po-

der Ejecutivo y Poder Legislativo) encargados de estos menesteres. Lo que sí resulta evidente es la imposibilidad de no "focalizar".

2. Pregunta: ¿cuál ha de ser el propósito de la focalización de ciertos gastos sociales?
Respuesta: La "promoción" de los beneficiarios, para "superar" su situación actual.

La anterior respuesta significa que el objetivo de la "focalización" no debe ser el "asistencialismo". El "asistencialismo" no ayuda a los beneficiarios a superar su situación, sino tan solo a hacerla más llevadera, transitoriamente, mientras se recibe el beneficio; pero su condición permanece sin cambio. El propósito ha de ser la "promoción". El "asistencialismo" consiste en dar pescado a la población beneficiada; la "promoción" busca más bien enseñar a pescar a los beneficiarios para llegar a valerse por sus propios medios y disminuir su dependencia.

Ha de quedar claro, entonces, que el objetivo deseable es enseñar a pescar y no distribuir pescado. No obstante, la realidad pone de manifiesto, con mucha frecuencia, la necesidad de distribuir pescado mientras se procede a enseñar a pescar para contribuir, al menos de manera parcial, a la manutención de los beneficiarios del programa de "promoción" (enseñar a pescar). Por consiguiente, no deben condenarse *a priori* los programas de distribución de pescado cuando ellos forman parte de un programa cuyo objetivo es enseñar a pescar.

La conclusión de lo dicho hasta aquí es bastante clara:

(i) la canalización, la orientación, la concentración, en suma la "focalización" de ciertos gastos sociales es inevitable;
(ii) el criterio de la "focalización" debe ser la opción preferencial por los más pobres; y
(iii) el objetivo de la "focalización" ha de ser la "promoción" de los beneficiarios, a fin de superar su condición de pobreza.

Varias consideraciones adicionales son necesarias, a saber:

(i) Para poder "focalizar", cualquiera sea el criterio utilizado, es necesario poder determinar cuál es la población a la que se desea ayudar. Sólo así es posible precisar a quién debe beneficiarse y a quién no. Por consiguiente, es imprescindible saber quién satisface el criterio escogido y quién no. De no ser así, se corre el riesgo de incluir, entre los beneficiados, sectores de la población que no deberían serlo, con lo cual se reducen los recursos disponibles para el grupo poblacional "focalizado".

(ii) No todo el gasto social debe canalizarse de manera "focalizada". Una parte debe gastarse en forma generalizada en toda la población, sea pobre o no; como se hace por ejemplo, con los gastos en enseñanza primaria y secundaria o los recursos necesarios para establecer el sistema universal de pensiones. Otra parte de los gastos sociales sí debería gastarse de manera "focalizada": para superar la situación de miseria de los más pobres y facilitarles la movilidad social.

(iii) El objetivo de la "focalización" es lograr que la mayor parte posible de ciertos gastos sociales llegue, efectivamente, a los beneficiarios y no se quede de "camino" en manos de burócratas y administradores, generalmente, de clase media. Sin embargo, debe tenerse cuidado para que lo comido no se vaya por lo servido. Es decir, el costo de establecer el procedimiento para "focalizar" no debe absorber demasiados recursos, sino, por el contrario, tiene que ser eficaz y relativamente barato.

(iv) Con frecuencia la clase media se opone a la canalización de recursos adicionales a los grupos de menores ingresos. La clase media desea beneficiarse de una parte de estos gastos sociales, ya sea como administradores y burócratas de los programas o bien como beneficiarios directos (por ejemplo, del programa de comedores escolares). Es necesario combatir esta posición de la clase media. A veces no queda, sin embargo, más remedio que transar; es decir a cambio de re-

cibir el apoyo político necesario para asegurar el financiamiento de los programas sociales "focalizados" en la pobreza, acceder a destinar una parte de los recursos a la clase media, en vez de canalizarlos a los grupos de menores ingresos, quienes deberían ser los beneficiarios exclusivos.

Noviembre de 1992

NOTA 8

El PAE III y el interés nacional

Don Carlos Manuel Castillo expresó sus puntos de vista sobre el PAE III en dos artículos en el diario *La República* el domingo 11 de julio de 1993 ("El PAE III es contrario al interés nacional") y el domingo 18 de julio del mismo año ("Los compromisos del PAE III").[1] Dada la gran influencia de don Carlos Manuel en la opinión pública, es necesario referirse a sus puntos de vista. A esto se dedican las líneas siguientes:

1. La imposición al país

Al comienzo nomás de sus artículos, don Carlos Manuel se refiere a la imposición que la administración socialcristiana desea hacerle al país. Tres observaciones al canto:

(i) En el seno de la Segunda Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC II), los miembros del Partido Liberación Nacional (PLN) tuvieron oportunidad de plantear ver-

1 En el Anexo No. 3 se reproducen los artículos del Dr. Castillo. Don Carlos Manuel es el Presidente del Banco Central de Costa Rica y el Coordinador del equipo económico de la Administración Figueres.

balmente y también por escrito sus puntos de vista. Después de sopesados, el Gobierno no los consideró oportunos. Aquí no hay imposición, a no ser que este vocablo se defina como la obligación de aceptar siempre los planteamientos de los interlocutores.

(ii) El PAE III no puede aprobarse sin los votos concurrentes de al menos algunos diputados del PLN, ya que por tratarse de un préstamo externo, requiere dos terceras partes de la Asamblea Legislativa. Igualmente, todas la leyes conexas deben ser aprobadas por el Poder Legislativo. ¿Será posible imponer la voluntad del partido del gobierno a los diputados liberacionistas para que estos aprueben ese conjunto de leyes? Parece muy poco probable. Ahí, en el seno de la Asamblea Legislativa se dará el debido debate político y las negociaciones pertinentes, como corresponde a un régimen democrático.

(iii) La actual administración ha aceptado discutir la legislación conexa al PAE III, antes de la aprobación del "paquete" de préstamos (uno del Banco Mundial y tres del BID, uno de los cuales no requiere aprobación legislativa, por ser un crédito al Banco Central). El envío del proyecto de ley para aprobar el PAE III a la Asamblea Legislativa no invalida la posición ya aceptada por el Gobierno con anterioridad. En efecto, la Asamblea Legislativa puede nombrar una comisión especial bipartidista para conocer el PAE III y todas la leyes conexas y en el seno de esta comisión decidir el orden y ritmo con el cual se conozca cada asunto. El PLN siempre tiene la sartén por el mango, ya que, sin sus votos en el plenario, nada puede aprobarse.

2. El debate nacional

Es necesario un debate nacional. De acuerdo. Pero ¿cuándo? Los empresarios han opinado, las centrales sindicales también, los medios de comunicación ha participado activamente en su función de información crítica. Los profesionales han expresado sus

puntos de vista y los políticos igualmente. Para muestra un botón: los artículos de don Carlos Manuel. Y cuando los diversos proyectos de ley relacionados con el PAE III se discutan en la Asamblea Legislativa, el debate nacional continuará. Los procedimientos específicos que se sigan en cada ocasión no tienen por qué ser siempre iguales. Lo esencial, claro está, es dar a cada quien la posibilidad de expresar su parecer.

3. El debate nacional y el préstamo

Se insiste en un debate nacional ajeno a la obtención de ningún préstamo. Esta posición refleja la realidad histórica en algunos casos, en otros no. La adopción de decisiones tan importantes como la desgravación arancelaria y la liberalización del sector financiero, se tomó en concordancia con la obtención del apoyo de gobiernos amigos (Agencia para el Desarrollo Internacional, AID) y de instituciones internacionales (Banco Mundial). ¿O no?

4. Las condiciones de los PAE

Se indica que las condiciones del PAE I y el PAE II son de una importancia menor cuando se les compara con las del PAE III. Tres consideraciones son dignas de tener en cuenta:

(i) La condicionalidad de una institución o de un préstamo no puede verse en forma aislada, ya que forma parte de la condicionalidad global. En la época del PAE I y del PAE II, las condiciones de la AID -cuyas donaciones anuales equivalían al 2% del PIB- constituían una parte sustancial de la condicionalidad global. De tal manera, a la condicionalidad del Banco Mundial, debía añadirse la de la AID. Ahora, la importancia relativa -desde el punto de vista financiero, que no del comercial- de la AID ha disminuido notoriamente, con lo cual se ha reducido, también, su condicionalidad.

Fue durante los años del PAE I y del PAE II cuando se perfeccionaron la condicionalidad cruzada y la distribución de la condicionalidad global entre el Banco Mundial, la AID y el FMI. De esta manera, cada institución se hacía cargo de una parte de ella. Al país le interesa no la condicionalidad de una de esas instituciones, sino -como se indicó- la condicionalidad global. Por lo tanto, una mayor condicionalidad del Banco Mundial puede ser compatible con una menor condicionalidad global.

(ii) La condicionalidad del PAE III debe verse conjuntamente con la de los préstamos del BID, pues ambas forman parte del mismo "paquete" financiero.

(iii) Finalmente, la apertura de la cuenta comercial (desgravación comercial, participación en el GATT), es la medida más importante de todo el proceso de ajuste estructural que ha seguido el país. Y las desgravaciones contempladas en el PAE I y el PAE II fueron las medidas más significativas y más difíciles de tomar, porque se trataba de romper brecha y modificar el modelo proteccionista, hondamente enraizado en la economía y la política nacional. Es más: las condiciones de apertura externa contempladas en el PAE III ya han sido satisfechas.

Además, la reforma del Estado, requisito indispensable para el desarrollo nacional, no será consecuencia ni del PAE III ni de la retórica de empresarios y políticos. Será, más bien, resultado de la apertura de la economía. Cuando los empresarios estaban bien protegidos de la competencia externa, podían incluir, en sus precios de venta, el aumento de costos, resultado de la ineficiencia estatal. Había una alianza implícita entre empresarios, burócratas y políticos para repartir el "pastel" a costas, evidentemente, de los consumidores, incluidos los más pobres. La apertura de la economía quiebra esta alianza. Ahora los empresarios no pueden traspasar el costo de la ineficiencia estatal a los consumidores nacio-

nales. A los empresarios ya no les es posible hacer retórica de la reforma estatal, pues está en juego su competitividad, es decir, su sobrevivencia. El conflicto entre sindicatos del sector público y los empresarios resulta inevitable. El resultado es incierto. Podría echarse marcha atrás de vuelta al proteccionismo. Así, se restablecería la vieja alianza y la explotación inmisericorde de los consumidores continuaría.

5. La privatización de RECOPE

Se afirma que, a resultas del PAE III, el manejo del sector pretrolero se pondrá en manos de una empresa transnacional. Deben hacerse varias observaciones al respecto.

(i) Amén de que el contrato de préstamo con el Banco Mundial no dice esto, las explicaciones dadas por los funcionarios de esta institución satisfacen a los miembros del PLN en visita reciente a Washington.

(ii) Pero debe irse más a fondo. El sector petrolero nacional está, hoy en día, estrechamente vinculado, para efectos prácticos, a las empresas trasnacionales. Ciertamente, RECOPE no adquiere ni el crudo ni los productos terminados mediante licitación, tampoco hace sus compras en el mercado *spot* de Rotterdam. Es decir, RECOPE se halla atada a las empresas trasnacionales con las que tiene contratos de abastecimiento.

(iii) Los precios a los cuales RECOPE vende sus productos están fijados por el Servicio Nacional de Electricidad (SNE), es decir, por el Estado. Es más, en el PAE III se modifica la ley del SNE para que la fijación de los precios de los combustibles no pueda ser utilizada, por la administración de turno, para imponer impuestos al consumo o a la producción, sin la debida aprobación legislativa.

6. La necesidad de los fondos

"Hoy no necesitamos los fondos del PAE". Esta afirmación pone en evidencia una falta importante de información. Si bien las

reservas monetarias internacionales (RMI) están en su nivel más elevado, ello no significa que las perspectivas de la balanza de pagos para el período 1994-1996 no presenten ciertas dificultades. La brecha de la balanza de pagos puede financiarse con recursos originados en otras fuentes; o bien, reducirse gracias a medidas de ajuste interno para disminuir la demanda efectiva y las importaciones, (menor gasto público, menos crédito al sector privado y tasas de interés y tipos de cambio más elevados). Ciertamente, cuanto mayor sea el ajuste interno, se necesitarán menos fondos externos, incluidos los del Banco Mundial. Queda por ver si el país está dispuesto a hacer este ajuste y si se prefiere explorar otras alternativas de financiamiento.

7. Los grados de libertad

Se señala la pérdida de grados de libertad del Gobierno y del país. Esta afirmación pasa por alto el proceso de globalización de la economía internacional, la cual significa, precisamente, eso: los países pierden grados de libertad. Los países -grandes y pequeños- no pueden abrir -comercial y financieramente- sus economías sin perder grados de libertad.

8. Las ambigüedades

Acerca de las ambigüedades deben buscarse correctamente las aclaraciones del caso, a fin de precisar el alcance de los compromisos. Y esto en gran medida puede lograrse mediante "cartas complementarias". Sin embargo, será inevitable que, antes de ir a la Asamblea Legislativa, las ambigüedades subsistan. La única manera de haberlo evitado habría sido someter a la Asamblea Legislativa el articulado de todas las leyes conexas aprobado ya por el Banco Mundial. Esto habría reñido, empero, con la autonomía de los diputados.

Por otra parte, la facultad de interpretar si las condiciones establecidas en un préstamo están o no satisfechas siempre corresponde al acreedor. Así ha sido en todos los préstamos con los or-

ganismo financieros internacionales y con los gobiernos amigos. Al respecto no existe ninguna innovación, ni ningún retroceso.

El compromiso de no echar marcha atrás en las medidas ya adoptadas en el ámbito del ajuste estructural está basado en la lógica. En efecto, mal haría un acreedor en financiar un proceso de ajuste estructural, si el país, a la par de avanzar en ciertos aspectos, puede echar marcha atrás en otros. Se borraría con el codo lo escrito con la mano; en otras palabras, se daría "atolillo con el dedo" al acreedor. Esto pondría en entredicho la credibilidad de los compromisos adquiridos y la voluntad real de seguir adelante con el proceso para el cual se obtienen los recursos.

9. Los compromisos

No es insólito que una administración, al concluir su término, deje ciertos compromisos vinculantes a la próxima. En efecto, todos los préstamos externos en ejecución en la actualidad, evidentemente, no se desembolsarán en su totalidad durante la administración actual. Muchos de ellos saldrán principalmente, en la próxima. Ahora bien, en cada uno de estos préstamos se exigen múltiples obligaciones que el país se compromete a cumplir. Esto no es de ahora: siempre ha sido así. Otro ejemplo que vale la pena recordar, fueron los compromisos de la administración Arias en relación con la renegociación de la deuda externa comercial, que dejó a la administración Calderón para su cumplimiento.

10. La acción de la Asamblea Legislativa

"... forzar a la Asamblea Legislativa, para que apruebe aceleradamente cambios fundamentales...". Esta afirmación no corresponde a la realidad. El plazo para aprobar el PAE III vence en octubre de 1994, es decir, dieciocho meses despúes de su aprobación por parte del Banco Mundial. El ritmo al cual avance el PAE III está, en gran parte -como se indicó- en manos del PLN.

11. El traslado de empleados públicos

Se hace referencia al "despido masivo" de empleados públicos como una medida inconveniente para el país. Quienes se oponen a la movilidad laboral se refieren a "despidos masivos"; quienes apoyan el programa, lo mencionan como "la transferencia de personal del Estado al Sector Privado". El programa de movilidad laboral puede ser simplista -como dice don Carlos Manuel- o no. En efecto, la reducción del empleo público se debe a varias razones: exceso de burocracia, tecnificación de las tareas del Estado, traspaso de la administración o la propiedad de ciertas actividades estatales al Sector Privado. En el primero de los casos -exceso de burocracia-, es posible disminuir el empleo público sin perjudicar ni la cantidad ni la calidad de los servicios públicos; simplemente, hay empleados públicos cuya productividad es igual a cero. Considerar, en promedio, que el trabajo realizado hoy por 5 ó 6 empleados públicos pueda llevarse a cabo mañana con uno menos, no es algo fuera de la realidad cotidiana del país. Si a esto se añade la movilidad laboral originada en la tecnificación del Estado y el proceso de privatización, el uso del concepto "masivo" no es del todo adecuado.

12. La capacidad productiva de los despedidos

Una parte de los recursos del PAE III podría destinarse a aumentar la capacidad productiva de los funcionarios públicos que se transfieren al Sector Privado. Al respecto existe amplia flexibilidad, ya que el Banco Mundial no participa en la discusión acerca del destino de los fondos del PAE III, esta es una decisión nacional.

13. La focalización

Se carga, lanza en ristre, contra la focalización del gasto social. Mucho de lo indicado en relación con este tema, es de aceptación general. Sin embargo, debe tenerse presente que:

(i) En el tanto los recursos sean escasos y no se desee -o no se pueda- utilizar el mercado como modalidad para el racionamiento de esos recursos, entonces la "focalización" es inevitable. Puede discutirse cuál es el criterio para "focalizar" (ingreso, color político, edad, etc.), pero no es posible evitar la "focalización".

(ii) Si la focalización es inevitable, debe clasificarse a la población, para determinar a quién se concederían los beneficios y a quién no.

(iii) No todo el gasto social debe focalizarse; una proporción importante habría que gastarla en beneficio de toda la población. Tal el caso de los gastos en educación elemental y secundaria.

(iv) El objetivo de la focalización de ciertos gastos sociales ha de ser superar la condición de pobreza y marginalidad de los grupos sociales beneficiados; no puede ser el simple asistencialismo (repartir pescado), sino la promoción (enseñar a pescar); sin embargo, debe tenerse presente que, mientras se enseña a pescar, con mucha frecuencia es indispensable dar pescado a los beneficiarios.

14. El aferrarse al pasado tiene graves consecuencias

Tal ocurre con esas instituciones que "constituyen verdaderos hitos en la formación de una sociedad que trata de progresar en el trabajo y la equidad". Se refiere don Carlos Manuel a instituciones como la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) y el Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), a cargo de resguardar y normar las relaciones entre productores, industriales y exportadores de ciertos productos agropecuarios, como la caña de azúcar y el café. Sin embargo, una medicina que surtió efecto saludable ayer, puede no hacerlo hoy. Esto, por dos motivos: primero, la medicina tuvo éxito y ya no se justifica continuar administrándola al paciente, y segundo, las circunstancias han cambiado. Y los dos casos señalados por don Carlos Manuel -LAICA e ICAFE- vienen, precisamente, a cuento:

(i) Es relativamente fácil llegar a entendimientos para repartirse (relaciones entre productores e industriales) un pastel cuando, como en la situación de LAICA, una parte sustancial se logra mediante la explotación de un tercero, a saber, el consumidor y los industriales que utilizan el azúcar como insumo. Los miembros de LAICA han tenido y tienen suficiente poder político -casi siempre cuentan con un miembro connotado de su cofradía instalado en Zapote, en las barbas mismas del Presidente de la República- para aumentar el precio interno del azúcar y así trasladar los incrementos de sus costos al consumidor nacional y, a la vez, impedir, a toda costa, la posibilidad de importar el producto. Cuando se reparte lo ajeno (el sobreprecio pagado por los consumidores nacionales), es fácil ponerse de acuerdo en cómo repartírselo.

(ii) En la circunstancia de ICAFE las regulaciones actuales perjudican a los productores, incluidos los pequeños. En efecto, los beneficios de café no tienen interés en aprovechar los mejores precios internacionales para exportar el grano nacional. Sus aspiraciones se limitan no a lograr el precio promedio de exportación más alto posible, sino uno que no resulte inferior al de los beneficios competidores en su zona. Esto perjudica, sin duda, a los productores y debe modificarse cuanto antes en aras de la equidad.

En estos dos casos y en otros también, es necesario hacer frente no a un problema de cirugía menor, sino a uno de cirugía mayor, ya que se atenta contra la justicia y la eficiencia de la producción.

15. La regulación de precios

Nadie propone derogar el marco normativo de la regulación de precios, sino modernizarlo y reformarlo. De acuerdo, pero ¿con cuál propósito? Aquí se cae en la ilusión de lo deseable. Según el autor, debe procederse al ajuste de precios de manera que resulte

equitativo y no produzca distorsiones inconvenientes en las actividades productivas". Esto pasa por alto la realidad: el control de precios se ha utilizado, sistemáticamente, en beneficio de los productores y en contra de los consumidores. Los consumidores incluidos los más pobres pueden atestiguarlo en carne propia. No se ha cumplido ni el criterio de equidad, ni el de eficiencia de la producción. Una cosa es la intención, lo deseable; otra muy diferente, la realidad. Los grupos empresariales han mostrado suficiente poder político para tomar el Estado por asalto -en este caso, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)- para utilizarlo en defensa de sus aspiraciones particulares, por encima de los intereses generales de la gran mayoría de la población del país. Esto debe corregirse y la discusión de una nueva ley sobre el tema resulta indispensable.

16. La privatización de servicios públicos

¿Cuáles actividades y servicios, hoy en manos del Estado, deben privatizarse? Esta es una decisión política que no corresponde al Gobierno, sino a la Asamblea Legislativa. No se trata de dar carta blanca en este sentido. Además, privatizar no significa traspasar la totalidad del servicio al Sector Privado. Esto no ha sido así, ni lo será tampoco en el futuro. Por ejemplo, en el campo de la educación y de la salud, subsiste el suministro de servicios públicos y de servicios privados. Mucho pueden mejorarse, sin duda, los servicios públicos, pero por qué, mientras esto se logra, los ciudadanos deben esperar décadas en vana espera. Imagínese, por ejemplo, la situación de la enseñanza media en la actualidad, si no hubiera instituciones privadas. De nuevo, hay una diferencia entre lo deseable y lo posible. Dada la falta manifiesta de solidaridad de los sindicatos del magisterio y del Sector Salud, ¿es realmente factible adoptar las medidas necesarias para mejorar los servicios (sobre todo los orientados a la población de menores ingresos) y, a la vez, aumentar, año tras año, la productividad de estos servicios? En este caso, los movimientos sindicales han tomado el Estado por asalto para su propio beneficio, por encima de los intereses generales de la mayor parte de los costarricenses.

Además, recientemente, se ha llevado a cabo la privatización de ciertos servicios de salud, como ha ocurrido con las clínicas periféricas de Tibás y de Pavas. Ahí los trabajadores de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) dejaron de formar parte de la planilla estatal y de ser funcionarios públicos. Si la experiencia es satisfactoria, ¿por qué no avanzar en esa dirección y tratar de ayudar a resolver, al menos parcialmente, un problema gigantesco como el de la consulta externa de la Caja? A no ser que ahora la salud no sea considerada como un servicio público fundamental.

En cuanto al Instituto Nacional de Seguros (INS), no queda claro sí realmente se desea abrir el mercado de los seguros a la competencia o no. En ocasiones se dice "sí" a una medida, pero se establecen tales condiciones previas, que se trata, en realidad, de una manera elegante de decir "no" y manifestar el desacuerdo con dicha medida. Si efectivamente se desea abrir el mercado de seguros a la competencia, el plazo previsto de treinta meses debería ser suficiente para tomar las decisiones del caso y permitir así, al INS, salir airoso (no del proceso de privatización, porque esto no se ha planteado) de la apertura del mercado de seguros. Además, este plazo bastaría para aprobar la legislación necesaria y las regulaciones requeridas para el adecuado funcionamiento del mercado de seguros.

17. El abastecimiento de combustibles

En las condiciones del PAE III, no se contempla la privatización del abastecimiento de combustibles. Afirmar, por otra parte, que el negocio del petróleo está al servicio de "fines nacionales", depende en mucho de cómo se definan estos fines nacionales. Si por ellos se entienden las arcas del gobierno y los bolsillos de los sindicalistas, sí se cumple con dicho postulado. Si se trata de los intereses de los consumidores y de quienes usan los combustibles como insumo (transportes y energía), entonces no.

Finalmente -como se comentó en el párrafo 5- el abastecimiento de petróleo crudo y de sus derivados continúa, en la actualidad, en manos de empresas petroleras multinacionales.

18. La democracia y la transformación

En una democracia, la voluntad de la ciudadanía reside en el Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo ha sometido a su consideración el PAE III y las leyes conexas para tomar las decisiones políticas pertinentes. No se trata, entonces, de pretender una "transformación radical de la institucionalidad del Estado" por la puerta de la cocina.

Julio de 1993

NOTA 9

Diez preguntas sobre el El PAE III y diez respuestas

El doctor Eduardo Doryan ha planteado sus objecciones al PAE III en un artículo publicado en la página 15 del periódico *La Nación* (24 de julio de 1993), con el título "Diez preguntas sobre el PAE III".[1] La seriedad indiscutible del autor amerita hacer un alto en el camino, para reflexionar sobre sus interrogantes, críticas y preocupaciones. Estos comentarios son el resultado de esa reflexión.

Primera pregunta

Considera don Eduardo que existen dos posiciones sobre el proceso de cambio estructural. Se queda corto. Quizás por falta de espacio no tomó en cuenta otras posibilidades, a una de las cuales se adhiere el autor de esta líneas. Los aspectos esenciales de esa posibilidad son los siguientes:

---

1 En el Anexo No. 4 se reproduce el artículo del Dr. Doryan. Don Eduardo Doryan es el Ministro de Educación de Costa Rica.

a) La apertura

La apertura -comercial y financiera- de la economía nacional es una condición necesaria para el desarrollo del país. Dos observaciones son pertinentes.

(i) Esta apertura es principalmente -aunque no exclusivamente- unilateral. Costa Rica ni tiene ni tendrá suficiente poder geopolítico como para forzar a los principales países con los cuales comercia a modificar su política económica externa (comercial y financiera). Eso quizás sería deseable, pero en todo caso no es posible. Y la política económica es un ejercicio de posibilidades tangibles, no de simples deseos. No hay más que aferrarse a la realidad y bajar de las nubes. En ciertas circunstancias excepcionales, es verdad, Costa Rica puede beneficiarse de una acción concertada, como ocurrió por ejemplo, cuando la administración Kennedy (no los países cafeteros latinoamericanos) decidió impulsar el Convenio Internacional del Café. Aun en este caso, Costa Rica debió luchar sola para obtener su cuota de exportación, pues ningún país latinoamericano, evidentemente, movió un dedo para aumentar la cuota costarricense.

(ii) La apertura abre oportunidades y plantea retos. Para hacer frente a ambos el país debe prepararse. Resulta indispensable, por consiguiente, que tanto el sector privado como el público aumenten, año tras año, su productividad. Para ello, es necesario, de una parte, que los mercados y los precios de los factores de la producción y de los bienes, funcionen adecuadamente (lucha contra los monopolios y la competencia desleal, interna y externa) y, de otra parte, un Estado cuyas actividades tengan por objetivo, en el ámbito económico, disminuir y no aumentar, los costos unitarios de producción de las empresas privadas. Así, el sector productivo puede aprovechar mejor las ventajas comparativas del país conforme ellas vayan evolucionando. De ahí la gran importancia de mejorar la productividad del Estado al suministrar servicios

como los de salud y educación, al administrar el estado de derecho y al construir obras de infraestructura.

b) Productividad

En estrecha relación con el punto anterior, debe recordarse que el desarrollo, a mediano plazo, depende de la capacidad del país de aumentar, persistentemente, la productividad de todos y cada uno de los factores de la producción, sean estos utilizados por el sector privado o por el sector público. Pero la productividad no es un fin en sí mismo. Poco se obtiene mejorando la productividad, si los costos unitarios de producción no logran controlarse o si no hay suficiente demanda de los bienes producidos. En última instancia, el objetivo es maximizar, en el margen, la diferencia entre el costo unitario de producción y el ingreso obtenido. Por ello, aumentar la productividad no siempre permite incrementar los salarios reales.

c) El Estado

El Estado desempeña un papel de fundamental importancia para el desarrollo del país. Pero aquí de nuevo es muy importante hacer una diferencia entre lo deseable y lo posible. El Estado no es algo que deba necesariamente buscar el bien común. Por el contrario, en muchos países -y Costa Rica no es la excepción- los grupos de interés (privados y del mismo Sector Público) lo han tomado por asalto para ponerlo a su servicio, por encima de los intereses generales. El Estado se ha convertido en un dispensador de privilegios a ciertas cámaras, sindicatos, asociaciones de profesionales, etc. Los políticos utilizan el Estado con el propósito de aumentar el clientelismo político-electoral, ya sea mediante la construcción de obras, la fijación de precios o la concesión de contratos. La incapacidad, la molicie, la corrupción campean en todos los rincones del Sector Público. Se encuentra así el país ante una situación paradójica. De una parte, el Estado, más que ayudar a resolver los problemas nacionales, ha llegado a representar un serio

obstáculo para el desarrollo del país. El Estado por consiguiente, es incapaz de llenar su cometido. De otra, existe la necesidad insoslayable de un Estado eficiente. ¿Cómo actuar ante esta encrucijada?

La apertura de la economía y su integración a la economía internacional reviste una gran trascendencia para salir de este atolladero. En efecto, en una economía altamente proteccionista, se da una alianza entre los empresarios, la burocracia y los políticos. La ineficiencia del Estado aumenta los costos unitarios de producción de las empresas. Pero esto tiene sin mayor cuidado a los empresarios, porque ellos pueden traspasar ese aumento de costos a los precios de venta. De esta manera, son los consumidores - incluidos los de más bajos ingresos -quienes, en definitiva, pagan la ineficiencia estatal. Cuando se abre la economía, esta alianza se rompe, no puede continuar. Ahora, los empresarios, debido a la competencia de productos importados, no pueden transferir al consumidor los costos originados en la ineficiencia estatal. Los empresarios deben luchar por su sobrevivencia. Entonces y solo entonces se generarán las presiones políticas necesarias para reformar el Estado para bien del país. El resultado de la confrontación entre los empresarios y los sindicatos del sector público no se conoce de antemano. Es evidente, empero, que si los segundos salen airosos, no habrá reforma del Estado y el desarrollo nacional se postergará.

ch) El proceso de cambio

Una de las características más significativas del proceso de cambio es la unidad que forman los aspectos políticos, los sociales y los económicos. En efecto, todos ellos se hallan tan estrechamente vinculados, se retroalimentan de tal manera unos a otros, que, sin duda, forman una sola unidad. El progreso social, el desarrollo económico y la democratización son parte de un todo. No puede avanzarse en uno de estos tres ámbitos, sin hacerlo, simultáneamente, en los demás. En determinadas circunstancias puede darse, en el corto plazo prioridad a alguno de los tres, pero en el

mediano plazo no es así. Es un asiento con tres apoyos, si uno falla, el equilibrio se pierde. Por lo tanto es esencial tener presentes las consecuencias socio-políticas de los programas económicos, las consecuencias político-económicas de las medidas sociales y las consecuencias socio-económicas de las decisiones políticas. Los empresarios deben comprender que las utilidades dependen de la estabilidad social y esta es función, a la vez, de la distribución del ingreso y de los salarios reales. Por su parte, los trabajadores han de tomar conciencia de cómo, en última instancia, el empleo y los salarios reales dependen del comportamiento de las utilidades.

d) La distribución del ingreso

Los salarios son la principal fuente del ingreso de la población. En consecuencia, las oportunidades de empleo y el nivel de los salarios reales son los factores principales para explicar la distribución del ingreso. El "goteo" (*trickle down*) funciona, y cuanto más acelerada sea la tasa de crecimiento económico y menos trabas se pongan al funcionamiento del mercado laboral, más eficiente será; es decir, más rápido aumentarán la demanda de trabajo y los salarios reales. Aceptado lo anterior, sin embargo, debe reconocerse que el mercado no puede resolver el problema en su totalidad. De hecho existen grupos sociales rezagados que no son adecuadamente absorbidos por el mecanismo del mercado. Para lograr que estos grupos participen activamente en la economía nacional, es necesario poner en marcha programas orientados específicamente a sacarlos de la marginalidad y de la miseria. De no ser así, no podrán llegar a ser productores, consumidores, ahorrantes, ni generadores de impuestos. Por eso mismo, los programas para este efecto exigen dos características. Primero, no pueden ser de carácter "asistencial" (repartir pescado), sino que deben buscar, más bien, "promocionar" estos grupos (salud, educación, capacitación, acceso a factores de la producción), es decir, enseñarlos a pescar. Sin embargo, debe tenerse presente que, con mucha frecuencia, mientras se capacita a estos grupos sociales (enseñarles a pescar) es inevitable ayudarlos a subsistir (darles

pescado), pues de lo contrario no podrán capacitarse. Segundo, deben orientarse hacia los grupos más necesitados, por cuanto los recursos disponibles tienen límites y porque los demás grupos sociales pueden progresar por sus propios medios, sin necesidad de estos programas específicos.

Ahora bien, a quien adopte este planteamiento ¿en dónde se lo encasillará? ¿Como neo-social demócrata, neo-conservador, neo-liberal? Por suerte esto no tiene importancia. En efecto, se encasilla para desprestigiar o condenar, como cuando se le pone a alguien, por ejemplo, el mote de "comunista" o de "protestante". Lo realmente importante es discutir las ideas y los planteamientos, vengan de donde vengan, para lo cual sobran las etiquetas y el encasillamiento.

Segunda pregunta

El PAE es un préstamo que *puede* desembolsarse rápidamente, pero de hecho no tiene que suceder asi. Para muestra, un botón: Costa Rica tardó tres años para desembolsar el PAE II. Con frecuencia, transcurre más tiempo satisfacer las condiciones de un PAE, que las de un préstamo sectorial o de un proyecto específico. Esta aclaración es pertinente, por cuanto los PAE, aun cuando pueden ser de rápido desembolso, muchas veces no lo son.

Los compromisos principales del PAE III se encuentran en la promulgación de leyes. Es en el seno de la Asamblea Legislativa en donde se lleva a cabo y en donde debe realizarse el debate político. Ahí se presentarán las posiciones contrapuestas y ahí se harán las negociaciones necesarias. Así ocurrió, en el caso del PAE II, con la reforma del sector financiero, cuya aprobación se hizo aun sin saberse siquiera si el Banco Mundial aprobaría o no este préstamo.

Tercera pregunta

El Banco Central ha afirmado que la situación externa del país es satisfactoria. En efecto, las reservas monetarias internacio-

nales nunca antes han estado mejor y los inversionistas y turistas extranjeros cada día muestran más confianza en el país. Pero eso no significa que no haya problemas. No podemos dejarnos llevar por lo que se dice, sino por lo que es. Debe examinarse a fondo cuál es no solo la situación de la balanza de pagos, sino también sus perspectivas. Las medidas recientes del Banco Central (aumento de las tasas de interés y de los encajes) ponen en evidencia la inquietud por la evolución del comercio exterior. Por consiguiente, deben sopesarse los costos si el PAE III se aprobara hoy y los costos en que deberá incurrirse mañana si no se procede así. Estos costos se originan en el hecho de que el ajuste mañana (1994, 1995 y 1996) será más severo (tasas de interés, tipo de cambio, crédito al sector privado, gasto público, impuestos) si no se llega a contar con estos recursos. Cuánto menores sean las RMI que la actual administración deje, mayor será el ajuste requerido. A no ser, claro está, que se obtengan recursos externos, por igual cantidad, en condiciones mejores que las ofrecidas por el BID y el Banco Mundial.

Por otra parte, la mera cantidad de las condiciones no debe asustar. Es más: los escollos, tampoco. Esas condiciones pueden ser numerosas y difíciles de satisfacer, pero su importancia bien puede ameritar asumir los riesgos y enfrentar las complicaciones.

La reducción de la planilla del Sector Público en 25.000 funcionarios, no se refiere solo a la acción de la próxima administración, sino también a lo actuado por la que aún gobierna.

En cuanto a la ambigüedad, deben hacerse dos consideraciones:

(i) Mediante "notas aclaratorias" es posible esclarecer algunas de las ambigüedades y precisar el verdadero alcance de estos compromisos.

(ii) Algún grado de ambigüedad es inevitable, sobre todo cuando se requiere la aprobación legislativa para adoptar determinadas medidas. En efecto, el Gobierno no podía comprometerse con el Banco Mundial y el BID con un articulado completo: tal tarea corresponde a la Asamblea Legislativa. Esto

crea, ciertamente, un problema, porque quizás el acreedor no considere la legislación aprobada como satisfactoria, lo cual entorpecería, sin duda, los desembolsos. Pero este riesgo debe aceptarse. La alternativa consiste en legislar antes de presentar los préstamos a consideración del directorio del BID y del Banco Mundial, lo cual, sin embargo, no garantiza la obtención de los préstamos.

Cuarta pregunta

Se mencionan varios defectos. A continuación se hacen algunos comentarios acerca de ellos.

a) La "radical" movilidad laboral

Saltan de inmediato dos preguntas. Primera ¿cuánto es radical? La respuesta a esta pregunta depende, claro está, a la vez, de otras tales como el plazo para cumplir el objetivo, los recursos disponibles y la magnitud del problema. Dada la ineficiencia del Sector Público, no sería de extrañar que, en promedio, aquello que hoy realizan cinco burócratas, mañana pudieran realizarlo cuatro, sin disminuir ni la cantidad ni la calidad de los servicios ofrecidos. Esto equivale a una reducción del 20%, es decir, aproximadamente 30.000 empleados públicos. Una meta de 25.000 no parece exagerada, aun cuando se asuma, como debe hacerse, la necesaria expansión del empleo público en ciertas dependencias públicas. Además, en el PAE existen recursos suficientes para financiar un ambicioso programa de capacitación para dar entrenamiento a los funcionarios públicos desplazados al sector privado.

Segundo, ¿por qué solo pensar en despidos para alcanzar la meta contemplada en el PAE III? Existen otras posibilidades, como por ejemplo, privatizaciones de tipo Cementos del Pacífico S.A. (CEMPASA) y Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA); además, una serie de tareas el Estado puede encomendarlas al sector privado, como la administración de clínicas periféricas (los empleados de las clínicas de Pavas y Tibás dejaron de ser funcionarios públicos) o la recolección de basura.

Lo importante es tener claro que el problema de la burocracia estatal es enorme y se agrava cada día más. Modalidades para alcanzar el mismo objetivo existen y son varias. La movilidad laboral no debe llevarse a cabo, claro está, solo por exceso de burocratización; otras razones -como la tecnificación del Sector Público- también la justifican.

b) Falta de definición en cuanto a un programa serio de reforma del Estado

¿Qué es "serio"? El doctor Doryan considera las medidas contempladas en el PAE III insuficientes e inadecuadas; por otra parte, el Gobierno, el BID y el Banco Mundial sí las consideran como un esfuerzo serio. ¿Qué hacer?

c) Falta acometer la transformación del sector productivo

Realmente es así. Sin embargo, las oportunidades están ahí: la reducción del proteccionismo, la liberalización interna, la apertura de los mercados financieros, la privatización de empresas estatales. La reconversión del sector productivo para aprovechar las nuevas oportunidades de la apertura de la economía puede llevarse a cabo con los recursos financieros de los cuatro préstamos del Banco Mundial y del BID. Los fondos adicionales para conceder créditos, así como para realizar programas de entrenamiento de mano de obra, además de la disminución de las tasas de interés, gracias a la reducción de las pérdidas del Banco Central y de la capitalización de los bancos estatales, todos ellos son elementos importantes para avanzar en pos de la transformación del sector productivo. Pero no es lógico esperarlo todo de un PAE. Otros esfuerzos son indispensables. Todavía falta mucho, sin duda, para modernizar la economía nacional. Si se logra alcanzar los objetivos contemplados en el PAE y se da el uso adecuado a los recursos de los cuatro préstamos, el avance será considerable.

ch) La política social como residuo de la económica

Aquí se cae en el error de exigir o esperar demasiado del PAE III y los préstamos conexos. Las medidas de política económica contempladas en estos préstamos son solo una parte del esfuerzo general del Sector Público. Esto no debe desconocerse. Algunos ejemplos al canto: los programas sectoriales de educación elemental (BID/Banco Mundial), de salud (Banco Mundial), de transportes (Banco Mundial) y de agricultura (Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario, PASA, con el Banco Mundial), la sustitución de la cesantía, las modificaciones del Código de Trabajo, la continuación del programa de vivienda de interés social y, más recientemente, el programa de desarrollo social impulsado en tres países latinoamericanos por el BID. Estos programas ponen en evidencia el papel importante que también se da, en la actualidad, a la política social. Sin embargo, cada quien puede definir "residuo" a su manera.

Quinta pregunta

En cuanto al destino de los recursos del PAE III se cae en una cierta confusión. El destino de los recursos de un PAE no se negocia con el Banco Mundial. Esto no forma parte del contrato del préstamo. Así aconteció en las anteriores oportunidades. Esta decisión la toma el país lo que da mayor flexibilidad al ejercicio de la democracia parlamentaria.

Existen dos posibilidades:

a) Llegar a la negociación política en la Asamblea Legislativa para decidir el destino de los colones cuando se aprueba el préstamo;
b) Que la discusión, en la Asamblea Legislativa, se lleve a cabo cada vez que el Ministro de Hacienda presente un proyecto de presupuesto en el cual se incluyen los fondos provenientes del PAE.

Es decir, será siempre en la Asamblea Legislativa en donde se decida el destino de los fondos. Y esto es lo correcto en una democracia.

Que los dólares "probablemente" se usarán para promover las importaciones, depende de la política económica de la próxima administración. Ella y no la actual realizará todos los desembolsos y ella decidirá -mediante la debida programación monetaria- cuál es la inflación aceptable y cuál el nivel de las reservas monetarias internacionales conveniente.

Sexta pregunta

El programa es técnicamente débil. Primero, no hay ninguna obligación de hacer los desembolso en dos años. El país tardó tres años para desembolsar el PAE II. Ciertamente, el programa es complejo. No podría ser de otra manera. Excepto cuando se hace un planteamiento como el hecho por el PLN en COREC II. Pero sucede que la condicionalidad ahí aceptada es suficiente solo para un préstamos de treinta millones de dólares y no para uno de ciento ochenta millones de dólares.

Dos elementos deben tenerse presentes:

(i) Muchos de los objetivos de un programa de ajuste estructural que podía lograrse sin necesidad de aprobación de la Asamblea Legislativa ya se han incluido en los PAE I y II (desgravación arancelaria, cambio de la política crediticia y monetaria). Es más, en el caso del PAE III, buena parte de lo que podía hacerse sin pasar por la Asamblea Legislativa (desgravación arancelaria) ya se completó.

(ii) La organización institucional y jurídica del país es compleja y complicada, hecho que dificulta la aprobación de las leyes en el seno de la Asamblea Legislativa. Pero ¿cuál otro camino queda abierto, cuando los próximos pasos requieren modificaciones legales o aprobación de nuevas leyes? No obstante el PAE III no es técnicamente débil en el sentido de ser incoherente, ya que los medios se adecuan a los fines.

Realizar ciertos estudios previos para basar la acción en sus resultados no parece tampoco, razón suficiente para afirmar que el programa sea técnicamente débil. Actuar sin estudios si sería objetable.

Sétima pregunta

El endeudamiento externo del país ha llegado a su límite, aproximadamente el 50% del PIB. Por consiguiente, cada nuevo endeudamiento debe considerarse con mucho cuidado. Y el país debe examinar la productividad marginal de cada préstamo y cuáles son las alternativas disponibles antes de tomar las decisiones.

Pero deben tenerse presente dos consideraciones:

(i) Los préstamos para proyectos y para sectores tienen también condicionalidades relacionadas con las políticas económicas y sociales. No están exentos de ellas. La política tarifaria o el financiamiento de la enseñanza superior son temas que inevitablemente surgirán cuando se discutan préstamos para el sector energía o el educativo.

(ii) El elemento tiempo es importante. Si la nueva administración desea proponer nuevos préstamos al BID y al Banco Mundial, no serán aprobados por la Asamblea Legislativa antes del segundo semestre de 1996. Los desembolsos se llevarán a cabo, en el mejor de los casos, durante el primer semestre de 1997. Además, el partido que se halle en la oposición en el próximo gobierno, tendrá escaso interés en aprobar préstamos al partido que rehusó apoyar los suyos.

Octava pregunta

El primer tema de este apartado ya fue comentado. En cuanto a las aclaraciones, evidentemente pueden hacerse para precisar el alcance de los compromisos y de las condiciones. Sin embargo, no parece posible, en este momento, plantear acciones que requieran ir de nuevo a la junta directiva del BID o del Banco Mundial para renegociar los cuatro préstamos.

Novena pregunta

Estas observaciones pueden ser válidas para próximos préstamos, no para el PAE III y los préstamos conexos, por cuanto estos ya fueron negociados y aprobados por el directorio del Banco Mundial y del BID.

Décima pregunta

El último párrafo presenta un planteamiento deficiente:

(i) No hay apertura de los bancos para "renegociar" los términos de los préstamos; sí la hay para hacer aclaraciones;
(ii) La actitud del Gobierno no ha dejado de ser flexible. El Gobierno ha planteado lo siguiente:

- Todos los desembolsos los hará la próxima administración,
- El destino de los fondos se discutirá en el seno de la Asamblea Legislativa en la próxima administración. En efecto, el destino de los fondos es una ley presupuestaria que puede ser modificada por simple mayoría de la Asamblea Legislativa.
- Todas las leyes principales contempladas en el PAE III podrían aprobarse en esta legislatura si el PLN estuviera dispuesto; así, el "costo" político de su aprobación recaería sobre esta administración y no sobre la próxima.
- Podrían complementarse los documentos de los cuatro préstamos con cartas o notas aclaratorias, según sea el caso.

Según el criterio de cada quien, evidentemente, se puede aun insistir en la "imposición" del Gobierno. Actuar a la tica es conveniente, siempre y cuando esto no signifique que los demás deban aceptar mis puntos de vista y que cuando esto no ocurra se diga que no se actúa a la tica.

Agosto de 1993

Bibliografía

Banco Mundial (1993) "The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy", Policy Research Report.

Castillo, Carlos Manuel (1992), "El PAE II es contrario al interés nacional", Periódico *La República*, 11 y 18 de julio.

CEPAL (1993), *Centroamérica: El camino de los noventa.*

Dirección General de Estadística y Censos (1992), "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples".

Dirección General de Estadística y Censos (1993), "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples".

Doryan, Eduardo (1992), "Diez preguntas sobre el PAE III", Periódico *La Nación*, 24 de julio.

FUCE (1992), "Reforma del Estado Costarricense: Plan de Acción Sectorial y Reducción del Empleo", mimeo, abril.

Grindle, Merilee S. y Thomas, John W. (1991), *Public Choices and Policy Changes. The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Johns Hopkins University Press.

Haggard, Stephen y Webb, Steven B. (1993), "What Do We Know about the Political Economy of Economic Reform", *The Workd Bank Research Observer*, vol.8, No. 2, julio, p. 143-168.

Khan, Azizh Ralman (1993), "Structural Adjustment and Income Distribution. Issues and Experience". Internationa Labour Office.

Levy, Brian (1993), "An Institutional Analysis of the Design of Sequence of Trade and Investment Reform", *The World Bank Economic Review*, vol.7, No. 2, mayo, p. 247-262.

Lizano, Eduardo (1990), *El Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica, Serie Estudios 6.

Lizano, Eduardo (1992), *Costos del Ajuste*, Alajuela: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).

MIDEPLAN (1993), "Asignación de Recursos del Programa de Ajuste Estructural (PAE III)", enero.

MIDEPLAN (1993), "Costa Rica: Balance del Ajuste Estructural 1985-1992".

MIDEPLAN (1993), "Del Programa de Movilidad Laboral y la Reforma del Estado", mimeo. mayo.

MIDEPLAN (1993), "Documentos Fundamentales del Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III)", enero.

MIDEPLAN (1993), "Programa para el Perfeccionamiento del Modelo Social Costarricense", mimeo, junio.

Nelson, Joan, ed. (1990), *Economic Crisis and Policy Choice, The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press.

Organización Internacional del Trabajo (1992), "Estabilización, ajuste estructural y políticas sociales en Costa Rica: el papel de los programas compensatorios. Proyecto Interde-partamental sobre Ajuste Estructural". *Documentos Ocasionales* 1.

Partido Liberación Nacional, "Planteamiento acerca del PAE III, Fracción PLN ante COREC II".

Rivera, Luis A. (1993), "Del Programa de Movilidad Laboral y la Reforma del Estdo", mimeo, mayo.

Thomas, Vinod et al. (1991), *Restructuring Economies in Distress, Policy Reform and the World Bank*, Oxford University Press.

Waterburg, John (1989), "The Political Management of Economic Adjustment and Reform", en Joan Nelson, ed., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, US-Third World Policy Perspectives, No. 12, 1989, p. 39-56.

World Bank (1986), "Structural Adjustment Lending: A first Review of Experience", Report 6409. Operations Evaluation Department.

World Bank (1988), "Adjustment Lending. An Evaluation of Ten years of Experience". *Policy and Research Series* No. 1.

World Bank (1990), "Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth", *Policy and Research Series* No. 14.

World Bank (1991), *World Development Report 1991*. Nueva York: Oxford University Press.

World Bank (1993), "Loan Agreement, Third Structural Adjustment Loan between Republic of Costa Rica and International Bank of Reconstruction and Development", mimeo.

Zuvekas, Clarence Jr. (1992), "Costa Rica, the Effects of Structural Adjustment Measures on the Poor, 1982-1990", AID, *Staff Working Paper* No. 5.

ANEXO No. 1

Encasillamiento

Noviembre de 1992

Se ha vuelto a poner de moda el hábito de encasillar a las gentes, es decir ponerles etiqueta. En tiempos no muy lejanos esa fue una costumbre bastante generalizada. Saltan a la mente expresiones tales como "protestante", "comunista", "hijo natural", "cepalista". Todas ellas tienen la misma connotación peyorativa. Se busca desacreditar a las personas y descartar las ideas mediante el expediente de ponerles una etiqueta cuya implicancia es clara: se trata de algo o alguien inconveniente, deleznable, malo. Así se economiza tiempo, por cuanto no hay necesidad de parar mientes para determinar, indagar o analizar si aquello sirve para algo, si tiene algo de positivo. Se crea, así, una verdadera jerigonza en torno a ciertos términos y conceptos.

En el casillero que figura en la siguiente página se presenta una enumeración sobre el posible contenido de un casillero de opciones socio-económicas. Se incluye más de un centenar de ellas y no se pretende, en modo alguno, ser exahustivo. Como puede observarse, la posibilidad de escoger es suficientemente amplia.

Ahora bien, el encasillamiento plantea dos problemas importantes. De una parte, la construcción del casillero. De otra, la adjudicación a cada quien de su respectiva etiqueta para ubicarlo en uno de los compartimientos del casillero.

1. El casillero

La construcción del casillero plantea, a la vez, ciertas dificultades. Surgen dos interrogantes.

A. En primer lugar, en un momento dado, ¿cuáles casillas se toman en cuenta y cuáles no? Así, por ejemplo, en el casillero que se acompaña no se incluyeron conceptos tales como **cameralismo, crematística y chartismo**, que bien hubieran podido encontrar un lugar en él. Sin embargo, se consideró que en la actualidad era preferible dejarlos por fuera. Por otra parte, establecer los linderos de cada casilla no es una tarea sencilla, puesto que entre las diversas casillas existen

Casillero de opciones socio-económicas

autarquía
capitalismo
capitalismo alpino
capitalismo americano
capitalismo burocrático
capitalismo corporativo
capitalismo democrático
capitalismo estatal
capitalismo gerencial
capitalismo gerencial competitivo
capitalismo gerencial cooperativo
capitalismo liberal
capitalismo mixto
capitalismo modificado
capitalismo monopólico
capitalismo original
capitalismo personal
capitalismo primitivo
capitalismo salvaje
capitalismo subdesarrollado
catolicismo social
cepalismo
chicago boys
chi-chi boys (Chicago-Chile)
colbertismo
colectivismo
colectivismo marxista
colonialismo
comunismo
comunismo pleno
conservadurismo
cooperativismo
corporativismo
darwinismo social
democracia cristiana
democracia social
dependencia
desarrollismo
economía administrada por trabajadores
economía campesina
economía centralmente administrada
economía centralmente planificada
economía constitucional
economía corporativa
economía de las decisiones públicas
economía de empresa
economía de mercado
economía de subsistencia
economía de trueque
economía del bienestar
economía escolástica
economía informal
economía institucional
economía libre
economía manchesteriana
economía mixta

economía neoclásica
economía ortodoxa
economía planificada
economía política radical
economía social de mercado
economía solidaria
economía vulgar
esclavitud
estado benefactor
estatismo
estructuralismo
facismo
feudalismo
gremialismo
humanismo económico
humanismo integral
imperialismo
individualismo
individualismo radical
intercambio desigual
intervencionismo estatal
intervencionismo liberal
laissez-faire
laissez-faire utópico
leninismo
liberalismo
liberalismo burgués
liberalismo clásico
liberalismo democrático
liberalismo individualista
liberalismo manchesteriano
liberalismo racionalista
liberalismo sin freno
liberalismo social
marxismo
marxismo-leninismo
materialismo dialéctico
mercantilismo
nacional socialismo
nacionalismo
neo-capitalismo
neo-cepalismoneo-colonialismo
neo-conservadurismo
neo-estructuralismo
neo-liberalismo
neo-marxismo
ordo-liberalismo
paleoliberalismo
planificación
planificación central
planificación democrática
planificación indicativa
proteccionismo
social cristianismo
social democracia
social democracia remozada
socialismo
socialismo cristiano
socialismo de cátedra
socialismo de mercado
socialismo democrático
socialismo fabiano
socialismo marxista
solidarismo
ultraliberalismo
utilitarismo

claroscuros lo cual dificulta la construcción; o quizás habría que pensar en hacer subdivisiones dentro de algunas casillas. Todo lo anterior pone en evidencia las dificultades técnicas (definiciones) y los juicios de valor (inclusiones y exclusiones) que surgen al construir un casillero.

B. Además de los problemas de carácter estático, se presentan otros de naturaleza dinámica. En el transcurso del tiempo, la mente humana inventa y crea nuevas opciones socio-económicas y deja caer en desuso algunas de las existentes. En otras palabras, el tamaño y la composición del casillero se modifican con el pasar del tiempo, gracias a la experiencia acumulada y a los nuevos conocimientos.

C. La ventaja principal de disponer de un casillero es economizar tiempo. Efectivamente, el definir ("Fijar y enunciar con claridad y exactitud la significación de una palabra. Delimitar, fijar o explicar la naturaleza de una persona o cosa", Diccionario VOX) las cosas, los conceptos, las personas, permite referirse a ellos sin necesidad, cada vez, de explicar sus características propias. Así, cuando se usa el vocablo **avión** o **lápiz**, no hay necesidad, por lo general, de caracterizarlos. Por consiguiente, definir permite ordenar, clasificar, encasillar, etiquetar y, por ende, utilizar las palabras referidas a cosas, conceptos y personas, sin necesidad de volver a enumerar sus características.

CH. Ahora bien, algunos casilleros son de fácil construcción. Por ejemplo, un casillero de herramientas (formón y alicate), otro de colores (rojo y amarillo), o bien, uno de actividades profesionales (abogado y médico). Sin embargo, aun en los casos mencionados hay ciertas ambigüedades, pero, en general, existe acuerdo básico sobre las definiciones. En cambio, en cuanto al casillero al que se refiere este anexo, la situación es con mucho más difícil e incierta. Conceptos tales como "capitalista", "socialista" o "cepalista" -únicamente para men-

cionar algunos ejemplos al vuelo- ponen en evidencia cuán frágiles son las definiciones. Por ello, tomar en consideración las vertientes, las corrientes y los matices es inevitable. Esta circunstancia dificulta bastante la construcción del respectivo casillero.

2. Los encasillados

Una vez construido el casillero, con mayor o menor dificultad, ¿cómo se encasilla a las personas? ¿Cuál es el propósito del encasillamiento? ¿Qué obstáculos y problemas presenta el colocar etiquetas?

A. Básicamente, a las personas se las encasilla de acuerdo con dos criterios principales: su manera de pensar y su forma de actuar. Este procedimiento permite ubicar a cada quien en una casilla y ponerle la etiqueta respectiva.

B. La finalidad del encasillamiento puede ser de diferente naturaleza.

   (i) Un fin válido, cual es el de economizar tiempo, tal como se explicó anteriormente.
   (ii) Un propósito indigno. En este caso, colocar una etiqueta tiene un fin peyorativo. Se busca descartar una idea, un planteamiento o una sugerencia sin someterlos a debido estudio y análisis; o bien, de marginar o estigmatizar a alguna persona, sin tomarse la molestia de considerar sus puntos de vista. Esta segunda finalidad representa un grillete al libre pensamiento. Expresiones tales como "calderonista", "comunista", "hijo natural", "protestante" y, en la actualidad, "neo-liberal", se han utilizado con este propósito. Es el camino de la intolerancia, es decir, la decadencia.

C. El encasillamiento presenta dificultades, a veces, serias.

a) El casillero se modifica en el transcurso del tiempo: algunas casillas desaparecen y otras nuevas surgen. Además, las personas cambian de manera de pensar. Por ello, alguna persona que hoy calza en la casilla "X", mañana deberá ser colocada en la casilla "Y" y pasado mañana en la "Z". Es más, alguna persona bien podría colocarse en más de una casilla o no calzar en niguna de ellas del todo.

b) Cuando el encasillamiento y el colgar etiquetas se usan peyorativamente para enviar a alguien al ostracismo, entonces se crea un obstáculo adicional para el progreso. Aquel a quien se pone determinada etiqueta es considerado como malo o inconveniente y nada bueno puede esperarse de él. Por el contrario, la historia y la realidad indican la necesidad de contar con el mayor número posible de ideas. La pluralidad de puntos de vista resulta indispensable. Por ello, es un mal síntoma el que aparece en una comunidad, cuando, como acontece en el seno de la costarricense, se pone en práctica el encasillamiento con propósitos peyorativos.

ANEXO No. 2

Ragnar Nurkse y la movilidad laboral

Setiembre de 1991

1. Para quienes estudiábamos economía en los años cincuentas, los planteamientos de Ragnar Nurkse, el famoso economista oriundo de Estonia, siempre fueron fuente de inspiración. Algunas de sus ideas eran elaboradas; algunas de sus sugerencias fueron apenas pergeñadas. Pero ambas resultaban tema de largas e importantes discusiones. Su obra más conocida, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, (1952, editada posteriormente en español por el Fondo de Cultura Económica), se originó en una serie de conferencias dictadas en el Instituto Brasileño de Economía.

2. Una de sus ideas se refería al llamado "desempleo disfrazado".[1] Con mucha frecuencia, en las zonas rurales de los países subdesarrollados -consideraba Nurkse- se encuentra una situación en que es posible prescindir de una parte de la población aparentemente empleada, sin por ello reducir la producción. En otras palabras, para el autor, una parte de los trabajadores tiene una productividad marginal igual a cero, es decir, no aporta nada a la producción. Estos trabajadores parecen estar empleados, pero en realidad están desempleados. Pero ello no se palpa a primera vista, de ahí el adjetivo "disfrazado".

3. Este concepto de desempleo disfrazado, de Nurkse -es importante recordarlo- difiere del de Joan Robinson.[2] Para ella, el desempleo disfrazado se da cuando un trabajador, por falta de oportunidad de trabajo, se ve forzado a dedicarse a una acti-

---

1 Capítulo II de su obra *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, (1952). Los economistas latinoamericanos no estuvieron ausentes del debate suscitado por el tema. Para muestra, un botón: Alfredo Navarrete e Ifigenia de Navarrete: "La subocupación en las economías poco desarrolladas". *El Trimestre Económico*, octubre-noviembre 1951. Publicado en inglés en *International Economic Papers* No .3, 1953, con el nombre "Underemployment in Underdeveloped Economies".

2 Joan Robinson acuñó el concepto *disguised unemployment*, en sus obras *Essays in the Theory of Employment* e *Introduction to the Theory of Employment*, ambas de 1937.

vidad cuya productividad es inferior a la de su ocupación normal. Para la señora Robinson, este fenómeno acontece debido a la insuficiencia de la demanda efectiva, lo cual genera una demanda inapropiada de trabajo y da origen al desempleo, tanto al abierto, reflejado en las estadísticas laborales, como al disfrazado, no contemplado en ellas. La solución de Joan Robinson, como es sabido, consiste en aumentar la demanda efectiva siguiendo las recomendaciones de Keynes. Para Nurkse el desempleo disfrazado, en los países pobres, no se debe a la insuficiencia de la demanda efectiva, sino a la falta de medios de producción complementarios (bienes de capital, infraestructura) y de conocimientos. Así, para Robinson se trata de un problema coyuntural; para Nurkse, de uno estructural.

4. Para Nurkse, la solución consiste en sacar provecho de la situación calamitosa. Se trata de utilizar el desempleo disfrazado para construir obras de infraestructura, tales como caminos, diques, obras de avenamiento y drenaje. Así podrían aumentar la producción y el empleo de manera real y no aparente. Claro está que habrá de impedirse el aumento del consumo **per cápita** de las personas que permanecen dedicadas a la producción agrícola, a fin de disponer de suficientes alimentos para quienes se dedican a construir las obras de infraestructura. El costo de estas obras sería ínfimo: el salario de los antiguos desempleados sería financiado por la producción agrícola invariable, por cuanto habría desempleo disfrazado y la tecnología para construir las obras de infraestructura utilizaría intensamente mano de obra (*labour intensive*) así no habría mayor gasto en bienes de capital. Se produciría, sin embargo, un gasto adicional, cual es organizar y dirigir las obras, es decir capacidad gerencial, elemento muy escaso en los países en vías de desarrollo.

5. En el caso de Costa Rica, el desempleo disfrazado no parece constituir una característica de las zonas rurales. En efec-

to, más bien hay síntomas claros de una relativa escasez de mano de obra. Por ejemplo, los finqueros, para asegurarse la disponibilidad de trabajo, se ven forzados a construir viviendas, a suministrar servicios de transporte de los centros urbanos a las fincas, además, es necesario echar mano de inmigrantes y en las zonas urbanas es difícil conseguir servicio doméstico, generalmente de origen rural. Todo ello ha ocasionado migraciones internas de ciertas zonas rurales de un desarrollo insuficiente (Guanacaste) a otras en franco proceso de expansión (Limón).

6. El problema en Costa Rica se presenta más bien en el Sector Público. En este sector sería posible disminuir el empleo sin perjudicar ni el suministro de servicios ni la producción de bienes. Se da una situación de desempleo disfrazado. Las razones para explicar este fenómeno son varias y giran en torno al crecimiento de un Estado intervencionista y del clientelismo político-electoral de los partidos políticos en su afán proselitista. La formación de poderosas organizaciones sindicales (magisterio, puertos, ferrocarriles, servicios médicos, entidades bancarias, suministro de electricidad, etc.) en el Sector Público, ha reducido grandemente la flexibilidad del mercado laboral.

7. El problema del empleo y de los salarios en el Gobierno Central es álgido. La evolución de los salarios reales pone de manifiesto, que mientras los del Sector Privado y los de las instituciones autónomas -desde 1986 y 1987- sobrepasan los niveles de antes de la crisis de comienzo de la década de los años 80, los del Gobierno Central, aun hoy día, están por debajo de los de 1978-1979. El esfuerzo por resolver el problema fiscal ha erosionado el salario real, en vez de reducir el volumen de empleo. Es más, el empleo del Sector Público ha aumentado aproximadamente en un 10% en el período 1986-1990. Las consecuencias nocivas no se han hecho esperar:

(i) los gastos en inversión pública han disminuído, lo cual afecta la posibilidad de desarrollo económico y social del país;
(ii) los gastos variables (combustibles, materiales escolares, medicinas) no han podido mantenerse en niveles satisfactorios, lo cual reduce la "eficiencia" de los servicios suministrados por el Gobierno;
(iii) la calidad de los funcionarios públicos disminuye, dada la emigración de los más calificados al Sector Privado o a otras instituciones en el Sector Público. Todo ello perjudica al país.

8. La alternativa de aumentar los ingresos del Gobierno en cinco ó seis puntos del PIB, a fin de llevar los salarios reales de los funcionarios públicos a los niveles de 1978-1979, no es viable en la actualidad, dado el estrujamiento adicional al cual habría de someterse al Sector Privado y las repercusiones negativas que se producirían en el ritmo de crecimiento. Las posibilidades son dos:

(i) mantener los salarios reales en los niveles deprimidos actuales con las consecuencias ya apuntadas o
(ii) reducir el empleo público y asi poder mejorar los salarios del Gobierno, sobre todo los "gerenciales", para aumentar la "eficiencia" del Gobierno y contribuir mejor al proceso de desarrollo económico y social.

9. Si en promedio las labores realizadas hoy por cinco funcionarios, pudieran ser hechas mañana por cuatro, el desempleo disfrazado equivaldría al 20% del empleo público. Como el número de funcionarios públicos en el Sector Público "ampliado" es de aproximadamente 160.000, el desempleo disfrazado alcanzaría alrededor de 32.000 personas. Esta cantidad -dicho sea de paso- es inferior a la que se ha mencionado recientemente, cuando se ha abordado el tema de la llamada "movilidad laboral". Se trataría, así, de traspasar ese número de funcionarios cuya productividad marginal es de cero y

que, por tanto, no aportan a la producción nacional, al Sector Privado, en donde su trabajo sí contribuirá a aumentar el producto nacional bruto.

10. El traslado de 32.000 personas del Sector Público al Sector Privado exigirá la creación de nuevas oportunidades de trabajo en este último; sin embargo, no por el mismo número. En efecto, una parte de las actividades, programas o empresas a cargo del Estado o propiedad de este pueden trasladarse al Sector Privado, como nuevo administrador o nuevo propietario. Si, de una parte, la mitad de la disminución del empleo público se originara en el proceso de "privatización" y, de otra parte, el Sector Privado pudiera realizar el mismo trabajo con el 40% menos de personal que el Sector Público, entonces habrían de buscarse nuevos empleos para 6.500 personas (o sea, 16.000 x 0.4). Así, el aumento del empleo en el Sector Privado debería ser entre 22.000 y 23.000 plazas, de las cuales 16.000 serían por transferencia directa y 6.500, por el proceso de "privatización". En un programa de tres años, sería necesario crear, cada año, 7.500 nuevas plazas de trabajo en el Sector Privado.

11. ¿Qué significado tendría la creación anual de una cantidad semejante de plazas en el Sector Privado? En el período 1986-1990 se creó un promedio anual de 45.000 nuevos empleos lo cual representaría un esfuerzo adicional de aproximadamente 16%. El empleo anual en el Sector Privado debería crecer alrededor de 52.500 nuevos puestos en vez de 45.000. La inversión promedio para crear una nueva plaza de trabajo, en el período 1986-1990, fue de aproximadamente medio millón en colones, o sea, $4.000. Con lo cual crear 7.500 puestos de trabajo adicionales al año requeriría una inversión de $30 millones, siempre que la relación producto-capital se mantenga inalterada. El programa de ajuste estructural tendría, sin embargo, importantes efectos macroeconómicos: primero, el coeficiente de ahorro nacional tiende a

aumentar; segundo, la relación producto capital mejora, es decir la inversión de cada colón genera una mayor producción, y tercero, el PIB crece más rápidamente. De todo lo anterior se colige que el esfuerzo nacional no parece estar fuera de lo posible. El país contaría, además, con los recursos del PAE III para financiar el esfuerzo de inversión de alrededor de $90 millones en tres años.

12. Un programa de esta naturaleza tiene una serie de costos adicionales, a saber:

    a) Mantenimiento de los trabajadores desplazados durante ocho meses por concepto de prestaciones sociales. Como el salario promedio anual de cada trabajador es de ¢420.000, el costo por trabajador sería de ¢280.000 y, para 11.000 trabajadores al año, de ¢3.100 millones.

    b) Apoyo a las empresas que den empleo a los trabajadores desplazados: el Gobierno les otorgaría un subsidio equivalente al 50% del salario durante seis meses, lo cual equivaldría a ¢105.000. El costo para 7.500 exfuncionarios sería de ¢800 millones.

    c) Entrenamiento. La mitad de los trabajadores serían entrenados directamente por las empresas y ellas sufragarían el costo. La otra mitad sería entrenada por instituciones públicas a un costo de ¢10.000 mensuales por cada trabajador o sea, ¢60.000 por trabajador. El costo para la mitad de los 7.500 trabajadores sería de ¢225 millones.

    Así, el costo total por año sería aproximadamente de ø4.100 millones, o sea, $84 millones en los tres años del programa. Los fondos podrían ser tomados de los recursos del PAE III.

13. Las economías anuales para el Sector Público, una vez concluído el programa, serían de más o menos ¢13.500 millones (32.000 empleados públicos cuya remuneración promedio anual es de ¢420.000).[1] Las economías obtenidas se destinarían, por partes iguales, a dos propósitos específicos. Primero, a mejorar los salarios de los servidores públicos, en especial a aquellos de niveles "gerenciales", a fin de acrecentar la "eficiencia" del Sector Público, y segundo, a financiar un programa de pequeñas obras públicas de infraestructura a cargo de juntas de vecinos y asociaciones de desarrollo de la comunidad, cuya prioridad sería la reparación, mejoramiento y mantenimiento de edificaciones escolares, acueductos rurales y caminos vecinales.[2] Estos dos programas perfeccionarían la "eficiencia" del Sector Público, aumentarían las oportunidades de empleo y tenderían a lograr cierta equidad en el desarrollo regional del país. Se trataría, en todo, caso no de suministrar pescado, sino, más bien, de enseñar a pescar.

---

1 No se toma en cuenta el ingreso adicional del Gobierno por concepto de la venta de empresas, que en todo caso no se destinará a sufragar gastos corrientes, sino a disminuir la deuda interna y asi aliviar el estrujamiento del Sector Privado por parte del Sector Público.

2 Véase John P. Lewis: "Designing the public work mode of anti-proverty policy", Capítulo IX de la obra compilada por Charles R. Frank Jr. y Richard C. Webb, *Income Distribution and Growth in the Less-Developed Countries*, The Brookings Institution, 1977.

ANEXO No. 3

Texto de los artículos del Dr. Carlos Manuel Castillo

LA REPUBLICA Domingo 11 de Julio de 1993

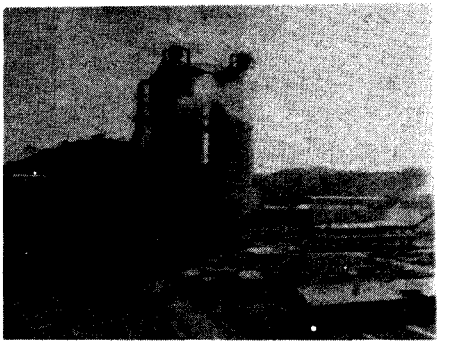
El PAE III es contrario al interés nacional

*CARLOS MANUEL CASTILLO

Es importante que la ciudadanía conozca los compromisos que la administración socialcristiana pretende imponerle al país, a cambio del Tercer Préstamo de Ajuste Estructural (PAE III).

Estos compromisos, llamados condiciones en el lenguaje del Banco Mundial, se dividen en tres grupos. El primero corresponde a las condiciones previas, que deben cubrirse antes de la firma del documento de préstamo. El segundo a las condiciones de efectividad que deben cumplirse después de la firma de dicho documento, para que pueda iniciarse el desembolso de los fondos. Y el tercero a las condiciones que deben satisfacerse, a fin de obtener cada una de las tres cuotas previstas para el período total del desembolso.

El PAE III comporta cambios de fondo para el país, en aspectos tan sensibles como el tratamiento de los servidores del Estado, el régimen aplicable a los servicios públicos básicos, el enfoque (solidario o asistencialista) de los programas de desarrollo social y el manejo de la relación con el petróleo.



Las condiciones previas impuestas por el Banco Mundial, como la promulgación de la Ley de Concesión de Obras Públicas y la de Privatización de Cementos del Pacífico (CEMPASA), ya se cumplieron.

Las condiciones previas ya se cumplieron. Entre ellas están la promulgación de la Ley de Concesión de Obras Públicas y la de Privatización de Cementos del Pacífico (CEMPASA) y de Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA), lo mismo que la adopción de cambios en el sistema financiero, como los que forzó el Banco Central, en cuanto a plazo mínimo para la capacitación de fondos del público por parte de los bancos privados.

Ahora hay que ver las condiciones de efectividad que propone el Gobierno. Una de ellas, de orden general, es el compromiso de no modificar ninguna condición adoptada con anterioridad, dentro del programa de ajuste estructural, que sea incongruente con sus políticas y objetivos, en opinión del Banco Mundial.

Hay otras dos condiciones de efectividad que deben verse con cuidado: la promulgación de la ley llamada de "Democratización Económica", y la de la ley denominada de "Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor".

En la primera se fortalece el régimen legal en que se apoya el Programa de Movilidad Laboral. Asimismo, se faculta a los órganos ejecutivos para i) privatizar las actividades secundarias o accesorias en los servicios públicos, ii) manejar los servicios públicos fundamentales mediante acuerdos de cogestión concertados con empresas privadas, y iii) operar los servicios públicos inalienables por medio de contratos de administración con empresas privadas.

La segunda ley deroga las normas que gobiernan la organización de las actividades comerciales y la regulación de precios. También deroga la Ley de Protección del Consumidor y las disposiciones referentes a la representación de casas extranjeras. Además, deja sin efecto las leyes y elimina a las organizaciones encargadas de regular las relaciones entre productores, industriales y exportadores como el Instituto del Café (ICAFE) y la Liga Agrícola e Industrial de la Caña (LAICA) que serían reemplazadas por normas e instituciones nuevas de "promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor", iguales o similares a las que crearon otros países latinoamericanos en los últimos años, siguiendo la experiencia de naciones industriales como Estados Unidos.

No hay condiciones que cumplir para el primer desembolso, que según lo previsto correspondería recibir a la actual administración.

En cambio, se establecen 17 condiciones para el segundo desembolso y 13 para el tercero, que se efectuarían en el próximo gobierno. De esas 30 condiciones cabe examinar tres en esta oportunidad.

Conforme con una de ellas, la Asamblea Legislativa promulgaría una ley que permita establecer compañías privadas de seguros en un máximo de 30 meses. Según otra, el Gobierno Central y las instituciones autónomas respectivas pondrían en ejecución un plan de "localización" de los programas sociales, levantando para ello un Registro de Beneficiarios de dichos programas. Una tercera condición prevé preparar un estudio y ejecutar un plan de acción para la "reforma del sector petrolero". Los términos de referencia del estudio tendrían que ser aceptados por el Banco Mundial, y el plan de acción debería basarse en sus resultados y en las recomendaciones del Banco.

Compromisos que no deben adquirirse

Es inconveniente subordinar la Agencia Nacional a un préstamo.

En la democracia costarricense, los cambios de fondo para el país se deciden después de un debate nacional. En cada caso, esto permite valorarlos en sí mismos y en sus relaciones con el resto del sistema nacional. Tal es el procedimiento que seguimos, así se trate del Plan Vial (1952), de la Ley de Fomento Industrial (1960), la Integración Económica Centroamericana (1962), el sistema financiero (1972) o la Sala Constitucional (1989).

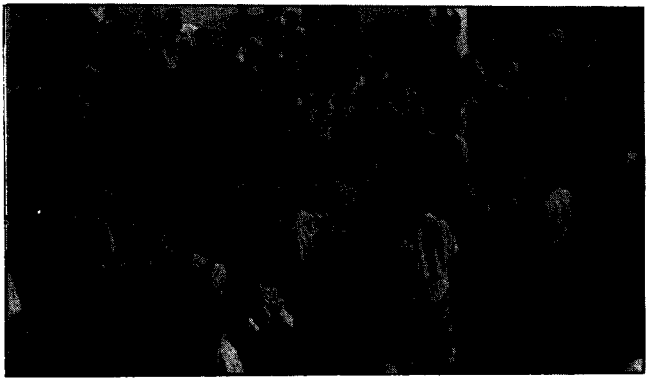
El PAE III comporta cambios de fondo para el país, en aspectos tan sensibles como el tratamiento de los servidores del Estado, el régimen aplicable a los servicios públicos básicos, el enfoque (solidario o asistencialista) de los programas de desarrollo social y el manejo de la relación con el petróleo. Por lo tanto, debe ser objeto de un debate nacional, ajeno por completo a la obtención de préstamo alguno.

Hay quienes dicen, especialmente entre los socialcristianos, que Liberación Nacional debe apoyar el PAE III porque el ajuste estructural empezó en los últimos gobiernos de nuestro Partido. Al decirlo, ignoran tres cosas:

Primera, que si bien el ajuste estructural forma parte del consenso ciudada-

Domingo 11 de Julio de 1993 - LA REPUBLICA/5C

Domingo



Hay otras dos condiciones de efectividad que deben verse con cuidado: la promulgación de la ley llamada de "Democratización Económica", y la de la ley denominada de "Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor"

Si se las compara con las del PAE III, las condiciones del PAE I y del PAE II son de una importancia menor. Una cosa es bajar el arancel a la importación y otra, muy distinta, poner el manejo del sector petrolero en manos de una empresa transnacional.

no, su expresión concreta y específica debe ser objeto, en cada caso, de una decisión nacional. Que hoy haya acuerdo en que el Banco Central deje de financiar las pérdidas del Consejo Nacional de Producción, no significa que lo haya mañana en cuanto a que los programas sociales se ejecuten con base en un registro de todos.

Segunda, que si se las compara con las del PAE III, las condiciones del PAE I y del PAE II son de una importancia menor. Una cosa es bajar el arancel a la importación y otra muy distinta, poner el manejo del sector petrolero en manos de una empresa transnacional.

Y tercera, que las circunstancias prevalecientes en el país cuando se tramitaron los PAES I y II, reducirán drásticamente los grados de libertad que teníamos. Hoy Costa Rica puede decir no a exigencias que antes hubo de aceptar para obtener el apoyo de los organismos financieros internacionales y de los países acreedores. Para comenzar, hoy no necesitamos los fondos del PAE III, pues, según la información que el propio Gobierno se encarga de repetir casi a diario, el monto de las reservas de divisas es más que suficiente para cubrir nuestras necesidades.

Ambigüedad en los enunciados de política y transferencia al Banco Mundial de facultades propias del Gobierno, constituyen una fuente de conflictos que es mejor evitar.

El documento de préstamo contiene varios enunciados de política gubernamental, que son imprecisos y no se concretan en condiciones específicas. Tal es el caso, por ejemplo, de la política de vivienda y del compromiso, ya mencionado, de no modificar ninguna de las medidas previamente adoptadas en el programa de ajuste estructural. Esto es siempre inconveniente, pero más aun cuando se trata de un contrato y cuando, como es obvio, resulta esencial especificar las obligaciones que adquiere el país, a fin de evitar malos entendidos e interpretaciones contradictorias durante la ejecución del préstamo.

Habida cuenta de estas ambigüedades, la solución que propone el Gobierno es dejar al Banco Mundial la facultad de decidir cómo deben entenderse los compromisos y cuál es, en cada caso, el alcance de las condiciones establecidas.

Lo menos que puede decirse de la propuesta es que si la aceptara, el país estaría renunciando a la posibilidad de tomar decisiones que, por su naturaleza y sus repercusiones, solo él puede formular, y trasladando al Banco una prerrogativa que rebasa, por mucho, la función que debe cumplir una institución financiera, aunque se trate aquí de un proyecto de política y no de inversión.

En estas condiciones, aumentaría significativamente la posibilidad de conflictos derivados de interpretaciones del Banco que el país podría no compartir. Tales conflictos serían en extremo inconvenientes por dos razones: una, los obstáculos que habrían de interponerse a una adecuada ejecución del préstamo; la otra, el deterioro que se produciría en la relación de Costa Rica con la institución multilateral, que inevitablemente afectaría las operaciones de crédito que fuere necesario negociar en el futuro.

Es insólito que un gobierno próximo a terminar, pretenda comprometer al siguiente.

Es bien sabido que las acciones principales de todo programa de gobierno se cumplen al principio y no al final de la administración. **Una vez adoptadas en la primera etapa, el resto del período constitucional se utiliza en actividades destinadas a consolidar y profundizar el programa.**

De un modo contrario por completo a este principio, el gobierno socialcristiano suscribe el PAE III ya en el último año de su mandato y trata de imponer al que sigue, nada menos que 30 de un total de 34 acciones por realizar. Esto, naturalmente, es del todo inaceptable para un partido que, como Liberación Nacional, no está de acuerdo con varias de ellas, acaso las más importantes, y que en menos de seis meses ganará en las urnas la dirección de los asuntos nacionales.

El Gobierno aduce que el ajuste estructural es un proceso que no termina con la administración actual y que debe continuar, sin interrupciones, en la siguiente. Si este es el caso, lo debido es constituir un consenso multipartidista que asegure la continuidad del programa. Lo indebido es, como lo hizo ya, decidir unilateralmente lo que conviene y lo que no conviene al país, establecer compromisos que van mucho más allá del término de su mandato y venir ahora a forzar a la Asamblea Legislativa para que apruebe aceleradamente cambios fundamentales en la institucionalidad de la República. Máxime que hace dos años, antes de negociar con el Banco Mundial, tuvo la oportunidad de buscar internamente los acuerdos necesarios, en el seno de la Comisión de Reforma del Estado que se constituyó al efecto y que el propio Gobierno se encargó de cancelar.

Carlos Manuel Castillo*

*** Ex Presidente del Partido Liberación Nacional.**
Ex presidente del Banco Central
Economista y Catedrático de la Universidad de Costa Rica.

6C/ LA REPUBLICA/ Domingo 18 de Julio de 1993

Domingo

Los compromisos del PAE III

II Parte

*CARLOS MANUEL CASTILLO

Los compromisos mencionados, que asumiría el país a cambio del PAE III, se agrupan a su vez en tres categorías, según su naturaleza. La primera es la reducción del Estado, que incluye el modelo de movilidad laboral y la focalización del gasto social. La segunda deroga las normas que gobiernan la organización de las actividades comerciales y la regulación de precios. Y la tercera es la privatización de funciones y empresas estatales, que comprende los servicios públicos (accesorios, fundamentales e inalienables), lo mismo que los seguros y el sector petrolero.

Privatizar RECOPE equivaldría a enajenar el abastecimiento de combustibles, a colocarlo de nuevo en manos extranjeras, a retroceder en un proceso que fue difícil y sigue siendo vital para el país.

La ley llamada de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor debe rechazarse. Básicamente porque no es costarricense, esto es, porque no surge de los procesos sociales propios del país.

Detener el despido de empleados públicos

En la ley llamada de Democratización Económica, el gobierno Socialcristiano busca consagrar un concepto de reducción del tamaño del Estado por medio de la movilidad laboral, sea del despido masivo de empleados públicos. El concepto y la práctica a que éste ha dado lugar, son simplistas porque centran la acción sólo en reducir la planilla, sin tomar en cuenta sus efectos sobre la necesidad, el volumen y la calidad de los servicios públicos. Son onerosos, porque el costo de cada despido significa un gasto relativamente alto, de recursos que podrían invertirse en aumentar la capacidad productiva de los despedidos. Son ineficaces, porque no reducen el número total de empleados públicos, que según los datos oficiales más bien aumentan, en un proceso de sustitución de afiliados de un partido político por los de otro. Y son injustos, porque mandan al desempleo a muchos costarricenses, sin darles oportunidad ni tiempo para prepararse, a fin de encontrar otras posibilidades de trabajo.

Parar el festival de bonos

La focalización del gasto social busca, según la explicación oficial, que los fondos lleguen a quienes de verdad los necesitan y que no se desvíen hacia quienes pretenden aprovecharse de ellos indebidamente. Se utilizan dos mecanismos: el Registro de Beneficiarios y el bono. Estos mecanismos tienen dos defectos, uno deleznable y otro fundamental.

El defecto deleznable es su uso con fines electorales, mediante la manipulación del Registro, para incluir como beneficiarios no sólo a los necesitados, sino también a los amigos del Gobierno, y mediante la distribución de los bonos entre quienes, necesitados o no, puedan aportar votos al Partido oficial. Claros y concordantes indicios de estas prácticas hemos visto últimamente en la conducta del candidato socialcristiano y de sus compañeros de la cúpula gobernante.

El efecto fundamental de la focalización radica, por la forma en que se aplica, en el resultado que produce. Para tener acceso a los programas sociales, es necesario formar parte del Registro de Beneficiarios. A su vez, para figurar en el Registro hay que tener características personales y familiares que concuerden con definiciones basadas en datos estadísticos de las encuestas de nivel de vida, aplicadas por los funcionarios encargados del programa. El efecto de todo esto es segregar a los costarricenses en dos listas, una de pobres, de los que no pueden valerse por sí mismos y necesitan las donaciones de los demás; y otra de los más afortunados, que son el resto de la población.

Regresaría así el país a conceptos y formas de manejar los programas sociales propios del Siglo XIX superados desde hace 50 años. Estaríamos en presencia de elementos perpetuadores de diferencias de clase que una sociedad solidaria, como la nuestra, debe terminar de erradicar en el plazo más corto posible. Los programas sociales deben servir para que los pobres salgan de la pobreza, no para condenarlos a permanecer en ella.

La modernización del comercio

La ley llamada de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor debe rechazarse. Básicamente porque no es costarricense, esto es, porque no surge de los procesos sociales propios del país. Es una copia de leyes de otros países que, a su vez, las copiaron de normas vigentes en los Estados Unidos. Ignora que en la nación del Norte, la política y el manejo de la promoción de la competencia surgen de realidades específicas distintas a las de Costa Rica y con más de 100 años de existencia.

En nuestro país, la organización del comercio y la regulación de los precios surgen también de realidades específicas. Como en el resto del mundo, estas normas sufren de numerosas imperfecciones que deben superarse con referencia a nuestras propias realidades y en respuesta a circunstancias cambiantes. Si tal referencia no se hace, podrían destruirse instituciones que deben preservarse y fortalecerse, pues constituyen verdaderos hitos en la formación de una sociedad que trata de progresar en el trabajo y la equidad.

Este es el caso de la Oficina del Café y de la Liga de la Caña, como se denominan familiarmente. Conforme al proyecto socialcristiano, ambas perderían sus funciones reguladoras de las relaciones entre productores, beneficiadores o ingenios y exportadores para reducirse a la investigación y promoción del desarrollo de las actividades cafetaleras y cañeras. Prevalecería entonces el principio de la libre competencia, que es lo que persigue el Gobierno, pero desaparecerían, entre grupos económicos importantes de la sociedad, entendimientos a los que costó mucho llegar tras prolongados conflictos y negociaciones. Son entendimientos determinantes del bienestar de miles de familias, de la equitativa distribución de los ingresos y del rendimiento productivo de estas actividades que es, precisamente, lo que busca el sistema costarricen-

Domingo 18 de Julio de 1993 - LA REPUBLICA/7C

Domingo

se.

Modernizar la regulación de precios

En Costa Rica, el marco normativo de la regulación de precios está constituido por la Ley de Protección del Consumidor y la autoridad administrativa del Ministerio de Comercio. La función reguladora del Consejo Nacional de Producción desapareció con la privatización de sus expendios.

Bien sabemos que este marco es defectuoso y que corresponde a realidades diferentes a las actuales. La Ley de Protección del Consumidor es igual, en lo básico, a la de Defensa Económica que se promulgó con ocasión de la guerra de Corea, a principios de los años 50, y los modelos de precios del Ministerio se refieren a las características del fenómeno inflacionario de los años 80.

Lo que debe hacerse es reformar y modernizar el marco normativo, a partir de la experiencia acumulada durante más de cuatro decenios, para adaptarlo a las realidades de hoy. No conviene derogarlo. Más bien debe conservarse como parte del instrumental de que dispone la comunidad para manejar, cuando sea necesario, el ajuste de los precios.

Ya sabemos que el equilibrio macroeconómico que conduce a precios estables es el mejor regulador. Pero también sabemos que ese equilibrio se pierde fácilmente, eventualidad en que contar con dichos instrumentos es importante, no para reprimir el ajuste de los precios pero sí para manejarlo, de modo que sea equitativo y no produzca distorsiones inconvenientes en las actividades productivas.

Los programas sociales deben servir para que los pobres salgan de la pobreza, no para condenarlos a permanecer en ella.

Servicios públicos y privatización

La ley llamada de Democratización Económica debe rechazarse, como se ha dicho, porque pretende consagrar el despido de los empleados públicos como fórmula para reducir el tamaño del Estado. Pero también porque, de aprobarse, daría carta blanca al Gobierno para privatizar todos los servicios públicos, desde los accesorios hasta los fundamentales y los inalienables.

En vez de presentar una ley general de privatización, el Gobierno debe decir, con anticipación, qué quiere privatizar. Hay que saberlo antes, porque aquí los servicios públicos, como la educación y la salud, están a cargo de instituciones estatales y tienen un efecto nivelador de las diferencias de clase. Abren el mundo de las oportunidades a quienes no las tienen y contribuyen, así, a preservar la sociedad solidaria.

Cualquiera propuesta para pasar esos servicios a manos privadas, debe entonces verse con cuidado, por las repercusiones que puede tener sobre el principio de equidad. Se trata, en general, de servicios que no deben prestarse con fines de lucro y cuya eficiencia puede mejorarse —¡hay mucho que mejorar!— sin necesidad de privatizarlos. La experiencia reciente indica que la privatización, en sí misma, resulta en una disminución del gasto público, pero que a menudo sólo conduce a grandes aumentos en las tarifas, sin que a ellos correspondan mejoras correlativas en la calidad de los servicios, lo mismo se trate de los teléfonos de Argentina que del agua potable en Chile.

Conocer antes la economía de los seguros

Si hubo acuerdo en la banca mixta, podría no haber razón de principio para oponerse a un sistema mixto de seguros, como propone el Gobierno. La oposición a la ruptura del monopolio estatal de los seguros encierra un elemento de temor frente a un Gobierno que, si pudiera, privatizaría todo en Costa Rica.

Considerada intrínsecamente, la ruptura del monopolio se presenta como una cuestión de principios, sin ninguna cuantificación de los efectos económicos que produciría tanto en el INS como en la economía nacional. La Comisión que hace algún tiempo formó el Gobierno para estudiar este tema, no recomendó la privatización. A partir de su informe, es necesario estudiar las repercusiones económicas de una posible ruptura del monopolio, para determinar costos y beneficios.

Cabría abordar en la forma de capacitar al INS para salir airoso del proceso de privatización que propone el Gobierno. Asimismo, debería determinarse cómo se manejarían las reservas, desde el punto de vista de la protección debida a los asegurados, y de su efecto en los procesos de inversión productiva de los que depende el desarrollo del país. Por último, habría que establecer un juicio sobre la posible participación de compañías extranjeras en el mercado nacional de seguros, basado en una apreciación de los costos y beneficios involucrados. Esto tendría relevancia en la elaboración de los textos finales del proyecto de Tratado Bilateral sobre Inversiones que se negocia con Estados Unidos. No es, pues, conveniente tomar la decisión de privatizar los seguros, como condición para el segundo desembolso del PAE III.

No a la privatización de RECOPE

La propuesta gubernamental de privatizar el abastecimiento de los combustibles, es en lo sustantivo contraria a los intereses del país, pero es también ofensiva por la forma en que se plantea. Dicen que se trata únicamente de efectuar un estudio. No mencionan el plan de acción que habrá de diseñarse y ejecutarse con base en ese estudio. Ni dicen tampoco que, tanto el estudio como el plan de acción, deben ser aceptables para el Banco Mundial.

Quienes conocemos cómo es y cómo actúa este Gobierno, sabemos ya de qué se trata. Los funcionarios del Banco Mundial prepararían los términos de referencia del estudio; el Banco contrataría a los consultores encargados de realizarlo, examinaría los resultados, les agregaría sus comentarios y de allí saldría el plan de privatización que, de antemano, estaríamos obligados a llevar a la práctica.

Costó mucho a los costarricenses tener el negocio del petróleo al servicio de fines nacionales. Primero, conocer a fondo enteramente contraria a los intereses costarricenses en que lo manejaban las compañías extranjeras, lo que se logró gracias al estudio dirigido por el Lic. Carlos Manuel Coto Albán. Segundo, cuando se instaló la refinería en Limón, poner el negocio en manos de una compañía independiente de aquellas, lo que se logró gracias a Hernán Garrón y a don Chico Orlich. Tercero, nacionalizar RECOPE, lo que fue posible gracias a Gastón Kogan y a don Pepe. Y cuando manejar el negocio eficientemente, objetivo realizado por el Dr. Roberto [illegible] y su equipo técnico en la Administración de Oscar Arias.

Falta todavía resolver algunos problemas. El principal es, acaso, que [illegible] al Poder Ejecutivo la posibilidad [illegible] lizar los excedentes de RECOPE [illegible] rrar el déficit fiscal. Pero la diferencia entre un sistema de abastecimiento de combustible en manos nacionales y un sistema en manos extranjeras, es enorme. Basta comparar las consecuencias de mucho más favorables que tendría en Costa Rica, con los términos onerosos y en ocasiones leoninos de los contratos que tienen los países vecinos con las compañías transnacionales.

Privatizar RECOPE equivale a enajenar el abastecimiento de combustibles, a colocarlo de nuevo en manos extranjeras, a retroceder en un proceso que fue difícil y sigue siendo vital para el país. Vital porque el funcionamiento y el crecimiento de nuestra economía seguirán dependiendo cada vez más del petróleo, aún en condiciones de un esfuerzo máximo por desarrollar nuestras fuentes de energía. Por esto, la [illegible] nacional en esta materia debe [illegible] siendo poseída del Gobierno de los costarricenses, en el marco internacional de cooperación con México y Venezuela formado durante el último [illegible] siglo. Es la única forma de mantener la actividad petrolera al servicio del desarrollo de Costa Rica.

Las consideraciones que debemos hacer, demuestran, fehacientemente, que con el PAE III no estamos ante [illegible] ple decisión de aprobar o rechazar un préstamo más. Estamos ante [illegible] to de transformación radical [illegible] tucionalidad del Estado, [illegible] ción costó muchos esfuerzos, [illegible] cios a dos generaciones de [illegible] ses. Si el Gobierno del Partido Social Cristiana pretende sustituir esa institucionalidad, para [illegible] tilizar un documento [illegible] para hacerlo sirva, como mínimo, [illegible] la democracia, someter el [illegible] tad de la ciudadanía.

Carlos Manuel Castillo*

* Presidente del Comité Ejecutivo del Partido Liberación Nacional. Expresidente del Banco Central Economista y Catedrático de la Universidad de Costa Rica.

ANEXO No. 4

Texto del artículo del Dr. Eduardo Doryan

LA NACION, sábado 24 de julio de 1993

Diez preguntas sobre el PAE III

Una sociedad que pierde la capacidad de reflexionar sobre su presente y de ser autocrítica pierde la posibilidad de construir el futuro. Hoy hay que avanzar en la dirección del cambio, pero con sabor nacional, prudencia y solidaridad social. Por ello parece útil plantearse y responder las preguntas claves sobre el PAE III.

EDUARDO DORYAN G.

1. ¿Qué es el proceso de cambio estructural y cuáles son las dos posiciones al respecto? En Costa Rica hay dos posiciones frente al proceso de cambio estructural. Una, que a mi juicio nos deja en el subdesarrollo, plantea que para hacer ese cambio se requiere: a) abrirse unilateralmente al mundo por medio de políticas agresivas de liberalización económica, b) fortalecer económicamente a los pudientes que serán el motor del desarrollo, c) debilitar al Estado para que deje de ser un equilibrador entre fuertes y débiles, d) pretender que mediante el goteo ("trickle down") parte de la riqueza pase de los de arriba hacia abajo, y e) compensar la concentración de la riqueza con políticas de focalización para mantener tranquilos a los más pobres con caridad y bonos. Esta es la esencia del pensamiento neoliberal.

La otra posición sostiene lo siguiente: a) hay que integrarse y no sólo abrirse al mundo; para ello se debe transformar el aparato productivo, crear una capacidad competitiva nacional y una cultura o mentalidad de desarrollo, b) la política económica y la política social deben ser una y para ello lo que se busca es una alta productividad basada en tecnologías ambientalmente sanas, que permita una política de salarios crecientes, c) el Estado debe ser ágil, eficiente y concertador, con alta capacidad de dirección y propulsor del consenso nacional necesario para salir del subdesarrollo, d) la política social debe centrarse en crear por medio de la educación y salud fuertes movilizadores sociales que saquen a la gente de la pobreza, y, e) la compensación social a los más débiles debe centrarse en dar empleo y capacitación para que la gente deje de ser pobre. Esta es la esencia del nuevo pensamiento socialdemócrata.

2. ¿Qué es entonces un PAE? Es un préstamo para apoyo de la balanza de pagos, de desembolso relativamente rápido, e incluye una Carta de Política de Desarrollo y un Contrato de Préstamo donde se estipulan las políticas, acciones y metas requeridas para cada desembolso. Un préstamo de ajuste estructural debería apoyar el proceso de cambio estructural. Dado que hay posiciones contrapuestas acerca del cambio que requiere Costa Rica y formas distintas en que se puede plantear un préstamo, es necesaria la discusión y el acuerdo nacional. En la Carta de Política de Desarrollo, el gobierno intenta esto; en el Contrato de Préstamo, algunos de sus puntos se alejan drásticamente del consenso nacional. He ahí un problema de fondo con el PAE III.

3. ¿Cómo es el PAE III? A pesar de que el PAE III es un préstamo de apoyo a la balanza de pagos, el gobierno lo solicita en momentos en que el Banco Central afirma que no hay problemas de balanza de pagos. El PAE III contiene acciones en reforma tributaria, pensiones complementarias, reforma presupuestaria, movilidad laboral, privatización de empresas públicas, apertura de monopolios públicos y prohibición de los privados, reformas financieras, eliminación de controles de precios, focalización del gasto social y cambios en los incentivos al comercio exterior. Consta de más de ocho leyes que deben ser aprobadas, otro tanto en planes de acción, despido de 25.000 empleados públicos y varias cláusulas de condicionalidad ambigua cuyo cumplimiento es condicion para cada uno de los tres desembolsos.

4. ¿Qué tiene de aceptable, qué le falta y qué le sobra al PAE III? Tiene de aceptable muchas cosas, como en materia tributaria, en reforma presupuestaria, mucho de la reforma financiera, de la modernización del SNE y de la política comercial externa. Al PAE III le sobra la radical movilización laboral que se propone y le falta, igual que al PAE II, un programa serio de reforma del Estado. Le falta acometer la transformación del sector productivo y le sobra una serie de compromisos unilaterales, como la apertura de seguros y la propiedad intelectual (del sectorial con el BID), que deberían ser parte de la negociación bilateral con los Estados Unidos o la multilateral en el seno del GATT. Finalmente, le sobra la concepción errónea de ver la política social como residuo de la económica.

5. ¿Es cierto que los recursos del PAE III se van a dedicar a cuestiones sociales? No. El PAE III es un préstamo negociado para apoyo a la balanza de pagos. Los dólares entran al Ministerio de Hacienda, que los vende al Banco Central. Este le da colones a Hacienda que o no los gasta para no presionar la inflación, o los incluye en los presupuestos para gastos no definidos. En el contrato de préstamo no hay ninguna condición que especifique en qué se van a gastar. Los dólares, por su parte, probablemente seguirán contribuyendo a promover la estrategia importadora en contra de las exportaciones.

6. ¿Es el PAE III técnicamente sólido y se podrán cumplir los compromisos? No. Por la forma en que fue diseñado y por la naturaleza de los compromisos adquiridos no es realista cumplir en dos años con la aprobación de tantas leyes complicadas, el despido de miles y miles de empleados públicos, la redacción, aprobación y aplicación de otras leyes y planes de acción que saldrán de los estudios que deben hacerse y cuyos resultados nadie conocerá sino después. Esto lo hace técnicamente débil.

7. A pesar de esto, ¿no es mejor tener la plata del PAE III que no tener esa plata? Depende. Es un préstamo, no una donación. Ese endeudamiento compite con otros préstamos que podrían hacerse con el propio Banco Mundial o el BID para infraestructura, educación o productividad.

8. ¿Qué opciones hay ahora, después de haber negociado mal con los organismos multilaterales? Varias opciones, entre ellas: La primera y más sensata, prescindir del PAE III y negociar con los bancos préstamos sectoriales y proyectos específicos de inversión como los de infraestructura, a la vez que el país se pone de acuerdo en avanzar en las leyes que por consenso se puedan impulsar; con ello se obtendría recursos externos pero para proyectos específicos y sectoriales, se avanzaría en la agenda del cambio estructural desde una perspectiva costarricense y se mantendría una vinculación provechosa con el exterior. La segunda opción es negociar con el Banco Mundial y con el BID un memorando de aclaraciones al margen, sobre las cláusulas más inconvenientes y de dudosa posibilidad de ser cumplidas, para atemperar sus alcances.

9. ¿Es posible explorar esas dos opciones desde la óptica de un organismo como el Banco Mundial? Antes no, pero hoy puede ser muy oportuno máxime a la luz del informe Wespenhams del Banco Mundial en que se señalan fallas técnicas en la estructuración de muchos de los préstamos y sugiere poner un cuidado extremo de ahora en adelante en mejorar el proceso de diseño, negociación y seguimiento de las operaciones tipo PAE. Con ello el Banco Mundial mostraría una apertura provechosa, corregiría el descuido técnico de este PAE y se pone a tono con la discusión interna en el Banco acerca de la forma (Informe Wespenhams) y del fondo (Informe de Desarrollo Mundial 1991) del apoyo a los países para el cambio estructural.

10. ¿Qué sigue ahora? Lo que sigue es una actitud flexible por parte del Gobierno para buscar una posición de interés nacional y no una imposición, una apertura por parte de los bancos para renegociar los términos, una disposición de la sociedad a discutir sobre estos temas y finalmente, que todos busquemos en qué podemos avanzar, pero a la tica. Es mejor hoy tomar aire para seguir adelante y no festinar algo que no está bien.