PN-ABF-676

SEMINARIO SOBRE POLITICAS ECONOMICAS
EN COSTA RICA

ESTILO Y COMPONENTES DE UN FUTURO PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL III

Jorge Guardia

San José, Costa Rica
Marzo, 1990

Estilo y componentes de un futuro Programa de Ajuste Estructural III

(Avance)

Lic. Jorge Guardia Q.

Introducción

1) Después de un arduo debate sobre la estrategia de desarrollo, Costa Rica se embarcó en un proceso bipartidista de ajuste estructural (PAE), auspiciado por el Banco Mundial. La idea central, según se expresa en la carta de política de desarrollo del Gobierno al Banco Mundial, era **reducir y luego eliminar las distorsiones para enfrentar con mayor flexibilidad las crisis de origen externo y lograr un crecimiento estable y sostenido.** El 16 de abril de 1985 se firmó el primer préstamo de Ajuste Estructural (PAE I) y tres años después, el 16 de diciembre de 1988, se concertó el segundo préstamo (PAE II). La ratificación legislativa en cada uno de ellos se produjo varios meses después.

2) Aunque los préstamos se tramitaron independientemente, sin asociar su condicionalidad ni desembolsos a futuros PAEs, en la práctica del Banco Mundial, aquí y en otros países, el Ajuste Estructural no se perfila como una sola operación comprensiva, sino como una serie de préstamos individualizados, abarcando cada uno aspectos distintos pero complementarios de un mismo proceso. Y la razón es lógica: no es políticamente posible ni administrativamente factible modificar toda la

estructura económica en un sólo programa.

3) El PAE I se extendió a varios aspectos de la economía nacional: reformulación de las políticas de exportación, comercio e industrialización para orientarlas a nuevos mercados y productos fuera de la región centroamericana; búsqueda de mayor eficiencia y productividad en el sistema bancario con el propósito de impulsar y fortalecer su estructura bancaria; expansión de la producción agrícola; promoción del acceso a la propiedad a nuevos grupos sociales, tanto en el área urbana como la rural; apoyo y asignación de recursos para facilitar el proceso de transición de las empresas hacia nuevas actividades; mejor administración del sector público, incluyendo mayor racionalización del gasto público; mayor movilización de recursos a través de reformas fiscales y aumentos de tarifas de servicios públicos; mayor selectividad y perfeccionamiento de la programación de las inversiones del sector público; y un manejo estricto de la deuda externa y control de nuevas contrataciones.

4) El PAE II fue menos ambicioso en su cobertura pero más incisivo en su penetración. Mientras que su predecesor únicamente redujo "el agua" del arancel proteccionista, el PAE II sí redujo el nivel de la protección nominal y efectiva, estableciendo una serie de medidas adicionales en el área de exportaciones, industrialización y comercio. También introdujo reformas al sistema financiero, mejoramiento de la administración del sector público y una nueva política de fijación de precios agrícolas, que si bien está lejos de auspiciar la determinación al consumidor de precios internacionales de mercado, por lo menos llama la

atención de productores, políticos y administradores sobre una de las principales distorsiones de la economía costarricense.

5) Muchas de las medidas propuestas en los programas I y II a la fecha se han cumplido total o parcialmente, contribuyendo a enrumbar la economía por senderos de mayor progreso y desarrollo. Se han notado cambios importantes en el crecimiento del PIB, las exportaciones no tradicionales, el desempleo y otras variables económicas. Su contribución más importante, sin embargo, es conceptual: en Costa Rica, aunque pocos comprenden los verdaderos alcances, pocos se oponen formalmente a la idea del Ajuste Estructural, siendo defendida -o por lo menos consentida- por los dos partidos políticos mayoritarios, algunas cámaras empresariales y sindicatos. Este momentum no debe perderse.

6) Pero hay aspectos de la economía nacional que no han dado muestras suficientes de mejoría: la balanza de pagos en 1989 cerró con un déficit de $350 millones, obligando a las autoridades a hacer serios ajustes para disminuir las importaciones y evitar un incremento fuerte en el tipo de cambio en 1990, lo cual posiblemente redundará en menor crecimiento de la producción y las exportaciones. Las finanzas públicas entraron de nuevo en crisis, según se detalla posteriormente, aumentándose considerablemente el déficit proyectado para 1990. El ajuste para evitar la desestabilización (inflación) también se hará sentir en el crecimiento del PIB, y el problema de la deuda interna, que supera los cien mil millones de colones, amenaza con desestabilizar permanentemente el presupuesto.

7) Las pérdidas del Banco Central, por otra parte, imponen en el sistema financiero una triple carga: emisión monetaria para pagar la deuda externa, emisión para satisfacer los intereses del cuantioso monto de certificados a corto plazo denominados y pagaderos en dólares que ha venido captando el Banco para aumentar sus reservas, y los bonos de estabilización monetaria. El Banco ha contribuído a aumentar las tasas de interés al verse obligado a recoger liquidez con emisión de nuevos bonos de estabilización, en un círculo vicioso que habrá forzosamente de romperse. Las tasas de interés han dejado de ser negativas para convertirse en super positivas en términos reales, afectando la inversión y el crecimiento a largo plazo.

8) La composición de las importaciones (mayor porcentaje de materias primas y bienes de capital que productos terminados) revela que a pesar de la reducción de aranceles y el incremento en las exportaciones de productos no tradicionales, persisten fuertes distorsiones y que el cambio estructural no se ha producido todavía. Es de esperar que el aumento de las exportaciones conlleve un incremento de las importaciones de materia prima, pero la misma idea del Ajuste Estructural asume que aumentaría la proporción de importaciones de bienes finales, más competitivos con la reducción arancelaria. Las exportaciones no tradicionales se mantienen a base de subsidios (Certificados de Abono Tributario CAT) y no de ventajas comparativas. El costo fiscal, obviamente, atenta contra la estabilización.

9) La estrategia económica del pasado revela graves inconsistencias y conflictos entre las políticas de estabilización

auspiciadas (o consentidas) por el FMI y las políticas de crecimiento planteadas por los gobiernos al Banco Mundial a través de los PAEs. Mientras que las primeras han establecido impuestos a las exportaciones y venta masiva de bonos para saldar el déficit fiscal, poniendo menos énfasis en reducción de gastos corrientes y aumento en la eficiencia del sector público, las segundas han tratado de orientarse en la dirección contraria, buscando reducir el costo de producción y el sesgo antiexportdor. Las primeras se han ocupado más del corto plazo , pero permitiendo acumular problemas como las pérdidas del Banco Central ocasionadas por la venta de bonos de estabilización monetaria, y la deuda interna del Banco Central, que han afectado la estabilidad hacia el futuro.

10) En este contexto, se ha observado otra limitación al diseño e implementación de los PAE en el limitado énfasis puesto en el saneamiento de las finanzas públicas y la eficiencia del sector público. A nivel macroeconómico permanecen muchas distorsiones (Duplicidad e ineficiencia estatal, baja contribución del gasto al crecimiento económico, alto costo de los servicios portuarios, discriminación en las tarifas, altas tasas de interés, cargas sociales etc), y a nivel macroeconómico el déficit fiscal, en vez de disminuir, mas bien ha aumentado.

11) En vista de estas circunstancias, y aprovechando el *momentum* antes referido, resulta indispensable concertar un nuevo préstamo de Ajuste Estructural, especialmente orientado a la racionalización del Estado, para consolidar el proceso de cambio y modernización de la economía costarricense. Para ello deberá efectuarse

una recapitulación de las reformas estructurales previstas y ejecutadas conforme a los PAEs I y II, (aspecto que se desarrollará en mayor detalle en la versión final de este trabajo), enfrentarlas a una definición clara del Ajuste y evaluar sus resultados, aspectos que también se desarrollarán en mayor detalle en la versión final de este trabajo. En este avance únicamente se tratarán los siguientes aspectos: **1)** *¿Por qué un* Programa Ajuste Estructural III?; **2)** Entorno económico y necesidad de ajustar la economía; **3)** Estrategia política del Ajuste y **4)** Contenido de las políticas y medidas concretas del PAE III. En la versión final se incluirá la Coordinación entre un PAE III y un Convenio de Facilidad Ampliada (CFA) con el FMI y un comentario general sobre los principales efectos económicos de un PAE III y un Convenio de Facilidad Ampliada.

1.-¿ Por qué un PAE III ?

12) A pesar del debate público que se ha producido en el pasado sobre el tema, es fundamental preguntarse por qué un nuevo préstamo de Ajuste Estructural si se han concertado dos operaciones semejantes con el Banco Mundial. La respuesta podría ser obvia para los versados en la materia y aquellos que han seguido muy de cerca el desarrollo económico de Costa Rica, pero no para los demás. La mayoría de las personas -incluyendo políticos, servidores públicos, consumidores, trabajadores y empresarios-, tienen una noción distorsionada del Ajuste y las oportunidades que representa una economía más eficiente y competitiva, abierta al comercio internacional. Mucho se ha hablado del monto y destino de los préstamos, pero poco se ha profundizado sobre su

significado. La discusión conceptual del ajuste estructual en Costa Rica ha estado, desafortunadamente, *reservé aux initiés*...

13) El sentido práctico de un nuevo préstamo de Ajuste Estructural es , para muchos, obtener nuevos recursos del Banco Mundial y contribuir a solucionar los problemas de balanza de pagos y déficit fiscal. En su visión estrecha pretenden persuadir al Banco Mundial para exigir lo menos posible en términos de condiciones , a cambio de otorgar el mayor monto de recursos. No comprenden, desafortunadamente, el sentido cualitativo del Ajuste.

14) Ajuste Estructural es, como su nombre lo indica, ajustar la estructura productiva de un país para que su economía sea más eficiente, produzca más con los factores productivos disponibles, vuelque su producción hacia el mercado exterior, y sea capaz de enfrentar con éxito los problemas de balanza de pagos causados por la deuda externa y las oscilaciones en los términos de intercambio. Altas tasas de crecimiento proporcionan la base para aumentar el empleo y los ingresos fiscales para efectuar obras de bien social e infraestructura para el desarrollo. Esos son, pues, los objetivos principales del Ajuste Estructural.

15) Si bien no suele haber discordancias en cuanto a los objetivos inmediatos del Ajuste, sí las hay con respecto a las políticas concretas (medidas) para lograr los objetivos, la intencidad de las medidas y la velocidad del ajuste. En el contexto costarricense estos aspectos adquieren especial importancia por varias razones: **a)** porque el Proceso de Ajuste Estructural, según se indicó, está en marcha desde hace varios años; **b)** algunas de las medidas ya se han adoptado y producido efectos

económicos importantes, pero otras no; **c)** la intensidad de las medidas adoptadas ha sido objeto de mucha discusión pública, favorecida por el amplio régimen de libertad, opinión y oposición; y **d)** los grupos de presión organizados están dispuestos a defender sus intereses. Cada uno de estos puntos habrá de considerarse brevemente en los próximos párrafos, a fin de poder formular la estrategia más adecuada desde los puntos de vista del fondo y del procedimiento.

16) La literatura más reciente y la experiencia acumulada de varios países arrojan luz sobre las políticas que deben adopter los países en desarrollo para alcanzar los objetivos. Yagci, Kamin y Rosenbaum, en su excelente estudio intitulado " **Structural Adjustmente Lendig : An Evaluation of Program Desing**", después de analizar y discutir los pros y contras de las diferentes medidas del Ajuste, señalan como conducentes a la obtención de los objetivos la reducción de la protección arancelaria a la industria y la agricultura, liberalización gradual de precios, del sistema financiero, del comercio internacional y racionalización del Estado. Esta estrategia ha llegado a considerarse como "standard" en los programas de Ajuste Estructural auspiciados por el Banco Mundial, y son aceptados por el autor como una buena estrategia de desarrollo. (para más detalles sobre las medidas ver la obra indicada).

17) Sobre la intensidad de las medidas la discusión académica ha sido, quizás, menos concordante. Quienes consideran que la forma más efectiva de lograr los objetivos de eficiencia y aumento de las exportaciones, así como la sustitución eficiente de importaciones, es mediante una verdadera insersiun de la economía nacional en el mercado

mundial (apertura), sugieren de inmediato que las medidas sean suficientes para eliminar (o reducir significativamente) las distorsiones, para que el mensaje a los nuevos inversionistas sea claro: el objetivo del Ajuste Estructural es lograr que las decisiones de inversión en el futuro las determine el sector privado con base en las rentabilidades que señalen las ventajas comparativas, y no en el proteccionismo ni subsidios. El papel de estos dos últimos debe ser temporal y limitado para facilitar el período de transición. Si el mensaje no es claro, tampoco lo será la orientación de la inversión en el futuro. Y como consecuencia, los resultados tampoco serán óptimos.

18) Lo anterior implica, por definición, que la reducción del proteccionismo no debe quedar inconclusa. Si no se elimina o reduce significativamente el sesgo antiexportador, continuará siempre siendo comparativamente más rentable invertir para el mercado local (protegido), o tendrá el inversionista que descansar permanentemente en subsidios para poder exportar, en cuyo caso el costo fiscal se haría recaer eventualmente en los otros sectores productivos. Los certificados de abono en Costa Rica, por ejemplo, vencen en 1996. ¿Qué harán los exportadores de productos no tradicionales después de esa fecha si no se reduce el sesgo antiexportador? He ahí uno de los principales aspectos conceptuales del cambio estructural.

19) La velocidad para completar el Ajuste es crucial en todo proceso complejo de cambio. La discusión, reducida a las dimensiones de una nuez, es cómo proporcionar un período de ajuste suficientemente largo para permitir a los sectores afectados acomodarse a los nuevos

retos de la competencia externa, pero suficientemente corto para evitar que grupos organizados hagan prevalecer su oposición y lograr que el ajuste no se haga del todo, o quede inconcluso. En este contexto es importante que el mensaje sobre la orientación de la inversión futura sea claro y creíble. Tres a cinco años es sufiente; más es inconveniente .

20) Sobre la velocidad del Ajuste Eduardo Lizano ha escrito lo siguiente: "El PAE no puede llevarse a cabo de un día a otro. Se trata de un proceso de ajuste, que requiere cierto tiempo. Efectivamente, el PAE demanda capacitar y entrenar personal, experimentar nuevas tecnologías, abrir nuevos mercados y asegurar fuentes de financiamiento. Todo ello exige tiempo.

Sin embargo, el proceso de ajuste deberá ejecutarse lo más rápidamente posible. Esto por varias razones: **(i)** Cuanto más rápido sea el ritmo al cual se lleve a cabo el PAE, mayores serán las posibilidades de que los beneficios del proceso lleguen a los trabajadores y obreros, tanto de las zonas rurales como de las urbanas. En efecto, si el PAE avanza muy lentamente, sus beneficios quedarán en manos de los pocos empresarios que participan en él. En cambio, si progresa rápidamente, los empresarios participantes serían muchos; las nuevas inversiones, numerosas; y la expansión de la producción, acelerada. Por consiguiente -y este es el aspecto esencial- la demanda por el factor trabajo aumentaría también rápidamente, de manera que habría una clara tendencia de los salarios a incrementarse. Ahora bien, esto significa, a la vez, que una parte del excedente generado por el PAE no puede ser retenido por los empresarios (factor capital), sino que debe ser transferido a los trabajadores (factor

trabajo). **(ii)** Debe reconocerse que los costos del PAE aglutinan sus opositores con mayor facilidad que a quienes se benefician de él. Así, cuando el PAE avanza lentamente, la oposición que debe vencerse para su aplicación es mayor que cuando el progreso es acelerado, pues los costos al comienzo surgen con mayor rapidez que los beneficios. **(iii)** Avanzar lentamente implica pocos beneficios tangibles, lo cual ocasiona cierta fatiga ("adjustment fatigue"), erosiona el apoyo que el programa necesita y dificulta su ejecución. **(iv)** Si se avanza muy despacio, mejoramientos esporádicos ocasionados por elementos exógenos al PAE, por ejemplo: un aumento en el precio de las exportaciones, hacen que se ponga en tela de duda la necesidad de continuar el esfuerzo, la disciplina y el sacrificio que implica la aplicación del PAE.

Estas razones permiten ver por qué es preferible que el PAE avance aceleradamente, lo cual requiere una política adecuada para encarar los costos del proceso de ajuste, ya mencionados con anterioridad, a fin de darles un tratamiento satisfactorio."

21) En Costa Rica, desafortunadamente, el proceso ha tomado mucho tiempo : " la estrategia de Lizano ha sido introducir gradual y lentamente las reformas para minimizar la oposicion política. La gradualidad, sin embargo, concedió tiempo a los afectados por la eliminación de subsidios para combinar y ejercer presión cada vez mayor para la reversión de las políticas de reforma. La oposición vino , en particular , del sector agrícola, que recientemente habia disfrutado de subsidios substanciales de precios, crédito y seguros... El Ejecutivo, a la vez, impuso límites crediticios por ramas de actividad (topes selectivos)

a los bancos estatales, en contra de lo establecido por el Banco Central. Fuerte oposición política podría provocar una reversión de las más apropiadas políticas de liberalización del Gobernador Lizano..." (González-Vega Debt, Stabilization , and Liberalization in Costa Rica: Política Economy responses to a Fiscal Crisis). Un nuevo momentum para completar el Ajuste Estructural se perfila con el nuevo Gobierno. No se debería malograr prolongando demasiado el período del Ajuste.

2.- ENTORNO ECONOMICO Y NECESIDAD DE AJUSTAR LA ECONOMIA

22) Un nuevo programa de Ajuste Estructural no podrá formularse en el vacío. Deberá tener en consideración la conducción de la política económica en los últimos años y el sensible deterioro de algunas variables financieras en 1989 , pues además de terminar de cambiar las estructuras productivas, habrá que hacer un importante esfuerzo de estabilización.

23) La situación fiscal que heredará la próxima administración será muy delicada, por lo que el país deberá recurrir al Fondo Monetario Internacional para obtener un programa de estabilización lo más pronto posible. Las distorsiones que efectan la producción, a pesar de la aprobación del préstamo para Ajuste Estructural (PAE II) , hacen difícil , por otra parte, sostener la estabilidad y aumentar el crecimiento del PIB. Por consiguiente, el éxito de los programas con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional dependerá del contenido y la firmeza con que se adopten las decisiones al inicio de la Administración.

24) El deterioro en la situación económica es producto de decisiones equivocadas en el pasado y, en parte, de factores fuera del control de las autoridades. En 1982-83 se lograron resultados encomiables en cuanto a la tasa de inflación y devaluación, gracias a la generosa ayuda externa del Gobierno de los Estados Unidos ($600 millones) y al restablecimiento del equilibrio en las finanzas públicas mediante aumentos de impuestos, tarifas y precios de los servicios públicos. La carga tributaria subió de 14.1% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1982 a 15.4% en 1985.

25) Desafortunadamente ese esfuerzo inicial se malogró posteriormente por la política expansiva de gastos, que aumentaron 60% en términos reales, dejando al final las finanzas desequilibradas y con nueva presión inflacionaria y cambiaria . En 1984 el déficit en las finanzas del sector público descentralizado, debido a sus obligaciones externas, se trasladó al Banco Central, que no tuvo la capacidad de reducir sus pérdidas. Además, se cometió el error de tratar de estabilizar primero las finanzas públicas sin atacar simultámeamente el problema del bajo crecimiento económico, por lo que al final del período no logró lo uno ni lo otro.

26) La Administración subsiguiente heredó una economía recalentada debido al incremento del gasto y la expansión monetaria consentidos en 1985, año preelectoral. Las finanzas públicas y la cuenta corriente de la balanza de pagos entraron de nuevo en desequilibrio, se incumplió el convenio con el FMI y el déficit del Gobierno Central ascendió a 3.3% del PIB. Posteriormente se trató de equilibrar las finanzas

públicos con un nuevo paquete tributario a favor del Gobierno Central, y aumento de tarifas y precios para provocar superávit en las instituciones descentralizadas y empresas públicas. Ese nuevo ejercicio tributario también se malogró, pues la política de gasto nuevamente fue expansiva.

27) El crecimiento presupuestario superó el del PIB en términos nominales. La decición política, sin embargo, fue no financiar el gasto con emisión, por lo que tuvo el Gobierno Central que acudir masivamente al mercado financiero para colocar bonos fiscales (¢26.493 millones en total), elevando así la tasa de interés y afectando el gasto por el incremento de la deuda interna, que pasó de ¢33.046 millones en 1985 a ¢59.463 millones en 1989.

28) La situación fiscal en 1989 de nuevo se deterioró. El gasto total creció 33% con respecto al año anterior. A pesar de que los ingresos mostraron un crecimiento razonable dada la tasa de inflación, la expansión de gastos obligó a un crecimiento de más de 106% del déficit. El Tesorero Nacional, por su parte, colocó ¢11.500 millones en bonos fiscales, influyendo fuertemente en el incremento de las tasas reales de interés. El gasto hizo que el déficit duplicara los límites establecidos en el convenio con el FMI. Además, el Gobierno rechazó en 1989 y al inicio de 1990 los ajustes en los precios de los servicios públicos (incluyendo combustibles), efectuando posteriormente ajustes muy tímidos, por lo que el déficit consolidado del sector público no financiero se incrementó al no producirse el superávit esperado en las empresas e instituciones públicas. El convenio con el FMI se rompió también por esa vía. Es de esperar que el gasto en los primeros meses de

1990, antes de entregar el poder, se incremente sensiblemente, dejando una situación de caja delicada.

29) La política monetaria también ha sufrido vaivenes. El Banco Central perdió parcialmente el control de la política monetaria, en parte por haber asumido la carga de la deuda externa de todo el país; en parte por por haber emitido demasiados bonos de estabilización monetaria para contraer liquidez, y atraído sumas importantes en depósitos a corto plazo denominados en dólares, por los que debe amortizar importantes sumas de interés El monto que anualmente debe pagar en intereses implica un porcentaje importante de emisión monetaria. Y aunque durante varios años incumplió sus obligaciones frente al exterior, con la renegociación de la deuda habrá de reanudar sus pagos, afectando de nuevo la emisión.

30) En 1986 se había producido una marcada expansión del crédito. El crédito interno mostró una variación de 25%, magnitud influída por el crédito canalizado hacia el sector público (33%). Dada la inflación (15.42%) se observó un significativo crecimiento real en ambos agregados crediticios (10% y 18%, respectivamente). Como era de esperar, los agregados monetarios fueron también afectados. El medio circulante (numerario en poder del público más depósitos en cuenta corriente) exhibió una tasa de variación de 30.6% y la liquidez total (medio circulante más cuasidinero) mostró un incremento de 20.1%. Todo ello se tradujo en una expansión de los medios de pago en la economía, que en 1987 fueron canalizados hacia las importaciones (20.3% de expansión en 1987), aunque también ejercieron una fuerte presión sobre los precios de ese año (16.43% en 1987).

31) Un año de resultados mixtos es lo que mejor describe la economía de Costa Rica en 1988. Hubo mejoría en la balanza de pagos, contracción en el crédito, pero el bajo crecimiento económico y una elevada tasa de inflación. Los ajustes tributarios, tarifarios, monetarios y de tipo de cambio lograron mejores resultados en el secto externo, pero no solucionó los diversos excesos que manifiesta nuestra economía.

32) El aumento en la devalución sin reducir aranceles encareció los precios de los productos importados y los costos de la producción nacional, reflejándose automáticamente en los precios finales. La menor competencia externa en el mercado local permitió aumentos de precios que, gracias a las medidas implantadas para restringir importaciones (aranceles, depósitos previos, sobretasas, etc.) acentuó la protección en el mercado cautivo, por lo cual existía menor riesgo para aumentar los precios.

33) En 1989 continúo la presencia de alta cantidad de formas de dinero. Sin embargo, no presionó tan directamente los precios internos sino que se canalizó hacia el sector externo por la vía balanza de pagos, materializándose en crecientes importaciones. En esa forma se destruyó dinero y alivió la presión inflacionaria interna, facilitado por el acervo de reservas oficiales y el flujo de entradas de capital privado a corto plazo atraído por las tasas de interés. Al mismo tiempo, El Banco Central disminuyó el ritmo de las devaluaciones mientras se aumentaban las desgravaciones arancelarias y se suavizaban las restricciones a las importaciones. Al favorecer la importación sin aumentarse el tipo de cambio significativamente, se satisfizo el aumento

de demanda interna a un nivel bajo de inflación.

34) Así como 1989 fue un año favorable en muchos aspectos (baja inflación según lo explicado, reducida devaluación, alta tasa de crecimiento y bajo desempleo), 1990 se perfila como un año mucho más difícil, en el que esas variables mostrarán un comportamiento diferente como consecuencia del recalentamiento del entorno económico. Las principales áreas de atención y acción son las siguientes: conjugar el cuantioso déficit fiscal que se perfila, controlar el crecimiento del gasto público, reducir el déficit de la balanza comercial y controlar más eficientemente la liquidez total de la economía, motor de la demanda interna.

35) El resultado de la administración económica de los últimos años se manifiesta principalmente en las tasas de interés. Con un nivel de inflación de 10% en 1989, las tasas activas en términos reales superaron el 20%. Ello se debió a varios factores: altos costos de intermediación financiera, impuestos sobre los títulos valores, cargas del Banco Central, la excesiva demanda de recurso del Gobierno y el Banco Central. Otro de los elementos que se menciona es el riesgo de invertir en Costa Rica, dadas las políticas económicas observadas. Los inversionistas costarricenses y extranjeros han dado un voto colectivo de desconfianza, reflejado en la alta tasa de interés que requieren para persuadirlos a invertir o mantener sus ahorros en Costa Rica.

36) La falta de estabilidad ha estado muy directamente ligada con la estrategia de desarrollo. El crecimiento se ha caracterizado por su volatilidad. Ese desarrollo oscilante y algunas veces desganado de la

economía costarricense se debe, entre otras cosas, al proteccionismo y distorsiones introducidas por el Estado. Los avances con el PAE I y II fueron buenos pero insuficientes. Algunas de las distorsiones directas e indirectas que afectan la competitividad de la producción nacional permanecen, impidiendo que la producción nacional crezca a tasas reales del 10% anual, o más, como han hecho los países que han logrado eficiencia a base de reducción en las ditorsiones y reorientación de la producción interna hacia los mercados internacionales.

37) En Costa Rica, si bien las exportaciones de productos no tradicionales se han incrementado en los últimos años, debe tenerse presente el alto costo fiscal de los certificados de abono tributario (CAT) concedidos para estimularlas. En 1989 el gasto total por este concepto superó los ¢5.000 millones, lo cual obligará a la nueva administración a replantearse la necesidad de sustituir este incentivo por otro menos oneroso desde el punto de vista fiscal.

37) **En resumen:** la economía costarricense ha estado sometida a grandes presiones gubernamentales que han provocado inestabilidad interna y externa, incertidumbre entre los empresarios y bajo crecimiento económico. La inestabilidad interna se ha reflejado en el oscilante aumento en el costo de vida y, junto con la incertidumbre (riesgo), en el fuerte incremento en las tasas reales de interés. El desequilibrio externo se ha puesto de manifiesto en las contínuas y a veces abruptas devaluaciones, el aumento de las importaciones y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Y desde el punto de vista del crecimiento promedio de la producción, el resultado se

manifiesta en el estancamiento del ingreso por habitante y la permanencia de altos niveles de subempleo.

ESTRATEGIA POLITICA DEL AJUSTE

38) De lo descrito precedentemente se desprende lo siguiente : **a)** el Proceso de Ajuste Estructural se inició formalmente en Costa Rica con la adopción del Primer préstamo del Banco Mundial (PAE I) en 1984 , pero informalmente mucho antes, con el proceso de liberalización financiera iniciado en el Banco Central en 1978, hace más de 10 años. El Ajuste Estructural no debe, en consecuencia, ser sorpresa para nadie; **b)** el período de transición ha sido gradual -quizás demasiado gradual- , parcial y desequilibrado. Mientras que algunos sectores han venido ajustando su estructura productiva de conformidad con los objetivos del PAE, otros -el Estado-, lo han hecho apenas nominalmente; **c)** desde el punto de vista de la intensidad de las medidas, el Ajuste se ha orientado en la dirección acertada, pero ha sido parcial. **d) Para completar y consolidar el proceso y poner a Costa Rica en capacidad de lograr los objetivos del Ajuste Estructural, es indispensable hacer un último y comprensivo esfuerzo : el PAE III,** de conformidad con los lineamientos que se indican en las secciones subsiguientes .

39) El Gobierno recién electo, cuyas funciones las asumirá en mayo de 1990, se encuentra en una posición privilegiada para completar el Ajuste. Varias razones dan soporte esta afirmación: **a)** Todo gobierno recién electo puede adoptar, al inicio de su gestión, medidas rigurosas de

ajuste económico sin correr con todo el costo político de la acción. Parte de la "responsabilidad" por las medidas la podrá compartir con la administración saliente, de la cual hereda una situación de hecho; **b)** En Costa Rica no hay reelección presidencial. La vigencia política de un expresidente no depende de su popularidad inicial, sino de su gestión final ; **c)** Si es más importante salir que iniciar bien, el peso de las medidas debe hacerse sentir al inicio, para que los efectos positivos, usualmente de mediano y largo plazo, también se manifiesten dentro del plazo de su gestión. **d)** La oposición política (empresarial, sindical, partidarista) es menor al inicio cuando la popularidad es mayor, y a la inversa; **e)** si por temor o desconocimiento el Gobierno electo no adopta las medidas de estabililización y crecimiento al inicio, la situación económica podría deteriorarse muy rápidamente (inflación, devaluación y desempleo) , haciéndose acreedor, en forma exclusiva, de todo el costo político del deterioro; **f)** la situación económica en general es **razonablemente** propicia para concluir el ajuste estructural y financiero: la economía ha venido creciendo positivamente en términos reales en los últimos años , el sector exportador costarricense ha comenzado a penetrar mercados de productos no tradicionales, hay confianza en que la política de minidevaluaciones no penalizará al exportador nacional, la deuda externa está a punto de renegociarse en términos muy favorables, y el desempleo abierto se encuentra en uno de los niveles más bajos de los últimos tiempos. Ello sugiere que el costo social del ajuste final no sería muy severo.

40) El principal problema inmediato que enfrenta el Gobierno es el desequilibrio financiero en el sector público, cuyo ajuste requerirá el establecimiento de nuevos ingresos permanentes. Afortunadamente la carga tributaria en términos del PIB ha descendido en los dos últimos años, en parte como consecuencia de la evolución de los precios del café y la misma rigidez de la estructura tributaria, lo que permitirá hacer un ajuste tributario sin causar mayores efectos económicos, siempre y cuando la nueva exación se haga recaer sobre el consumo y no el ahorro. Además, un ajuste financiero en forma rompería automáticamente las expectativas inflacionarias y de devaluación. (González-Vega, op cit). Con estos antecedentes la mejor recomendación para el Gobierno es el sabio consejo de los ingleses: *if you have to do it : do it now... !*

CONTENIDO DE LAS POLITICAS Y MEDIDAS DEL PAE III

41) Estamos ya en posición de enunciar la parte más importante de este trabajo: la recomendación, a nivel estrictamente personal, sobre el contenido de las políticas y medidas concretas del PAE III. La enunciación se hará por sectores, comenzando por el Sector Público, cuya necesidad de ajuste es de las más sentidas. Luego se abarcarán las principales medidas que aún hacen falta para eliminar o reducir las distorsiones en los sectores industrial, agrícola y financiero.

SECTOR PUBLICO

General

42) ¿ Qué significado tiene el Ajuste Estructural en el Sector

Público ? La respuesta tiene dos vértices importantes : **1)** mejorar, en primer término, la eficiencia en la prestación de servicios para que el gasto contribuya de la mejor forma posible al desarrollo económico y social; y **2)** reducir la carga o costo del Estado, para liberar recursos físicos, humanos y financieros para la producción privada. Entre ambos puede existir, al menos téoricamente, una contradicción fundamental. De ahí la necesidad de que las políticas y medidas concretas tiendan a mejorar la eficiencia para prestar mejores servicios con igual o menores recursos, (salvo casos exepcionales en los que se requiera incrementar los recursos para poder prestar los servicios) y a eliminar duplicidad de funciones con el objeto de reducir el costo de la gestión estatal.

43) No debe descartarse la posibilidad, sin embargo, que del ejercicio resulte una carga tributaria igual o incluso levemente mayor a la actual. La diferencia sería cualitativa: reacomodar el gasto para dar a los recursos del estado un uso más eficiente. Como consecuencia, la contribución del Estado al desarrollo económico y social del país sería mayor.

44) Dentro de esta línea de pensamiento, y manteniendo el análisis a nivel global, **la primera recomendación para un PAE III es redistribuir el gasto total entre erogaciones corrientes (consumo) e inversión, para garantizar un mínimo de inversión como porcentaje del PIB.** Este límite debería mantenerse a nivel global del Sector público costarricese y , en la medida de lo posible, a nivel institucional. **Todas las instituciones y empresas del Estado, incluyendo el Gobierno Central, deberían dedicar, en**

forma permanente, un porcentaje mínimo de sus presupuestos a la inversión.

45) El reverso de la medalla o recíproco de esta proposición sería el establecimiento de una limitación porcentual al gasto corriente, también permanente, como proposición general. No sería suficiente, para producir un cambio estructural valedero en el Estado, requerir un mínimo de inversión durante el período de préstamo, pues una vez efectuado el último desembolso podría fácilmente revertirse la situación. Sería importante en este contexto solicitar la adopción de **una ley general de presupuestos para regular los gastos corrientes y de inversión en todas las instituciones y empresas públicas, definir conceptualmente qué comprenden los gastos corrientes e inversión, asegurar un máximo y mínimo a cada una de las categorías, e imponer a la Contraloría General de la República el deber de garantizar el cumplimiento de la correspondiente disposición.**

46) Una ley general de presupuestos podría imponer a las instituciones, incluyendo el Gobierno Central, la prohibición de financiar gastos corrientes con recursos de capital (endeudamiento interno o externo, venta de activos), o a la inversa, para evitar desbalances futuros. En la actualidad no hay orden ni concierto en el planeamiento estrategico de los gastos e inversiones estatales.

47) Otra de las fuentes permanentes de desequilibrio financiero mencionadas yace en las deficientes estructuras de tarifación y fijación de precios públicos. La tentación a resistir ajustes de precios por

razones políticas o de otra naturaleza es muy fuerte. **De ahí que l tercera recomendación para un PAE III sea la adopción d fórmulas automáticas para ajustar precios y tarifas conform a la inflación y otros elementos externos que afecten el cost de los servicios**

48) Pero asegurar en forma permanente la recepción de recurso a las instituciones y empresas públicas , en las circunstancias actuale caracterizadas por un desequilibrio fundamental de las finanzas públicas, podría también alentar la expansión de gastos corrientes y la burocratización. Como complemento de la sugerencia anterior, y para forzar el ahorro en las instituciones (para contribuir, por ejemplo, a financiar las pérdidas del Banco Central) **podrían las autoridades imponer límites de crecimiento en el gasto en concordancia con el programa de Facilidad Ampliada del Fondo Monetario Internacional.**

49) Otra recomendación para aumentar la eficiencia del Estado es mejorar los sistemas de planeamiento, evaluación y control, con el objeto de que el gasto se efectúe en proyectos y actividades que efectivamente beneficien el desarrollo económico y social del país.

Gobierno Central

50) Para lograr mejorar la estructura tributaria del Gobierno Central deberá producirse una reforma de fondo en el sistema. Tal reforma debería ser parte no sólo del PAE III sino del convenio de Facilidad Ampliada con el FMI. Un experto del Fondo Monetario, el Dr. Vito

Tanzi -quien además es una de las más grandes autoridades del mundo en materia fiscal-, rendirá próximamente un dictámen sobre la estructura tributaria de los principales impuestos en Costa Rica. En ese sentido la recomendación es que se acojan sus conclusiones, en la medida de lo posible, como parte de los programas arriba indicados.

51) La deuda interna del Gobierno Central deberá también reducirse. No sólo debe ponerse un límite a su crecimiento, sino elaborarse un programa para reducirla gradualmente a niveles manejables. Un límite en el sentido apuntado debería figurar como condición en el PAE III.

Banco Central

52) Las pérdidas del Banco Central deberán reducirse. Si bien no conviene limitar la discrecionalidad del Banco para que pueda entrar y salir libremente del mercado financiero mediante operaciones de mercado abierto, debe ponerse un límite al monto acumulado de bonos de estabilización monetaria, pues el pago de intereses aumenta considerable la emisión. Dos acciones podrían adoptarse en esa dirección: a) trasladar parte de la carga del Banco Central al resto del sector público no financiero , obligando a las instituciones o empresas públicas a efectuar una transferencia, o aumentar los ingresos corrientes del Banco mediante algún mecanismo (e.g. aumentar la diferencia entre los tipos de compra y venta de divisas al máximo permitido por los Estatutos del FMI, que podría generar ¢1.500 anualmente, como medida temporal hasta reducir las pérdidas).

PRIVATIZACION

53) Todavía hay un campo fértil para la privatización en Costa Rica. El punto será desarrollado en la versión final.

SECTOR INDUSTRIAL

54) En el sector industrial se ha avanzado satisfactoriamente en la reducción de las distorsiones. Para completar el esquema y reducir al mínimo el sesgo antiexportador, se sugieren las siguientes medidas:

a) Reducir gradualmente la tarifa arancelaria aplicable a los productos terminados provenientes fuera del Area Centroamericana que se pueden producir en Costa Rica (actual o potencialmente) a un máximo de 25 %, pero anunciar el nuevo esquema al aprobarse el PAE III y hacer de la reducción arancelaria una obligación y no una facultad, como se establece en el PAE II.

b) Reducir gradualmente la dispersión de tarifas a los productos finales mencionados en a) , también gradualmente, hasta su total unificación.

c) Efectuar la reducción y unificación prevista en a) y b) en un período de dieciocho meses contados a partir de la última reducción del PAE II (lo cual asume una negociación muy pronta del PAE III).

d) Elevar - o mantener elevadas- las tarifas arancelarias para la importación de materias primas y bienes de capital, de 5 % a un mínimo de 10% , con el objeto de reducir el sesgo anti exportador mediante una reducción generalizada de la tasa de protección efectiva . Esta medida , sin embargo, podría estar sujeta a dos consideraciones : i) ejecutarse

antes del PAE III, como parte del programa de Facilidad Ampliada con el FMI, para resolver apremiantes problemas fiscales y de balanza de pagos ; y ii) exonerar de este impuesto las materias primas (no los bienes de capital) incorporadas en las exportaciones a terceros mercados.

e) Continuar con el proceso de reconversión industrial previsto en el PAE II

f) Ajustar el tipo de cambio concomitante con las desgravaciones arancelarias, para mantener el equilibrio de la balanza de pagos, evitar alzas pronunciadas en el nivel interno de precios por la devaluación, y mejorar los precios relativos de los artículos negociables . (La política cambiaria será discutida en más detalle en la versión final)

g) Revisar las cargas sociales y demás costos que afectan el precio de la mano de obra, con el objeto de reducir las distorsiones que afecta el precio relativo de la mano de obra .

h) Aumentar en forma efectiva el acceso del sector industrial al crédito, y reducir las tasas reales de interés , no sólo para facilitar el crecimiento de la nueva producción, sino para facilitar el proceso de reconversión industrial (la política crediticia y de tasas de interés se discutirá en la versión final)

SECTOR AGRICOLA

Al igual que en el sector industrial, el Ajuste Estructural en el Sector Agrícola ha avanzado en la dirección correcta. El propósito de las siguientes medidas es consolidar los logros del PAE II y asegurar la eficiencia de uno de los sectores más prometedores de la economía de

Costa Rica.

a) Reducir la tasa de protección nominal a los granos básicos mediante la reducción de los impuestos arancelarios para la importación de productos agrícolas finales de 40 % a 25 % .

b) Sacar al CNP de la comercialización interna e importación de productos agrícolas. Ello involucraría la venta de todos los establecimientos comerciales (estancos) del CNP y la libre importación de productos agrícolas.

c) Los precios al productor nacional, de conformidad con lo dispuesto en el PAE II, se calculan mediante un promedio de los precios internacionales prevalecientes en los últimos cinco años. Esto desprovee de toda racionalidad al sistema de precios. Se recomienda reducir el período de cinco a la mitad: 30 meses, con el objeto que el consumidor se beneficie más pronto de las bajas en los precios internacionales, y el productor de las alzas.

d) Para la fijación de los precios al productor nacional, con base en los precios internacionales, deberán considerarse los precios FOB y no CIF. El productor nacional no incurre en costos marítimos de transporte.

e) Limitar el monto y plazo de los certificados de abono tributario (CAT) así : plazo límite improrrogable por empresa no superior a cinco años; monto igual a 7%.

f) Conceder libertad de importación de fertilizantes y pesticidas, sujeto a los impuestos para materias primas indicados anteriormente.

g) Conceder permanentemente la libertad de exportación de todos los productos agropecuarios

h) Eliminar las barreras no arancelarias a la exportación, mediante una revisión cuidadosa de tales obstáculos (e.g. revisar la facultad del ministerio de prohibir la importación de ciertos productos con base en argumentos fitosanitarios, cuando en realidad lo que se esconde es proteccionismo o presión de competidores locales). Para ello deberán hacerse los estudios técnicos y jurídicos del caso).

i) Eliminar hacia futuro, pero mediante una legislación aprobada con el PAE III , la discriminación entre productos y mercados tradicionales y no tradicionales. Esa distinción fue válida únicamente mientras se reducían las distorsiones y para financiar los costos del aprendizaje y penetración de nuevos mercados, pero no es válida como proposición permanente. La idea detrás del Ajuste Estructural es que Costa Rica produzca y compita con base en ventajas comparativas , que son cambiantes. Los subsidios y protección deben ser temporales; los impuestos permanentes neutrales .

SECTOR FINANCIERO

El mayor obstáculo que enfrenta la modernización del sector financiero es la nacionalización bancaria. Ello influye en el nivel de las tasas activas de interés, por la ineficiencia de los bancos estatales y las cargas que los políticos les imponen (Ley FODEA). Eso se refleja en el margen de intermediación financiera y encarece el costo del dinero. La competencia que proviene de los bancos privados es insufiente, pues estos últimos, al no poder recibir depósitos a la vista cuyo costo es obviamente más bajo, deben pagar tasas de mercado para captar recursos, por lo que

el costo pasivo del capital es necesariamente más alto , y a pesar de su menor margen de intermediación, las tasas activas resultan elevadas. Sin embargo, dada la realidad histórico-política del país, proponer la desnacionalización bancaria como parte del PAE III disminuiría sensiblemente sus posibilidades de aprobación legislativa. Pero otras medidas menos radicales sí podrían contribuir a hacer el sistema más competitivo.

a) Permitir a los bancos comerciales privados y entidades financieras calificadas captar recursos a cualquier plazo, incluyendo operaciones " overnight" .

b) Los depósitos en cuenta de ahorro y en cuenta corriente permanecerían esclusivamente en manos de los bancos estatales.

c) Otorgar facultad legal a los bancos del Estado para arrendar a particulares sucursales y agencias, mediante contratos con la debida garantía y seguridad.

d) Permitir a los bancos privados redescontar documentos en el Banco Central

e) Eliminar las distorsiones que resultan de los impuestos establecidos sobre el ahorro .