

PN-ABM-777

018

15A 79957

**SEMINARIO**

**AGEF-ACADEMIA DE CENTROAMERICA**

**COSTA RICA: REFORMAS ECONOMICAS RECIENTES**

**THELMO VARGAS**

**PROYECTO DE SERVICIOS FINANCIEROS**

**ACADEMIA DE CENTROAMERICA**

**THE OHIO STATE UNIVERSITY**

**21 Y 22 DE JULIO DE 1992**

FINANCIAL SERVICES PROJECT

Occasional Paper No. 018 (1)

CIRCULATION: OPEN

TITLE: COSTA RICA: REFORMAS ECONOMICAS RECIENTES

Author: Vargas, Thelmo - Academia de Centroamérica

No. of Pages: 48 Language: SPANISH Date: July, 1992

Conference given by the author in a Seminar for Officers of the Auditoria General de Entidades Financieras (AGEF), July 22, 1992

Contents: The author reviews the origins of the economic crisis that developed at the end of the decade of the 70s ( growth of public sector employment; increase in public sector expenditures; high fiscal deficit; balance of trade deficits; multiple exchange rates; inflationary pressures; etc). The author considers this crisis as the worst that the country has had in the last fifty years.

There were also external causes that contributed to deepen the effects of the crisis: increase in oil prices; deterioration of the prices of Costa Rican traditional export products; increase in international interest rates.

This situation led to the need to implement structural adjustments. These adjustments have a name: liberalization. It was during the Monge and Arias Administrations that major adjustment measures started to be taken in order to overcome the crisis and attain a relative stabilization of the economy.

The document favors a gradual implementation of adjustment measures, but it suggests that implementation should be firm so that those affected believe in the process and act accordingly. The Government should implement its own adjustment measures so as to set an example

Some of these reforms should be done at the constitutional level. If they are only decrees or laws they run the risk of being easily changed by future governments. The promulgation of a Constitutional Chapter on Economic Guarantees is a necessary complement to the Structural Adjustment Program.

The need for reforms led to negotiations with international institutions, specially the IMF and the World Bank, in order to obtain technical and financial cooperation to ease the cost of the adjustments.

These agreements include conditions agreed to by the government, such as reduction of the fiscal deficit, limit on the growth of public sector employment, establishment of a single exchange rate, flexible interest rates, the privatization of certain activities now in the hands of the government, reduction of price controls, modernization of the financial sector, etc.

Conclusion: The Structural Adjustment Program being implemented is designed to substitute the economic model applied since the 1950s for one in which market forces are allowed to play a

stronger role. This should lead to an efficient and productive economy and to a financially sound public sector

(1) The points of view, suggestions, recommendations and conclusions expressed by the author(s) are not necessarily those of OPS.

## COSTA RICA: REFORMAS ECONÓMICAS RECIENTES

POR

THELMO VARGAS \*/

### I. INTRODUCCION

Costa Rica vio emerger, a finales de la década de los años setenta e inicios de los ochenta, una de sus más severas crisis económicas. Esa crisis tuvo su origen en factores coyunturales adversos y en factores estructurales. Entre los primeros destacan la baja en el precio internacional del café, elevación del precio del petróleo y del tipo de interés *prime*, que afecta a nuestra deuda externa, así como los conflictos sociopolíticos y económicos de Centroamérica, que nos afectaron por nuestra dependencia del Mercado Comun Centroamericano (MCCA).

Entre los factores estructurales destaca el modelo de "sustitución de importaciones" propio del MCCA, que nuestro país adoptó a principios de la década de los sesenta, el cual traía la semilla de una crisis. Nuestro aparato productivo, que tenía una gran dosis de dirección estatal, e inflexibilidad, sufrió un fuerte azote por parte de las fuerzas económicas.

\*/ El autor es Director del Proyecto Servicios Financieros, Academia de Centroamérica/Ohio State University. Algunas porciones de este escrito recogen parte del artículo del autor, titulado "El Ajuste Estructural de la Economía Costarricense", que aparece en *Crisis Económica y Ajuste Estructural*, (ed) L.P. Vargas, UNED, 1990.

Ya desde finales de los 70 se comenzó a hablar en Costa Rica de la necesidad de realizar un ajuste estructural de la economía, pero fue la necesidad impuesta por las circunstancias difíciles la que forzó al Gobierno a adoptar medidas de *liberalización* de la economía, las cuales, oponiéndose al paternalismo y proteccionismo estatal propio del esquema anterior, sembraron las bases para la necesaria reactivación del aparato productivo.

Este trabajo presenta el movimiento de las principales variables económicas durante las últimas décadas, señala las razones para ese estado de cosas, explica la naturaleza de las reformas que se han tomado y las que se considera tomar para modificar estructuralmente nuestra economía, a efecto de que sea más eficiente y justa.

## **II. EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE LOS SETENTAS.**

Cualquier observador imparcial de las principales variables económicas notará que, durante el período 1950-1980, Costa Rica experimentó un sensible cambio estructural. Nuestra economía pasó de ser fundamentalmente agrícola a fundamentalmente industrial; el Sector Público creció significativamente vis-a-vis el sector privado; la economía se volvió más

dirigida por el Estado, desatendiendo más que antes las señales del mercado libre; Centroamérica se convirtió en un importante mercado para nuestras exportaciones y la dependencia de las materias primas y bienes de capital importados se acentuó.

En efecto, mientras que en 1950 la contribución del sector agropecuario al Producto Interno Bruto (PIB) fue de un 41% (vs. 13% que aportaba la industria), en 1980 la industria fue el principal sector productivo, con un aporte del 23% (vs. 21% del sector agropecuario), tal como lo muestra el Cuadro 1.

Cuadro 1

**COSTA RICA, COMPOSICION DEL PIB**

Sector	1950	1960	1970	1984	1990
Agropecuario	41%	26%	23%	21%	19%
Industria	13	15	18	23	22
Comercio	19	21	21	20	17
Otros	27	38	23	36	42

Otra característica del cambio tiene que ver con el crecimiento absoluto y relativo del empleo por parte del Sector Público. En efecto, el Sector Público que en 1950 empleó un 6% de la fuerza laboral, empleaba un 20% de

ella en 1980. En otras palabras, pasó de dar trabajo a una de cada diecisiete personas en la fuerza laboral, a emplear una de cada cinco. De 1949 a 1979 se crearon en Costa Rica 113 entidades públicas 1/.

Cuadro 2

**COSTA RICA: EMPLEO POR SECTOR INSTITUCIONAL**

	1950	1963	1973	1983	1190
Sector Público	6.1%	13.3%	15.3%	18.9%	17.2%
Sector Privado	93.9	86.7	84.7	81.1	82.8

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos

El gasto público, en especial el de los entes descentralizados, creció como es de esperar. Así, mientras que en 1970 la relación Gasto Público a PIB fue de un 36%, en 1985 ella fue de un 57%. (Antes de 1970 la relación fue más baja aún, pero no se dispone de cifras de gasto del sector público descentralizado.

El crecimiento del gasto público, por el alto empleo, se dio fuertemente en lo que se denomina "gastos de consumo" (más de cuatro quintas partes

1. JIMENEZ, Wilburg, Génesis del Gobierno de Costa Rica 1821-1981. San José: Alma Mater, 1986.

de él fueron consumo en 1980) y no tanto en "capitalizaciones", que crear infraestructura productiva. Un desglose del gasto por función refleja que el gasto en los servicios básicos del Sector Público (como justicia y orden

Cuadro 3

**COSTA RICA: GASTOS DEL SECTOR PUBLICO**  
(millones de colones constantes de 1978)

Grupo	1970	1975	1980	1985	Crec. 85/80
Gobierno Central	2737	3634	6247	4858	177%
Descentralizado:					
Públicas de Servicio	1504	2636	4817	3609	249%
Públicas No Financieras	1029	1744	3256	3222	313%
Públicas Financieras	937	1612	3402	3417	365%
Empresas S.A.				2643	
Municipalidades	202	192	313	240	119%
(-) Transf. intra-sector	-256	-304	-1134	-1013	
Gasto Público Total	<u>6154</u>	<u>9515</u>	<u>16902</u>	<u>16976</u>	<u>276%</u>
PIB real (1978=100)	17084	22926	29575	30027	
Gasto Públ./PIB	0.36	0.42	0.57	0.57	

FUENTE: Memorias Anuales, Contraloría General de la República

público, relaciones internacionales y educación), cedió importancia a renglones propios de la esfera privada (agricultura, transporte). Los gobiernos locales fueron perdiendo importancia, como se observa en el cuadro

anterior a favor de entidades centralizadas. El ciudadano común perdió poder de ejercer influencia sobre la conducción de los asuntos públicos de su interés.

El *déficit fiscal* también llegó a cifras muy elevadas. En 1978, por ejemplo, el déficit del sector público ascendió a un 9% del PIB y en 1980, en medio de la crisis, se elevó a un 13.9%.

En el comercio exterior operaron cambios también. La estructura de las importaciones se modificó. Los bienes de consumo final perdieron importancia y las materias primas y bienes de capital llegaron a constituir dos terceras partes del total de las importaciones de Costa Rica.

Cuadro 4

**COSTA RICA. ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES**

Categoría	1960	1970	1980	1985	1990
Materias primas	27%	35%	41%	44%	42%
Bienes de capital	23	25	23	23	24
Bienes de Consumo	36	32	25	24	23
Otros	14	8	11	9	11

Fuente: Banco Central de Costa Rica

Centroamérica pasó a ser un mercado importante para la producción nacional. En 1960 las exportaciones a Centroamérica no fueron significativas, pues sólo ascendían a un 2.9% del total. En 1971 un 25% de las exportaciones totales del país iban a Centroamérica y en 1980 la cifra fue un 23%.

En lo que tiene que ver con la dependencia de ciertos productos de exportación, el fenómeno observado es que la dependencia del café y el banano, como productos tradicionales de exportación, se redujo. En 1960, casi tres cuartas partes de las divisas provenían de ventas de esos dos productos. En 1985 la importancia de otros productos ("no tradicionales") había crecido, como se observa en el Cuadro 5

Cuadro 5

**COSTA RICA: EXPORTACIONES POR PRODUCTO**

Producto	1960	1970	1985	1990
Café	54%	32%	32%	17%
Banano	29	29	22	22
Otros Productos	17	39	46	61

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

La Balanza Comercial (diferencia entre exportaciones e importaciones) comenzó a mostrar preocupantes déficit, año con año, durante las últimas

décadas. Así, mientras que en 1950 las importaciones del país fueron ligeramente inferiores a las exportaciones, en años posteriores el caso fue al revés, como se muestra en el Cuadro 6.

Cuadro 6

**COSTA RICA: SALDO DE BALANZA COMERCIAL**  
(Cifras en millones de US\$)

	1950	1960	1970	1980	1990
Exportaciones Fob	55.7	84.6	231.2	1001.7	1448.2
Importaciones CIF.	49.5	110.6	316.5	1523.8	1989.7
Supéravit/(déficit)	6.2	(26.0)	(85.3)	(522.1)	(541.5)

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

En materia de índice de precios (costo de vida) el cambio fue que pasamos de tener una situación de relativa estabilidad en materia de precios, con elevaciones anuales casi imperceptibles en el nivel general de precios durante la década de los cincuenta, a variaciones anuales cada vez más sensibles para las familias costarricenses.

Cuadro 7

**INFLACION PROMEDIO ANUAL**  
(Variación índice de Precios al por Mayor)

Período	Inflación
1950-60 (prom.)	(0.5%)
1960-70 (prom.)	2.8%
1970-80 (prom.)	14 %
1982	108 %
1980-90	25.6%

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

El tipo de cambio, nuestro cordón umbilical con el "resto del mundo", que se había mantenido relativamente estable de 1950 a 1980, se elevó a niveles no observados (y posiblemente no imaginados) antes. Además, la práctica de tipo de cambios múltiples, que discriminan a algunos sectores a favor de otros, comenzó a ser más significativa.

Muchos indicadores "sociales" experimentaron mejoras durante el período. La mortalidad infantil (menores de 1 año) pasó de 90.2 en 1950 a 37.6 en 1974. El consumo de calorías por habitante que en 1960 era de 1946 fue en 1970 de 2457. Mientras que en 1950 había 3680 automóviles particulares en el país, la cifra en 1974 fue de 55.403. Casi la mitad de las viviendas urbanas hacían uso de pozos negros en 1949; la proporción fue 28.2% en 1973. El país mostró signos de desarrollo. Pero tal desarrollo fue, en mucho, logrado con recursos externos, no con ahorro interno.

Cuadro 8

**COSTA RICA: TIPO DE CAMBIO LIBRE A FIN DE AÑO  
(US\$)**

Año	Precio
1950	5.6
1960	5.6
1970	6.62
1980 (oct.)	8.54
1981	36.0
1982	40.0
1990	92.1

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

La dependencia de recursos externos para financiar el costo de nuestro desarrollo se acentuó. En 1970 el saldo de la deuda pública externa fue un 58% del valor de las exportaciones de ese año. Para 1985 ese saldo equivalía a más de tres años y medio de exportaciones anuales. Además, la *composición* de la deuda externa se modificó: en 1970 la deuda externa era principalmente privada; en 1985 era casi totalmente pública.

El Producto Interno Bruto, que durante la década de los sesenta tuvo crecimientos muy superiores al de la población (creció, en promedio, un 8% en sentido real, esto es, ajustado por inflación), a finales de la década de los setenta creció menos, y a principios de los ochenta, mostró decrementos. En efecto, durante el año 1982 el PIB decreció un 9.1, lo que implica que la pérdida *per cápita* fue cercana al 13%.

Cuadro 9

**COSTA RICA: ENDEUDAMIENTO EXTERNO**  
(Saldos en millones de US\$)

Deudor	1970	1975	1980	1985	1990
Total	429	1032	2209	3742	3930
Sector Privado	295	611	412	317	757
Sector Público	134	421	1797	3525	3173
Deuda					
Públ./Export.	58%	85%	179%	355%	

FUENTE: Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda

Cuadro 10

**COSTA RICA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO  
INTERNO BRUTO REAL**  
(Crecimiento promedio)

1960-70	8 %
1970-78	8 %
1978/79	4.9%
1981/82	(9.1)

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Las cifras anteriores muestran la naturaleza crítica de los principales indicadores económicos del país. No es exagerado afirmar que la crisis que emergió a finales de los años setenta es la peor de la historia económica de los últimos cincuenta años.

La distribución, entre sector privado y sector público, del crédito del Sistema Bancario Nacional también sufrió una modificación como muestra el cuadro siguiente. En 1980, por ejemplo, el sector público consumió una proporción demasiado elevada del crédito, en obvio desmedro de las necesidades crediticias del sector privado.

Cuadro 11

**COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL CREDITO DEL SISTEMA  
BANCARIO NACIONAL**  
(participación relativa)

	1970	1975	1980	1985	1990
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
AL SECTOR PRIVADO	85.71	81.31	57.46	70.87	76.08
AL SECTOR PUBLICO	14.29	18.69	42.54	29.13	23.92
Gobierno Central	12.27	8.93	26.43	8.36	12.37
Entidades Oficiales	2.02	9.76	16.12	20.77	11.55

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Acciones políticas tomadas desde el inicio de los ochentas permitieron revertir; como se muestra en los cuadros, las tendencias desfavorables que habían tenido lugar antes. Esas políticas son analizadas más adelante en el trabajo.

### III. CAUSAS DE LA CRISIS

Hoy existe acuerdo, más o menos generalizado, de que las causas de la crisis económica de principios de los años ochenta, de origen externo e interno, son las que se indican más abajo.

### 3.1 Causas de Origen Externo

Entre las causas de índole externa sobresale el deterioro de los Términos Internacionales de Intercambio, producto de la elevación del precio del petróleo y sus derivados en el mercado internacional, y la caída en el precio de nuestro principal producto de exportación, el café. En efecto, en 1982 una canasta típica de exportaciones costarricenses sólo compraba un 69% de las importaciones que adquiriría en 1977. (Como se observa en el *Cuadro 11*, los términos de intercambio se elevaron sensiblemente en 1977, en razón de una mejora única en los precios del café, lo que, en cierto sentido, postergó la necesidad de realizar el ajuste económico, para luego bajar a un nivel más pertinente).

Además del deterioro en los términos de intercambio, el tipo de interés internacional, en que se expresaba una buena parte de la deuda externa pública, también se elevó momentáneamente, duplicándose en una oportunidad, cuando el *prime rate* llegó al 21%. Esto hacía más onerosa la deuda externa.

Sobre los factores externos es poco el poder que tiene Costa Rica para modificarlos; no podemos provocar heladas en Brasil, que eleven el precio del café en los mercados internacionales, ni obligar a los países productores de petróleo a que bajen el precio de este importante producto.

Cuadro 12

**COSTA RICA: TERMINOS INTERNACIONALES  
DE INTERCAMBIO  
(1987=100)**

Año	Índice
1970	104.98
1975	85.85
1976	100.41
1977	123.14
1978	108.51
1979	99.15
1980	98.62
1981	89.85
1982	85.36
1988	99.77

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Tampoco es mucho lo que podemos hacer para que el tipo de interés internacional descienda. A pesar de que podemos expresar nuestro criterio en foros internacionales, como la UNCTAD, el efecto de ello (si es que tiene alguno) no es rápido. En la práctica nosotros podemos actuar sólo sobre los condicionantes de origen interno, y aún allí a veces es duro realizar las enmiendas requeridas, porque todo ajuste tiene un costo y los afectados lo resisten.

### 3.2. Causas de Origen Interno

Los notorios cambios en la estructura de la economía costarricense que antes se mostraron, se debieron al ingreso de nuestro país al Mercado

Común Centroamericano (MCCA) en 1963. Para constiuir el MCCA los países centroamericanos, siguiendo el consejo de CEPAL, optaron por distorsionar conscientemente las relaciones de precios: hicieron prohibitivo el ingreso de productos de fuera del área (por medio de un Arancel Común) y facilitaron el ingreso de materias primas y productos intermedios para ser utilizados en el proceso productivo "local". El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) brindó recursos financieros en términos "blandos" para facilitar el proceso de capitalización del emergente sector industrial. Los empresarios, actuando como deben, no tardaron en reaccionar a este particular conjunto de reglas. La industria creció y las ventas a Centroamérica también.

Pero las reglas propias del modelo de desarrollo adoptado promovían un estado de crisis a mediano plazo. En efecto, con un régimen en que al producto de afuera que podía competir con el local se le prohíbe la entrada vía elevados aranceles, el mercado local se lo reservó al industrial local. Ni la conquista de terceros mercados ni la lucha por la conservación competitiva del mercado interno fueron elementos vitales para la industria centroamericana. El esquema tenía dentro de sí un *sesgo antiexportador*, pues el mercado local era mucho más rentable que el extranjero.

A manera de ejemplo del citado sesgo, imaginemos un empresario que produce camisas que en el mercado internacional se venden a \$ 20 cada

una. En su proceso utiliza \$ 15 de materias primas y bienes intermedios importados. En el MCCA opera para las camisas un arancel del 100%, pero los bienes intermedios y materias primas entran exentos. En estas condiciones, una camisa de fuera del MCCA entra valiendo \$ 40 (\$20 de principal y un 100% de impuesto). El industrial local, que paga \$ 15 en materias primas importadas, sabe que podría incurrir en costos locales hasta de \$ 25 sin que su producto luzca al consumidor local más caro que el de fuera del área. Pero si su deseo fuese producir para exportar fuera del área, el máximo costo adicional en que le es permitido incurrir sería de \$ 5. Es en este sentido que el mercado interno le es *mucha* más atractivo que el extranjero. El modelo, por ello, tiene un sesgo antiexportador. (Debe notarse que este efecto es más acentuado conforme mayor sea el contenido importado de la producción local. En otras palabras, que para el industrial protegido existe un incentivo para depender más y más de las materias primas importadas, aunque ello afecte la balanza comercial del país).

Dada la enorme diferencia de precio interno entre el producto proveniente del MCCA y el de fuera del área, el estímulo que tuvo el industrial local para mejorar la calidad de sus bienes, fue ínfimo. Por ello, no es de esperar que la calidad de nuestra producción fuera la óptima, ni que el costo de producción fuera el más bajo. Y es que si esto no fuera así, si lo producido localmente puede competir con la producción mundial en precio y calidad para qué la protección arancelaria? La protección

arancelaria tiene sentido sólo cuando se tiene el presentimiento de que sin ella no sobreviven las empresas locales que a ella se acogieron (muchas empresas, por lo demás, no son locales; son agencias de empresas multinacionales que encontraron rentable poner ensambladoras locales). En este sentido, la protección tampoco es noble.

Desde el punto de vista de estimular actividades conexas --y extender, en algún sentido, los beneficios del progreso económico--, la industria protegida no es un instrumento, sino un obstáculo a propósito. En efecto, como para que haya protección efectiva las materias primas deben pagar arancel inferior al producto terminado, y en Centro América se optó porque las materias primas y los productos intermedios se importaran libres de impuestos, entonces no hubo estímulo alguno al uso de materias primas nacionales. (Esto último podría lograrse llevando el modelo un paso más allá: protegiendo la producción de productos intermedios, pero --por razones que más abajo se indican-- esto no se hizo).

Hay que destacar que lo que se le cuestiona aquí al modelo de desarrollo adoptado no es que no se utilicen exclusivamente materias primas nacionales en proceso productivo, sino que haya distorsionado la relación de precios. En sentido estricto, una política estatal que obligue al uso de materias primas locales puede llevar a que el país produzca bienes en los que no tiene ventaja respecto al resto del mundo y sería, por tanto, casi tan funesta como la política proteccionista propia del MCCA, que llevó a

estos países a producir muchos bienes en que tampoco tenemos ventaja comparativa. Buena razón tienen los industriales, por tanto, en oponerse a que el proteccionismo se lleve a un nivel de productos intermedios, pues ello los obligaría a comprar localmente productos intermedios de calidad quizá inferior, y a precios superiores, que los del mercado mundial. Eso, ciertamente, lesionaría su producción. Aquí el sector manufacturero de productos finales actúa en defensa racional de sus miembros como compradores. Pero no es esto consecuente con que al consumidor final no se le defienda atendiendo el mismo razonamiento.

No en vano la dependencia de las importaciones de materias primas es tan grande (c.f. Cuadro 4). El calificativo de "sustitución de importaciones" que se dio al modelo de desarrollo proteccionista resultó irónico, pues hoy dependemos más dramáticamente de las importaciones. Sin ellas, una buena parte de nuestro aparato productivo se paralizaría. Eso llevó a las autoridades económicas a que cada vez que se deseaba racionar el uso de divisas se impusieran limitaciones (e.g., depósitos previos, sobretasas, precios superiores de la moneda extranjera) a la venta de divisas para propósitos "no esenciales", y que se dejara sin mayor obstáculo la compra de lo "esencial" (término que, junto con las medicinas, incluía las materias primas). En la práctica, tal criterio se traduce en que es antipatriótico, en un período de escasez de divisas, gastar moneda extranjera en importar innecesarios perfumes, pero que no lo es si lo gastamos en el pago de materias primas para producir localmente innecesarios perfumes.

En el terreno del empleo nacional, que es otra de las áreas donde uno quisiera ver extendido el progreso económico, la historia se desarrolló así: por las exenciones arancelarias a la importación de bienes de capital y porque el esquema financiero concedía préstamos blandos para la compra de capital, el proceso favorecía técnicas de producción intensivas en el uso de capital. Además, como en Costa Rica la seguridad social se financia con impuestos al uso de la mano de obra (cuotas CCSS, INA, IMAS, Banco Popular, Asignaciones Familiares, vacaciones, aguinaldo), la ventaja en utilizar técnicas de producción capital intensivas se tornó rentable, en desmedro de técnicas que hicieran uso intensivo del factor abundante en nuestro medio -el trabajo. A pesar de que la industria requirió contratar trabajadores durante su período de expansión, el ritmo al que lo hacía no era el mismo en que expandía la producción. Hoy, la industria, que procura un nivel de producción final similar al de la agricultura, emplea cerca de la mitad de personas que ésta. La semilla del desempleo se había sembrado.

Pero el desempleo real no se dio, como pudo, porque el Sector Público tomó para sí el papel de ser el "gran empleador" de la economía. Esto lo hacía por dos razones: (i) porque las ideas keynesianas, que asignaban al Estado un activo papel en la producción de la economía, estaban de moda en las décadas de los cincuenta y sesenta y (ii) porque el esquema productivo privado, dado el sistema de incentivos imperante, era incapaz de absorber toda la gente que ingresaba al mercado laboral. El Sector Público creció a niveles inmanejables. Como la mayor proporción de este gasto se dedicaba

a cubrir salarios, y costos asociados con el uso de la mano de obra, como pensiones y cargas sociales, el recorte del gasto público no era cosa sencilla pues implicaba, en mucho, incurrir al despido de personal.

En el campo de las finanzas públicas, las exenciones que se otorgaban a la mayoría de nuestras importaciones (materias primas y bienes de capital) se tradujeron, como era de esperar, en un sacrificio fiscal. A la vez, dado que el impuesto sobre la importación de productos finales de fuera del área era a propósito prohibitivo (la idea era *impedir* su importación, con el ánimo de reservar el mercado interno a la manufactura local), no podía el fisco compensar la pérdida de ingresos por las exenciones. Lo anterior indujo al Gobierno a pensar en toda otra gama de impuesto de aplicación general (consumo, sobretasas, ventas) para compensar los ingresos sacrificados pero -como ellos en su mayoría se aplicaban, en cascada, sobre el valor CIF de lo importado más los aranceles, estos nuevos impuestos, a la vez que daban ingreso al fisco, reforzaban la barrera proteccionista del modelo de desarrollo. Pero estos ingresos no fueron suficientes.

También el déficit fiscal aparecía como una consecuencia inevitable del modelo de desarrollo adoptado. La necesidad de procurar recursos al Fisco lo llevó no sólo a aumentar la carga tributaria en el sector "no protegido" (especialmente la agricultura y el comercio), lo que le restaba dinamismo, sino a incurrir en niveles exagerados de endeudamiento externo y a

literalmente comerse los recursos crediticios de los bancos estatales. Estas acciones fueron enormemente facilitadas por cambios, durante los años sesenta y setenta, propiciados en las leyes que afectan a las instituciones autónomas, en especial las que tenían que ver con la constitución e independencia de sus juntas directivas, y por la reforma al Artículo 88 de la Carta Magna, la cual cambió el grado de independencia de las instituciones para pasar de ser en "materia de gobierno y administración" a ser sólo en este último campo 2/.

Dadas las necesidades de crédito público, el Banco Central consideró que no debía limitar proporcionalmente el crédito al sector privado y optó por expandir la oferta monetaria a niveles altamente inflacionarios. La expansión notoria en la liquidez llevó, que era de esperar, a una elevada inflación local.

Como nuestro país operaba bajo el mito del *tipo de cambio fijo*, pues los políticos parecían concebir que devaluación era sinónimo de desprestigio, la alta inflación creó presiones insostenibles sobre la reserva de divisas de la nación. Un colón, obviamente sobrevaluado, actuó como un impedimento a la exportación (pues el exportador, al sólo recibir 8.54 por su dólar de exportaciones, no siempre podía cubrir todos sus

2/ ROMERO P, Jorge E., Derecho Administrativo y Estado Costarricense. Publicaciones de la Facultad de Derecho UCR, 1984.

sus costos de producción local, que eran afectados por la alta inflación local, todos los productos extranjeros lucían increíblemente baratos). El elevado déficit de balanza comercial, y el alto endeudamiento externo, tampoco se dieron por casualidad.

Políticas indebidas en materia de tipo de interés para depósitos en moneda local (que era bajo dada la posibilidad de devaluación, *de facto* o legal) también promovieron huída de capitales.

A todo lo anterior se unió un factor de índole interno adverso: Centroamérica se vio involucrada en fuertes problemas políticos, sociales y económicos que virtualmente acabaron con la esperanza de crecer mediante exportaciones a nuestros socios del MCCA, que fue --en mucho-- lo que tuvo en mente el esquema de "sustitución de importaciones". La baja en el crecimiento de la economía nacional, el aumento en el desempleo y la necesidad de dejar flotar la moneda eran consecuencias lógicas de las fuerzas imperantes.

#### **IV. EL AJUSTE ESTRUCTURAL DE LOS OCHENTA**

Las fuerzas que produjeron la crisis de finales de los setenta tenían un origen estructural, no coyuntural. Lo coyuntural (e.g., elevación en el precio del petróleo) sólo aceleró el surgimiento de la crisis.

Ya en 1979 grupos de estudio habían inferido la necesidad de realizar un ajuste estructural de nuestra economía. El ajuste estructural tenía un nombre: *liberalización*. El Banco Mundial en 1980 recomendaba al Gobierno "cambiar el sistema de incentivos actuales para quitar el sesgo antiexportador, (utilizando como eje) un sistema de ajustes cambiarios y de política macroeconómica que no minen el esfuerzo de la liberalización económica" 3/.

A nivel local, ANFE, en un libro 4/ publicado en el año 1979, cuando la idea de cambio estructural parecía al ciudadano común un asunto teórico, que sólo interesaba a académicos y a algunos ideólogos, proponía la adopción de las siguientes doce medidas concretas -de ajuste estructural de la economía:

"PRIMERA: Una nueva tarifa arancelaria uniforme y baja sin ninguna exoneración, fijada a un nivel del 10% o sea similar a los niveles de protección del Mercado Común Europeo y de los Estados Unidos. Para esto se hace necesario negociar en tales términos la reestructuración que para 1981 corresponde al Mercado Común Centroamericano.

3/ BANCO MUNDIAL, Costa Rica: Trade incentives and Export Diversification. (Report N° 3195-CR), 1980.

4/ ANFE, El Modelo Económico Costarricense, San José, 1980.

SEGUNDA: Un sistema de tasas de interés para préstamos y depósitos que, sin excepciones, atribuyan al capital su verdadero costo, de conformidad con los niveles internacionales, la diferencia de la tasa de inflación interna y las tasas de inflación internacionales y los riesgos cambiarios.

TERCERA: Mantener fijo el tamaño actual del sector público con respecto a la economía nacional, para permitir que el crecimiento se dé en los sectores socialmente más productivos del sector privado, y que se obligue a que el crecimiento en la cobertura de los servicios sociales estatales se obtenga a base de aumento de eficiencia en sus dependencias.

CUARTA: Una reforma tributaria que a la vez que permita financiar adecuadamente un gasto público limitado el punto anterior, elimine los factores de recargo al costo del trabajo y de desasiento al ahorro que la presente estructura mantiene. Para ello deben eliminar los múltiples impuestos sobre las planilla, las altas tasas de impuesto a la renta de las empresas y los impuestos sobre las transacciones de factores productivos, y sustituirse por impuestos al gasto que no discriminen, según el origen del producto y sobre la tierra, que le den más movilidad a ese factor de producción.

QUINTA: Un sistema limitado en el tiempo (no más de tres años) y automáticamente decreciente de subsidios individualizados e incluidos en el presupuesto, para las empresas que pierdan la protección que han venido disfrutando (...).

SEXTA: Liberar la tasa de cambio dejándola flotar en el mercado, de manera que se ajuste a sus verdaderos valores con los cambios en los aranceles y el aumento de las exportaciones que la nueva pauta de desarrollo producirá.

SETIMA: Eliminar fijaciones estatales arbitrarias de precios, para que los mercados enfrenten los verdaderos costos de oportunidad de los bienes y servicios. Con la eliminación de los subsidios ya no se hace necesario mantener precios de sustentación arbitrariamente elevados para los productos agrícolas.

OCTAVA: Eliminar los proyectos del sector público (por ejemplo RECOPE y algunos de CODESA) que por su rentabilidad social no ameritan ser continuados y que orosionan los ingresos fiscales y el crédito bancario al sector privado. Vender las compañías de CODESA al sector privado para reforzar el financiamiento del Sistema Bancario Nacional.

NOVENA: Contratar con bancos privados eficientes un estudio vigente para reestructurar los sistemas de análisis y concesión de crédito del Sistema Bancario y para la implementación de esos sistemas. A la vez proceder a una política definida de recuperación de créditos concedidos.

DECIMA: Al tiempo que se eliminan los impuestos a las exportaciones y se libera la tasa de cambio, se deben eliminar los CATs, subsidios a la exportación que ya no serían necesarios.

UNDECIMA: Para financiar el período de transición se debe entrar a un financiamiento comercial en dólares a través del Sistema Bancario Nacional y obtener fondos internacionales para soporte de divisas. Para ello los entes financieros internacionales pueden hacer programas especiales.

DUODECIMA: Promover, a través de difusión de tecnología y de información comercial, la explotación racional de nuestros recursos renovables como el agua, la pesca, los bosques y el medio ambiente".

Con diferentes matices, el planteamiento de ANFE incluye lo esencial de posteriores programas oficiales, sometidos al FMI y al Banco Mundial, para obtener el apoyo financiero de éstos, y que se conocen como Programas de Ajuste Estructural.

A pesar de que el Ministro Hernán Sáenz comenzó, a finales de los años setenta, a manifestar la conveniencia de que Costa Rica adoptara un programa en este sentido, su Administración realizó poco al respecto, pues el Presidente Carazo Odio consideró muy elevados los costos de un ajuste. En su informe Anual a la Asamblea Legislativa, en 1981, manifestó don Rodrigo Carazo:

"Puesto a escoger (...) entre la inflación y la depresión, se escogió entre ambas males el menor. La inflación y la paz social se han mantenido, esto indica que la decisión fue acertada. Es preferible la inflación a producir una depresión que cause irreversibles problemas sociales como los que ha causa, y graves, en países hermanos. El desempleo en Costa Rica es mucho más bajo que en otros países y como en otras naciones exportadoras, la contracción es elevada, el país siente sus esfuerzos y si a esa circunstancia se hubiera agregado la estrategia recesiva inflacionaria que forma el Fondo Monetario Internacional, en menos de un año el país se habría distorsionado y perdido su estabilidad".

Pero el ajuste tenía que darse, pues el status quo también tenía un costo. No era posible pensar en mantener ninguna estabilidad (que no la

promovió la Administración Carazo al hostilizar con el FMI) a menos que simultáneamente se promoviera el crecimiento. Y en este sentido, el aparato productivo costarricense era muy inflexible.

Le correspondió al equipo económico del Partido Liberación Nacional, durante las administraciones Monge y Arias, tomar las mayores medidas de ajuste estructural. Dentro de dicho equipo destaca la figura del Dr. Eduardo Lizano, no sólo por su posición de Presidente del Banco Central, sino porque dejó claro el camino que el ajuste estructural habría de tener y estuvo dispuesto a defender su posición ante grupos de oposición --especialmente-- de su propio partido.

Don Eduardo Lizano concibe que el ajuste debe darse en las siguientes áreas: 5/

- La política arancelaria es de la máxima importancia. Con frecuencia, señala, se pasa por alto la estrecha relación entre la política de promoción de exportaciones y el proteccionismo aduanero. Indica, además, que al hablar de proteccionismo casi siempre se habla del industrial, pero se olvida con frecuencia el proteccionismo agrícola (que más que por la vía arancelaria se da por la vía de la prohibición al libre comercio) el cual tiene también una enorme influencia en la economía del país. La reducción tarifaria debería darse de manera gradual.

5/ LIZANO F, Eduardo, Desde el Banco Central. San José: Academia de Centro América. Serie Estudios 4, 1987.

- La política cambiaria ha de ser ágil y flexible. El Banco Central debe adherirse a la política de cambio único y flexible, y continuar reajustando el valor del colón con base en la inflación interna y el comportamiento de las monedas de los países con los cuales las relaciones comerciales son más intensas.
- Debe ponerse orden en las finanzas públicas. El déficit del Sector Público consolidado debe bajarse a efecto de que: (i) no deba competir con el sector privado por financiamiento (pues eso eleva el tipo de interés y desincentiva la producción); (ii) no eleve la carga tributaria. La estructura impositiva debería ser tal que recaiga sobre el consumo, y no sobre la producción y la capitalización; la tarifa del impuesto sobre la renta de las empresas debería ser fija a una escala inferior a la vigente.
- El tamaño del Estado debe reducirse. Hay que hacer un programa de absorción de empleados públicos por parte del sector privado.
- El impuesto sobre el factor trabajo debe reducirse. Debe lograrse que ciertas instituciones (INA, IMAS, Banco Popular) y algunos programas (Asignaciones Familiares) no se financien con impuestos a las planillas, porque ello incide en el costo del trabajo, sino con transferencias incluidas en el presupuesto de la República.
- Es necesario promover una reforma financiera, a efecto de que el costo de la intermediación sea mínimo. Debe permitirse una expansión ordenada del sistema financiero público. Debe permitirse a bancos cooperativos, solidaristas y al Banco Popular, la aceptación de depósitos a la vista.

- La emisión monetaria debe controlarse para que no resulte inflacionaria. El crédito del SBN a CODESA y al CNP reducirse.
  
- La estructura de tasas de interés debe modificarse a fin de eliminar los subsidios innecesariamente elevados.
  
- El Banco Central debe utilizar instrumentos indirectos de control de la oferta monetaria (e.g., encajes, redescuentos) y no directos (e.g., topes de cartera y la fijación de tipos de interés. Debe el Banco Central reducir su papel "desarrollista" para concentrarse en las funciones típicas de la banca central, "Zapatero a tus zapatos".
  
- Promover una política de "desregulación", que mejore el funcionamiento del mercado de los factores de producción y perfeccione la operación del mercado de bienes y servicios. En particular debería reducirse drásticamente el número de salarios mínimos que fija el Consejo Nacional de Salarios. El número de bienes y servicios, cuyos sean fijados por el Ministerio de Economía y Comercio, debe reducirse y dejar más libertad para que el ajuste de los precios responda más a las condiciones de la oferta y la demanda y menos a las presiones que los empresarios puedan ejercer o a los criterios de la burocracia. Los exportadores deberían retener parte de las divisas que producen para alimentar el mercado libre de cambios. Esa política, que promoverá más competencia, haría innecesario el control policial de precios por parte del Estado.

- El servicio de la deuda externa, de la manera pactada, constituye un obstáculo al desarrollo. Por eso hay que renegociarla para obtener términos que permitan al país crecer. Coincide el Dr. Lizano con la propuesta Baker en esta materia.

Destaca don Eduardo Lizano:

"La reforma paulatina del sistema económico nacional estaría así orientada a mejorar su grado de flexibilidad y su capacidad de adaptación. Ello, con el propósito fundamental de aprovechar las oportunidades que ofrece la economía internacional y de asegurar un mejor uso de los recursos naturales y de los factores de la producción del país. La reforma garantizaría, de una parte, una gran facilidad de entrada para nuevas unidades de producción, pero, a la vez, impediría la supervivencia de aquellas unidades de producción incapaces de adaptarse con rapidez cuando el entorno cambia" 6/.

En suma, el programa de ajuste estructural que requiere Costa Rica, y cuyas primeras manifestaciones se han comenzado a dar durante el último quinquenio, llevan a sustituir el esquema de economía dirigida que estuvo de moda durante los años cincuenta y sesenta, por uno donde el mercado tenga más fuerza. Se reconoce que el mercado, el *dejar hacer, dejar pasar*,

6/ LIZANO F., Eduardo. Ibid, pág. 102.

que permite al ciudadano dedicarse a las actividades en que esté mejor capacitado y que los bienes y servicios fluyan con libertad a través de las fronteras, es la vía eficaz para sacar a Costa Rica de la crisis económica que emergió a finales de los setenta. Es necesario *liberalizar* la economía como recomendó ANFE en 1979.

Sólo restan dos acotaciones respecto a la implementación del ajuste estructural que el país requiere: una tiene que ver con la rapidez con que deba hacerse y otra con la permanencia de las medidas.

Respecto a la primera, es prudente que el ajuste sea *gradual*, de manera que los afectados dispongan de tiempo para adecuar sus decisiones futuras (para el presente lo único que el productor considera para continuar en el proceso productivo son los ingresos y los costos variables, no los fijos. Como los costos fijos ya fueron incurridos, si el ingreso marginal es superior al costo variable, el empresario encontrará rentable continuar produciendo). Pero, en todo caso, la decisión debe ser *firme* para que los afectados crean en ella y actúen de conformidad y por ello, el Gobierno debe dar el ejemplo ajustando sus desequilibrios.

Para garantizar permanencia de las medidas, algunas de ellas deberían tener *rango constitucional* y no sólo ser disposiciones a nivel de ley o de decreto -pues algún gobierno futuro podría fácilmente cambiar esas reglas. Los riesgos económicos de fabricación humana (e.g., inflación, crecimiento

desmedido del gasto público y de los tributos, discrecionalidad del servidor público, limitación al comercio y a la contratación, elevación de las tarifas de servicios públicos, etc.) deben ser evitados. Es necesario, por tanto, contar con un capítulo de "Garantías Económicas" que, al igual que las Garantías Individuales y Sociales que hoy incluye la Carta Magna, asegure que las reglas fundamentales de la economía no estarán sujetas al capricho momentáneo de la fracción mayoritaria en la Asamblea ni, menos aún, del gobernante de turno.[

Un capítulo de Garantías Económicas, a nivel Constitucional 7/ es el complemento necesario al Programa de Ajuste Estructural objeto de comentario en este aparte.

## **V. LAS REFORMAS DE LOS OCHENTA**

La crisis de principios de los ochenta (que, entre otras, llevó a que, en agosto de 1981, Costa Rica suspendiera los pagos a sus acreedores comerciales externos), hizo que los rectores de la Cosa Pública tomaran gran conciencia de que era menester reformar las reglas de juego fundamentales, i.e., que era necesario iniciar un ajuste estructural de la

7/ Véase al respecto, RODRIGUEZ Miguel Angel, De las ideas a la acción. 1988, pág. 315 y siguientes.

economía. Las reformas quedarían recogidas en reglamentos administrativos, en decretos ejecutivos y, especialmente, en cambios legales que les darían más permanencia. La naturaleza de esas políticas formarían parte de compromisos con entidades multilaterales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) quienes concedían apoyo financiero y técnico para hacer más soportable el costo de los ajustes.

### **5.1 Convenios con el FMI**

Con el FMI Costa Rica suscribió varios convenios de contingencia (stand-by) cuyos objetivos genéricos son la reducción de la inflación y, por esa vía, dar mayor estabilidad al tipo de cambio. Este objetivo se lograría reduciendo el déficit del sector público consolidado (SFNF). El déficit se reduce elevando ingresos, reduciendo (o, al menos, conteniendo el crecimiento nominal de los gastos) o por una combinación de ambas medidas. Esto último es lo que usualmente se hizo: se elevaron impuestos en el caso del Gobierno Central (selectivo de consumo, aumento de la base del impuesto sobre las ventas) y se ajustaron a sus costos de producción las tarifas y precios de los bienes y servicios producidos por empresas públicas --como el ICE, Recope, AyA y CNP. Por el lado del gasto se adoptaron medidas para limitar el crecimiento del nivel de empleo público

y los ajustes salariales se moderaron; la inversión no prioritaria se pospuso.

Además de reducir el déficit global, los convenios recogen compromisos de aumento del ahorro en cuenta corriente (diferencia entre ingresos corrientes y gastos que no son de capital) del SPNF.

También los convenios incluyen enunciados de política en materia cambiaria. En este sentido se señala que el tipo de cambio será único (y no múltiple) y flexible (en el sentido de que se ajustará conforme al diferencial entre la inflación local y la inflación ponderada de los países con los que Costa Rica mantiene comercio) a fin de no lesionar la competitividad de las exportaciones.

En materia de tasas de interés se expresa el deseo de que ellas sean flexibles (y que reflejen no sólo la inflación esperada sino la devaluación, así como otras presiones de oferta y demanda) y que los subsidios en tasas de interés se mantendrán en niveles mínimos. Más aún, en casos que --como los pequeños agricultores)-- se quiera que ellos reciban un trato especial en materia de tipos de interés, la forma de instrumentar esa concesión es asignando sumas globales en el Presupuesto Nacional, para que los bancos comerciales no incurran en pérdidas atribuibles a esos préstamos.

La expansión de los activos internos netos del Banco Central, del crédito interno total y, en particular, del crédito al Sector Público, se limitan para atenuar las presiones inflacionarias y porque los ajustes en las finanzas de éste hacen innecesario los niveles de financiamiento interno que de otra forma requeriría. El endeudamiento externo a plazos cortos, en particular a menos de cinco años, se restringe a fin de forzar a que se dé el ajuste buscado. (La importancia de renegociar la deuda externa del país con la banca comercial y la bilateral es destacada en estos convenios y los esfuerzos que al respecto se realizan se dejan constando en ellos).

Las medidas de contención de la liquidez, unidas a las que se toman en materia cambiaria, arriba enunciadas, se traducen en mejoras en materia de balanza comercial a lo largo del período del convenio.

Para atender las pérdidas (muchas de ellas de naturaleza *cubasi*-fiscal) del Instituto Emisor y para evitar pérdidas futuras, el Banco Central estableció sobretasas, cargos a su favor sobre la intermediación de divisas y se compromete a no dar a futuro más garantías cambiarias. Como las primeras (al igual que el establecimiento de depósitos previos) son distorsionantes y atentan contra el crecimiento económico de mediano y largo plazo, esas medidas se adoptan con carácter temporal.

Los convenios con el FMI son suscritos por el Gobierno de la República, representado por el Presidente Ejecutivo del Banco Central y el Ministro de Hacienda.

## **5.2 Convenios con el Banco Mundial**

Con el Banco Mundial los convenios importantes son los que recogen los programas de ajuste estructural (PAEs), que son ratificados por el Poder Ejecutivo. Los PAEs van acompañados de préstamos del Banco Mundial principalmente, pero en otros casos participan países (e.g., Japón) y otros organismos multilaterales (e.g., Banco Interamericano de Desarrollo). A la fecha Costa Rica ha suscrito dos PAEs, cuyos contenidos se resumen más abajo.

El primer Programa de Ajuste Estructural, PAE I (Ley Nº 6993 del 20 de agosto de 1985) recoge el propósito del Gobierno de Costa Rica de mantener vigentes medidas que llevan a la estabilidad --y que son propias de un convenio Stand-by con el FMI-- tales como: unificación y flexibilidad cambiaria, reducción del déficit fiscal, reducción de la participación del Sector Público en el crédito bancario, limitación en el crecimiento del empleo público y en los aumentos salariales, aumentos de ingresos (impuestos y tarifas) y disposición a renegociar la deuda externa comercial y bilateral del país.

En el PAE I se enuncia la determinación del país de:

\* Adoptar una "reducción de la protección efectiva para mejorar la asignación de recursos y la competitividad de los productos costarricenses en los mercados internacionales". La protección efectiva estaría en una franja del 50 al 150%.

\* Se crean estímulos a las exportaciones no tradicionales fuera del mercado común centroamericano. "Este esquema incluye una deducción de un 100 por ciento del impuesto sobre la renta, sobre aquella parte de las utilidades netas del período obtenidas por exportaciones no tradicionales a terceros mercados, exenciones a los impuestos de importación para los insumos importados para productos de exportación y fortalecimiento del mecanismo de "drawback". Además, (se establece) un Consejo Nacional de Inversiones para coordinar los esfuerzos de promoción de exportaciones y (de) concesión de contratos de exportación", con un conjunto de beneficios al exportador, "que incluye tarifas portuarias, simplificación de procedimientos, acceso preferencial al crédito bancario, depreciación acelerada y Certificados de Abono Tributarios (CAT) sobre la base de productos y mercados", se "protege" a la exportación no tradicional a terceros mercados.

\* Se replantea la política de subsidios y precios de sustentación del CNP, con el ánimo de permitir que esta entidad opere de modo más ordenado a los dictados del mercado, y que pueda el CNP reducir sus pérdidas cincuenta por ciento cada año.

\* Se congela el nivel de empleo público, por tres años, a partir del primero de marzo de 1984 y los aumentos salariales serán únicamente con el ánimo de

compensar cambios en el costo absoluto de una canasta básica salarial (compuesta de alimentos, vivienda, transporte, agua y electricidad). Por ley, para el Equilibrio Financiero de 1984, que se propone iniciar una reducción del tamaño relativo del Estado, se facilita el pago de prestaciones a empleados del Sector Público que renuncien y se eliminan los cargos implicados.

\* Se ordena evaluar, para antes de fin de 1985, la eficiencia con que operan el ICE, CCSS, INS, Banco Popular, Recope, Codesa, ICT e Infocop. Adicionalmente "el Ejecutivo planteará ante las entidades de educación superior la revisión del pago de matrícula universitaria (...) se llevará a cabo, a más tardar a fines de 1985, una evaluación de las universidades..." (A la fecha no se ha cumplido con estos mandatos).

\* Se reitera el apoyo a la figura de la Autoridad Presupuestaria (AP) que fue creada por decreto en 1980 y por Ley en 1982. La AP la constituyen los Ministros de Hacienda y Planificación y el Presidente Ejecutivo del Banco Central, y sus propósitos son aprobar la creación de plazas en el sector, dar lineamientos generales en materia de presupuesto y observar su acatamiento, establecer la prioridad de las inversiones.

\* Se reestructura CODESA y se declara de interés público la venta de empresas afiliadas (comienza el desmantelamiento del Estado-empresario).

\* Se ejercerá control sobre la deuda externa.

\* Se discontinúa la práctica de realizar asignaciones específicas de crédito para subsectores económicos ("topes" de cartera).

- \* Se permite el acceso de la banca privada al financiamiento directo del Banco Central con fondos de origen externo.
- \* Se dota de más agilidad administrativa a los bancos estatales.
- \* Se modifica el papel de la Auditoría General de Bancos y se le transforma en Auditoría General de Entidades Financieras.

El segundo Programa de Ajuste Estructural, PAE II, fue aprobado por Ley 7134 del 5 de octubre de 1989 y dio acceso al país a \$ 200 millones, cofinanciados por partes iguales entre el Banco Mundial y el Gobierno de Japón. Entre las reformas que ese programa contiene están las siguientes:

- \* En materia arancelaria se continúa con el proceso de apertura. Se reduce la dispersión de la protección efectiva y se compromete el país a una rebaja en el arancel máximo al 40% sobre bienes finales (y entre 5 y 20% sobre productos intermedios y bienes de capital) Libros y medicinas quedarán en un 1% y bienes sobre los que no se aplica la competencia (e.g., autos) conservan aranceles superiores al 40%. A la meta indicada se llegará en seis reducciones semianuales.
- \* Se eliminan los CATs en nuevos contratos, se conservan los que por convenio entre el Gobierno y los interesados ya se habían obtenido.
- \* No habrá más negociaciones colectivas de crédito bancario ni se renegociarán las tasas de interés de los préstamos bajo FODER.

\* Se eliminarán las transferencias del Gobierno Central a INCOFER. Recope continuará pagando un impuesto del 12% sobre las ventas de sus productos. (La primera no se ha cumplido y la segunda fue impugnada legalmente. Los derivados del petróleo fueron incluidos entre los productos sujetos al impuesto sobre las ventas).

La presente Administración desde hace varios meses entró en conversaciones con funcionarios del Banco Mundial, con el fin de establecer el contenido de un Tercer Programa de Ajuste Estructural, PAE III, que se espera estaría acompañado de un préstamo de \$ 300 millones, cofinanciados pro-rata por el Banco Mundial, el BID y el Gobierno de Japón. Al igual que los casos anteriores, muchas de las reformas a adoptar bajo ese Programa, y la ratificación del propio préstamo, requieren aprobación legislativa. En el seno de la segunda Comisión de Reforma del Estado (COREC II) se estudian a nivel técnico-político las propuestas de lo que incluirá un eventual PAE III. Ellas, según informa la prensa, serían:

\* Reforma del Estado. Esta tiende a continuar las políticas que llevan a achicar el tamaño relativo del Estado y a hacer más eficaz el quehacer de las labores propias de éste. Se considera la conveniencia de propiciar una privatización de algunas actividades que hoy realiza el Estado (e.g., Recope e INS) y de algunas actividades menores. Para esto último se ha presentado un proyecto de ley al Congreso. La privatización, unida a más competencia, daría más agilidad a esas empresas y actividades y, es de esperar

que costos y calidad de servicios mejoren para los usuarios. Además, los recursos que se obtengan podrían ser utilizados para retirar deuda interna y, con ello, producir un ahorro en el servicio de la deuda que hoy consume alrededor del 25% del Presupuesto Nacional.

\* Se continúa con el programa de "movilidad laboral" y se habla de una cuota entre 20.000-25.000 despidos en el período 1990-94 (incluyendo el personal de los entes y programas que se privaticen).

\* En materia comercial se continuará con la desgravación arancelaria para llevar el arancel máximo sobre bienes finales a un 20%, para mediados de 1993, y mantener entre un 5 y 10% el arancel aplicable a productos intermedios.

\* A fin de aprovechar al máximo los beneficios potenciales de una apertura comercial, el control interno de precios se reducirá a un mínimo. Otras actividades serán "desreguladas", para liberarlas de trabas administrativas.

\* El sistema financiero del país será modernizado para adaptarlo mejor a los requerimientos de una economía más abierta al comercio internacional y más integrada financieramente al resto del mundo. En particular, el papel de la supervisión prudencial será revisado y fortalecido. (La conferencia del Dr. Claudio González Vega trata este punto con amplio detalle).

\* El gasto social del Sector Público (en vivienda, salud y educación básica) será "focalizado", a fin de hacerlo llegar (con costos bajos de administración) preferentemente a los grupos de menores ingresos del país. En otras palabras, la práctica de conceder subsidios generalizados, con cargo al Presupuesto Nacional, será enmendada.

\* Con el fin de garantizar el buen uso de los recursos públicos, los presupuestos de (al menos las principales) entidades públicas reflejarán no sólo el nivel de gasto sino las unidades de producto (de bienes o servicios) suplidos. La liquidación de presupuestos públicos será más formal que ahora y se aumentará el grado de responsabilidad de los funcionarios del sector en el manejo de fondos públicos.

\* Las políticas adoptadas en PAEs anteriores, tendientes a modernizar la economía, continuarán vigentes.

## VI. CONCLUSION

El programa de ajuste estructural que requiere la economía de Costa Rica, y cuyas primeras manifestaciones se han comenzado a dar durante la última década, llevan a sustituir el esquema de economía dirigida que estuvo de moda (no sólo en nuestro país, sino en muchos países del Orbe y que hoy --como nosotros-- comienzan a abandonar) durante los años cincuenta y sesenta, por uno en el que el mercado tenga más fuerza. Hoy --trás la caída física del Muro de Berlín, la desaparición de la URSS y la apertura que se observa, no sólo en países latinoamericanos que otrora fueron dirigistas y en la propia China Continental-- se reconoce que el mercado, que permite al ciudadano, y a las naciones, dedicarse a las actividades en que estén mejor capacitados y que los bienes y los servicios fluyan con libertad a través de las fronteras, es la vía eficaz para sacar a Costa Rica de la crisis económica que emergió a finales de los

setenta. Una economía eficiente, productiva, en el tanto que crea muchas fuentes de empleo bien remuneradas, unida a un Estado que --dedicándose fundamentalmente, y con eficacia, a las labores que sólo él puede llevar a cabo-- opera con finanzas más sanas, son la mejor garantía de que todos los ciudadanos se han de beneficiar con el progreso. La eficiencia económica y la justicia social, por tanto, pueden (y deben) ir de la mano. Las reformas económicas recientes, a que se han abocado las tres últimas administraciones políticas, tienden a eso.

Cuadro 1

**COSTA RICA, COMPOSICION DEL PIB**

Sector	1950	1960	1970	1984	1990
Agropecuario	41%	26%	23%	21%	19%
Industria	13	15	18	23	22
Comercio	19	21	21	20	17
Otros	27	38	23	36	42

Cuadro 2

**COSTA RICA: EMPLEO POR SECTOR INSTITUCIONAL**

	1950	1963	1973	1983	1990
Sector Público	6.1%	13.3%	15.3%	18.9%	17.2%
Sector Privado	93.9	86.7	84.7	81.1	82.8

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos

Cuadro 3

**COSTA RICA: GASTOS DEL SECTOR PUBLICO**  
(millones de colones constantes de 1978)

Grupo	1970	1975	1980	1985	Crec. 85/80
Gobierno Central	2737	3634	6247	4858	177%
Descentralizado:					
Públicas de Servicio	1504	2636	4817	3609	249%
Públicas No Financieras	1029	1744	3256	3222	313%
Públicas Financieras	937	1612	3402	3417	365%
Empresas S.A.				2643	
Municipalidades	202	192	313	240	119%
(-) Transf. intra-sector	-256	-304	-1134	-1013	
Gasto Público Total	<u>6154</u>	<u>9515</u>	<u>16902</u>	<u>16976</u>	<u>276%</u>
PIB real (1978=100)	17084	22926	29575	30027	
Gasto Públ./PIB	0.36	0.42	0.57	0.57	

FUENTE: Memorias Anuales, Contraloría General de la República

45

Cuadro 4

**COSTA RICA. ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES**

Categoría	1960	1970	1980	1985	1990
Materias primas	27%	35%	41%	44%	42%
Bienes de capital	23	25	23	23	24
Bienes de Consumo	36	32	25	24	23
Otros	14	8	11	9	11

Fuente: Banco Central de Costa Rica

Cuadro 5

**COSTA RICA: EXPORTACIONES POR PRODUCTO**

Producto	1960	1970	1985	1990
Café	54%	32%	32%	17%
Banano	29	29	22	22
Otros Productos	17	39	46	61

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Cuadro 6

**COSTA RICA: SALDO DE BALANZA COMERCIAL**

(Cifras en millones de US\$) •

	1950	1960	1970	1980	1990
Exportaciones Fob	55.7	84.6	231.2	1001.7	1448.2
Importaciones CIF.	49.5	110.6	316.5	1523.8	1989.7
Supéravit/(déficit)	6.2	(26.0)	(85.3)	(522.1)	(541.5)

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Cuadro 7

**INFLACION PROMEDIO ANUAL**  
(Variación índice de Precios al por Mayor)

Período	Inflación
1950-60 (prom.)	(0.5%)
1960-70 (prom.)	2.8%
1970-80 (prom.)	14 %
1982	108 %
1980-90	25.6%

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Cuadro 8

**COSTA RICA: TIPO DE CAMBIO LIBRE A FIN DE AÑO**  
(US\$)

Año	Precio
1950	5.6
1960	5.6
1970	6.62
1980 (oct.)	8.54
1981	30.0
1982	40.0
1990	92.1

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Cuadro 9

**COSTA RICA: ENDEUDAMIENTO EXTERNO**  
(Saldos en millones de US\$)

Deudor	1970	1975	1980	1985	1990
Total	429	1032	2209	3742	3930
Sector Privado	295	611	412	317	757
Sector Público	134	421	1797	3525	3173
Deuda					
Públ./Export.	58%	85%	179%	355%	

FUENTE: Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda

= 47.

Cuadro 10

**COSTA RICA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO  
INTERNO BRUTO REAL**  
(Crecimiento promedio)

1960-70	8 %
1970-78	8 %
1978/79	4.9%
1981/82	(9.1)

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Cuadro 11

**COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL CREDITO DEL SISTEMA  
BANCARIO NACIONAL**  
(participación relativa)

	1970	1975	1980	1985	1990
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
AL SECTOR PRIVADO	85.71	81.31	57.46	70.87	76.08
AL SECTOR PUBLICO	14.29	18.69	42.54	29.13	23.92
Gobierno Central	12.27	8.93	26.43	8.36	12.37
Entidades Oficiales	2.02	9.76	16.12	20.77	11.55

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Cuadro 12

**COSTA RICA: TERMINOS INTERNACIONALES  
DE INTERCAMBIO**  
(1987=100)

Año	Indice
1970	104.98
1975	85.85
1976	100.41
1977	123.14
1978	108.51
1979	99.15
1980	98.62
1981	89.85
1982	85.36
1988	99.77

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

AB