

PJ-ABL-758
15A-718276

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number 936-5450	2. Contract/Grant Number DHR-5450-A-00-9084-00	3. Publication Date 11/91
--	---	------------------------------

4. Document Title/Translated Title

5. Author(s)

1. Vega, Claudio G.
2.
3.

6. Contributing Organization(s)

7. Pagination 24p.	8. Report Number ESO # 1905	9. Sponsoring A.I.D. Office R&D/EID
-----------------------	--------------------------------	--

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1.	4.
2.	5.
3.	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official M. Brinkerhoff, R&D/EID	14. Telephone Number (703) 875-4491	15. Today's Date 7/23/92
--	--	-----------------------------

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID	17. Document Disposition DOCRD [] INV [] DUPLICATE []
-----------	--

PA-ABL-758

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1905

**COSTA RICA FRENTE AL RETO DEL FUTURO:
BASES PARA UN PROGRAMA DE ACCIÓN**

por

Claudio González Vega

Noviembre 1991

Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper addresses the economic growth challenges faced by Costa Rica in the 1990s. Economic welfare depends both on the country's capacity to produce and its ability to profitably sell goods abroad. The author examines the contributions of these two factors throughout Costa Rica's history, focusing on the role of coffee exports in the nineteenth century and the export boom of the 1960s. Other determinants of growth during 1950-80 are examined, as well. The development strategy adopted during this period suffered from intrinsic weaknesses: (a) openness was conditioned by the small size of the Central American Common Market, (b) investment was largely financed with foreign savings, and (c) protectionism and rent-seeking lowered the productivity of the economy. Domestic long-term structural trends and short-term macroeconomic mismanagement led to the crisis of the early 1980s, which allowed a consensus for policy reform to arise. An economic program for the future would revise the role of the state and increase the role of the market. Foreign trade, entrepreneurship, institutional development, and domestic savings need to be promoted. Commercial policy and financial reform are the key for future growth. The political requirements for implementation of this program are examined, as well.

COSTA RICA FRENTE AL RETO DEL FUTURO: BASES PARA UN PROGRAMA DE ACCIÓN¹

by

Claudio González Vega²

Al adentrarse en la década de los noventas, Costa Rica necesita voces sonoras de apoyo al proceso de transformación de su estructura productiva, para permitirle a su población un mejor nivel de vida en el siglo XXI. Esto es urgente. Aún creciendo el producto interno bruto (PIB) un 4,5 por ciento al año en el resto de la década, en el año 2000 el producto per cápita apenas alcanzaría un 80 por ciento del que se hubiera logrado sin la interrupción ocurrida en la década de los ochentas.

La propuesta de CINDE es una de esas voces valiosas y refleja una posición responsable ante los retos del futuro. Comparto en su gran mayoría las recomendaciones específicas de política que aparecen en el documento de CINDE.³ No tengo inconveniente, por

¹ Conferencia dictada en el foro "Costa Rica frente al reto del futuro," celebrado en San José el 30 de Octubre de 1991, convocado por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

² El autor es Profesor de Economía y de Economía Agrícola en Ohio State University. El autor agradece los comentarios de Víctor Hugo Céspedes, Ronulfo Jiménez y Eduardo Lizano, de Academia de Centroamérica, y la invitación de Luis Gamboa y Carlos Eduardo Robert de CINDE, por la oportunidad amplia para expresar sus ideas sobre cómo promover el desarrollo económico de Costa Rica. Las opiniones expresadas son personales.

³ Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, "Costa Rica frente al Reto del Futuro", San José, setiembre de 1991.

lo tanto, en abordar el tema que se me ha propuesto: un delineamiento de las razones que uno podría tener para sugerir esas medidas. Las que expresaré son mis opiniones personales al respecto.

Posiblemente porque vivo en Estados Unidos, con visitas a Costa Rica de cuatro o cinco días cada dos o tres meses, con frecuencia me desentiendo de los detalles de la coyuntura cotidiana y me doy el lujo de pensar acerca de las grandes tendencias en la evolución de nuestra economía. Es esa visión estilizada y no la noticia del momento, lo que guiará mi meditación de hoy.

PREMISAS

Tres premisas y dos observaciones sustentan el análisis.

Primero, el fin primordial de toda sociedad es promover el desarrollo humano, según los valores éticos de sus miembros y de acuerdo con sus aspiraciones de mejoramiento.

Segundo, no puede haber desarrollo humano sin el disfrute de los bienes materiales que resultan del crecimiento económico: no puede haber salud sin hospitales, educación sin libros, libertad de expresión sin periódicos o tiempo para leerlos.

Tercero, en toda sociedad la disponibilidad de bienes y servicios depende tanto de su capacidad para producir, como del poder de compra que lo que se produzca tenga en el mercado mundial, para así adquirir lo que no se puede producir a un costo razonable en el país. Por eso importa, por un lado, organizar la producción para obtener el mayor producto a partir de cada insumo, evitando la ineficiencia, el subempleo y el desperdicio de los recursos. Este es el dilema de cómo producir. Por eso importa, también, producir

aquello que mejor se pueda vender afuera. Este es el dilema de qué producir; es decir, saber qué vender, para así incrementar el poder de compra de la sociedad. La solución a este último dilema está en vender aquellas cosas en las que se posean ventajas competitivas.

Se ha observado, por otra parte, que el aumento de la capacidad para producir de un país depende cada día menos del aumento en la disponibilidad de factores de la producción y cada día más del aumento de la productividad.⁴ Un caso claro es el agotamiento de la frontera agrícola en Costa Rica. Ya no podemos incrementar la producción sembrando cada vez más tierra, siempre de la misma manera. Para lograrlo, hay que cambiar de tecnología o de cultivos.

Además del cambio tecnológico y del mejoramiento de la calidad de los factores de la producción, el aumento de la productividad depende de las políticas que se adopten, de los incentivos que guíen las decisiones de los agentes económicos y de instituciones que hagan posible la operación eficaz de los mercados. Políticas, incentivos e instituciones importan mucho, como lo demuestra la historia económica reciente alrededor del mundo.

⁴ Los países con economías más abiertas han experimentado tanto una tasa de crecimiento del producto mayor como una tasa de aumento de la productividad mayor que los países con economías protegidas. Además, la contribución, al crecimiento del producto, de aumentos en la productividad, a diferencia de aumentos en la disponibilidad de factores, ha sido una proporción mayor que en las economías más cerradas. Aunque las economías más abiertas han acumulado capital más rápidamente, han creado empleos todavía más rápido y así su crecimiento ha sido más intensivo en trabajo (Hollis Chenery, Sherman Robinson y Moshe Syrquin, *Industrialization and Growth*, Washington, D.C.: Banco Mundial, 1986).

LECCIONES DE LA HISTORIA

Dice Alberto Di Mare que para entender el desarrollo económico hay que entender la historia.⁵ En 1821 Costa Rica era el país más pobre de Centro América. Sesenta años más tarde era, con mucho, el país más rico del istmo. La diferencia la explica el café. No fue que con la independencia Costa Rica aumentara sustancialmente su disponibilidad de recursos. Lo importante fue que Costa Rica encontró algo valioso que venderle al resto del mundo: el café, producido con la misma tierra y con la misma gente. El comercio internacional aumentó la productividad de un monto dado de recursos y el poder de compra de la población. Lo afortunado fue que con la independencia, al romper con el mercantilismo español, ya nadie podía prohibirle a Costa Rica, como había ocurrido antes, que explotara su recién encontrada ventaja comparativa.

Las exportaciones de café hicieron posibles las importaciones (para eso es para lo que se exporta!) y las importaciones transformaron a Costa Rica. Herramientas, cocinas de hierro, ventanas, porcelana, medicinas, arados, materiales, libros e ideas llegaron al regresar de Londres los barcos del café.⁶ Para facilitar las exportaciones, se desarrolló la infraestructura, como el camino a Puntarenas, se crearon las instituciones, se dictaron nuestros códigos legales y se definieron los derechos de propiedad. La creación del Registro de la Propiedad en 1867 permitió la privatización de la pequeña propiedad, base de nuestra

⁵ Alberto Di Mare, "¿Es Asequible el Bienestar Económico?", *La Nación*, 28 de octubre de 1991, p. 15A.

⁶ Luis Felipe González Flores, "El Desarrollo Histórico del Desarrollo del Café en Costa Rica y su Influencia en la Cultura Nacional", en Jorge Carranza Solís, *Monografía del Café*, San José: 1933.

democracia. Así, la sociedad costarricense se organizó para el desarrollo económico, promovido a través de las exportaciones, al encontrar algo valioso que vender y mucho que comprar afuera.

Entre 1950 y 1980 Costa Rica tuvo un éxito semejante. Entre los países en desarrollo Costa Rica fue un ejemplo de crecimiento con buena distribución de los frutos del progreso y con estabilidad. El motor del crecimiento durante este período fueron también las exportaciones: café y banano en los cincuentas, exportaciones al Mercado Común Centroamericano (MCCA) en los sesentas, banano otra vez al final de los sesentas y también café, carne y azúcar. El volumen de las exportaciones aumentó 17.4 por ciento al año en el período 1965-69. Finalmente, las exportaciones de café sostuvieron el crecimiento a mediados de los setentas.

En este período hubo crecimiento porque hubo:

- (a) Apertura; la economía no se cerró, a pesar de la adopción del esquema proteccionista del MCCA.
- (b) Inversión elevada, tanto en infraestructura física como en formación de capital humano.
- (c) Cambio tecnológico, representado por las nuevas variedades de banano y la replantación de café. Tuvo lugar una verdadera revolución verde costarricense.
- (d) Mucha integración de los mercados, lo que se vió facilitado por tratarse de un país pequeño, con una población homogénea.
- (e) Alta movilidad de los factores de la producción, principalmente del trabajo.
- (f) Fortalecimiento de las instituciones, en un marco de estabilidad política.

- (g) Un proceso sostenido de profundización financiera; la monetización de Costa Rica fue rápida.
- (h) Un Banco Central independiente (con Jaime Solera y Rodrigo Facio), que insistió en un manejo macroeconómico prudente y que mantuvo la inflación a niveles mínimos.

Gracias a estos factores de crecimiento económico disminuyó la pobreza y mejoró la condición de los trabajadores. Aumentaron tanto el salario real como la participación de los salarios en el ingreso nacional, no por la labor de los sindicatos, que prácticamente no existían, ni por la fijación de precios y de salarios, que eran redundantes, sino por el crecimiento económico mismo.⁷ El crecimiento contribuyó a la equidad en el caso de Costa Rica. Al interrumpirse el crecimiento, se interrumpió también el mejoramiento social.

DEFICIENCIAS DE LA ESTRATEGIA

Este proceso, mientras tanto tan exitoso, adolecía de ciertas deficiencias intrínsecas, que se volvieron cada vez más cañinas y que lo fueron estrangulando. Los efectos negativos de estas deficiencias se fueron acumulando, hasta que el proceso se hizo insostenible.

Mencionaré cuatro de las deficiencias principales:

- (a) Había apertura, pero era una apertura condicionada. Esta restricción se hizo cada vez más limitante.

⁷ A mediados de los setentas, ni un 10 por ciento de la fuerza de trabajo estaba sindicalizada (Daniel Camacho, ed., *Desarrollo del Movimiento Sindical en Costa Rica*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1981). Por otra parte, los salarios promedio crecieron mucho más rápidamente que los salarios mínimos y no había inflación.

- (b) Había inversión, pero buena parte de esa inversión (una proporción cada vez mayor) se financiaba en el extranjero, no con el ahorro interno.
- (c) El marco de políticas para la orientación de la producción respondía cada vez más al **proteccionismo**.
- (d) El mejoramiento de las condiciones de cada grupo descansaba cada vez más en sus actuaciones en la arena política, no en la actividad económica, lo que propició el **gremialismo**.

La apertura, al ser reorientada hacia el mercado centroamericano, quedó condicionada al tamaño y al dinamismo de ese mercado. Ya sabemos que el mercado centroamericano, aún sin las perturbaciones políticas y militares recientes, es un mercado muy pequeño. Ante los bloques que resultan de la globalización de la economía mundial, Centro América es hoy un mercado insignificante.

Esta restricción no fue tan limitante al principio. A partir de un sector industrial diminuto, la sustitución de importaciones permitió llenar ese espacio económico y lograr, entre tanto, un rápido crecimiento de la producción. Eventualmente, sin embargo, la producción satisfizo la demanda regional y el espacio se llenó. El tamaño insignificante del mercado centroamericano se convirtió, a partir de ese momento, en una camisa de fuerza, que estrangulaba cada vez más las posibilidades de crecimiento económico. Hoy, Centro América no ofrece ninguna base atractiva para promoverlo.

El dinamismo del mercado centroamericano quedó siempre condicionado, además, a lo que se pudiera vender afuera. Sólo las exportaciones a terceros mercados permitían aumentar la capacidad de compra global de la región, de manera importante. Así, por un

tiempo el crecimiento de las exportaciones tradicionales fue lo que sostuvo el proceso de integración, mientras que la bonanza cafetalera pospuso el agotamiento del modelo, que ya se hacía evidente a mediados de los setentas. El sesgo anti-exportador del proteccionismo hizo, sin embargo, que este impulso proveniente de las exportaciones más allá de la región fuera cada vez menor y que el producto se estancara.

El proteccionismo y el gremialismo son dos procesos gemelos. El proteccionismo busca favorecer a unos a expensas de otros, al modificar los precios relativos y alterar la rentabilidad relativa de las distintas actividades. Si se protege la industria, se desprotege la agricultura. Si se protege la producción de bienes finales industriales, se desprotege la producción de materias primas industriales; si se protege la producción mecanizada, se desprotegen las actividades que usan el trabajo intensivamente. Por mucho tiempo se protegió al arroz con precios de sustentación elevados y se desprotegió la producción de frijoles.

Pronto los costarricenses aprendieron que para aprovechar el proteccionismo (o defenderse de él) había que trasladar recursos de la actividad productiva a la arena política; había que organizarse para influir sobre las decisiones de política. Así nació el gremialismo. Este gremialismo es una negación de la democracia, porque antepone el interés particular al general y, sobre todo, porque usa el poder coercitivo del estado para lograrlo.

Por mucho tiempo las consecuencias negativas del proteccionismo y del gremialismo no fueron suficientes para interceptar los poderosos impulsos al crecimiento provenientes de la apertura, la inversión y el cambio tecnológico. El rápido crecimiento económico y el acceso abundante al ahorro extranjero permitieron sufragar las transferencias de ingresos

hacia unos cuantos grupos implícitas en el sistema. Con el tiempo, sin embargo, el número de grupos competidores aumentó y cada vez el pastel alcanzó menos. Cuando finalmente se perdió el acceso al ahorro externo, a principios de los ochentas, las transferencias explícitas e implícitas se volvieron insostenibles.

El problema con el proteccionismo es que da malas señales: al distorsionar los precios relativos, los recursos no se destinan a producir lo que tiene un mayor poder de compra en el extranjero y la sociedad pierde capacidad de consumo. El problema con el matrimonio entre proteccionismo y gremialismo es que valiosos recursos escasos se destinan a usos no directamente productivos. En el sector privado el mejor talento se emplea en el cabildeo, en la evasión de las regulaciones y en lidiar con la burocracia, en lugar de buscar cómo producir a un menor costo y cómo mejorar la calidad. El producto no crece tanto como sería posible si estos recursos no se desperdiciaran.

El gremialismo lleva la expansión del estado: al estado redistribuidor y fuente de subsidios; al estado regulador, cuya intervención distorsiona los precios relativos; al estado empleador, que contrata gente no para apoyar la producción, sino para absorber al que no puede trabajar en el sector privado. El gremialismo lleva al estado productor. Una década atrás, CODESA usó el 18 por ciento del crédito interno para generar el 1,8 por ciento del producto interno y para dar empleo al 0,3 por ciento de la fuerza de trabajo. Es decir, CODESA necesitó 10 veces más crédito que el resto de la economía para generar un colón de producto y necesitó 60 veces más crédito que el resto de la economía para generar un empleo. Nunca generó ganancias

El problema con los gremios es que, por su propia naturaleza, les interesan más y apoyan más las políticas que redistribuyen el ingreso, que las políticas que promueven la eficiencia. Cuando se proponen reformas para mejorar la eficiencia más bien se oponen, porque esas medidas usualmente eliminan privilegios. Aun cuando no sean sus propios privilegios, siempre se oponen, para proteger el sistema de repartición.

En Costa Rica, el financiamiento de afuera fue un sustituto del financiamiento de la inversión con recursos locales: entre más nos dieron, menos ahorramos; es decir, cada vez nos comimos una parte mayor de los recursos externos que nos prestaron o nos regalaron, en lugar de invertirlos. El paternalismo estatal también desestimuló el ahorro: *para qué ahorrar para la vejez, si tendré una buena pensión*; sólo que el desahorro estatal descapitalizó los fondos de pensiones. Tengo dos hijos en edad de universidad en los Estados Unidos; sé muy bien lo que cada familia americana tiene que ahorrar para educar a sus hijos. En Costa Rica no existe esa motivación; la universidad es gratis.

Con el tiempo, el financiamiento externo cambió de maneras importantes:

- (a) Los ahorros externos pasaron de ser en mucho inversión directa, a ser cada vez más deuda con el extranjero. Con esto el riesgo se desplazó cada vez más hacia el país: había que pagar los préstamos, independientemente del resultado de la actividad económica y del buen o mal uso de los recursos. El inversionista directo que fracasa, en cambio, no puede pagar dividendos.
- (b) El beneficiario del ahorro externo fue cada vez más el sector público y cada vez menos el privado; esto cambió el motivo para endeudarse. Se financió cada vez menos la producción y cada vez más el gasto corriente del gobierno.

- (c) En los setentas, el acreedor fue cada vez más la banca privada extranjera y cada vez menos los organismos internacionales; los términos y condiciones de los préstamos se volvieron menos favorables.
- (d) Con la inversión directa se financiaron proyectos productivos. Con la deuda se financió primero el desarrollo de la infraestructura; luego se le hizo frente a la inestabilidad de los ingresos, para suavizar las fluctuaciones en el consumo, pero pagando los préstamos apenas pasó cada emergencia (Ulate y Trejos pagaron la deuda externa de administraciones anteriores). Con Oduber y Carazo se cometió el gran pecado: endeudar al país para mantener el consumo a niveles no sostenibles, para continuar con las transferencias explícitas e implícitas de ingresos a los gremios a niveles no sostenibles.

CRISIS Y CONSENSO

El endeudamiento excesivo y para propósitos no productivos, la acumulación de demandas a transferencias de ingresos imposibles de satisfacer, las rigideces resultantes de la estrategia proteccionista de desarrollo y la expansión hipertrofiada del estado llevaron a la crisis. La crisis no se debió tanto a perturbaciones de origen externo, aunque esas perturbaciones la precipitaron. Más bien, la crisis ocurrió principalmente por causas internas. Entre estas causas internas hubo unas de largo plazo: la acumulación de los efectos de las debilidades del sistema ya analizadas. Hubo otras de corto plazo: el mal manejo macroeconómico y el uso del endeudamiento externo para posponer los ajustes requeridos.

Las conclusiones de este análisis histórico son poderosas:

- (a) Si esta explicación es correcta, la crisis hubiera tenido lugar de todas maneras, aún en ausencia de perturbaciones externas. Sus semillas se fueron sembrando a lo largo de muchos años y reflejaron las debilidades intrínsecas del esquema de desarrollo que se adoptó.
- (b) La conclusión anterior obliga a replantearse la evaluación del modelo. Evaluada en el largo plazo, a pesar de sus impresionantes frutos durante los sesentas y setentas, la estrategia no fue tan exitosa, porque no fue sostenible. Se reconocen entonces los frutos, pero se acepta que la crisis fue también hija del mismo proceso.
- (c) Aún si se concluyera que ese esquema fue exitoso en el pasado, habría que reconocer que ya no puede serlo más en vista del nuevo entorno internacional. Los dramáticos cambios que el mundo experimenta obligan a cualquier país a integrarse más plenamente a la economía mundial y, para hacerlo con éxito, se requiere ser competitivo. Además, Costa Rica ya no contará con el acceso al ahorro externo que en el pasado le permitió gastar mucho más que lo que producía. En la poca medida en que ese ahorro externo esté disponible, estará condicionado en todo caso a una activa integración con la economía mundial.
- (d) En el tanto en que estos procesos de proteccionismo y gremialismo sigan vigentes y las debilidades que los acompañan sigan presentes, la crisis se repetirá, posiblemente con más violencia, porque los márgenes de acción son cada vez menores. Así ha pasado en varios países de América del Sur, donde cada crisis es cada vez más profunda.

Lo bueno de la crisis fue que permitió, a principios de los ochentas, generar un consenso acerca de que el cambio era necesario. Esto hizo posible algún progreso. Se han adoptado cambios importantes en la política comercial y cambiaria; ha tenido lugar buena parte de una reforma financiera, en un país en el que la banca era intocable; han surgido algunos intentos tímidos por privatizar empresas públicas y por lograr algún equilibrio fiscal. Todos estos esfuerzos se hicieron políticamente posibles gracias a la crisis. El país se pegó un gran susto y reaccionó. Pero, conforme la crisis se fue superando, el consenso se fue erosionando y el gremialismo ha vuelto a cabalgar. Se pudo lograr el acuerdo sólo para que el barco no se hundiera, pero no para hacerlo avanzar. El caso más reciente y patético es el de las universidades, donde uno hubiera esperado encontrar cordura y visión nacional, ejemplo para las generaciones futuras y no la defensa de privilegios de una burocracia, escondida detrás de subsidios a los estudiantes altamente regresivos. Por eso es que ahora más que nunca necesitamos voces claras, voces fuertes.

UN PROGRAMA DE ACCIÓN

Del análisis histórico se desprende que para enfrentar el reto del futuro no basta con un PAE, sobre todo si éste se entiende como préstamo en vez de programa de ajuste estructural. Sin programa, el préstamo hasta podría ser contraproducente. El propósito fundamental del PAE no deben ser los fondos externos que atrae, posiblemente importantes, sino las acciones que promueve. Lo que se necesita es un programa de acción amplio y profundo, una visión a largo plazo, una transformación radical del estilo de desarrollo

económico del país. El conjunto de sugerencias de CINDE apunta bien en esa dirección; posiblemente se necesita mucho más.

En esencia, este programa de acción debe redefinir el papel del estado y aumentar el papel del mercado. Primero, tanto el tamaño como las funciones actuales del estado deben cambiar:

- (a) El estado se debe salir de la producción, donde está sobre-extendido.
- (b) El estado debe abandonar la regulación excesiva y eliminar las transferencias a los gremios (porque son insostenibles).
- (c) Es necesario agilizar las instituciones, para que sean ayuda y no obstáculo al crecimiento.
- (d) El estado debe reforzar el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, donde está sub-extendido, así como retomar la formación de capital humano con más eficiencia y equidad.
- (e) El estado debe focalizar sus esfuerzos de ayuda y solidaridad con los más necesitados.

No se trata de hacer más eficientemente lo que ahora se hace o simplemente de evitar duplicaciones; se trata de revisar críticamente lo que hace. Estoy seguro de que al final tendremos un estado más pequeño. Lo importante es mejorar las instituciones, para que el mercado funcione mejor; mantener la infraestructura, para aumentar la productividad de los recursos del sector privado; y fomentar la formación de capital humano, para promover el progreso social. Sólo así contribuirá el estado al crecimiento.

Segundo, es necesario aumentar papel del mercado, para que haga lo que hace bien: dar señales, a través de los precios, que guíen la asignación de los recursos. De nuevo, no basta con tener un sector privado fuerte; lo que importa es la disciplina que viene con la competencia y que los precios sean señales certeras de las ventajas comparativas. El estado debe crear un marco institucional que promueva la competencia y el funcionamiento sin trabas del sistema de precios.

El proteccionismo entorpece el progreso económico porque intenta sustituir al mercado. El control de precios busca determinar qué será caro o barato. El control de utilidades trata de establecer qué será más o menos rentable. El mercado lo hace mejor. Lo peor es el control de las cantidades, mediante cuotas y prohibiciones. La eliminación de las restricciones no arancelarias debe ser, por lo tanto, inmediata. La reducción del arancel puede ser gradual, pero no debe ser muy lenta. Un arancel 5-35 no debe ser la meta final. Un arancel uniforme, bajo y sin excepciones, sí la puede ser.

Tenemos que aprender la lección de Europa Oriental. En los países hasta recientemente socialistas hay hambre, pero no porque esos países no tengan recursos. Sus recursos naturales son copiosos; su población es bien educada, disciplinada y frugal. En esos países hay hambre, más bien, porque por mucho tiempo trataron de ignorar sus ventajas comparativas; porque adoptaron malas políticas. En esos países hay hambre porque destruyeron las instituciones que permiten el funcionamiento de los mercados; porque redefinieron los derechos de propiedad de maneras que no estimularon los aumentos de la productividad; porque le quitaron a los precios su papel en la asignación de los recursos y la validez a los

contratos; porque eliminaron la intermediación financiera. Políticas, incentivos e instituciones importan.

Tercero, el mercado local es muy pequeño para cumplir bien este papel; los precios que realmente representan el costo de oportunidad social son los precios internacionales. Es indispensable integrarse al mercado mundial para obtener la señal correcta acerca de qué se puede vender más rentablemente. Es necesario eliminar los monopolios, incluso si están en manos del estado, como el de seguros. El libre comercio es el más eficaz enemigo de los monopolios.

Cuarto, es urgente promover la empresariedad. Para esto también hay que revisar incentivos e instituciones. En particular hay que dismantelar instituciones que permiten privatizar las ganancias y socializar las pérdidas. Para estimular la creatividad eficiente es necesario que se permita que se asuman riesgos y sus consecuencias: ganancias elevadas cuando se acierta; pérdidas cuando el empresario se equivoca. Esto no es posible en un sistema de precios y utilidades controlados. Esto se hace muy difícil en un entorno de inestabilidad macroeconómica. Posiblemente la violación más abultada de estos principios es la no recuperación de los préstamos por parte de los bancos estatales y el perdón de deudas con leyes como FODEA.

Quinto, es indispensable fomentar el ahorro interno, no sólo porque la disponibilidad de ahorro externo será mucho menor, sino porque permite desarrollar hábitos de vivir de acuerdo a los medios del país. Es crítico promover una mejor canalización de ese ahorro hacia la inversión productiva. Para estos dos propósitos, la reforma financiera es el instrumento más eficaz.

Sexto, es imprescindible mejorar el manejo macroeconómico. Sin estabilidad macroeconómica las iniciativas en otros campos difícilmente tendrían éxito. En este sentido es que la estabilidad macroeconómica es una precondition para el éxito de las otras reformas económicas; pero no necesariamente se trata de una condición previa cronológicamente.

Tampoco es la estabilidad macroeconómica independiente de las otras reformas de políticas. En buena medida, la transformación del estado, en el tanto en que contribuya al control del déficit fiscal, promueve la estabilidad macroeconómica. No tendría sentido posponer la reforma del estado hasta que se lograra la estabilidad. Igualmente, la apertura comercial somete a la economía a la disciplina de los precios internacionales y así promueve la estabilidad. Con la apertura, se vuelve indispensable proteger la competitividad externa de los productores nacionales. Esto no se puede lograr con inestabilidad macroeconómica y obliga a las autoridades a alcanzar el equilibrio requerido. Por eso no tiene sentido tampoco posponer la apertura comercial hasta que haya completa estabilidad. Finalmente, como la estabilidad por sí sola no produce crecimiento, la falta de frutos en ausencia de políticas de reactivación pronto rompe el consenso político que sostiene la estabilidad.

DEFICIT FISCAL Y TAMAÑO DEL ESTADO

En el área fiscal, no se trata simplemente de eliminar el déficit fiscal, el que en todo caso es sólo una figura legal. Lo que realmente importa es el tamaño del estado y sus atribuciones. El estado puede, con sus acciones, contribuir a aumentar la productividad de la inversión privada (efecto complementario) o puede competir por los recursos que el

sector privado necesita (efecto desplazamiento). Entre mayor sea el tamaño del estado, mayor será la probabilidad de que el efecto desplazamiento domine y de que el producto disminuya. Se haría así cierta la predicción de que "estado grande, producto pequeño". Esto es cierto aún en casos en que la actividad estatal aumenta la productividad del sector privado. Esto lo logran, por ejemplo, las carreteras; pero si el estado destinara el 50 por ciento del PIB a construir carreteras (que son un bien intermedio), el producto final disminuiría.

El tamaño del estado provoca el desplazamiento del sector privado (*crowding out*) independientemente de su forma de financiamiento. La consideración de primer orden es entonces definir el tamaño del estado y las funciones que va a cumplir. La forma del financiamiento de esas funciones, aunque importante, es un tema de orden menor. Cualquier forma de financiamiento produce desplazamiento, para permitir el traslado al estado de los recursos que necesita.

- (a) Esto incluye la recolección de impuestos. Al aumentar la carga tributaria, se provoca el desplazamiento, vía una disminución del ingreso disponible. Es decir, aunque legalmente no hay déficit, sí hay desplazamiento. Por eso es que un presupuesto equilibrado, aunque deseable, no es suficiente para evitar el impacto negativo de un estado excesivamente grande. Además, existe un límite al monto de los impuestos que es posible recaudar, antes de que los esfuerzos por eludirlos y evadirlos provoquen más bien una caída de la recaudación, frente a aumentos en las tasas impositivas (efectos Laffer). Para un estado demasiado grande, no existe sistema tributario que lo pueda financiar.

- (b) El financiamiento del déficit fiscal por el Banco Central lleva a la inflación; es decir, a un gravamen más: el impuesto inflacionario. Regresivo y distorsionante, este es uno de los peores impuestos y, sin embargo, no requiere aprobación legislativa. Ataca, además, el funcionamiento del sistema financiero, pieza clave en la recuperación del crecimiento. La inflación desmonetiza y lleva al estancamiento.
- (c) El financiamiento del déficit por el resto del sistema bancario lleva directamente al desplazamiento del sector privado en las carteras de crédito y a un aumento de las tasas de interés. Esto perjudica la inversión privada y atenta contra el crecimiento. Controlar las tasas de interés no resuelve nada, porque no elimina la escasez de crédito.
- (d) La generación de un superávit en el resto del sector público permite la imposición de tributos ocultos en tarifas de servicios públicos superiores a las de mercado. Un precio elevado del combustible puede disimular un impuesto, que también provoca desplazamiento.
- (e) La deuda interna y deuda externa implican impuestos futuros. Cuando se abusa del endeudamiento, los plazos se acortan. Lo que se hipoteca no es el futuro de los nietos, sino la actividad productiva **inmediata**. Los intereses sobre la deuda que se coloque este año tendrán que pagarse con más impuestos el año entrante. El desplazamiento se produce desde ahora, con el aumento de las tasas de interés, que desestimula la inversión privada.

Por todo esto, aunque la forma de financiamiento importa, por ser más o menos distorsionante, lo crítico es el tamaño del estado. Si lo que hay que hacer es disminuir el

tamaño del estado, se necesitan criterios para hacerlo. Uno de ellos podría ser la atrición: cada vez que se muere o se pensiona un funcionario, no se reemplaza. Otro sería la movilidad laboral voluntaria: los buenos empleados que pueden trasladarse al sector privado recibirían un estímulo al hacerlo, los malos se quedarían. Estos criterios no pueden conducir a un proceso eficiente de reforma del estado.

Lo que se necesita es un mecanismo para establecer **prioridades**, que lleve a la eliminación de programas o actividades completos. El peor defecto del marco institucional fiscal costarricense es que no ofrece mecanismos eficaces para establecer prioridades en el gasto público. La rigidez del proceso presupuestario, con sus porcentajes fijados por ley y otras restricciones a la discrecionalidad, es resultado de la institucionalización de las *conquistas* de los gremios, a expensas del resto de la población y, en particular, a expensas de los pobres. El gremialismo se encuentra a la raíz de la irracionalidad fiscal del país.

Los mecanismos de protección de la estabilidad laboral impiden la reducción del tamaño del estado. En el sector público los sindicatos florecen, porque a los políticos no les interesa minimizarle al pueblo el costo de la gestión pública, sino minimizar el conflicto con sus subalternos y maximizar su caudal electoral o las probabilidades de reelección como rector de una universidad, por ejemplo. Así, los centros de enseñanza superior, en vez de guardianes del interés nacional, se convierten en defensores de los privilegios de gremios burocráticos. En vez de formar profesionales competitivos y analíticos, deforman su actitud y los convierten, desde jóvenes, en demandantes de reivindicaciones, a costa de costarricenses mucho más necesitados.

EL LIDERAZGO POLITICO

La anterior es una enumeración de lo que se requiere, no necesariamente una predicción de lo que es posible. Se trata de una meta; en la medida en que se persiga, así iremos dejando atrás la pobreza. Poner en práctica este programa de acción ambicioso es una tarea política compleja y difícil. No todo se podrá hacer, ni siempre se podrá avanzar con la velocidad deseada. Dada la urgencia de las circunstancias, lo importante es comenzar lo más pronto y avanzar lo más rápidamente posible. Echar atrás es un crimen. El costo social, en términos de niveles de vida menores, será mayor si no se hace nada, que si se trata de hacer algo. Costa Rica nunca pagó un costo social tan alto como cuando pospuso los ajustes necesarios, hace una década.

Como en todo proceso de transformación, unos (los muchos) ganan y otros (los menos, pero los más gritones) pierden. La resistencia es inevitable; el consenso no va a surgir espontáneamente. Por eso, para tener una transformación estructural exitosa, se necesitan hombres clave, líderes que puedan transmitir claramente sus ideas y que puedan organizar un equipo que maneje la transformación. Se necesita no sólo un acuerdo férreo entre los miembros del equipo, sino también la capacidad técnica para ejecutar el programa de acción.

Hay que vender la idea, como se ha hecho tan bien en México. Esto requiere de un diagnóstico claro, de un consenso en cuanto a las metas y de mucha capacidad de ejecución. Para lograr ese consenso, se necesita que el programa sea creíble y esto, a su vez, obliga a anunciar claramente las metas. Sólo de esta manera se podrá movilizar apoyo suficiente sin necesidad de que haya una crisis. Como dice Thelmo Vargas, "destruir para contruir"

es una manera muy costosa (pero a veces inevitable) de hacer el ajuste. Muchas experiencias latinoamericanas lo confirman.

Lo más fundamental es crear un marco de política económica estable. Se necesita un horizonte de 10, 15 ó 20 años, durante el cual se le pueda decir a los agentes económicos que el sistema tributario no va a cambiar (no se pueden solucionar los problemas con impuestos arbitrarios); que el arancel va a ser el mismo; que las reformas de organización del mercado van a ser estables. Sólo así habrá un marco de certidumbre mínimo que hará posible la programación de la inversión. Eso es lo que ha pasado en Chile, donde la nueva administración demócrata cristiana no sólo no desmanteló el programa de acción neoliberal, sino que más bien lo profundizó. Esta es una señal decisiva.

El proceso tiene que proceder a un ritmo apropiado. Toda la transformación no debería tomar más de unos cinco años. Para que se pueda conservar el consenso hay que mostrar resultados. Si se avanza lentamente, lentamente se recogen los frutos. En Costa Rica, desde hace casi diez años que se habla mucho, pero se hace poco. Ya es la hora de la acción.

Evaluar los resultados de lo que se ha hecho es útil, pero la evaluación no debe ser un obstáculo para el progreso. La evidencia acerca de las bondades del programa de acción propuesto hay que encontrarla en la historia económica de muchos países, para períodos de tiempo largos. La evidencia al respecto es abundante y, recientemente, dramática y contundente. Pedir una evaluación para un solo país, durante unos pocos años, no es científicamente serio. Es demagógico. Habría que comenzar por saber qué hubiera pasado si no se hubieran adoptado las reformas de política en cuestión y aislar sus efectos. Esta

no es tarea fácil: tomará varias tesis de doctorado. Uno podría razonablemente afirmar que, en el tanto en que el desempeño reciente no haya sido satisfactorio (lo cual no es totalmente cierto), posiblemente reflejaría, no tanto lo que se ha hecho sino, sobre todo, lo que se ha **dejado de hacer**. Por eso es urgente acelerar las reformas.

La simultaneidad es muy deseable, ya que las medidas son altamente complementarias, pero no es indispensable. Debe demandarse, a fin de acrecentar los frutos de las reformas, pero no debe exigirse como condición de la acción, pues se convertiría en obstáculo o en pretexto para impedir los cambios.

Los recursos externos que acompañan a los PAEs pueden ser valiosos, si son bien utilizados, pero no deben ser la razón para adoptar el programa. La deuda **no es solución** de nada. En la historia económica reciente de Costa Rica, el endeudamiento externo ha sido una maldición. La principal regla de oro que tenemos que aprender es a **vivir dentro de nuestros medios**.

El papel central del endeudamiento es permitir la inversión productiva, cuando el ahorro propio no es suficiente. Al flujo de pagos futuros que constituyen el servicio de esa deuda se le hace frente con el flujo de los rendimientos futuros de una inversión suficientemente rentable. Esta es la única razón recomendable para endeudarse. En teoría, el endeudamiento podría también servir para sostener los flujos de consumo ante disminuciones transitorias en el ingreso (si la tasa de interés es menor a la tasa social de preferencia temporal). En la práctica, el endeudamiento para consumo contribuye a una expansión no sostenible del gasto. Sería preferible promover el ahorro nacional como un mecanismo

para hacerle frente a las emergencias. Endeudarse en el extranjero para pagar salarios del sector público es cortejar la crisis de nuevo.

En definitiva, lo que se necesita es un esfuerzo empresarial nacional, financiado con recursos internos, para desarrollar y aprovechar las ventajas competitivas del país. Esto requerirá un programa de acción amplio y ambicioso, políticamente difícil. Sólo con la valentía de intentarlo, tendremos alguna esperanza de salir de la pobreza.