

ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL

Dr. Fernando Herrero
Escuela de Economía, UNA

Quiero en primer término agradecer a los organizadores de este evento la oportunidad para conversar con ustedes sobre las principales características del Programa de Ajuste Estructural (PAE) de Costa Rica.

El Programa coincide con los lineamientos generales que don Carlos M. Castillo planteó al inicio de su exposición, y creo que satisface también en gran medida los requerimientos que don Miguel Angel Rodríguez indicó para este tipo de programa. Parece entonces que empieza a generarse ya en nuestra sociedad un nuevo consenso sobre la dirección en la cual debemos avanzar para transformar la economía. La existencia de este consenso es un requisito para la ejecución exitosa de este programa.

1. EL BANCO MUNDIAL Y LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL (PAE)

Los préstamos de Ajuste Estructural se iniciaron en 1980. Su importancia al interior del Banco Mundial ha venido incrementándose gradualmente hasta constituir en estos momentos más de un 25 % de su cartera. Otras instituciones financieras, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional han hecho también avances en este campo.

Dos grupos de razones llevaron a desarrollar este tipo de préstamos. Externamente, el Banco sufrió presiones políticas de los países subdesarrollados para que desarrollara esquemas financieros innovadores frente a la crisis. Los programas de ajuste del Fondo Monetario, basados en esquemas de corto plazo, centrados en la demanda y generalmente contractivos, presentaban muchas limitaciones para superar las dificultades económicas y financieras de largo plazo de estos países. Internamente, el mismo Banco empezó a encontrar dificultades para colocar sus recursos en programas de inversión

en nuestros países y se generó así también una presión interna para desarrollar nuevos instrumentos de financiamiento.

Las principales características de estos programas son:

a) Apoyo a balanza de pagos

Los PAE son préstamos de apoyo a la balanza de pagos. Esto quiere decir que los recursos no se destinan a obras específicas —como la construcción de represas, carreteras u hospitales— sino que se utilizan para aumentar la disponibilidad de divisas. Este apoyo financiero permite dar una mayor gradualidad a las políticas de ajuste y distribuir en el tiempo el costo del proceso de cambio.

b) Condicionalidad

Al no existir obras físicas contra las cuales llevar a cabo los desembolsos, estos se programan frente a la adopción de medidas de política económica y social, que buscan en su conjunto elevar la eficiencia de la producción. El proceso de negociación del PAE se centra en la identificación y calendarización de las principales acciones de política que se van a llevar a cabo, y los desembolsos se hacen de acuerdo al cumplimiento en la ejecución del cronograma acordado. La existencia de condicionalidad no significa necesariamente que el PAE sea una imposición externa, como muchas veces se afirma. Lo que significa es que hay un acuerdo entre el Gobierno y el organismo financiero correspondiente para la ejecución de un conjunto de medidas de política, y que los recursos externos ingresarán al país conforme se ejecute ese acuerdo.

Si no existiese en un país una visión clara del tipo de programa que se quiere impulsar, se corre el riesgo de que los organismos internacionales —cada uno por su lado, o en conjunto, a través de condicionalidad cruzada— definan por sí mismos cuáles políticas deben llevarse a cabo. En estos casos los programas podrían tener orientaciones ideológicas diferentes a las que el país desearía impulsar, y es posible que no tomen en cuenta especificidades institucionales críticas. Esto genera en esos casos conflictos internos, y los programas aparecen como imposiciones externas, cuando en realidad son el resultado de la incapacidad de los gobiernos de definir sus propios programas y orientaciones. Como es de esperar, un programa de este tipo enfrenta grandes dificultades para llevarse a la práctica, y frecuentemente fracasa.

Por otra parte, la condicionalidad, en su sentido positivo, es un instrumento que el gobierno puede utilizar para generar el consenso requerido para impulsar medidas necesarias para el desarrollo nacional. Así, en la medida en que se tiene clara la dirección en la cual se desea avanzar, la posibilidad de obtener financiamiento para apoyar la adopción de las medidas actúa como catalizador para abrir una negociación interna que culmina en la creación de un consenso nacional sobre los problemas claves y los medios para enfrentarlos.

c) Enfoque básico

Los PAE difieren entre sí porque no son simplemente el resultado de la visión del Banco Mun-

dial. Son en principio instrumentos muy flexibles que se pueden adaptar a circunstancias muy variadas, pues se construyen a partir de negociaciones entre cada uno de los países y el Banco. Así, los programas varían según las características de los países, sus estrategias de desarrollo y el consenso interno con el cual se impulsan.

Desde el punto de vista del Banco, hay una orientación central que caracteriza los PAE: la búsqueda de un mayor papel para las fuerzas del mercado en la asignación de recursos (para eliminar también las rentas asociadas a las políticas de intervención estatal). Esto frecuentemente se acompaña de reformas institucionales que amplían y profundizan el campo de operación de los mercados (como la privatización o la operación de actividades estatales bajo las reglas del mercado).

d) Estabilización y Ajuste

Las medidas de ajuste estructural dan sus frutos en el mediano plazo. En el corto plazo, es necesario sin embargo mantener la viabilidad financiera de la economía (regulando la balanza de pagos) y controlar el nivel general de precios para favorecer que los agentes económicos perciban adecuadamente las señales de precios promovidas por el proceso de ajuste. Por ello, los PAE se acompañan normalmente de programas de estabilización, en la mayoría de los casos apoyados por el Fondo Monetario Internacional.

2. COSTA RICA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Cabe entonces preguntarse: ¿por qué un programa de ajuste estructural para Costa Rica? ¿Por qué Costa Rica se acercó al Banco Mundial para impulsar un programa de ajuste estructural?

a) La crisis del modelo de desarrollo

Como bien decía don Carlos Manuel, la crisis económica que vivimos desde inicios de los años 80 marcó el final de un modelo de desarrollo. Este modelo dio resultados satisfactorios durante los 60s y los 70s, pero ya no es posible volver a él. Por un lado, la dinámica interna del esquema de sustitución de importaciones en el marco del Mercado Común Centroamericano, llegó a su fin al agotarse la etapa fácil del proceso sustitutivo.

Por otro lado, ese modelo suponía altos flujos de financiamiento externo fresco imposibles de lograr después del largo período de crisis y el elevado endeudamiento externo acumulado.

Es necesario entonces buscar nuevos rumbos para nuestra producción; es necesario reorientar el aparato productivo hacia nuevos mercados; y es necesario aumentar en general la eficiencia de la actividad económica en Costa Rica. Mucho se ha avanzado ya en esa dirección: ya en 1988 casi la cuarta parte de las exportaciones estarán dirigidas a terceros mercados no tradicionales; la producción industrial de Costa Rica, en un 90 %, no depende de la demanda del mercado centroamericano; las exportaciones agrícolas se han diversificado y compiten con éxito en mercados extrarregionales. Se ha dado un proceso gradual pero claro de cambio estructural, de reorientación del aparato productivo.

b) La necesidad de un nuevo sistema de precios

Para seguir avanzando en este proceso, es necesario que el sistema de incentivos, es decir los precios relativos de la economía, sirvan de señales para reorientar a los agentes económicos. Los recursos se dirigen hacia donde están las actividades más rentables; así, los precios juegan un papel fundamental porque transmiten información a los agentes económicos sobre cuáles son las actividades más rentables y por tanto cuáles deben expandirse. Cuando los precios cambian, ¿cuáles actividades son más o menos rentables? Cuando el Estado interviene para cambiar los precios, hace más rentables unas actividades que otras, y así orienta la producción y los recursos hacia aquéllas.

De esta forma se impulsó el siglo pasado la producción y exportación de café, con resultados exitosos de todos conocidos. Así sucedió también durante el período de Integración Centroamericana: los aranceles comunes altos hicieron más rentables las actividades destinadas al Mercado Común y se expandió la sustitución de importaciones en Costa Rica. Años después, cuando se crearon los sistemas de promoción de exportaciones, que a través de subsidios y otros beneficios hacen más rentables las actividades de exportación, la actividad productiva se ha orientado gradualmente a ellas. Hoy enfrentamos el reto de cómo fortalecer que el sistema de precios estimule la formación de una estructura productiva más eficiente y que la oriente hacia una mayor integración al mercado internacional.

Este esfuerzo de diseñar y adoptar un sistema de señales de precios adecuado a las necesidades del desarrollo nacional, es la esencia del Programa de Ajuste Estructural.

c) Otros elementos del programa de gobierno

El Programa de Ajuste Estructural no es todo el programa de gobierno, y no es suficiente para sacarnos de la situación de crisis que vivimos. Es sólo uno de los componentes necesarios para orientar la actividad productiva en la nueva dirección deseada.

Otras áreas que quedan en lo fundamental fuera del programa de ajuste estructural, pero que son tan importantes o más que los cambios en las señales de precios para reorientar el aparato productivo son, por ejemplo:

- i. En el área de ciencia y tecnología, el desarrollo de programas que permitan una mayor articulación entre la investigación y desarrollo de tecnologías, y la extensión y aplicación con el aparato productivo. Esta Administración creó para esto el Ministerio de Ciencia y Tecnología que ya dispone de recursos financieros externos para llevar a cabo su labor.
- ii. El desarrollo de sistemas institucionales de apoyo adecuado a las exportaciones, tarea que enfrenta actualmente el Ministerio de Comercio Exterior.
- iii. La transformación tecnológica de los sectores productivos orientados hacia el mercado interno y a la exportación, requiere del apoyo directo del Estado, como en el caso de la Agencia de Reconversión Industrial que estará a cargo de CODESA, o el de los diversos programas de aumento de la productividad agropecuaria a cargo del MAG y el CNP.

- iv. El desarrollo de una mayor eficiencia en la intermediación financiera, que ya empieza a observarse a partir de los esfuerzos de modernización de los bancos estatales y otros.

A la par de estos programas, el Gobierno tiene otros que no van dirigidos principalmente hacia la producción y que se han definido como prioritarios incluso por encima de los programas económicos. Entre estos están:

- i. Los programas de vivienda que han recibido el mayor apoyo de parte de esta administración. Algunos podrían decir que desde el punto de vista del crecimiento económico esta decisión representa una mala asignación de recursos, pues está canalizando hacia el consumo un alto porcentaje de recursos que podrían estar disponibles para otros fines, como, por ejemplo, para colocarlos en el sistema financiero y bajar la tasa de interés. Pero el gobierno recibió un mandato claro en el proceso electoral para fortalecer esta área, y así lo ha hecho.
- ii. En el campo de la generación de empleo el gobierno se comprometió a continuar disminuyendo la tasa de desempleo, lo cual se ha venido cumpliendo con las tasas de crecimiento que ha tenido la economía en los últimos años.
- iii. La conservación de los recursos naturales tiene una alta prioridad, y ya Costa Rica es uno de los países más avanzados del mundo en este campo.
- iv. La democracia económica se ha fortalecido a través de programas de desarrollo rural integral, de la búsqueda de esquemas para transferir empresas estatales a organizaciones populares y cooperativas, y, más recientemente, del aumento de los recursos destinados a compra y titulación de tierras.
- v. El sistema educativo se encuentra en proceso de transformación, para aumentar su calidad y hacerlo capaz de enfrentar los retos del futuro. La creación de centros de cómputo escolar es uno de los programas centrales en este campo.

3. EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL (SAL II)

Como hemos visto, el programa de ajuste estructural, con su énfasis en el sistema de precios, es solamente uno de los componentes del programa de gobierno. Pero es un programa necesario, para que las señales de precios apunten en la dirección en la cual queremos avanzar. El PAE está estructurado en cuatro áreas: sistema de comercio, sector agropecuario, sector financiero y sector público:

a. El sistema de comercio

En el sistema de comercio se plantea, en primer lugar ajustar el arancel externo, con el fin de reducir el nivel y la dispersión del arancel y emitir señales más claras para asignar más eficientemente los recursos y estimular a los productores del mercado interno a aumentar su productividad, a la vez que se estimulan las exportaciones.

Simultáneamente se busca modificar el sistema de incentivos a las exportaciones. Ya se han hecho más rentables las exportaciones a terceros mercados, con un sistema de subsidios. Este esquema tiene sin embargo varios problemas: es muy poco selectivo y de alto costo fiscal; corre el peligro de convertir al nuevo sector exportador en un enclave, porque promueve que los exportadores importen prácticamente todos sus insumos, colocando en desventaja a los productores locales; enfrenta restricciones proteccionistas en los mercados de destino; etc. Se propone en el PAE por lo tanto modificar el sistema de incentivos a las exportaciones, para que este permita a los productores locales que pueden ser proveedores de los exportadores competir con los bienes importados en condiciones de igualdad. Se plantea una reforma a los beneficios de ese sistema para que tengan acceso a éstos los exportadores eventuales, que están aprendiendo a penetrar mercados externos. Es necesario además que el sistema de incentivos sea compatible con la legislación de los países importadores, y que sea más eficiente en términos de su costo fiscal.

Estas reformas al sistema de comercio se acompañarán de una política cambiaria que impida que la competitividad de las exportaciones en su conjunto se reduzca por causas macroeconómicas (como la inflación).

b. Sector Financiero

En este sector se fortalecerá la autoridad de la Auditoría General de Bancos para regular y fiscalizar la operación de los intermediarios financieros. Los mercados financieros son por su naturaleza muy inestables y no son transparentes (en el sentido de que los distintos agentes tengan acceso eficiente a toda la información necesaria para la toma de decisiones). Por esto es necesario una rigurosa supervisión y la existencia de una autoridad reguladora del sistema, que haga menos probable la aparición de situaciones de crisis como la que se enfrentó a principios de este año.

Por otra parte es necesario fortalecer el sistema bancario estatal: nuestros bancos estatales que han cumplido una función fundamental en el proceso de desarrollo de Costa Rica; sin embargo, se encuentran atados por una gran cantidad de disposiciones y prácticas que les impiden ser más eficientes. Es necesario modernizarlos para que desarrollen una mayor flexibilidad y una mayor capacidad de competir con los bancos privados, que son ya una realidad en nuestro país.

c. El Sector Agropecuario

El sector agropecuario ha mostrado en los últimos años una gran capacidad de transformación, que no se refleja bien en las estadísticas de la contabilidad nacional. Han surgido nuevos productores de exportación, y la agricultura de mercado interno ha tenido importantes cambios tecnológicos.

Quedan sin embargo algunas áreas críticas, como la producción y comercialización de granos básicos. En esta área —y en particular en maíz y frijol— hay una gran cantidad de pequeños propietarios, que trabajan con tecnologías de baja productividad, producen a altos costos, y, aún con los altos precios de sustentación, perciben muy bajos ingresos.

El gobierno ha fortalecido sus programas de asistencia a estos productores para promover la

diversificación y el aumento de la productividad y los ingresos, y los apoya a través de programas de crédito subsidiado.

En materia de precios, estos deben reflejar la decisión de hacer más eficientes estas actividades, a través de una aproximación gradual y regulada a niveles de eficiencia internacional. Esto estimulará la modernización de estos productores y les permitirá tener mayores ingresos, a la vez que se favorecerá a los consumidores con mejores precios.

Se busca por lo tanto en el PAE plantear una aproximación gradual hacia precios que reflejen eficiencia. Esta tarea es particularmente difícil, pues los precios internacionales no reflejan eficiencia. Los mercados de productos agropecuarios están dominados por muy pocos agentes y están afectados por la intervención de los gobiernos de los grandes países desarrollados, que incrementan la producción en sus países a través de programas de subsidios y después se deshacen de los excedentes que generan, a precios de "dumping" en el mercado internacional. Este mecanismo genera gran inestabilidad en los precios de los productos agropecuarios, y en particular de los granos básicos. Se busca, entonces, identificar dentro de la gran multiplicidad de precios que hay en los mercados internacionales un conjunto que refleje eficiencia en la producción y que permita orientar la producción local de esos productos. Este "precio de referencia" es un promedio ponderado de precios de varios años que servirá como guía para fijar el precio de sustentación. A su vez, el Consejo Nacional de Producción concentrará sus esfuerzos para apoyar los esfuerzos del pequeño productor en este campo.

d. El Sector Público

El sector público como tal también está llamado a jugar un papel fundamental en el proceso de ajuste estructural, ya no solo en la ejecución de los programas y políticas mencionados anteriormente, sino también en las decisiones directas sobre asignación de recursos.

Así, en el PAE se han definido metas de generación de ahorro por parte del sector público. Este ahorro es un elemento fundamental para poder financiar la transformación del aparato productivo, que requiere de un aumento de la inversión nacional.

Por otra parte, la inversión pública ha sido cuidadosamente programada para dar prioridad a los proyectos necesarios para apoyar la transformación estructural y la inversión en infraestructura social, que se ha visto afectada por el largo período de crisis.

4. CONCLUSION

He presentado a ustedes los principales lineamientos del Programa de Ajuste Estructural. El PAE es un conjunto de políticas de mediano plazo que esperamos contribuirá a fortalecer la capacidad de crecimiento económico en el marco de nuestras tradiciones de equidad y democracia. Su éxito depende no solo del Gobierno, sino del apoyo de todos nosotros, que debemos velar por su ejecución oportuna y coordinada, y porque los costos y beneficios se distribuyan equitativamente.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Pregunta ¿Qué pasa con el papel en el proceso de ajuste y la política de estabilización de los grupos de presión? y la otra es ¿Cree usted que las políticas de estabilidad económica se han agotado y no hemos podido iniciar la reactivación?

Respuesta. En el proceso de elaboración del programa una de las preocupaciones centrales fue la gradualidad. El proceso de ajuste estructural, en Costa Rica, tiene que ser un proceso gradual. Esto quiere decir que las medidas deben tener una intensidad tal que, en cada una de las áreas, no se generen grandes desórdenes en la producción, que no se generen problemas de empleo, que las empresas y las personas en general puedan planear e ir aprendiendo poco a poco, cuál es el papel que deben jugar en esta nueva época del desarrollo de Costa Rica. El programa refleja esa preocupación central. Por eso las medidas no son más drásticas o más rápidas. El gradualismo no debe confundirse con debilidad: se modifican los sistemas de promoción de exportaciones, para que la expansión de exportaciones arrastre el conjunto del aparato productivo; se modifica el arancel reduciéndolo; se modifican los precios de los granos básicos; se aumenta el ahorro público; etc.

La gradualidad de estas medidas, y la existencia de programas complementarios que apoyan las transformaciones, son la base para la creación del consenso interno necesario para el PAE. Los distintos grupos de presión, al perseguir sus legítimos intereses, podrán así ejercer su función en un régimen democrático apoyando la formación de este consenso, exigiendo la ejecución oportuna de los programas complementarios, y velando por la equidad en la distribución de los costos y beneficios del proceso. Contesto así la primer pregunta.

En cuanto a la afirmación de que el programa de estabilización se ha agotado y no hemos podido iniciar la reactivación, estoy totalmente en desacuerdo con esa afirmación. La economía costarricense ha crecido durante los últimos seis años a un ritmo promedio cercano al 4 0/0, uno de los más altos del continente. La estructura económica ha cambiado, como expliqué anteriormente. La estabilidad económica, a pesar del enorme peso de la deuda externa, se mantiene. A pesar de los logros obtenidos, sin embargo, no estamos satisfechos: sabemos que tenemos el potencial humano para crecer más rápido, y es por ello por lo que impulsamos medidas que nos permitan cristalizar ese anhelo.