



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

63

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

RLA/86/029

San José, Costa Rica, 15 de noviembre de 1988

Reunión Intergubernamental sobre
Experiencias en Planificación *

LA PLANIFICACION EN COSTA RICA:
AJUSTE ESTRUCTURAL PARA EL DESARROLLO

Jorge Monge

* Realizada en el Marco de la XI Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación (14 y 15 de noviembre de 1988)

Proyecto PNUD/ILPES: "Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas"

Project UNDP/ILPES: "Elaboration and Dissemination of New Techniques in Public Policy Planning and Programming"

Projet PNUD/ILPES: "Elaboration et Diffusion de Nouvelles Techniques pour la Planification et Programmation des Politiques Publiques"

LA PLANIFICACION EN COSTA RICA:
AJUSTE ESTRUCTURAL PARA EL DESARROLLO

Jorge Monge Aguero

Ministro

Ministerio de Planificación Nacional
y Política Económica, Costa Rica

I. 1948 - 1978: TRANSFORMACION ESTRUCTURAL Y CRISIS

Las tres décadas que precedieron a la presente fueron, para Costa Rica, décadas de intensas transformaciones económicas, sociales y políticas. Sin embargo, a pesar del éxito de muchas de estas transformaciones, Costa Rica debió enfrentar a principios de los años ochenta una de las peores crisis de su historia; esta crisis no sólo puso en entredicho los avances hasta entonces alcanzados, sino también la vía por la cual estos se habían buscado.

Las principales transformaciones de las que hablo pueden resumirse en tres grandes áreas: la modernización y diversificación de la producción, la democratización de la estructura social, y la consolidación institucional de la sociedad costarricense.

La estructura económica costarricense pasó de una especialización casi absoluta en la producción de café y banano

para la exportación, a una importante diversificación; esta incluyó no sólo nuevos productos agrícolas, como la carne y el azúcar, sino también un amplio proceso de industrialización sustitutiva, y una expansión acelerada del sector servicios y de infraestructura básica (como caminos, energía y comunicaciones). Al igual que en otros países latinoamericanos, sin embargo, esta diversificación no incluyó procesos de integración vertical de la economía que permitieran elevar en forma significativa el valor agregado por los factores nacionales en la producción, ni la incorporación sistemática de innovaciones y adaptaciones tecnológicas que resultaran en una creciente productividad de los recursos locales.

Junto a esta diversificación de la estructura productiva, se vivieron en esas décadas varios procesos que resultaron, por distintas vías, en una ampliación democrática de la estructura social costarricense. Las políticas de salarios crecientes, junto con la expansión de la prestación de servicios sociales por parte de instituciones públicas -en especial en el campo de la salud y la educación-, resultaron no sólo en la expansión del mercado interno sino en una mejora significativa de los niveles de vida del promedio de la población; el impulso que se dio en esos años al cooperativismo, por otro lado, permitió también que la base de propiedad se extendiera en áreas tan importantes como la de producción y exportación de café.

Finalmente, estas transformaciones se lograron, precisamente, mediante la consolidación de una estructura

institucional de gran cobertura que permitió a la sociedad costarricense utilizar a su sector público para "distorsionar" en esta dirección el desarrollo nacional. Es importante enfatizar que esta consolidación institucional, si bien ha sido importante en términos de los logros sustantivos que permitió alcanzar en las áreas económicas y sociales del desarrollo nacional, es mucho más importante en términos de los avances políticos que representa: de esta forma, la sociedad costarricense logró canalizar institucionalmente la resolución de sus conflictos internos.

Este esquema relativamente exitoso de enfrentar los retos de la posguerra no estaba, sin embargo, exento de problemas. En particular, fue un esfuerzo que se batió constantemente frente a dos graves desequilibrios: por un lado, el viejo y cada vez más serio problema del déficit comercial; por otro, el déficit también creciente en las finanzas del sector público.

Durante los años sesenta, estos problemas se vieron compensados gracias a un flujo importante de inversión externa, y a la posibilidad de recurrir al endeudamiento interno para enfrentar el problema fiscal; a principios de los setenta, una agresiva política bananera y una afortunada coyuntura de los precios del café extendieron la viabilidad del estilo costarricense de desarrollo; cuando la situación internacional empeoró seriamente a fines de esa década, se abrió -como una moderna caja de Pandora- el fácil acceso al endeudamiento internacional. Finalmente, cuando la posibilidad de contar con

recursos externos se contrajo brutalmente, y más bien Costa Rica tuvo que empezar a cubrir sus compromisos externos, entonces las limitaciones de nuestro desarrollo pasado se hicieron evidentes.

La crisis que golpeó a la economía costarricense a partir de 1979 fue de una magnitud impresionante: la producción cayó casi en un 25%, el desempleo alcanzó niveles superiores al 11% (con un 24% de subutilización del trabajo), y la inflación superó el 90% anual; el déficit comercial superó los \$500 millones en 1980, el déficit fiscal llegó a representar más de un 9% del PIB, y Costa Rica pudo ostentar el poco honroso "récord" mundial en términos del endeudamiento externo per cápita.

De esta forma se hacía evidente que, a pesar de su modernización y diversificación, la estructura productiva costarricense seguía siendo incapaz de financiar sanamente los avances logrados en la estructura social e institucional del país. Se hacía evidente la necesidad de un profundo ajuste estructural.

II. EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Tal y como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990:

"La estrategia de desarrollo de la Administración Arias Sánchez parte del reconocimiento de las limitaciones de la actual estructura socioeconómica, y se propone construir, a partir de ella, una economía capaz de crecer a ritmos altos y sostenidos, con niveles crecientes de equidad, reducciones significativas de la pobreza extrema y aumentos de la

movilidad social" (PND p. 38)

En ese contexto, se rechazan en dicho plan tanto los diagnósticos como las propuestas simplistas que tratan de "volver atrás" en la historia buscando una expansión de las exportaciones apoyada bien en la acelerada e irrestricta liberalización de los mercados, bien en su promoción mediante un oneroso sacrificio fiscal del conjunto de la sociedad.

Por el contrario, se plantea en el Plan la necesidad de promover las exportaciones como parte de un proceso integral de progreso económico y social, utilizando los instrumentos de promoción económica con el fin de aumentar el valor agregado del sector exportador. Dentro de este contexto, se afirma en el Plan, exportar:

"no es un fin en sí mismo, sino un requisito fundamental de la fase actual de nuestro desarrollo, y debe ser consistente con esfuerzos simultáneos para construir no sólo una economía intensiva en la utilización de recursos nacionales, sino también una sociedad equitativa, solidaria y con alta movilidad social" (PND, p. 40).

El logro de este objetivo requiere de transformaciones en distintas áreas de nuestra estructura socio-económica; el Programa de Ajuste Estructural contiene las transformaciones que estamos impulsando en cuatro de estas áreas que constituyen importantes cuellos de botella para el avance del proceso en su conjunto: el aumento en la competitividad internacional del sector exportador, la modernización del sistema financiero, la modernización de la producción agropecuaria y la racionalización del sector público.

Para aumentar la competitividad de las exportaciones

nacionales se están impulsando distintas medidas, dentro de las que sobresale la modificación arancelaria, que será gradual y tomará en cuenta la especificidad de aquellas ramas en las que exista una gran diversidad tecnológica, una alta generación de empleo, un alto valor agregado nacional, problemas de escala y de aprendizaje en el proceso de mercadeo externo. Esto se complementa con el sistema de incentivos a las exportaciones (que debe ser consistente con el ingreso de Costa Rica al GATT), incluyendo las exenciones tributarias correspondientes; es importante resaltar que este sistema de incentivos deberá buscar que los beneficios que se otorgan se extiendan también a los exportadores indirectos, es decir, a los proveedores locales de los exportadores finales. Por último, la política de tipo de cambio también se dirige a apoyar este esfuerzo por aumentar la competitividad internacional de nuestras exportaciones, a la vez que las restricciones cuantitativas sobre las importaciones se mantendrán a un mínimo.

La modernización del sistema financiero que se ha emprendido busca tanto aumentar los niveles de ahorro interno, como reducir los costos de la intermediación financiera. En general, se mantendrán tasas de interés positivas en términos reales, y acordes con las tasas prevalecientes en los mercados internacionales; se mantendrán los programas de crédito subsidiado para los pequeños agricultores pero, a fin de evitar distorsiones, el subsidio se cargará en forma explícita en el Presupuesto Nacional. La eficiencia y flexibilidad del sistema

financiero se busca fomentando la competencia al interior del sector, y dotando a los bancos estatales de una mayor autonomía para administrar sus recursos.

Con respecto al sector agropecuario, el Programa de Ajuste Estructural busca aumentar la exportación de productos agrícolas no tradicionales, incrementar la eficiencia en la producción de granos básicos y fomentar el crecimiento continuado de las exportaciones agrícolas tradicionales. Junto a las políticas ya mencionadas de apoyo a las exportaciones, en el caso particular de la producción agrícola se buscará que los precios al productor se acerquen progresivamente a un nivel cercano a un promedio quinquenal de los precios internacionales correspondientes; además, se racionalizará el papel del Consejo Nacional de Producción, limitando sus actividades de comercialización de granos básicos a la compra de maíz y frijol a pequeños productores.

Finalmente, el Programa de Ajuste Estructural busca reducir el déficit del Sector Público, mejorar la efectividad de la inversión pública, incrementar el ahorro público y reducir el tamaño del sector para-estatal. A nivel del gobierno central, se han combinado severas políticas de restricción del gasto con modificaciones en las cargas tributarias y en su recolección, que permitiesen compensar el esfuerzo fiscal requerido por la promoción de las exportaciones; a nivel de las empresas públicas, se han reducido los subsidios y las transferencias, y se han adoptado políticas tarifarias más realistas, a la vez que se ha

procedido a la venta o liquidación de muchas de las subsidiarias estatal CODESA.
del consorcio/ El programa de inversiones públicas ha sido cuidadosamente jerarquizado de manera que los proyectos que efectivamente se realicen sean aquellos que aporten más a un proceso de desarrollo nacional acorde con los objetivos planteados.

Dada la importancia que la intervención estatal ha tenido en forjar la Costa Rica de hoy, en especial en lo que se refiere a la ampliación de la estructura social y la institucionalización política que la ha acompañado, consideramos de la mayor importancia que los actuales esfuerzos por la racionalización del Sector Público se enmarquen también en esta perspectiva democratizadora. En este contexto, el Ministerio de Planificación ha dado especial importancia a la búsqueda de una mayor democracia económica y una mayor democracia geográfica, de manera que los aumentos en eficiencia y productividad que se asocien con el Programa de Ajuste Estructural efectivamente lleguen a ser disfrutados por todos los estratos sociales y todas las regiones del país.

En el campo de la democracia económica, se ha hecho un gran esfuerzo por evitar que los procesos de des-estatización o privatización resulten en una mayor concentración de la propiedad y el poder económico; por el contrario, se ha buscado que el traslado de actividades del sector público hacia el sector privado se caracterice por un aumento importante en el número de propietarios y, en la medida de lo posible, por un aumento en la

participación del sector cooperativo.

La democracia geográfica se ha impulsado tanto mediante el fomento de la desconcentración institucional como -y sobre todo- mediante la transformación y consolidación de los Consejos Regionales de Desarrollo, con lo que se busca aumentar su participación en la definición de prioridades y en la asignación de la inversión pública a nivel regional. Paralelamente, se realizan esfuerzos por fortalecer financiera y técnicamente a las Municipalidades, de manera que estén en capacidad de enfrentar eficazmente los retos de este proceso de democratización.

III. PLANIFICACION, AJUSTE ESTRUCTURAL Y DESARROLLO:

GRANDES DILEMAS

Desde la perspectiva de la Administración Arias, este proceso de ajuste estructural que pretende romper los principales cuellos de botella que frenan el desarrollo nacional, debe apoyarse en tres principios guías: eficiencia, equidad y democracia. Es la búsqueda simultánea de estos tres objetivos la que hace posible que la superación de la crisis implique, efectivamente, la superación de las contradicciones estructurales que le dieron origen; sin embargo, esta posibilidad también sugiere un gran riesgo: si se falla en la consecución de alguno de los objetivos, el proceso en su conjunto se desvirtúa, y puede fácilmente terminar en el fracaso, o en un esquema de desarrollo altamente concentrador y excluyente.

Este dilema señala la enorme responsabilidad que recae en los distintos agentes sociales que participan en el proceso pero, sobre todo, la gran responsabilidad que recae en el Estado.

Las instituciones capaces de dar vida a este proceso, de aglutinar a los distintos actores sociales, de cristalizar "las pasiones y los intereses" de los distintos grupos —como diría Hirschmann— en un esfuerzo nacional de transformación, ese Estado, insisto, no es el Estado engorroso y burocrático que hoy conocemos, ni es tampoco el Estado impotente y laizzez-fairiano con que sueñan algunos otros. El Estado capaz de enfrentar los retos que aquí hemos mencionado tiene que ser un Estado más flexible, más dinámico, con mayor capacidad de adecuarse y adaptarse al cambio; un Estado con una gran capacidad de coordinación tanto hacia dentro de las propias instituciones del Sector Público, como hacia el conjunto de la sociedad civil; un Estado capaz de generar información, y de utilizar información en forma adecuada para apoyar los procesos de toma de decisiones; un Estado más pequeño, más fuerte y, sobre todo, más democrático.

Este es, para terminar, el sentido profundo que debe tener la racionalización del Estado: no es simplemente una cuestión del tamaño del Sector Público, de la situación de sus finanzas, de lo complejo de sus trámites; es más bien una cuestión de las tareas y responsabilidades que el Estado tiene que estar en capacidad de enfrentar si el desarrollo nacional pretende responder a los objetivos planteados.