

COSTA RICA EN LA EPOCA DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL- 1985-1992

Guillermo Carvajal A¹

En este ensayo interesa señalar algunos rasgos distintivos de la evolución económica y social de los últimos 12 años. Este periodo coincide con la puesta en práctica de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), en dos de sus versiones; una tercera versión está ya en estudio en la Asamblea Legislativa. Los Gobernantes de turno y la clase política costarricense han visto con complacencia la puesta en funcionamiento de esta receta como una solución ante la aguda crisis económica y social que experimenta el país. El antídoto, cuyas secuelas han sido dramáticas para los sectores obreros, artesanales, profesionales no liberales y el campesinado tradicional, se ha expresado en una agudización de la pobreza y el consiguiente estancamiento económico.

Algunos autores han señalado que la década de 1980 da arranque a un nuevo período histórico. (Rovira:1989, p.34), (CEPAS:1982, p.12). Para sustentar esta premisa se aportan algunos elementos entre los que se pueden señalar el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la creciente deuda externa, la crisis económica internacional de los años 1974 y 1975, los procesos de internacionalización de la economía y el lento crecimiento de la economía, 5.60/o durante la década de los 70; todos los acontecimientos citados no se manifiestan con simultaneidad sino que van apareciendo como parte del espectro que culminaría con la gran crisis de 1980-1982. Esto conduce al abandono del proyecto de Estado de Responsabilidad Social e induce a políticas de privatización a ultranza después de 1985.

ANTECEDENTES DE LA EPOCA DE LOS PAE

En los años 60 y 70 el concepto de ajuste estaba dominado por una óptica de corto plazo y daba lugar, en el marco de los programas apoyados por el Fondo Monetario internacional (FMI), a políticas de estabilización dirigidas a reequilibrar las balanzas de pago. Actualmente, sin embargo, el FMI reconoce la necesidad de inscribir las políticas de estabilización en una perspectiva más amplia que integre la problemática del crecimiento; del ajuste estabilizador se pasa al ajuste estructural; del ajuste internacional al ajuste local. Se admite que los desequilibrios, déficits y olas inflacionarias se nutren de la rigidez de la oferta y de deficiencias de la inserción internacional. Se subraya la necesidad de políticas específicas selectivas y de aplicación gradual; las reformas propuestas por el FMI corresponden a un bloque homogéneo con predeterminado carácter universal (Hillcoat y alg.:1990. p. 77).

No cabe duda que los shock petroleros de la década de los 70 produjeron efectos

¹ Director de la Escuela de Historia y Geografía. Universidad de Costa Rica.

insospechados en la economía mundial. Las grandes economías petroleras del mundo tuvieron grandes flujos de capitales que era necesario colocar en los mercados financieros. Estos dineros llegaron a los países del Tercer Mundo en forma de préstamos blandos.

Los grandes proyectos de infraestructura social y física van a encontrar su financiamiento en estos préstamos, que a manos llenas se ofrecían a los gobernantes de turno. Pero los préstamos blandos a corto plazo y bajos intereses ya para finales de los años 70 se habían convertido en préstamos a corto plazo y con altos intereses.

Costa Rica en la década de los 70 vió crecer su deuda externa. La balanza comercial tendió a ser cada vez más negativa y al peso del déficit fiscal fue en incremento. Es entonces cuando los organismos financieros internacionales intervienen bajo el pretexto de corregir las distorsiones económicas.

En el periodo comprendido entre los años de 1979-1981 y Mayo de 1982, durante la administración del Lic. Rodrigo Carazo Odio, el peso de la deuda se hizo insoportable para el manejo de la economía nacional. El presidente Carazo denunció la ingerencia en la economía doméstica de los organismos internacionales y en conferencia de prensa comunicó a la ciudadanía lo que significaba firmar las famosas Cartas de Intenciones. Actitud valiente en aquel entonces y que convirtió al presidente Carazo en el primer presidente latinoamericano en asumir una posición beligerante contra el poder de estos organismos internacionales en la vida interna.

LA DECADA DE LOS OCHENTA Y EL SURGIMIENTO DE LOS PAE

Durante las dos últimas administraciones del partido Liberación Nacional, y más concretamente durante la Administración del presidente Luis Alberto Monge Alvarez, se pone en funcionamiento el primer Programa de Ajuste Estructural o PAE I, que en términos de los organismos como el Fondo Monetario, buscaban la eficiencia del aparato estatal, condicionando el préstamo de fondos para el funcionamiento de la economía nacional. Durante la administración del Dr Oscar Arias Sánchez (1986-1990), se firmó el acuerdo que funcionamiento el segundo Programa de Ajuste Estructural. En la administración del Lic. Rafael Angel Calderón Fournier (1990-1994) se está concluyendo el segundo Programa de Ajuste Estructural y el gobierno ha anunciado la continuación de esta política con la entrada en vigor del PAE III.

Las medidas propuestas en los PAE comenzaron a ejecutarse en 1985, inmediatamente después de firmados los documentos con el Banco Mundial. Los programas de ajuste en la economía costarricense (1986-1989), luego de la violenta crisis económica en los primeros años de la década de los ochenta, definieron una política económica caracterizada por conseguir la estabilización. En aras de alcanzar ese objetivo, se recurrió a países y organismos internacionales para obtener divisas frescas. Se definió a su vez, una nueva estrategia económica que debía descansar en tres pilares fundamentales: desarrollo del sector privado, racionalización del sector público y desarrollo de las

exportaciones (Torres, O.:1990, P.47). Además el Estado se convierte en el blanco de las críticas y se cuestiona de manera enconada, por parte de los sectores neoliberales, al Estado como generador de empleo y como agente mediador en el desarrollo económico y social.

CONSECUENCIAS DE LOS PAE

El Ajuste Estructural supone esencialmente una total apertura de la economía al mercado internacional y viceversa. La apertura internacional, supone procesos de cambio que en Costa Rica no se han iniciado, como la "Reconversión industrial". La apertura a los mercados internacionales y la corrección de subsidios a los sectores exportadores de la economía afectarán a las empresas y a toda la estructura productiva que de por si es muy endeble, por la escasa cantidad de valor agregado de los principales productos de exportación. Los productos, postres típicos de las economías agro-exportadoras, son muy débiles en un régimen de mercado abierto. A ello se agrega un sector industrial que no produce bienes de capital y cuyos productos de consumo final tienen un bajo componente de materias primas producidos en el propio país. En estas condiciones enfrentar un mercado internacional, libre de toda protección, colapsaría la industria nacional.

La crisis que afectó la economía costarricense a principios de la década de los años ochenta, no sólo deterioró las condiciones de vida de la población sino que le dio paso a las propuestas de la política económica de los organismos financieros internacionales. Las medidas tomadas han polarizado el mercado y las contradicciones no han tardado aparecer (Torres, O.: 1990, p.47).

Las consecuencias han sido múltiples y han afectado todas las esferas de vida económica, social y política de nuestro país. Ha habido una pérdida de la soberanía nacional, los organismos internacionales se han entronizado en la toma de decisiones de los gobiernos legítimamente electos. Se han atacado las formas organizativas y asociativas que impulsan el debate y la concertación y el diálogo sobre lo social. Se cuestionan con insistencia los logros alcanzados por los gobiernos y el pueblo de Costa Rica desde la década de 1940, tales como la seguridad social, la legislación laboral y todas la garantías sociales. De ahí que las políticas de bienestar social y el llamado "Estado Benefactor" han sido el blanco de ataque de ciertos grupos ultraconservadores y que de forma ahistórica prefieren hacer caso a los agentes internacionales en la implementación de las políticas sociales y productivas.

No obstante, hay que establecer diferencias entre varios momentos en la aplicación de los PAE; en su etapa inicial, los efectos sociales, económicos y políticos fueron menos tangibles. Sin olvidar que el proceso de deterioro social y económico iniciado en 1973 no ha cesado y la profundización ha sido tangible para cada uno de nosotros. Pero este proceso de deterioro ha ido zigzagueando; así por ejemplo, los dos primeros años de la década de los 80 fueron críticos para los actores sociales; después de 1982, hasta el 1990 hubo una cierta estabilidad pero marcada por un descenso generalizado con respecto a los

primeros años de la década de los 70, es decir que el nivel de vida que tenía la sociedad costarricense se ha visto estancado en los últimos 20 años.

El Ministro de Planificación y Política Económica de la administración Calderón Fournier, Dr. Carlos Vargas Pagán, ha dicho que el modelo de desarrollo basado en el Estado Benefactor se agotó y que como tal se debe dar cabida a un modelo económico que busque la eficiencia de las variables económicas. Se propone un nuevo modelo económico donde se busca reducir el tamaño del Estado, privatizar empresas del sector público y aumentar la eficiencia y la competitividad en los sectores productivos, conectándolos más estrechamente con los mercados internacionales. Todos estos elementos se han sintetizado en lo que se ha llamado la Reforma del Estado.

LAS LIMITACIONES DEL NUEVO MODELO ECONOMICO

En los albores de la década de los 90, la sociedad costarricense presenta síntomas de un marcado deterioro económico y social; el funcionamiento de los PAE parece no haber logrado sus objetivos desde la perspectiva social; la sociedad costarricense ha vivido un deterioro pronunciado en sus condiciones de vida. Los mismos documentos oficiales no esconden esta realidad; dice un estudio de MIDEPLAN:

"El] objetivo democrático de mantener la igualdad de oportunidades en el desarrollo personal y de integración social y política, no se está logrando; es muy preocupante que una tercera parte de los hogares (34%) del A.M.S.J. no satisfagan sus necesidades básicas. Esto evidencia brechas importantes; son sectores de la población sobre los que las políticas sociales no han tenido una cobertura y acción eficaz. La pobreza es muy intensa en el 30% de los hogares pobres, ya que las privaciones que presentan. Este es un hecho particularmente revelador considerando que el estudio se localiza en el centro urbano más importante del país, el que más beneficios recibe y en donde existen las mejores condiciones" (Ministerio de Planificación Nacional, Política Económica:1991, P.89).

El sector informal de la economía se ha convertido en el refugio laboral de miles de costarricenses: vendedores y trabajadores revendedores es la realidad que viven miles de despedidos del sector público.

La movilidad laboral ha sido el denominativo que se ha utilizado para encubrir los despidos masivos de funcionarios del sector público. No se ha preparado a los funcionarios públicos para dejar de ser empleados públicos y convertirse en empresarios y de hecho esta reducción del empleo público ha precipitado los procesos de empobrecimiento de miles de costarricenses, hecho este que ha llevado a los expertos de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), a popularizar la famosa expresión según la cual la década de los ochenta del siglo veinte es la década perdida de América Latina.

GRÁFICO N° 1

COSTA RICA: EVOLUCION DE LA POBRE POR ZONA 1987-1991

El gráfico N°1 evidencia como en 1987, cuando se iniciaba la puesta en práctica del PAE II la población que vivía en condiciones de pobreza alcanzaba el 21.1 por ciento. Ya para 1991 alcanzaba el 27.9%, de los cuales el 5.2% vivía bajo un régimen de pobreza extrema (CEPAS:1992, p.29).

Ante este panorama sombrío las organizaciones gremiales no han cumplido su cometido histórico de guiar la protesta social, y ha sido el ciudadano aislado el que ha tenido que enfrentar la lucha por la subsistencia. Desde esta perspectiva la coyuntura de internacionalización, que se caracteriza por los cambios bruscos en la correlación de fuerzas y el derrumbe del modelo político en los países de Europa Oriental, ha incidido también negativamente en las organizaciones comunales y sindicales nacionales y éstas apenas han tenido respuestas tímidas: no sin sorpresa se puede afirmar que se respira la "pax de los PAE".

La Costa Rica de los PAE ha conocido modificaciones en la estructura económica. El sector turismo y la agroindustria han incrementado su participación en la composición del producto interno bruto; no obstante, estos son sectores económicamente

subvencionados. Pero más grave aún, muchas de las empresas que Invierten en estos sectores están en manos de capital transnacional. En este sentido, se puede afirmar que si bien los efectos en el producto interno bruto de estas actividades muestran índices crecientes, los beneficios a escala nacional son limitados y evidentemente generan empleo, pero no se ha entrado en la producción de bienes de capital o de productos con un alto componente de valor agregado que son claves para impulsar un mayor crecimiento de la economía.

GRAFICO N° 2

COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL SUSEMPLEO INVISIBLE POR RAMA 1980 Y 1981

El gráfico N°2 muestra el deterioro que ha sufrido el mercado laboral. Para 1991 el porcentaje total de subempleo invisible alcanzó el 9.4%, 100.164 trabajadores; en 1991 el comercio supera a la industria en cuanto al porcentaje de la fuerza de trabajo en condición de subempleo invisible: 10.3 y 9.1% respectivamente. (CEPAS: 1992,p.24).

Se insiste por parte de los sectores neoliberales en la privatización de empresas públicas, y se han señalado empresas estratégicas que de ponerse en manos privadas podrían implicar un debilitamiento enorme del aparato estatal. No cabe duda que existen empresas Estatales, como el Consejo Nacional de la Producción (CNP), algunas subsidiarias de la Corporación de Desarrollo S.A. (CODESA), que nadie duda en convertirlas en empresas privadas. Pero también hay que entender el contexto histórico en el cual el Estado se convierte en Estado Pulpero y en Estado Empresario. Los capitalistas no consideraron a estas actividades como prioritarias en sus políticas de inversión y al ser servicios fundamentales el Estado las asume y demuestra que son rentables y ahí esta el debate de la privatización; nadie va a pedir que se privatice lo que genera pérdidas.

Pero existen instituciones estratégicas que han sido baluarte de lo que hace a Costa Rica un país diferente de la América Central; como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es estratégico en el contexto de un país que depende de sus cuencas hidrográficas para la obtención de energía barata. La Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), pese a la vulnerabilidad de nuestra economía a los vaivenes de los precios internacionales del petróleo, ha sido eficiente en el control y calidad de los combustibles o, por ejemplo, el instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), la institución más golpearla por la Reforma del Estado y la movilidad laboral. El INCOFER es una institución estratégica, ya que los ferrocarriles son un patrimonio nacional, han demostrado ser un medio de transporte barato, cómodo y que lo podemos desarrollar con base en la energía hidroeléctrica; sin embargo, estos son aspectos en los que no se ha pensado y que podrían comprometer nuestro futuro.

Los Programas de Ajuste Estructural en las dos versiones que se han aplicado no han modificado las distorsiones fundamentales del Estado costarricense. Existen reformas llaves que ningún gobierno asume, como el papel que ha de jugar el desarrollo de la ciencia y la tecnología como plataforma para reestructurar la base productiva. Costa Rica está lejos de lograr este cometido, por el incipiente desarrollo de la ciencia aplicada. Para lograr avanzar con éxito por los campos de la ciencia y la tecnología se tiene que ser más selectivo y su aplicación debe ir encaminada a elevar la productividad y diversificación de las actividades en que históricamente la economía costarricense ha sido eficiente. Desde esta perspectiva el desarrollo costarricense requiere una mejor calificación de sus nuevas generaciones y requiere a su vez serias modificaciones tendientes a buscar el aprovechamiento de los recursos del mar, la riqueza ecológica y del potencial cultural que tiene este pueblo. Por esta razón no se pueden aceptar las políticas de contracción del gasto público en educación y salud.

Una reforma fundamental debería orientarse a modificar el esquema de desarrollo regional con miras a lograr la regionalización del presupuesto nacional. La modificación de esta sola distorsión permitiría disminuir las diferencias regionales. En la actualidad las regiones periféricas, productoras de buena parte de la riqueza nacional, se han empobrecido pero siguen produciendo la riqueza que tan desigual se distribuye entre las regiones y los individuos que componen la sociedad costarricense. Las grandes inversiones públicas y la modernización de infraestructura se sigue realizando en el Valle Central.

El modelo económico que se quiere implementar con los Programas de Ajuste Estructural, debe ser reconceptualizado, debe partir de una óptica que respete las tradiciones y la historia de este país. Por lo tanto cualquier nueva opción de desarrollo económico debe ser producto de la negociación entre todos los actores involucrados y no producto de los tecnócratas que temporalmente ocupan cargos de representación pública. En este sentido es importante el concurso de la reflexión y la opinión de los trabajadores y

de todas las fuerzas vivas de la sociedad. Esto es muy importante, porque, entre otras cosas, permite medir las condiciones en las que se encuentra el tejido social en la mitad de un profundo proceso de intervención quirúrgica social (Ruiz: 1991, p.123). En síntesis que las presiones existentes sobre la sociedad política costarricense, para que propicie los cambios enunciados por medio del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Club de París y de toda una burocracia internacional que propugna por una política de puertas abiertas desde la perspectiva del mercado y que desconoce la necesaria intervención del Estado como ente regulador de los procesos macro-sociales, amenaza fuertemente el proyecto de democracia liberal-burguesa que se ha afianzado desde hace ya más de cinco décadas en Costa Rica. Por tal razón cabe necesariamente profundizar la reflexión sobre el futuro de la democracia costarricense, ya que de mantenerse, por parte de los grupos neoliberales, posiciones extremas en su concepción del estado y en su óptica de lo social, el proceso de deterioro en todos los campos será el espectro hacia el cual apunta la Costa Rica de los próximos años. Se requiere transformar el modelo de desarrollo y se debe diseñar un sistema y una estrategia capaces de brindar progreso social y calidad de vida a la población costarricense. Se trata, entonces, de realizar un ajuste de fondo en las estructuras, que responda a la situación actual en el planeta, que tome en consideración el estado de la economía mundial, las condiciones del mercado internacional y las tendencias sociales, culturales y políticas de la sociedad costarricense.