

AJUSTE ESTRUCTURAL Y ESTABILIZACION ECONOMICA

Dr. Miguel Angel Rodríguez E.
Precandidato Presidencial del Partido
Unidad Social Cristiana

Agradezco la invitación para participar en este Foro en el que, al honrarse la memoria de Omar Dengo, se honra la entrega de generaciones costarricenses a los ideales de la educación, democracia y libertad, que siguen siendo válidos para este fin de siglo.

En los años 20 un Inglés, Lionel Robbins, en su libro de epistemología llamado "Ensayo sobre la naturaleza y significado de la ciencia económica", formuló una definición de economía con la que deseo iniciar para plantear el tema.

Dice Robbins que la economía es la ciencia que tiene que ver con la acción humana, según la cual se relacionan la satisfacción de necesidades jerarquizables con la utilización de medios versátiles. Y hago referencia a esa definición porque creo que por ahí podemos empezar a eliminar del camino algunos de los prejuicios que, a veces, surgen con relación al cambio estructural o a otros temas económicos y que constituyen una especie de telaraña que impide ver bien de qué se trata el asunto. Existe la idea de que economía es producción y eso es falso. La producción nos interesa únicamente en el tanto nos sirva para permitir el consumo, en el tanto nos sirva para satisfacer necesidades.

Existe la idea de que lo importante para el desarrollo de un pueblo son las exportaciones y eso también es falso. Las exportaciones son importantes en el tanto nos permitan importar bienes y mejorar nuestro nivel de satisfacción; si tuviéramos una fuente inacabable de algún recurso natural cuya explotación nos permitiera importar lo que necesitamos, poco nos importaría exportar otras cosas. Se dice, por otra parte, que la eficiencia puede constituir en la economía un fin por sí mismo, lo cual es falso. La eficiencia sólo es importante por ser un medio para lograr mayor bienestar, porque al lograr la generación, la elaboración de mayor cantidad de bienes y servicios, logramos mayor cantidad de bienestar.

Un segundo conjunto de telarañas que debemos limpiar antes de entrar al tema, es el relacionado con el concepto del cambio estructural como una imposición de los organismos multinacionales con el fin de participar imperialmente en toda esta supuesta confabulación para dominar a los países dependientes. Realmente el cambio estructural o el ajuste con miras a la consecución de un sistema más eficiente cuando se han seguido pautas de desarrollo equivocadas, cuando hemos perdido la capacidad de generar suficientes bienes y servicios, es una necesidad nacional. Es un tema que los nacionales debemos replantearnos, analizar y determinar si en muchos casos cuando se convierte en un mecanismo de presión o de definición de políticas y pautas por parte de organismos internacionales, es porque los nacionales no cumplimos la tarea en el sentido de que se llega a un gobierno y no se sabe lo que se va a hacer. Entonces lo fácil resulta esperar que llegue alguien de afuera a decirnos qué hay que hacer.

Invito a ustedes a que vayan al banco del mejor banquero, del más amigo, con dos posiciones distintas: necesito tanto dinero para construir un programa que tiene un flujo de caja determinado, que produce cierta rentabilidad, etc., para negociar sobre el préstamo. Pero si llegan donde el mismo banquero a solicitar el préstamo sin ningún programa, la respuesta del banquero va a ser, por ejemplo, que ahora hay recursos para hacer pozos en Guanacaste, entonces la persona sale furiosa del banco, diciendo que vive en Heredia y lo mandan a hacer pozos en Guanacaste. Realmente la culpa no es del banquero sino del que solicita el préstamo sin saber para qué va a utilizarlo.

Un tercer grupo de telarañas sobre el cual es importante profundizar y sobre el cual creo que hay mayor veracidad que respecto a los anteriores, pero del cual también podemos construir, positivamente, hacia el futuro, es la afirmación que los programas de ajuste estructural son mecanismos totalmente insensibles al costo social, mecanismos que no toman en cuenta de ninguna forma las necesidades de los avances e índices como nutrición, salud y educación; y que vienen a tratar de obtener eficiencia para aumentar la producción exportable y lo que a la postre alcanzan es eliminar la cantidad de recursos que quedan para actividades muy importantes de inversión social. Eso es simplemente una forma equivocada de plantear el problema, porque sin lugar a dudas la inversión social en todo lo que tiene que ver con la salud, educación y con los otros aspectos necesarios para establecer una red de protección social que garantice a las personas un nivel mínimo de bienestar por su propia condición de persona, requiere reglas de orden que permiten a una sociedad ser eficiente y no ser una sociedad caótica en que los recursos se invierten en defenderse cada uno de la rapiña de los demás, obviamente con recursos indispensables para plantear un orden económico eficiente. Como tales deben, los programas sociales, ser tomados en cuenta en el planteamiento de un ajuste estructural.

El cuarto punto es el siguiente: se parte a menudo de la creencia que el sistema de incentivos, de participación en la producción en proporción o como respuesta al valor de la contribución que se le da a la propia producción, es algo casi inmanente en la sociedad humana. Del concepto de que esto es algo que ha estado con nosotros casi siempre, cuando en realidad esto es uno de los descubrimientos más recientes y más increíblemente productivo de la historia de la humanidad. En realidad solamente desde hace dos o tres siglos el sistema de incentivos se está desarrollando masivamente en el mundo.

Anteriormente vivíamos un sistema de estatuto en el cual la participación en la producción estaba determinada por la clase social, por la posición militar, religiosa, etc.; por una serie de condiciones derivadas de la posición de la persona y no del aporte del individuo a la producción. No es de extrañar que este cambio a un sistema de incentivos haya provocado el enorme crecimiento en la producción de bienes y servicios, en la posibilidad del mundo de sostener una población creciente y no de seguir, como venía hasta hace dos y tres siglos, prácticamente manteniendo la misma cantidad de gente en el mundo. Porque no había posibilidad de que aumentáramos, ni que nos multiplicáramos.

Bien, ¿qué es lo que se le ha hecho interesante a las personas?, hacer que la tortilla crezca. Mientras no haya interés en hacer crecer la tortilla, las personas van a estar interesadas en ver cuál pedazo de la tortilla le toca y cómo se apropian de su pedazo y lo hacen más grande a costa de los pedazos de los demás. Pero cuando surge el sistema de incentivos que permite a la persona agrandar su pedazo de tortilla con acciones que hagan crecer la tortilla, entonces se establece un buen aliciente para aumentar la producción.

a. AJUSTE ESTRUCTURAL

La idea del ajuste estructural corresponde en mucho a la idea de ir acrecentando, el ámbito de los derechos de propiedad, las esferas de las transacciones y de permitir que haya un mayor crecimiento de las actividades de los hombres, lo que nos lleva a esa búsqueda de la eficacia y del sistema de incentivos, que el sistema de derechos de propiedad conlleva. Y por eso a veces se cree que el sistema de ajuste estructural es un sistema de privatización cuando no es, necesariamente, nada que tenga que ver con ello; pero sí con establecer esquemas de eficiencia, que sean también operables dentro y en el interior de la misma empresa, en los círculos de calidad y en los sistemas de "empresario" (empresario dentro de la empresa) que hoy se están desarrollando en países como Japón, Estados Unidos y Europa.

b. LA ESTRATEGIA DE UN PLAN DE AJUSTE ESTRUCTURAL

La estrategia para ejecutar un programa de ajuste estructural es indispensable que sea global. La visión sectorial, la visión de resolver los problemas del sector agropecuario, por ejemplo, considerando cómo dar al agricultor asistencia técnica de ayuda y de mercadeo y ocuparnos así nada más en los problemas exclusivos del sector agrícola, es una visión necesariamente equivocada, una visión que lleva a resolver los problemas sólo por un período muy corto y que usualmente conduce a no resolverlos. Los problemas que afronta el agricultor no devienen únicamente del sector agrícola sino de la relación del sector agrícola con los otros sectores de la economía. Por ejemplo, la alta tasa de interés que al agricultor le toca pagar le encarece sus costos y surge porque el gobierno exprime el mercado de ahorro, se lleva una gran cantidad de ahorro nacional al colocar bonos de inversión pública o de estabilización monetaria y hace subir la tasa de interés. Entonces queda poco ahorro para el crédito productivo del sector privado y a una tasa de interés elevada. También tienen que ver con los problemas del agricultor, las distorsiones en los términos de intercambio entre el sector industrial y el sector agrícola, que vienen del esquema de sustitución de importaciones impuesto hace más de 20 años y que a la postre ha hecho que un cuartillo de papas comprara menos camisas, hizo que el

cuartillo de papas valiera menos, aunque en colones siguiera valiendo lo mismo. Se cambiaron los términos de intercambio, es decir, los precios relativos de los bienes del sector agrícola con respecto a los bienes de los otros sectores.

Esto se vino acumulando a través de los años y las malas políticas económicas han venido a ser peores. O tienen que ver esos problemas del agricultor, con distorsiones como impuestos de muellaje excesivos que impone el sector público, impuestos sobre los costos de los energéticos, impuestos disfrazados en los costos de la seguridad social, sector en el que se están imponiendo cuotas que se están utilizando para programas diversos del gobierno central, por cuanto al consolidar el superávit de la Caja Costarricense del Seguro Social con los déficits de los otros sectores, permite que haya déficits en éstos. Y aunque se de una transferencia financiera efectiva, aunque en muchos casos también la haya, este es un mecanismo que permite mantener un déficit mayor en otras áreas de gastos del sector público y entonces actúa como si fuese un mecanismo de imposición, todo lo cual está afectando al sector agrícola. O sea, necesariamente el tratamiento tiene que ser global y tenemos que enfocar las diversas áreas de la economía, para que la solución de un ajuste estructural pueda ser exitosa.

En segundo lugar, el ajuste debe ser gradual. Vivimos en un mundo dual: el mundo interiorizado de nuestra conciencia y el mundo exterior. Lo cierto es que hay una interacción entre las cosas que pasan afuera y la forma como vamos nosotros cambiando nuestras ideas sobre éstas. Y, precisamente, nuestra manera de tomar decisiones tiene que ver con las ideas sobre las cosas que hemos ido elaborando.

El proceso de cambio de la sociedad, para que sea eficiente, tiene que ser gradual. Vivimos en el tiempo, no podemos de un momento a otro cambiar de fotografía y simplemente ya existe otra realidad. Vivimos en una película, en el cine; tenemos que ir a través de etapas logrando los cambios. Esa gradualidad, además, se justifica para minimizar los costos del ajuste pero es indispensable que no se convierta en inacción. Por esto, otra característica de la estrategia es que haya automaticidad o sea, que las decisiones que se van a aplicar, aunque se vayan aplicando en el tiempo diferidas en distintos momentos del futuro, deben ser aprobadas en el presente, deben ser acordadas para que los agentes económicos podamos reaccionar a un futuro predecible, porque sabemos cuál es la política que se va a ir aplicando y podemos entonces, desde ahora, descontar las políticas futuras. Algo así como establecer mercados de futuros que nos permiten actuar con mucho mejor información en el presente, para sacar de esa manera mejor jugo a nuestro conocimiento y a nuestro esfuerzo.

Necesitamos que muchas de estas políticas sean compensadas y por ello entiendo dos cosas distintas: por una parte es necesario que haya financiamiento para que las empresas que deban ajustar sus procesos productivos a condiciones de precios internacionales y no de precios de un mercado protegido lo puedan hacer. Dentro de ese mecanismo se necesita tener los recursos de créditos disponibles para la reconversión industrial, para la adaptación de las líneas de producción, de las maquinarias, de los sistemas de operación a las condiciones de competencia de la apertura del mercado mundial. Por otra parte, quiere decir también compensación no reembolsable en el caso del pequeño empresario o del pequeño agricultor que sin ayuda no podría cambiar su línea de operación, sea la posibilidad de subsidios para los procesos de cambio.

Si vamos a pedirle a un agricultor de maíz que pase a ser agricultor de cacao, vamos a necesitar asegurarnos que no se convierta en un pordiosero el agricultor de maíz, en los años mientras se produce el cacao y que más bien pueda, por lo menos, mantener su nivel de vida y ojalá mejorarlo. Entonces, vamos a tener corrientes financieras de subsidio para que esta persona pueda tener interés en cambiar, en pasar de una cosecha anual poco rentable en las zonas tropicales a una cosecha de largo plazo, rentable en las mismas zonas, de modo que pueda lograr que su familia mejore su situación de ingreso hacia el futuro y tener una compensación social durante el período de ajuste. Esta compensación puede estar —y puede radicar— en la generación de información, en que asuma la sociedad el costo durante el período de cambio de transferir información de mercadeo y de posibilidades de acción en los mercados, tanto al productor de agricultura de cambio como al productor del sector industrial. Es indispensable este conocimiento e información y ellos tienen economías de escala muy grandes que pueden ser aprovechadas al obtenerlos la sociedad. El pequeño empresario enfrenta costos fijos muy elevados si cada uno debe obtener la información que le impide enterarse y disfrutar de estos niveles de conocimiento, que son necesarios para lograr eficiencia, sobre todo en las áreas en las cuales nuestras ventajas comparativas hacia el futuro son mayores.

c. AREAS DEL CAMPO ESTRUCTURAL

Se ha dicho tradicionalmente que el objetivo del programa de ajuste estructural es liberar mercados. Podemos decirlo de una manera más clara: el objetivo real es tratar de que el cálculo económico de mercado refleje los costos y las oportunidades sociales, y acabar con esa distorsión que existe entre el precio que ve la persona, el precio nominal que rige y el precio como precio de sombra que refleja la escasez relativa del bien y las oportunidades competitivas de una sociedad.

Para lograr eso hay que actuar en distintos sectores. No voy a pretender hacer un esquema de todos los tipos de ajuste necesarios, pero sí por lo menos señalar que necesitamos acciones importantes en el sector agropecuario, principalmente para explotar las ventajas que nos dan nuestra diversidad de climas, nuestra cercanía de mercados, nuestras posibilidades de producción en las zonas tropicales, todo lo cual nos da acceso al desarrollo de un tipo de agricultura de exportación. Lo que hace muchos años llamábamos diversificación agrícola, ahora, con mucha petulancia, se llama "agricultura de cambio" y simplemente significa tratar de exportar productos y de desarrollar una agricultura de exportación de cosas nuevas.

En el sector industrial necesitamos una mayor especialización, ir hacia fábricas que no tengan tanta variedad de artículos, para que puedan lograr índices de eficiencia mayores. El gran problema que tienen algunas de nuestras fábricas es que, al estar cambiando moldes para hacer distintos tipos de artículos, hace que las maquinarias estén más tiempo paradas ajustándose a diversos productos que produciendo. Por supuesto, el grado de eficiencia que con esa atención hacia múltiples artículos para un mercado muy pequeño se puede tener, no nos permite ser competitivos internacionalmente.

Lo que necesitaremos es ir eliminando las distorsiones que permiten que una tecnología que no está acorde con nuestra escasez relativa de factores de producción, ni con las posibilidades reales de competir en los mercados mundiales, sea la que se esté estableciendo en el país. En el sector financiero, necesitamos una política de disminuir el costo de la intermediación financiera y estabilizar

el tipo de cambio de una manera mucho más firme. Requerimos una generación mayor de ahorro nacional y el control de la inflación, que nos permita reducir la devaluación monetaria y las tasas de interés.

En el sector público la idea principal es lograr introducirle algunos sistemas de incentivos haciendo más participativas muchas de las instituciones públicas, descentralizándolas y permitiendo un manejo dirigido por los usuarios y por las mismas personas que prestan los servicios. Tiene que ver con la nueva idea del constitucionalismo moderno, de lograr un cambio institucional que haga que las personas, los jefes, los políticos, al seguir sus fines personales se vean conducidos por las normas que los rigen en su acción, a buscar los fines de las instituciones para las cuales laboran y a su pesar ese total divorcio que existe actualmente entre las finalidades de los jefes de instituciones y los objetivos de las instituciones que ellos manejan. El cambio estructural en el sector estatal debe disminuir poco a poco el gasto público en relación con la producción, como peso sobre la producción, disminuyendo la tasa del crecimiento del gasto y logrando entonces una reducción de la carga tributaria y de la captación del ahorro por parte del sector público. Debe también específicamente eliminar algunas distorsiones muy fuertes que están en puntos estratégicos, como impuestos en muelles que afectan negativamente la asignación de los recursos productivos.

Creo que tenemos que pensar también que parte importante de este ajuste estructural es el ajuste en el sector de servicios. Una de las equivocaciones más serias que podemos hacer economistas, políticos y sociólogos es seguir pensando en términos del pasado en cuanto a la estructura productiva. La estructura productiva del futuro es una en la cual el sector de servicios va a ir creciendo, el sector industrial va a ir disminuyendo como proporción, igual como ha pasado en el sector agrícola. Creo que como un país que no pasó por todo el proceso de industrialización, de la gran industria, nosotros los que estamos llamados a hacer es omitir esa etapa y pasar a una de crecimiento de la economía de servicios y de la comunicación. Este traslado, este paso a la economía de servicio a la economía de la comunicación, creo que nos pondría en posición muy ventajosa con relación a otros países del tercer mundo, fundamentalmente por la tradición de educación, orden interno, estado de derecho, que son todas las normas que se vuelven especialmente importantes no tanto para la producción de un artículo físico que se va a ir de nuestro país, sino para la prestación de servicios a personas que vengan al país o que impliquen movimiento de personas costarricenses hacia el exterior. Estoy pensando en venta de servicios de salud, educación, programación, informática, desarrollo del turismo, sobre todo del ecoturismo y el turismo relacionado con parques nacionales, pesca, vida natural del país, para todo lo cual tenemos ventajas sumamente importantes y que creo que puede constituirse en un elemento de enorme dinamismo, para que sea uno de soportes del proceso del crecimiento económico que se pretende lograr con el ajuste estructural.

d. AJUSTE ESTRUCTURAL Y JUSTICIA SOCIAL

El ajuste estructural, fundamentalmente, a lo que nos lleva es a buscar hacer más amplia la esfera de incentivos, más propicio al sistema de señales para que nos permita ser más eficientes en la producción y generar un mayor volumen de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad, de todos sus integrantes y de esta manera es un aporte muy importante para la justicia social.

La justicia social proviene, en su mayor parte, de las oportunidades de empleo y del aumento de ingresos de las familias como ingreso ganado en el mercado. Queda por supuesto a la par de esto el mantener nuestra tradición de solidaridad costarricense para ir mejorando y entendiendo nuestra red de protección social. Esta tiene que ver con otras dos áreas que están totalmente separadas de esta presentación, que son las áreas de igualdad de oportunidades y la de asistencia a las personas imposibilitadas de surgir con el sistema de incentivos. Pero creo que sería un enorme error, por las telarañas a las que me refería al principio, ver el ajuste estructural simplemente dentro de conceptos económicos y no llegar a la conclusión verdadera y justa, cual es que la eficiencia en la producción es un instrumento fundamental para mejorar el consumo y para acrecentar las posibilidades de justicia social en los hogares costarricenses.