

Rodrigo Facio, neoliberalismo y RAE III

Yalena de la Cruz*

"Las ideas y solamente las ideas pueden iluminar la penumbra. Estas ideas deben ser transmitidas al público de tal manera que persuadan a las personas. Debemos convencerles de que estas ideas son las ideas correctas y no las equivocadas"

Ludwig von Mises,

Pensamientos sobre la política económica para hoy y mañana.

Introducción

En los últimos tiempos -y a propósito de los programas de Ajuste Estructural- se ha debatido sobre liberales y neo-liberales. Se han declarado algunos en favor, como don Thelmo Vargas,¹ don Federico Malavassi² y don Alberto Di Mare,³ y otros en contra como don Rodrigo Madrigal Montealegre⁴ y don Eduardo Mora Valverde.⁵ Algunos, como Mora,⁶ han intentado una definición del término, pero, es quizás don Alberto Di Mare quien mejor explica qué se entiende hoy por neo-liberal, cuando indica que **el liberal es la persona de derecha en política pero no necesariamente en economía, y el neoliberal es de derecha en economía y en política.**⁷

Es importante recordar que personas pertenecientes a estas corrientes -liberales y neoliberales- se encuentran en los diversos partidos democráticos de nuestro país, y han estado presentes a lo largo de toda nuestra historia. En este sentido, vale la pena señalar que precisamente **don Rodrigo Facio define y apoya un neoliberalismo consistente en libertad política con seguridad social y económica.** En este contexto, y a la luz de la aprobación del tercer programa de Ajuste Estructural, es importante recordar algunas ideas del ideólogo de la social democracia Rodrigo Facio.

El pensamiento del Constituyente Facio.

En la sesión 50 de la Asamblea Nacional Constituyente, del 6 de abril de 1949, el diputado don Rodrigo Facio Brenes manifestó, según consta en el Acta respectiva, *"que en los últimos años se ha pretendido llegara una especie de neoliberalismo, es decir, una combinación, una fórmula transaccional entre el liberalismo económico y el socialismo de Estado. Se ha planteado el problema de la posibilidad de conciliar en una Democracia los principios de libertad política con los de seguridad social y económica"*⁸, y de acuerdo con el discurso de la misma sesión que se transcribe en la Gaceta, señaló: *"Hace unos años mantuve una discusión, privada y puramente académica con el Diputado señor Acosta Jiménez, sobre una teoría que llegó a alcanzar cierto predicamento en los años anteriores a*

* Doctora en Cirugía Dental, Facultad de Odontología, Universidad de Costa Rica. Graduada en Formación General, Escuela de Estudios Generales, Universidad de Costa Rica. Autora de varios libros y artículos en periódicos y revistas, así como de varias investigaciones en su área profesional, las que han sido premiadas en los Concursos de Investigación Científica de la CCSS (1992) y de Investigación Histórica de la CCSS (1992,1993,1994). Se dedica exclusivamente al ejercicio liberal de su profesión. Apdo. postal 640-2050, San Pedro

1 "Ahora somos neoliberales", en *La Nación*, 30 de mayo de 1993, p. 15 A. "Vivan los neoliberales", en *La Nación*, 1993, p. 15 A.

2 "Ornitórrincos y dinosaurios", en *La Nación*, 13 de junio de 1993, p. 16 A.

3 "¿Neoliberales, Chicago-Boys o socialcristianos?", en *La Nación*, 15 de mayo de 1993, p. 15 A.

4 "Sofismas e insultos liberales", en *La Nación*, 24 de junio de 1993, p. 15 A.

5 "¿Se repliega el neoliberalismo?", en *La Nación*, 15 de mayo de 1993, p. 16 A.

6 "El neoliberalismo según el diccionario", en *La Nación*, 20 de junio de 1993, p. 16A.

7 "¿Neoliberales, Chicago-Boys o socialcristianos?", en *La Nación*, 15 de mayo de 1993, p. 15 A.

8 Acta de la Sesión N°50, de la Asamblea Nacional Constituyente, del 6 de abril de 1949.

la última guerra: el neo-liberalismo. Rougier en Francia, von Mises en Austria, en el campo puramente doctrinario, y el brillante periodista Walter Lippman en los Estados Unidos, en el campo más político y práctico, expusieron su pensamiento en el sentido de que el liberalismo económico no estaba fracasado, sino que su aparente fracaso se debía más bien al abandono de sus principios básicos, y propusieron una serie de medidas para **volver al liberalismo bajo una forma nueva: el neoliberalismo.**

*Páginas tan interesantes nos condujeron al señor Acosta y a mí a una discusión sobre las posibilidades del neoliberalismo; y el señor Acosta llegó a convencerme de que no había alternativa: o se conservaba, o más bien, se volvía al liberalismo ciento por ciento, o se echaba mano a una política intervencionista que significaría en mayor grado un abandono del liberalismo. Sin embargo, si errado en sus conclusiones finales, sí tenía el neoliberalismo una serie de afirmaciones y de tesis de gran valor, y especialmente aquellas que se refieren a los peligros y fracasos propios de ejercer una política puramente autoritaria, estatista, sobre la economía. Cuando en esos años preparé yo mi tesis de grado académica sobre la economía costarricense, **me inspiré en gran parte en los puntos de vista neoliberales**, y hay en dicha tesis varias páginas condenatorias del autoritarismo económico, de las medidas oficiales coercitivas y empíricas que ponen en peligro mayor la economía de los países. Recuerdo, por ejemplo, que condenaba en ella la fijación autoritaria, empírica, de los precios máximos para la leche. Y lo recuerdo porque hoy tiene planteado el país el problema de la producción lechera a causa de una congelación demagógica, no científica, de dichos precios. Y hoy, como ayer, acojo del neoliberalismo la condenatoria contra esas medidas aventuradas, unilaterales, coercitivas; pero hoy como ayer también, me inclino por la intervención científica, planeada, meditada del Estado en los problemas económicos con las finalidades democráticas que hoy persigue en todo el mundo occidental el intervencionismo económico, y en eso continuo separándome del neo-liberalismo (...). Abjuro del Estado hipertrofiado, del Ejecutivo a la Prusia, de la seguridad social recetada por Bismarck; queremos un Estado democrático, libre, eficaz, responsable, controlado, dentro del cual la división de funciones y la descentralización garanticen a la ciudadanía contra presuntos irrespetos a sus derechos". "La intervención estatal la queremos precisamente para fomentar la propiedad privada, no para destruirla. El Estado asumirá funciones económicas no para destruirla empresa particular sino (...) para impulsar su formación. Vaya haciéndose claro el tipo de intervencionismo estatal que propugnamos".⁹*

El Estado de la Segunda República

La concepción de don Rodrigo Facio sobre lo que debe ser el Estado de la Costa Rica de la Segunda República, es la siguiente:¹⁰

- el Estado debe reconocer y garantizar la propiedad privada
- el Estado debe reconocer la iniciativa privada en el campo económico y prohibir la confiscación
- las consideraciones sociales en beneficio del trabajador o del pequeño propietario no deben perjudicar la producción de la riqueza, imponiendo cargas insoportables por razones geográficas, económicas o de volumen de las empresas; pero tampoco las consideraciones puramente económicas pueden servir de criterio para resolver un problema, dejando de lado la consideración social. Se trata de una norma de equilibrio: Justicia Social con Eficiencia Económica, es decir, que la justicia no mate a la eficiencia, ni la eficiencia mate a la justicia
- la intervención estatal debe ser precisamente para fomentar la propiedad privada, no para destruirla
- la moneda, la banca y el régimen de seguro deben estar sometidos a la regulación del Estado. No debe constitucionalizarse el monopolio de seguros procurando así abrirle el camino, o dejárselo abierto, a las tendencias individualistas o liberales que puedan llegar a plantear en el futuro cualquier modificación al respecto
- la economía nacional acoge como una norma, como una regla, la propiedad privada, y apenas como una excepción, cuando dicha propiedad se usa mal, o cuando se abusa de ella en perjuicio de la comunidad, la intervención del Estado, la expropiación o las limitaciones la economía fundamentalmente basada en la propiedad privada, en la empresa particular, lejos de ser la planificación autoritaria o estatista es la actividad de la intervención normal de todas las democracias modernas que se inspiran en la necesidad de darle al hombre medio, no sólo libertad política, sino también seguridad y libertad económicas; pero, no debe sentirse como una obligación jurídica para el Estado la de incrementar la riqueza y hacer que todos gocen equitativamente de ella, sino tan sólo como una facultad
- la intervención estatal se justifica solo en la lucha contra el comunismo, que ha de liquidarse eliminando sus fuentes, y sus fuentes son la miseria, la injusticia, las desigualdades, los desperdicios, a que

⁹ Anexo de la Sesión N°50, de la Asamblea Nacional Constituyente, del 6 de abril de 1949. (Discurso transcrito por *La Gaceta*).

¹⁰ Anexo al Acta de la Sesión N°50, de la Asamblea Nacional Constituyente, del 6 de abril de 1949. (Discurso transcrito por *La Gaceta*).

- ha dado lugar el desarrollo pujante, pero incontrolado, de la economía en un régimen capitalista absolutamente libre
- si bien le abrimos la puerta al intervencionismo, no obligamos a ningún gobierno a que entre por ella. De tal modo que, si en lo futuro las mayorías nacionales le dan su apoyo a un régimen liberal, manchesteriano, neutral ante los problemas económicos y sociales de la Nación, convencido de la inviolabilidad absoluta de los derechos de propiedad, pues un gobierno de ese tipo podrá hacer su política dentro de la Constitución. Pero si las mayorías le dan su apoyo a un gobierno intervencionista, espíritu social, de preocupaciones populares, entonces ese gobierno será el que represente mejor los intereses de las mayorías
- no debe pretenderse la formación de un Estado autoritario que dispense servicios sociales, sino el fortalecimiento de la democracia política mediante programas de incremento económico y de justicia social en favor de las clases económicas desvalidas
- contra el estatismo deben fortalecerse las instituciones autónomas, que son organismos descentralizados de la jerarquía estatal, en cuyas manos se colocan las funciones económicas fundamentales del Estado: banca, seguros, control de precios, energía eléctrica, etc.
- debe impedirse que lleguen a recargarse en el Estado, concretamente, en el Poder Ejecutivo, tantas funciones económicas o sociales, que lo conviertan por auto fortalecimiento, en un peligro para la libertad política y para la estabilidad democrática del país
- el Estado debe ser democrático, libre, eficaz, responsable, controlado, dentro del cual la división de funciones y la descentralización garanticen a la ciudadanía contra presuntos irrespetos a sus derechos
- la tradición costarricense tiene como esencias del alma nacional la libertad política, las libertades individuales, la base popular de las instituciones, el sentido de igualdad, el sentido civil, racional y pacífico de vida, el catolicismo y la tolerancia religiosa y, en general, la tolerancia para con las ideas y los idearios de los demás, la institución de la pequeña propiedad inmueble. Pero forma parte también de nuestra tradición, aunque con el carácter de vicios, de cosa morbosa y anormal, el personalismo, que defino como relegación de lo institucional a segundo plano y a exaltación de lo individual y, más que de lo individual, de lo temperamental; ese personalismo que se expresa en el campo de las instituciones como presidencialismo, ese vicio fundamental del que se derivan las candidaturas oficiales, el relajamiento de la burocracia, el servilismo, el arrebañamiento de los Congresos, la deformación politiquera de las soluciones de los grandes problemas nacionales. Debe ponerse coto, hasta donde pueda ser posible, al vicio tradicional del presidencialismo y la democracia temperamental
- el personalismo y el presidencialismo son amenazas reales también contra la libertad, la dignidad y la tranquilidad del costarricense. De ahí la importancia del servicio civil, las instituciones autónomas, los departamentos técnicos y el régimen de la legislación extraordinaria
- hay principios eternos: la libertad humana y la dignidad individual.

Libertad y mercados

De acuerdo con Cobb, en la década de 1920, von Mises "pronosticó la imposibilidad del éxito del programa socialista. *Socialism*, uno de sus primeros libros, es un análisis clásico que describe por qué la planificación económica es imposible en ausencia de un mercado competitivo para los bienes de capital. Sólo tras la caída del Muro de Berlín se ha reconocido abiertamente en el resto del mundo lo pronosticado por von Mises". Hoy, se corrobora nuevamente con la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Como lo ha señalado Bendfeldt,¹¹ la idea por la que han optado muchos países de occidente es "combinar una política socialista en *"lo social"*, y utilizar los mecanismos del mercado para *"lo económico"*. Sin embargo esto no es posible, porque, de acuerdo con Rose y Milton Friedman,¹² "está muy difundida la creencia de que la política y la economía están separadas y muy desconectadas; que la libertad individual es un problema político y que el bienestar material es un problema económico. La principal manifestación contemporánea de esta idea es la defensa del socialismo democrático por quienes consideran intolerables las restricciones que impone a la libertad individual el socialismo totalitario de Rusia. Creen que es posible adoptar las características de la planificación económica central y asegurar al mismo tiempo la libertad individual por medio de arreglos políticos... Esa es una ilusión". Veremos, más adelante, cuáles son los retos que plantea la socialdemocracia costarricense - que por un lado dice ser heredera del pensamiento de Rodrigo Facio, y por otro se define "anti-neoliberal"- frente a los problemas del desarrollo.

11 Un índice de la libertad: El Estado en el mercado. En: Acta Académica, Revista de la Universidad Autónoma de Centroamérica, N° 8, de mayo de 1991, pp. 53-58.

12 Citados por Bendfeldt, en: Un índice de la libertad: El Estado en el mercado. En: Acta Académica, N°8, p. 53.

¿Existe diferencia ideológica?

Para construir una Costa Rica más justa, más próspera y más solidaria, debemos buscar la consolidación de una sociedad con libertad y respetuosa del ser humano, donde priven los valores del bien y la verdad. Una sociedad liberal es garante de la dignidad del ser humano. Si, sobre este punto, los dirigentes de nuestros partidos parecieran coincidir, entonces, ¿dónde está la diferencia? ¿Por qué unos que dicen recoger la tradición socialdemócrata de Rodrigo Facio, acusan a otros que señalan inspirarse en la doctrina social de la Iglesia de ser "neoliberales", si el mismo Rodrigo Facio reconocía algunas de las ventajas del neoliberalismo? ¿Por qué se insiste en que "es pecado" ser neoliberal? ¿Por qué, cuándo se ha discutido sobre la conveniencia o no de la intervención del Estado en el quehacer productivo, se ha tildado al Partido Liberación Nacional de ser un partido "estatista por nacimiento", y se ha sugerido que "es pecado" ser liberacionista y ser anti estatista, es decir, creer en la propiedad privada y en la libertad?

Privatización

Para Chauflén,¹³ privatizar "no es cuestión de ideología. Es cuestión de necesidad". Como lo señala Geigner,¹⁴ se espera de la privatización reducir los déficits gubernamentales, mejorar el clima de inversiones, ampliar el mercado de capitales, reducir el número de empleos pagados por los contribuyentes, aumentar la eficiencia total de la economía, conducir hacia el crecimiento más rápido de la economía con la consecuente reducción de la pobreza.

Iniciativa privada y pensamiento socialdemócrata

Rodrigo Facio decía que "la verdad es que el mundo se encuentra en crisis permanente, porque la estructura social está buscando un nuevo acomodamiento y de allí que hayan debido los gobiernos democráticos echar mano a un tipo nuevo de política más acorde con las nuevas situaciones y las nuevas necesidades".¹⁵ Y todos los tiempos nuevos han tenido nuevas políticas; las actuales, tendientes a favorecer la iniciativa privada, están en el seno mismo del pensamiento que nutrió en sus orígenes al grupo Social Demócrata, antecesor del Partido Liberación Nacional.

Retos de la socialdemocracia costarricense

En Costa Rica, la socialdemocracia está representada por el Partido Liberación Nacional, heredero político del Grupo Social Demócrata de Rodrigo Facio.

Liberación Nacional planteó como retos, en su último Congreso partidista, la necesidad de eslabonar la política económica con la social y la búsqueda del bienestar del mayor número.¹⁶ Además, definió que aspira a la construcción de una Sociedad de Oportunidades, donde el estado funcione con eficiencia social,¹⁷ y donde se dé una articulación entre Estado, sociedad civil y economía.¹⁸ Ha señalado que "el desarrollo es completamente humano o no es desarrollo. Tiene por finalidad el ser humano o se postula contra él";¹⁹ que el ser humano es sujeto del desarrollo.²⁰ Además, postula que "el factor decisivo en nuestra lucha hacia una sociedad de oportunidades es el ser humano, la persona, su trabajo, su capacidad creadora, su imaginación, su conocimiento;²¹ que la educación debe ser la punta de lanza del desarrollo nacional y que la inversión en educación es inversión en desarrollo.²²

Como Reto Social señala que la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos es el objetivo primordial del principio de justicia social;²³ que el ser humano solo podrá lograr su pleno desarrollo si tiene la oportunidad de ser protagonista de los procesos económicos, sociales y políticos de la sociedad a que pertenece,²⁴ y que amparados en los principios de justicia social, libertad, solidaridad e igualdad de oportunidades y de acceso, apoya la acción estatal, como instrumento que logre la transformación de las fuerzas del mercado para:

- garantizar a los ciudadanos niveles óptimos de protección social, independientemente de su capacidad de pago
- asegurar a los ciudadanos la calidad óptima de los servicios sociales que preste directamente el Estado o la comunidad
- posibilitar un consumo social, acorde con las necesidades básicas de los ciudadanos
- garantizar la igualdad de oportunidades mediante la erradicación de las dependencias que limitan el pleno desarrollo de las capacidades físicas y mentales de los individuos.

13 Más allá de las ideologías. En: *Acta Académica*, Revista de la Universidad Autónoma de Centroamérica, N° 8, de mayo de 1991, pp. 85-86.

14 Privatización y política económica. En: *Acta Académica*, Revista de la Universidad Autónoma de Centroamérica, N°9, de octubre de 1991, p. 61.

15 Anexo al Acta de la Sesión N°50, de la Asamblea Nacional Constituyente, del 6 de abril de 1949. (Discurso transcrito por *La Gaceta*).

16 Partido Liberación Nacional, 1991. Secretaría General, "Congreso José Figueres Ferrer": Hacia una sociedad de oportunidades, San José, p. 12.

17 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 16.

18 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 17.

19 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 17.

20 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 18.

21 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 18.

22 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 20.

23 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 23.

24 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 24.

25 Partido Liberación Nacional. Op. cit. p. 25.

Se postula la selectividad en la acción estatal, en beneficio de los grupos más vulnerables de la sociedad.²⁶

Se indica que la política social debe estar integralmente concebida y orientada a la erradicación de la pobreza y a la eliminación de toda forma de desigualdad, a través de la ejecución de programas tendientes a aumentar el consumo social y la inversión social, y se señala que para lograr la equidad, la justicia social y propiciar el desarrollo pleno de las capacidades del ser humano, la política social debe centrarse en las actividades de producción y distribución de los recursos sociales como vivienda, salud, educación, seguridad social, asistencia social, medio ambiente y poder.²⁷

Postula que la seguridad social debe comprender prestaciones sociales que brinden la protección al individuo en caso de enfermedad, maternidad, desempleo, accidentes laborales e invalidez. También debe brindar protección durante la vejez, protección que debe comprender a los individuos afectados por la muerte de un familiar jubilado;²⁸ que deben desarrollarse programas de bienestar social que protejan económicamente y con prioridad, a aquellas personas que no puedan satisfacer sus necesidades básicas y consecuentemente, se encuentran en un estado de desigualdad que les impide desarrollar plenamente sus habilidades;²⁹ que la seguridad social debe formar parte integral de la política social, la cual debe orientarse al mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses y a la eliminación de las desigualdades de los grupos sociales más desfavorecidos. Por ello, el acceso a la seguridad social debe ser universal, garantizando la prestación de servicios sociales que permitan al individuo desarrollarse plenamente como ser individual y como ser social;³⁰ que todas las personas que alcancen la edad de jubilación deben tener derecho a una pensión justa y que quienes alcancen la edad y no cumplan los requisitos deben poder disfrutar de ese derecho.³¹ Además, indica que desde el punto de vista colectivo, se considera a la salud como un objetivo social impostergable de nuestra sociedad; por lo tanto, las políticas dirigidas a garantizar este derecho corresponden al Estado³² y que el paso inmediato es consolidar el Sistema Nacional de Salud, orientado a la atención integral, utilizando como estrategia principal la atención primaria y el desarrollo social, con autoridad desconcentrada en manos de los sistemas locales de salud y dividido en regiones de salud con niveles progresivos de atención.³³ Promueve la participación comunal en los programas de salud; la adopción nuevos modelos de atención de salud, de cobertura universal, desconcentrados y orientados hacia la familia y la comunidad; la atención de problemas sociales como la disgregación familiar, la drogadicción, el alcoholismo, el niño agredido, la adolescente embarazada, el niño no deseado, las enfermedades crónicas y degenerativas y el crecimiento de la tercera edad programas de fomento y desarrollo de la salud; la vivienda digna.³⁴

Se señalan como retos de la educación:⁸

- económico: elevar la competitividad y productividad nacionales
- social: cerrar la brecha entre las clases sociales y crear nuevas oportunidades de movilidad social
- ético: darle a lo económico y a lo social un sentido altruista, inspirador, incorruptible y de solidaridad humana
- estético y literario: asimilar con imaginación los mensajes culturales de la civilización de la imagen y la información que incorpora las herencias culturales sistematizadas y las cotidianas.

Como Reto Económico se plantea una *economía democrática*, con una mejor distribución del ingreso, de la propiedad y de la riqueza,³⁶ es decir, el reto es alcanzar la estabilidad financiera sin sacrificar los objetivos de desarrollo social.⁹ una sociedad con participación democrática de los trabajadores, comunidades, consumidores y ciudadanos en los procesos económicos de decisión.³⁸

En cuanto al reto político, señala que en la democracia lo político tiene la posibilidad de dignificarse cuando descansa en los principios éticos y morales, en la libertad, la igualdad de oportunidades y la solidaridad social, en la justicia, la tolerancia y la racionalidad, en el respeto irreductible a los derechos humanos y a las leyes democráticamente aprobadas, en la coherencia entre la práctica política y los ideales políticos;³⁹ que el Estado costarricense deberá seguir siendo un eje fundamental del sistema político costarricense. Urge fortalecer su presencia donde se estime necesario y no desmantelarlo. Debe redefinirse su papel y modernizar su administración, en el marco de la convivencia democrática y de los principios del Estado Social de Derecho.¹⁰ Finalmente, señala que debe orientarse en tres direcciones: la búsqueda de mayores elementos

26 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 25.

27 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 29.

28 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 29-30.

29 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 30.

30 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 30.

31 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 30.

32 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 31.

33 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 32.

34 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 32-34.

35 Partido Liberación Nacional. Op. cit.

36 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 56.

37 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 57.

38 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 63.

39 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 88.

40 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 89.

de identificación política con nuestra sociedad nacional, el desarrollo de la cultura política nacional y el reforzamiento de las instituciones básicas de la democracia representativa y directa.⁴¹

Por su parte, el Presidente Figueres Olsen, en su Ponencia para el Ideario Costarricense señaló claramente la importancia de la apertura económica, de la integración a los mercados mundiales, el aumento de la eficiencia y de la productividad de nuestros recursos y la transformación de empresas en organizaciones modernas y flexibles, así como el abandono estatal de los esquemas de fomento basados en subsidios e impuestos proteccionistas.⁴²

Liberación Nacional y los programas de ajuste estructural

Ya hemos visto que históricamente, el principal ideólogo de la social democracia costarricense se declara neoliberal y está en contra -por ejemplo—de que la leche tenga un precio máximo. Históricamente ha correspondido a tres gobiernos liberacionistas aprobar los Programas de Ajuste Estructural PAE I, II y III, que se han operativizado mediante los SAL (structural adjustment loan), que son los préstamos para el ajuste.

El conjunto de políticas económicas que se denomina ajuste estructural en Costa Rica, presenta dos características básicas:

a- se coloca por encima de la disputa partidaria adquiriendo así condiciones de inevitable;

b- su aplicación se adecúa a las exigencias de la estabilidad política del sistema, produciendo un movimiento oscilatorio entre la medida socialmente onerosa y la recompensa posterior a los sectores particularmente afectados o potencialmente peligrosos.⁴³

Antecedentes generales

PAE es un programa de ajuste estructural financiado por un préstamo (SAL) otorgado por el Banco Mundial, que según el Dr. Eduardo Lizano Fait, se relaciona con el mejor uso de los bienes y servicios disponibles de la comunidad. En sus propias palabras: "mediante el proceso de ajuste estructural se busca aumentar la producción de todos los factores -trabajo, tierra y capital, así como la capacidad empresarial- producir más por hora-hombre, por hectárea cultivada, y por colón invertido". Una política o un programa de ajuste estructural es, entonces, un conjunto de medidas y de decisiones públicas cuyo propósito no es otro que eliminar o reducir los obstáculos que impiden el uso adecuado de los factores de la producción para así acelerar el desarrollo económico del país, base a la vez del progreso social de toda la nación.⁴⁴

PAE I

Con el propósito de responder a la crisis económica y social que afectó al país en los años 80, se inició en 1982 un cambio en la política económica y social, determinada por una nueva modalidad de relación con los organismos financieros internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).⁴⁵ Producto de esto, el 26 de agosto de 1985, se promulgó la Ley N° 6993 mediante la cual se aprobaron los convenios de "Préstamos para el Ajuste Estructural" y "Asistencia técnica entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Así, el Gobierno de la República dio inicio a un programa gradual y sostenido de ajuste estructural en dos etapas. En la primera, se buscó una reforma comercial dirigida a liberalizar la economía para disminuir la protección efectiva y una reforma fiscal, orientada a reducir el tamaño del sector público y a mejorar los niveles de eficiencia en las instituciones de ese sector. En la segunda, se buscó promover cambios en la estructura productiva del país, mediante el crecimiento de las exportaciones hacia terceros países. Para tales efectos, las principales medidas tomadas son: eliminar los subsidios a los granos básicos, reajustar periódicamente las tarifas de servicios públicos, e introducir modificaciones en los incentivos de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, promoviendo el uso de los CATs (Certificados de Ahorro Tributario) y de crédito de exportación. Además, se creó un marco jurídico institucional en respaldo al crecimiento de las exportaciones y se incentivaron las actividades para atraer capital extranjero en actividades exportadoras generadoras de empleo, vinculadas a la agroindustria y la maquila, creándose para esta última una zona de libre comercio. En el plano interno se redujo la protección efectiva a las actividades de producción destinadas al mercado nacional y se mantuvo la política de mini devaluaciones periódicas para el restablecimiento del equilibrio externo.⁴⁶

Las medidas internas se concretaron en el Programa de Ajuste Estructural (PAE I) y se refieren a: "limi-

41 Partido Liberación Nacional. Op. cit., p. 90.

42 Figueres Olsen, José M. Ponencia para el Ideario Costarricense, Ideario Costarricense, San José, 1994, p. 51-42.

43 De la Cruz, Yalena, Li, Sandra, Morales, Minor, y Zamora, Carlos. Programa de Ajuste Estructural: salud y pobreza. Maestría en Salud Pública, Universidad de Costa Rica, mimeo. San José, 1994.

44 Jiménez. Wilburg. Préstamos y programas de ajuste estructural de Costa Rica, EUNED, p. 69.

45 Fundación Arias para la paz y el progreso humano. El acceso de la mujer a la tierra en Costa Rica. San José, 1994, p. 31.

46 Fundación Arias para la paz y el progreso humano. Del trabajo no remunerado al trabajo productivo, San José, 1994, p. 184.

tación del crédito interno al sector público; mayor financiamiento al sector privado; fijación de precios de acuerdo con la inflación; establecimiento de una política salarial conservadora basada en la variación de los precios de la canasta básica; elevación de impuestos y tarifas de servicios públicos y unificación cambiaria". En abril de 1985 se firmó el primer Préstamo de Ajuste Estructural (PAE I), por \$80 millones, con dos desembolsos de \$40 millones cada uno. Para Rojas Bolaños esta estrategia "significó el inicio de una nueva etapa en la historia costarricense, caracterizada por la fuerte y creciente influencia de los organismos internacionales financieros en los asuntos internos, lográndose así imponer una política económica de tono neoliberal". De acuerdo con Cordero Hernández, "en 1986 el nuevo gobierno sigue los lineamientos de la administración anterior en el plano interno; pero en el plano económico busca una mayor coherencia con el Programa de Ajuste Estructural. Es así como se estimulan las exportaciones de productos no tradicionales, se redujeron los subsidios a productos de granos básicos y se dio un importante avance en el control del proceso inflacionario, lográndose una estabilidad relativa y un crecimiento moderado de la producción. Sin embargo, los efectos de estas medidas se sintieron con mayor intensidad en los grupos más necesitados, por lo que los esfuerzos por superar los niveles de pobreza, aunque importantes, no fueron suficientes". En síntesis, mediante el proceso de ajuste estructural se buscó aumentar la productividad de todos los factores de producción, para producir más con los mismos recursos e incluso, para producir más con una menor cantidad de esos factores.⁴⁷

El Programa de Préstamo de Ajuste Estructural I se extendió a varios aspectos de la economía nacional:

1. Reformulación de las políticas de exportación, comercio e industrialización, para orientar a nuevos productos y mercados fuera de la región centroamericana.
2. Búsqueda de mayor eficiencia y productividad del sistema bancario en aras de fortalecer su estructura.
3. Expansión de la producción agrícola.
4. Promoción del acceso a la propiedad a nuevos grupos sociales en las áreas rural y urbana.
5. Apoyo y asignación de recursos para facilitar el proceso de transición de las empresas hacia nuevas actividades.
6. Mejor administración del sector público, incluyendo una mayor racionalización del gasto público.
7. Mayor movilización de recursos a través de reformas fiscales y aumentos de tarifas de los servicios públicos.
7. Mayor colectividad y perfeccionamiento de la programación de las inversiones del sector público.
8. Un manejo estricto de la deuda externa y control de nuevas contrataciones en el extranjero.¹¹

Para alcanzar tales fines el proyecto sujetaba el segundo desembolso al logro de ciertos objetivos específicos, como lo eran:

- el fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria.
- el fortalecimiento de Codesa.
- el fortalecimiento de Mideplan.
- el fortalecimiento de CCSS y del Sistema Educativo.
- el fortalecimiento del Sector Bancario.
- el fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera.
- el fortalecimiento del sector agrícola.
- el fortalecimiento del sector público.
- el fortalecimiento del sector industrial. Se había negociado una nueva Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA II).¹²

Para suscribir el PAE I, la administración Monge inició primero un esfuerzo de estabilización con un acuerdo contingente de un año con el FMI, para mejorar la situación en 1984, comprometiéndose a unificar y regular el tipo de cambio, contener las presiones inflacionarias, equilibrar la balanza de pagos y a restablecer las relaciones con los bancos comerciales externos. La discusión legislativa sobre el PAE I fue muy breve, sin embargo, las principales objeciones se hicieron en cuanto al destino de los fondos, para solucionar los problemas que atravesaba el país de balanza de pagos, pero nunca se discutió sobre el significado del Ajuste Estructural. Se criticó también que el préstamo era para pagar y no para invertir en infraestructura o carreteras, obras que servían para desarrollar el país. En realidad, la crítica de oposición estaba muy pobremente sustentada en un errado concepto de desarrollo económico y de la manera de enrumbarse hacia él. Luego de los esfuerzos hechos con el PAE I, los esfuerzos se malograron al darse una política expansiva del gasto público del 60% en términos reales con graves desórdenes de las finanzas públicas y serias

47 Fundación Arias. El acceso de la mujer a la tierra en Costa Rica, p. 31, 32, 33.

48 De la Cruz, Y., Li, S, et al. Op. cit.

49 De la Cruz, Y., Li, S, et al. Op. cit.

presiones cambiarias e inflacionarias; incumpléndose el Convenio con el FMI.⁵⁰

PAE II

En 1989 se firmó un nuevo convenio con el FMI llamado Programa de Ajuste Estructural II (PAE II), que buscaba: "profundizar la apertura de la economía al mercado internacional, mediante la reducción de aranceles; continuar con los incentivos de las exportaciones; mantener las restricciones al gasto estatal; restringir los subsidios para la producción agrícola destinada al mercado interno, en particular los granos básicos; reducción del Estado; la venta de instituciones públicas al sector privado y el fortalecimiento de la empresa privado".⁵¹ El PAE II se defendió por parte del gobierno para lograr una recuperación sostenida de la economía, una posición externa más fuerte encabezada por actividades exportadoras del sector privado y un eficiente sector productivo que fuera capaz de financiar los procesos de desarrollo social y político. El conjunto de medidas asociadas con el SAL II tienen relación principalmente con cuatro sectores: el comercio internacional, el sistema financiero, el sector público y el sector agropecuario. Sin embargo, el PAE II fue menos ambicioso en cuanto a cobertura que el PAE I, pero más incisivo en cuanto a penetración; pues redujo la protección nominal y efectiva en mayor grado (diferencia entre precios nacionales e internacionales en no más de 40% para el tercer tramo), reducción de los depósitos previos de 50% a 30% para el segundo tramo y de 10% para el tercero. La oposición del PAE II vino particularmente del sector agrícola, que recientemente había disfrutado de subsidios sustanciales de precios, de crédito y de seguros. Si bien los avances con los PAE I y PAE II fueron buenos, no han sido suficientes, pues algunas de las distorsiones que afectan la competitividad de la producción nacional permanecen. La ejecución del PAE II "presenta la ambigüedad entre la necesidad de compensar y la de evitar distorsiones, y se queda corto para las necesidades existentes, además de que descansa fundamentalmente en la consecución de fondos de agencias y organismos internacionales, particularmente del Banco Mundial".⁵²

PAE III

Los principales contenidos del Programa de Ajuste Estructural III, consisten en profundizar la apertura económica, la reforma del estado, los cambios en el sector financiero y el mercado de capitales y reestructurar la política social. En el PAE III constituye las continuaciones de los expresidentes Monge Álvarez y Arias Sánchez, aunque se persiguen reformas más profundas. El núcleo básico del PAE III está centrado en la Reforma del Estado, con base en dos documentos principales:

- a. Carta de Política de Desarrollo para el tercer préstamo de ajuste estructural, dirigida al Banco Mundial para formalizar un préstamo (SAL) de 100 millones de dólares.
- b. Carta de Política Sectorial para el programa de Reforma del Sector Público, dirigida al B.I.D. para formalizar un préstamo de 80 millones de dólares.⁵³

En el PAE III se definen cuatro principios del proceso de ajuste, que son los siguientes: apertura económica, reforma del Estado para potenciar los procesos de apertura, reforma del sector financiero y mercado de capitales, y la obligación moral de la protección de los recursos naturales para apoyar el desarrollo auto sostenible en el largo plazo. Dentro de las justificaciones a Proyecto de Ley para la aprobación del PAE III, se indica que este plantea cinco ejes fundamentales:

- a. apertura comercial sobre la base de una mayor integración al mercado mundial,
- b. la construcción de una economía interna más libre,
- c. la modernización del sistema financiero para que contribuya al desarrollo nacional.
- d. el establecimiento del estado social concertador y participativo incorporando reformas institucionales en cinco sectores de actividad gubernamental clave (salud, vivienda, transportes, agropecuario y seguridad ciudadana), y,
- e. los aspectos sociales ligados al proceso de transformación productivo y modernización del Estado, lo que contempla la estructuración de políticas en tres áreas claves: 1- política de inversión en capital humano para fortalecer la acción del estado en los campos de educación, salud y nutrición; política de transferencia de activos físicos (vivienda popular, acueductos rurales, titulación de tierras, asistencia técnica) y 3- política de compensación y asistencia social (subsidios para los pobres).⁵⁴

El principio de la apertura económica es el eje articulador del PAE III, lo que implica redefinir el papel del Estado, disminuirlo en tamaño y reducir su participación en la gestión y regulación de la actividad eco-

50 De la Cruz, Y., Li S, et al. Op. cit.

51 Fundación Arias para la paz y el progreso humano. El acceso de la mujer a la tierra en Costa Rica, p. 33-34.

52 Fundación Arias para la paz y el progreso humano. El acceso de la mujer a la tierra en Costa Rica, p. 35.

53 González, Mauricio. EL PAE III; una obra en ejecución. Costa Rica. Balance de la situación. Ajuste estructural y elecciones. Más allá del PAE III. Año 11. No. 2. Segunda época. Julio de 1993, CEPAS.

54 González, M. Op. cit.

nómica. Esta redefinición se concreta en el PAE III mediante la realización de la Reforma del Estado y del sector financiero.⁵⁵

En el PAE III también se incluye un capítulo de política social que va más allá de la focalización y propone la mezcla de un conjunto de medidas de corte universalista y asistencial, “lo que parece vincularse con la introducción de cierta condicionalidad social en los programas de ajuste por parte de los organismos internacionales de financiamiento (OFI); aunque en este caso ‘lo social’ pareciera seguir siendo un apéndice de lo económico”. También se formulan una serie de elementos para el desarrollo de programas destinados a la reconversión productiva, el impulso del turismo y la protección del medio ambiente. En lo que respecta a la política social, el PAE III busca atender 3 niveles:

- a. políticas de corte universalista, basadas en la inserción de capital humano en los campos de la educación, la salud y la nutrición,
- b. políticas de transferencia de activos físicos a los sectores más vulnerables tendientes a aumentar su patrimonio en los campos, acueductos rurales, titulación de tierras y promoción de la microempresa, y,
- c. políticas de focalización para garantizarle niveles mínimos de ingreso a los más pobres

Contempla también un aspecto de medio ambiente en el PAE III, que implica:

1. incorporar todos los elementos de impacto sobre el ambiente y la salud a la planificación de los procedimientos,
2. impulsar la sustentabilidad como criterio central del desarrollo,
3. desarrollar un proceso tecnológico autocentrado,
4. propiciar en los ciudadanos un cambio de actitud en cuanto a la protección y aprovechamiento del medio ambiente.⁵⁶

Posiciones acerca del PAE III

Para Sojo, asesora de la Vicepresidenta Rebeca Grynspan, “las críticas más severas a la política económica del ajuste estructural, no solamente del PAE III sino también de sus versiones anteriores, tienen que ver con el efecto recesivo sobre las condiciones de vida de la población, principalmente asociado al estancamiento del financiamiento público para programas de desarrollo en el área social. Además –indica-, “si se examinan los contenidos generales y las propuestas estratégicas del PAE III, se observará que aún no hay algo parecido a un PAE social. Es decir, el énfasis del PAE III está colocado en la apertura comercial y en las reformas institucionales y legales que se requieren para ‘avenir’ la economía nacional con las exigencias eran bastante semejantes”.⁵⁷

Esta ha sido un poco la línea discursiva de la socialdemocracia: no se puede aprobar el PAE porque va en contra de lo social. Pero, tres gobiernos socialdemócratas los han aprobado.

Un debate académico

Surgen varias preguntas: ¿Cuánto vales las palabras sobre lo dicho en campaña por el Presidente Figueres de oponerse al PAE III y lo actuado en gobierno de aprobarlo sin mayor discusión? ¿Es, realmente, incompatible ser liberacionista y creer en la eficiencia y modernización del Estado? ¿Será que, en el fondo, Rodrigo Facio sigue rondando la economía nacional en manos socialdemócratas? El debate académico bien podría apenas comenzar.

⁵⁵ De la Cruz, Y., Li, S, et al. Op cit.

⁵⁶ De la Cruz, Y., Li, S, et al. Op cit.

⁵⁷ Sojo, Ana. Naturaleza y selectividad de la política social. CEPAL (41): 83-199. Chile, 1990.