Economics and
Sociology
Occasional
Paper No. 1129

LA CRISIS ECONOMICA: ALGUNAS COMPARACIONES CON LA EXPERIENCIA DE CENTRO AMERICA

CLAUDIO GONZALEZ VEGA

Ohio State University

TRANSCRIPCION TEXTUAL DE LA

CONFERENCIA DICTADA EN EL BANCO CENTRAL

DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Santo Domingo, 12 de julio de 1984

Señor Gerente y otros funcionarios distinguidos del Banco Central
Estimados colegas
Amigos dominicanos

Buenas tardes.

Agradezco mucho la invitación del Banco Central, que me permitirá dialogar hoy con ustedes sobre problemas de urgente solución en la República Dominicana y de gran interés en países que atraviesan por una situación semejante.

Como costarricense, siempre me siento muy a gusto en este acogedor país, que tantas cosas tiene en común con mi patria, y hoy siento especial satisfacción al poder compartir mis inquietudes con tan numeroso y distinguido grupo de colegas. Lo hago a la vez con osadía y con humildad, porque no pretendo ser experto sobre la economía dominicana, pero sí pienso que mi experiencia en otros países en algo puede contribuir a una mejor comprensión de los problemas de este país.

Inevitablemente voy a decir cosas que no les gustarán a algunos y lo hago por mi propia cuenta y riesgo. Por eso quiero, muy explícitamente, exonerar de responsabilidad por mis afirmaciones a mi anfitrión, el Banco Central, así como a la Agencia para el Desarrollo Internacional, que ha financiado mis investigaciones en la República Dominicana, y a los amigos y autores dominicanos que han nutrido mi pensamiento y cuyas ideas indudablemente ustedes reconocerán en mi exposición.

Durante el último quinquenio, muchos países latinoamericanos han experimentado dificultades financieras agudas y han tenido que soportar ajustes difíciles y costosos. Con algún rezago, hoy día la República Dominicana se enfrenta a una situación semejante y debe encararla.

Nadie puede negar que un programa de reformas a las políticas económicas vigentes será doloroso y, como beneficiará a algunos y perjudicará a otros, tendrá amigos y enemigos. Pero lo cierto es que el país ha experimentado una caída de su ingreso real y que el ajuste es inevitable. Lo cierto es que el país ha agotado las posibilidades de crecimiento con base en su pasada estrategia de desarrollo y que, por lo tanto, el ajuste es deseable. Por eso, a pesar de las dificultades de poner en marcha una nueva política económica, que organice y facilite el ajuste, ésto es preferible a un ajuste caótico y arbitrario, acompañado de costos sociales aún más elevados, en términos de endeudamiento externo, controles y distorsiones, inflación con desempleo y escaseces, estancamiento y redistribuciones masivas de la riqueza. Por esta razón, el Gobierno de la República Dominicana necesita el apoyo de ustedes para poder acometer esta difícil tarea.

Desafortunadamente, en otras partes el "batting average" de los programas de estabilización y de reforma estructural no ha sido siempre elevado. Los problemas no son simples y no tienen solución fácil. Muchos obstáculos limitan la acción de las reformas. Frecuentemente, una de las causas principales de fracaso son las presiones políticas internas y el justificado temor de los políticos ante esas presiones; temor que produce parálisis y lleva a los gobiernos a posponer las acciones correctivas y a postergar los ajustes, con grandes costos sociales, como en mi país, Costa Rica, y como podría llegar a ser el caso en la República Dominicana. En la medida en que la acción se pospone hasta cuando la crisis se hace lo suficientemente aguda como para que no haya más remedio que hacer algo, el margen de acción de las autoridades se vé tramendamente limitado. Con pocos grados de libertad, a esa altura es poco ya lo que las autoridades pueden hacer.

Otras veces las presiones políticas llevan a que el programa de reformas se abandone o se modifique, quitándole efectividad, apenas lo peor de la crisis ha pasado o se ha recibido la asistencia financiera externa que se buscaba. El resultado no es un plan -

completo y coherente, sino una colección aleatoria de "parches", "curitas" para tratar al enfermo grave, hasta que las dificultades reaparezcan con nuevo vigor unos meses después. Para entonces, el fracaso del programa habrá desacreditado el enfoque, creando una herencia de cinismo y amargura, que dificultará aún más nuevos intentos de ajuste, y los costos y sacrificios en que se haya incurrido no habrán dejado ninguna ganancia permanente.

Mi intención esta tarde no es, sin embargo, examinar fenómenos políticos. Solamente he querido reconocer la importancia que éstos tienen en la práctica, en la determinación del éxito de un programa de ajuste y reforma. La voluntad política que se requiere no debe nacer de la desesperación, sino de un análisis racional de los costos y beneficios del plan de acciones a tomarse. La responsabilidad del economista profesional es explicar, de una manera sencilla pero completa, las consecuencias de las diferentes acciones de política. El concepto de un sistema económico como un conjunto interrelacionado de instituciones, incentivos, comportamientos y procesos es complejo y sumamente abstracto. Sin embargo, ese marco de referencia de equilibrio general es indispensable para examinar las consecuencias de la política económica. Además, algunas veces, las recomendaciones deseables están en contra de la intuición, porque la intuición a menudo no reconoce los efectos imprevistos e inesperados de la regulación y de la intervención. El economista experimentado ha aprendido a identificarlos y a predecirlos. El sabe que en última instancia "el mercado" -es decir, "la realidad"- predomina sobre el decreto.

Aunque voy a tratar de decir mucho, no podré pasar mas allá de generalidades. Sólo intento presentar una visión estilizada de la realidad económica en una economía pequeña y abierta. El análisis lo ilustraré con el caso de Costa Rica, que es el que mejor conozco, tratando de enfatizar las semejanzas con la República Dominicana. No tengo interés en señalar culpables: el pasado ya no importa, y sólo delinearé el carácter de posibles soluciones para provo

car un debate constructivo. Lo que mas interesa es que ustedes, que sí conocen la realidad de este país, participen activamente en la discusión.

Durante la década de los años 80, Costa Rica, Honduras y otros países de la región se han encontrado en medio de una crisis económica profunda, caracterizada por el estancamiento y la contracción de la producción, la caída de las exportaciones y las importaciones, un desempleo creciente, elevados déficits fiscales del sector público y enormes deudas externas públicas, inflación acelerada y la devaluación explícita o implicita de sus monedas. Estas dificultades contrastan con la tradicional estabilidad cambiaria y de precios del pasado, con el crecimiento sostenido durante las décadas de los años 60 y 70 y, en el caso de Costa Rica sobre todo, con un mejoramiento sustancial del bienestar social.

Aunque los síntomas de la crisis comenzaron a manifestarse tiempo atrás, la lección mas importante en el caso costarricense fue la rapidez con que la situación se deterioró, alcanzando las dificultades niveles insospechados. Los acontecimientos del primer semestre de 1984 en República Dominicana confirman la naturaleza de este fenómeno.

Durante la gestación de la crisis en Costa Rica, los diversos indicadores macroeconómicos se comportaron en forma tal que hacían suponer que la situación estaba bajo control, y esta creencia llevó a las autoridades a atrasar las decisiones difíciles. La pérdida del control de la situación vino de manera repentina y a partir de ese momento la crisis evolucionó explosivamente.

El ejemplo más dramático del cambio cualitativo en la evolución de la crisis lo proporcionan el comportamiento de la inflación y el de las tasas de cambio en Costa Rica. Recuerdo que repetidas veces le llamé la atención a las autoridades sobre la acumulación de presiones inflacionarias, pero éstas me mostraron en cada caso los índices de precios para tratar de calmar mis temores. Entre 1977

y 1980 las tasas anuales de crecimiento del índice de precios al por mayor fueron, respectivamente, 7, 9, 24 y 19 por ciento. En el mismo período, las tasas anuales de crecimiento del índice de precios al consumidor fueron 5, 8, 13 y 17 por ciento. Estas tasas, desde luego, fueron superiores ya a las que entre 1950 y 1972 no superaron, en promedio, el dos por ciento anual, pero no eran tampoco, tan elevadas como para justificar mis alarmas, sobre todo ante la aceleración de la inflación mundial a finales de la década de los años 70. Las autoridades suponían, ante una evolución "suave" del proceso inflacionario, que la tasa de inflación para 1981 tal vez llegaría al 25 ó al 30 por ciento. En 1981, la tasa de inflación en Costa Rica fue del 117 por ciento (medida por el cambio anual en el índice de precios al por mayor). De una manera semejante evolucionó el tipo de cambio. Entre diciembre de 1979 y septiembre de 1981, el tipo de cambio pasó de 8.60 colones por dólar a 18 colones por dólar, poco más del doble; pero nueve meses más tarde, en junio de 1982, llegó a 65 colones por dólar, casi ocho veces su nivel antes de la crisis.

¿Por qué es que antes de 1981 en Costa Rica aparentemente no había inflación? Ustedes conocen bien la respuesta. No había inflación porque Costa Rica estaba gastando sus reservas monetarias internacionales para evitar que la inflación se manifestara explícitamente. Mi país usó las cuantiosas reservas monetarias internacionales que había acumulado durante la "bonanza cafetalera" de 1976-77, para satisfacer el exceso de demanda por dólares, el que a su vez resultaba del exceso de oferta de colones que acompañó a la expansión del crédito interno, que en última instancia era el objeto de mis preocupaciones. Así, en 1978 Costa Rica perdió 40 millones de dólares de reservas. En 1979 perdió otros 100 millones y en 1980, el año antes de la explosión inflacionaria y del colapso del sistema cambiario, en un solo año Costa Rica perdió casi 500 millones de dólares de reservas. Además, la pérdida de reservas se alimentó con el crecimiento de la deuda externa pública. Esta deuda había pasado de 150 millones de dólares en 1970, a 400 millones de dólares en 1974 y a 850 millones de dólares en 1977. Para 1979 alcanzaba ya 1,400 millones y para 1981 llegó a 2,700 millones. To

da esta deuda no tenía otro propósito, en los últimos años, que impedir que la inflación se manifestara explícitamente y lograr que el tipo de cambio se mantuviera a su viejo nivel; todo porque nuestro Presidente había dicho que él no devaluaría. Eventualmente le tocó hacerlo en un 800 por ciento.

Después de 1980 Costa Rica ya no perdió más reservas, simplemente porque ya no tenía. Las reservas netas alcanzaron un valor negativo de -200 millones de dólares y el acceso al endeudamiento externo terminó, repentina y abruptamente. Pocos meses después Costa Rica decretó una moratoria de su deuda externa y dejó de pagar principal e intereses. No pagar fue así el último método de financiamiento utilizado.

El ajuste finalmente estaba teniendo lugar, de una manera brutal, al reducirse la capacidad de importación a menos de la mitad en un par de años. El ajuste siempre llegó, a costa de un empobrecimiento aún mayor de la población costarricense, la destrucción parcial del aparato reproductivo y la pérdida del stock de capital del país. Por varias razones los costarricenses seremos más pobres en la década de los años 80 que lo que fuimos en la de los años 70. El estancamiento y la contracción de la producción han sido espectaculares. De una tasa anual de crecimiento del producto interno bruto, en términos reales, de 8.9 por ciento en 1977, la producción creció cada vez menos, para llegar la tasa a ser negativa, en un -9.1 por ciento en 1982. Por cinco años consecutivos el ingreso per cápita ha disminuído de manera tal que, para recuperar en 1994 el nivel que tenía en 1978, la economía costarricense tendría que crecer en la próxima década a una tasa real promedio de casi seis por ciento al año. Esta proeza difícilmente la logreremos.

Además, aunque alcanzáramos el mismo nivel per cápita del producto interno bruto, el nivel de vida se habría deteriorado, en la medida en que el ingreso real depende no sólo del producto sino de los términos internacionales de intercambio. El mismo producto tendría

ahora un menor poder de compra en el extranjero, ésto en un país en el que las importaciones han llegado a representar más del 40 por ciento de la oferta global. Más importante todavía es el hecho de que de ese producto menor, que además tiene un menor poder de compra, una porción elevada ya no podrá destinarse al consumo o a la inversión, sino que tendrá que usarse para pagar la enorme deuda externa de Costa Rica, que monta casi a 4,000 millones de dólares: unos 2,000 dólares per cápita, o dos años de producto interno bruto. Para pagar esta deuda, los costarricenses deberemos destinar cerca del 50 por ciento del valor de nuestras exportaciones, o sea, alrededor de un 15 por ciento del producto interno bruto. Menos consumo, menos inversión y menos crecimiento han sido la consecuencia de un endeudamiento encaminado a posponer ajustes inevitables y, sobre todo, de un endeudamiento que en los últimos tiempos sólo se buscó con el fin de mantener el tipo de cambio a un nivel que ya no representaba el verdadero poder de compra del colón. Este ha sido un costo demasiado elevado para postergar los ajustes.

Las causas de la crisis económica que aqueja a Costa Rica y a la República Dominicana son múltiples y complejas, y no pueden ser analizadas en detalle en el tiempo de que dispongo pero, al menos, quisiera enumerar algunos aspectos que considero importantes.

La crisis ha resultado de la combinación de circunstancias de orden estructural con una coyuntura particularmente adversa. Los determinantes estructurales, o de largo plazo, reflejan una contradicción entre algunas de las características más básicas de nuestras economías y algunos de los aspectos más salientes de la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones que hemos adoptado. Los determinantes estructurales de la crisis han estado asociados, además, con decisiones relativas al tamaño y papel del sector público en la actividad económica. La consecuencia de estos determinantes estructurales ha sido el estancamiento paulatino de la producción y una creciente rigidez de la estructura productiva ante el ajuste. Esto ha provocado un desempleo creciente y las

presiones inflacionarias que resultan de la acumulación de déficits fiscales. Las circunstancias de corto plazo, por su parte, han incluído tanto perturbaciones de origen externo como respuestas de política ante esas perturbaciones, que han resultado inapropiadas y que, en lugar de contrarrestar la inestabilidad que nos viene de afuera, la han acentuado.

Si alguien me preguntara cuál es la característica económica más importante de estos países, yo diría que es su tamaño. Estamos hablando de economías sumamente pequeñas. Columbus y sus alrededores, donde se encuentra la Universidad del Estado de Ohio, con un millón de habitantes y un ingreso per cápita de $12,000 al año, es una economía 6 veces más grande que la costarricense y 3 veces más grande que la dominicana. El Alcalde de Columbus, Ohio, maneja una economía varias veces mayor que la costarricense. El Mercado Común Centroamericano tiene un poder de compra equivalente al de la ciudad de Phoenix, Arizona.

El tamaño del mercado determina las posibilidades de especialización y división del trabajo, que constituyen el más poderoso mecanismo para incrementar la productividad de los recursos. El tamaño del mercado determina las posibilidades de aprovechamiento de las economías de escala, el grado de competencia que es posible y las oportunidades de crecimiento con base en el mercado interno. El tamaño del mercado es crucial para el éxito de la industrialización, ya que determina la medida en que un desarrollo industrial "hacia adentro" puede proceder sin que se incurra en costos excesivos.

Por sí misma, cada economía centroamericana es un mercado minúsculo, no viable. Toda Centro América es aún un mercado pequeño. La estrategia de sustitución de importaciones que se adoptó para reducir la dependencia de los mercados internacionales condicionó el crecimiento industrial al tamaño de este mercado. La contradicción entre la característica fundamental de un mercado pobre y pequeño y una estrategia "hacia adentro" que orienta la actividad productiva hacia este mercado, por medio de una tarifa arancelaria

elevada, había de resultar en el paulatino estancamiento de la producción. Al hacerse depender el crecimiento del dinamismo del insignificante mercado interno, de antemano se crearon las condiciones para su estancamiento.

En las primeras etapas del proceso de sustitución de importaciones el crecimiento fue rápido, porque si la mayor parte del consumo interno de un bien se satisfacía con importaciones, la producción interna podía crecer rápidamente para reemplazarlas. Una vez que las importaciones de ese bien fueron sustituídas, sin embargo, la producción no pudo crecer a un ritmo mayor que el de la expansión del mercado local.

En Centro América, la primera etapa fácil de sustitución de importaciones se agotó en una década. Los signos de pérdida de dinamismo de la estrategia, que comenzaron a notarse en la primera mitad de la década de los años 70, se vieron luego oscurecidos por el dinamismo provocado por la "bonanza cafetalera", un acontecimiento de origen externo y ligado a las exportaciones tradicionales, que vino a posponer el estancamiento implícito en la estrategia de sustitución de importaciones. Una vez que la "bonanza" terminó, ese estancamiento se hizo evidente en todas sus proporciones.

Una vez saturado el mercado interno, el crecimiento tal vez podría haber continuado con base en exportaciones a terceros mercados. Desafortunadamente, el elevado proteccionismo con que se promovió la industrialización en Centro América ha resultado en actividades productivas incapaces de competir internacionalmente. En Centro América, el proteccionismo excesivo dió lugar a una estructura de costos que ha hecho no rentable las exportaciones a terceros mercados, salvo en casos particulares.

Además, al volcarse los términos de intercambio internos a favor del sector manufacturero, se penalizó la agricultura y, con ello, el ingreso de las poblaciones rurales, restringiéndose aún más el poder de compra del sector más amplio de la población. La promoción de la sustitución de importaciones implicó, además, la pena-

lización de las exportaciones. Este sesgo anti-exportador de la estrategia ha contribuído también al estancamiento de la actividad productiva.

La contradicción entre el tamaño del mercado y una estrategia de desarrollo que busca centrar su dinamismo en ese mercado interno limita el potencial de crecimiento, penaliza la agricultura y las exportaciones e impone elevados costos al consumidor a través de una estructura arancelaria excesiva: mientras más pequeño el mercado, mayor tiende a ser la protección y mayor su costo social; mientras más pequeño el mercado más fácil su monopolización.

La estrategia buscaba reducir la dependencia del país frente al mercado mundial. El alto costo social en que se incurrió, en términos de eficiencia, fue un precio demasiado elevado e infructuoso cuando se comprueba que no fue posible lograr ese objetivo. Esto se debió a la estructura de protección efectiva que se adoptó. Lo que se protegió con tarifas efectivas elevadas fue la manufactura de bienes de consumo final, a expensas de los bienes intermedios, los insumos y materias primas y los bienes de capital. La consecuencia de esta estructura arancelaria fue un sector manufacturero altamente intensivo en importaciones, que genera muy poco valor agregado nacional. Lo que se promovió fue el acabado de bienes de origen extranjero; un sector manufacturero que ensambla, pinta, termina y empaca bienes de consumo para el mercado interno: un sector que prácticamente no utiliza materias primas de origen nacional y que, medido a precios internacionales, añade poco valor agregado.

Esto cambió la naturaleza de la dependencia externa, pero no la redujo. De una dependencia en cuanto a patrones de consumo, se pasó a una dependencia en cuanto a estructura de producción. Mientras que antes de importaba perfume, ahora se importan todos los ingredientes necesarios para "ensamblar" perfume. La vulnerabilidad de la economía ante perturbaciones externas se ha mantenido, pero la flexibilidad para ajustarse ante esas perturbaciones se ha reducido. Ha aumentado la rigidez.

Esto ha introducido serias restricciones en la conducción de la política económica; se han perdido grados de libertad. Supongan ustedes una perturbación de origen externo, por ejemplo un deterioro de los términos internacionales de intercambio del país, que induzca un déficit insostenible de la balanza comercial. El ajuste ante la caída del ingreso real podría requerir una disminución de las importaciones. En el pasado, una caída en los precios del café obligaba a importar menos perfume, con un efecto principalmente sobre el consumo de las clases de altos ingresos. Hoy día, una caída en los precios del café obliga a no importar los insumos requeridos para producir el perfume localmente. El impacto es sobre el nivel de actividad y el empleo en el sector industrial. Esta es una dependencia mucho más difícil de manejar. Además, como al penalizar la agricultura, la estrategia ha llevado a la importación de alimentos, el impacto podría también ser una restricción al abastecimiento del consumo popular. La perturbación externa es la misma y no hay nada que se pueda hacer para evitarla. La política económica, sin embargo, en lugar de "suavizar" el impacto, lo ha magnificado.

Ante las "nuevas" consecuencias de un ajuste en el nivel de importaciones, las autoridades sienten temor de propiciar el ajuste. Se fomenta la parálisis de la política y se promueve la posposición del ajuste. Si, como ocurre en Costa Rica, ya solamente entre un 15 y un 20 por ciento de las importaciones son de bienes de consumo, es poco lo que se puede comprimir.

Porque son muy pequeñas, inevitablemente estas economías son muy abiertas. Los costos sociales de la autosuficiencia serían tan excesivos que, para bien y para mal, nuestras economías son altamente dependientes del comercio internacional. Porque son muy abiertas, inevitablemente estas economías son muy vulnerables a las perturbaciones de origen externo.

En Costa Rica, la conducción de la política económica acentuó la inestabilidad procedente de afuera. Desde 1973, el país ha sufri-

do el impacto de perturbaciones externas importantes. El mayor ha sido el resultado de una violenta oscilación de sus términos internacionales de intercambio. Después de una relativa estabilidad entre 1960 y 1973, esos términos de intercambio se deterioraron mucho con la primera crisis del petróleo, pero inmediatamente después experimentaron una recuperación excepcional, con motivo de la "bonanza cafetalera". La conclusión de la "bonanza" y la segunda crisis del petróleo provocaron de nuevo su rápido deterioro.

Esta es una oscilación muy violenta en muy poco tiempo. El aumento de los precios de las exportaciones tradicionales, unido al rápido incremento del quantum, resultaron en un incremento sustancial del ingreso real (de 18 y 12 por ciento en 1976 y 1977). A pesar de lo muy excepcional del incremento del ingreso, el gasto aumentó todavía más. Todas las categorías del gasto agregado aumentaron aceleradamente. El consumo y la inversión crecieron. Los gastos corrientes del Gobierno crecieron todavía más. Las importaciones fueron las que más aumentaron, sobre la base no sólo de los ingresos extraordinarios de la "bonanza cafetalera", sino de un endeudamiento externo acelerado que se inicia en ese entonces.

Cualquiera que hubiera examinado las tendencias macroeconómicas del país hubiera entendido que se trataba de un episodio excepcional. No obstante, la situación se aceptó como si fuera la nueva norma, como si fuera irreversible. Lo que claramente era un aumento transitorio en el ingreso fue visualizado como un nuevo nivel del ingreso permanente. Todas las categorías del gasto alcanzaron niveles que no podrían ser sostenidos bajo condiciones normales, mucho menos bajo las circunstancias recesivas que siguieron. No se hizo ningún esfuerzo por mejorar las estructuras tributarias. No se hizo ningún esfuerzo por aumentar el ahorro público. El Estado se volvió no sólo benefactor, sino también "empresario" y su tamaño aumentó comparativamente, pero no sobre la base de mayores ingresos fiscales, sino del endeudamiento externo. La deuda pública creció para financiar los gastos corrientes de un sector público que se sintió comprometido a crear empleo porque la estrategia de

abaratar artificialmente el capital había reducido la capacidad de generación de puestos en el moderno sector manufacturero. No se hizo nada por movilizar el ahorro interno a través del sistema financiero nacional. La preferencia por el ahorro externo era demasiado marcada.

Lo que tenía que ocurrir, eventualmente ocurrió. Una vez que nos habíamos vuelto adictos a niveles insostenibles de gasto, el ingreso declinó, los términos internacionales de intercambio se deterioraron y la demanda mundial por los productos de exportación cayó. La inestabilidad política resquebrajó el mercado centroamericano. La capacidad para importar se redujo. Las tasas internacionales de interés aumentaron. Había llegado el momento de recoger velas, pero no se hizo. Había llegado el momento de ajustar el crecimiento del gasto al nivel del ingreso permanente. Políticamente esto no era ya fácil. Aquí surgió el dilema mencionado de la política económica. Por la estructura de las importaciones, resultaba muy difícil contraerlas. Por otra parte, el poder político de los empleados públicos hacía muy difícil reducir el tamaño del sector público. La Administración de turno buscaba trasladarle el peso del ajuste, que tarde o temprano tenía que ocurrir, a la Administración siguiente. En vano se intentaba evadir el ajuste que cada día que pasaba se hacía mas costoso.

Para posponerlo, entre 1980 y 1982, Costa Rica escogió aumentar su deuda externa de 2,000 a 4,000 millones de dólares, para seguir gastando y consumiendo a costa del crecimiento futuro. Cuando los Bancos extranjeros decidieron que el "stock" acumulado de la deuda externa de Costa Rica era demasiado grande, terminó la fiesta. Cuando los Bancos extranjeros decidieron que no continuarían financiando el déficit del sector público costarricense, se inició el ajuste, de una manera violenta.

Para continuar financiando sus gastos al mismo nivel, las autoridades recurrieron a expander el crédito interno y a intentar capturar el impuesto inflacionario. El impuesto inflacionario es uno

de los más fáciles de evadir. Basta con que el contribuyente - reemplace las tenencias de activos financieros nacionales, grabados con el impuesto inflacionario, por activos financieros extranjeros o por activos tangibles: propiedades, inventarios, etc. Esta evasión del impuesto deteriora la cuenta de capital de la balanza de pagos, con la fuga de fondos y la sustitución de monedas. Esta evasión reduce la base misma sobre la que se cobra el impuesto inflacionario: las tenencias, en términos reales, de - activos financieros locales.

En una economía tan abierta, la movilidad de bienes y de fondos le impone un límite preciso y estrecho a la recaudación lograble con impuesto inflacionario. La expansión del crédito interno provoca la pérdida de reservas monetarias internacionales, la aceleración de la inflación y eventualmente la devaluación. Ante la imposibilidad de incrementar la base sobre la que se recauda el impuesto inflacionario, el sector público procedió a acaparar un porcentaje cada vez mayor del crédito interno. Esto llevó al "estrujamiento" (crowding out) del sector privado y en las carteras de crédito y contribuyó cada vez más al estancamiento de la inversión y de la producción.

El impacto de la crisis sobre el sistema financiero ha sido especialmente severo. El intento por financiar el déficit del sector público con crédito interno no sólo ha modificado la participación de los sectores en los montos de crédito, sino que ha provocado una dramática contracción del sistema financiero institucional en términos reales.

En términos reales (a precios de 1978), la liquidez total (M_2) había alcanzado ₡12,100 millones a finales de 1978. Para 1982, ésta había caído a ₡8,300 millones: sólo un 68.8 por ciento de su valor anterior. Si uno excluye los depósitos en dólares, la contracción fue aún más pronunciada. La mayor contracción la experimentó M_1, como era de esperarse, que cayó de ₡5,400 millones a ₡3,000 millones, o sea, a sólo un 55.8 por ciento de su valor ori

ginal. En términos reales, el crédito interno creció hasta ₡13,700 millones en 1980, para caer a ₡5,500 millones en 1982 (39.9 por ciento de su nivel en 1980). Como indiqué, la contracción fue aún mayor en el caso del crédito al sector privado, que pasó de ₡8,500 millones en 1978 a ₡3,100 millones en 1982 (sólo un 36 por ciento de su nivel original). Es más, incluso en el caso del crédito para el sector público, su nivel pasó desde ₡5,800 millones en 1980, a ₡2,400 millones en 1982 (40.6 por ciento de su anterior nivel).

En la carrera entre la expansión nominal del crédito interno y la inflación, esta última ganó fácilmente. El impuesto inflacionario es fácil de evadir y la evasión induce a las autoridades a provocar más inflación. La ausencia de control crediticio autodestruye su propio propósito fiscal.

Los parecidos entre el actor de mi relato: Costa Rica y la República Dominicana, son más que una coincidencia. Ambos países comparten muchas características económicas y algunos rasgos de sus políticas económicas. Algunas de las dimensiones de la evolución de la crisis en Costa Rica ya se han manifestado en la República Dominicana. Pero la historia no tiene por qué repetirse. Las autoridades dominicanas tienen en sus manos la oportunidad de interrumpir este proceso y han tomado ya algunas medidas en la dirección correcta.

Esta voluntad de acción debe ahora concretarse en un plan de reformas completo, consistente, factible y creíble, que busque no sólo la estabilización financiera sino la reactivación de la actividad económica. Para lograrlo, las autoridades necesitan el apoyo, un consenso nacional que debe resultar del diálogo.

El programa de acción requerido debe contener los siguientes elementos mínimos:

1. Un sistema cambiario que garantice una tasa de cambio única, que refleje adecuadamente el verdadero valor del peso, que

proteja la competitividad de las exportaciones tradicionales y no tradicionales de la República Dominicana y que evite subsidios cambiarios con consecuencias inflacionarias.

2. Una política comercial que reduzca el sesgo anti-exportador de los incentivos y que reduzca las distorsiones resultantes de una estructura de protección efectiva elevada y muy dispersa, a la vez que constituya una fuente de ingresos fiscales. Esto requiere abandonar las cuotas y prohibiciones; revisar la estructura arancelaria para lograr una protección uniforme y moderada y sustituir los incentivos tributarios por acciones facilitadoras del sector público.

3. Una reforma financiera que promueva la movilización de depósitos, desestimulando la fuga de fondos; que elimine el subsidio regresivo al crédito institucional; que restablezca la competitividad natural del sistema financiero frente al no regulado, para facilitar la intermediación entre ahorrantes e inversionistas. Esto implica una revisión de las políticas de tipos de interés, de requisitos de encaje, de redescuento y de asignación selectiva del crédito.

4. Una política que descanse menos en el control de precios, para restablecer la rentabilidad de la agricultura y evitar las escaseces artificiales.

5. Una reducción del déficit del sector público por la vía tanto de una agilización de la recaudación fiscal, como del aumento en la eficiencia y reducción en el gasto público. Esto implica una decisión política en cuanto al tamaño relativo de los sectores público y privado, que debe hacerse explícitamente.

La situación económica actual de la República Dominicana está caracterizada por desequilibrios que se manifiestan al nivel fiscal, cambiario y monetario. Es indispensable corregir esta situación. No resulta indiferente, sin embargo, el método que se escoja para eliminar estos desequilibrios. Así, el desequilibrio entre los

gastos y los ingresos corrientes del sector público se podría eliminar reduciendo el gasto o aumentando la recaudación tributaria. Cada una de estas rutas tiene consecuencias diferentes. Un aumento de la imposición estaría acompañada de un mayor tamaño del sector público (y un menor tamaño del sector privado). Una disminución del gasto tendría el efecto contrario. El sector público compite por control sobre los recursos con el sector privado. La manera como se corrija el desequilibrio fiscal tiene un impacto sobre esta repartición de los recursos disponibles y así sobre la tasa de inversión, la eficiencia con que se asignan los recursos y los precios relativos en la economía.

De manera semejante, el desequilibrio de la balanza comercial puede corregirse aumentando las exportaciones o disminuyendo las importaciones. El primer método aceleraría el crecimiento del ingreso, el segundo restringiría el crecimiento. La conducción de la política comercial y de la política cambiaria, en particular, orientará el ajuste en uno u otro sentido, con consecuencias muy diferentes sobre el crecimiento y el bienestar.

Finalmente, el desequilibrio monetario refleja un exceso de oferta de pesos que podría corregirse con una contracción de la oferta monetaria (a la manera tradicional del Fondo Monetario Internacional) o con un aumento de la demanda de dinero. Este aumento se lograría con una reforma financiera que hiciera más atractivos los rendimientos sobre los activos financieros nacionales. En el primer caso se contribuiría a la desintermediación, en el segundo se contribuiría a la profundización financiera nacional.

Si ustedes me permiten un juicio de valor, el método preferido debiera reducir el gasto en el sector público (liberándose recursos para el sector privado), promover las exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales, y estimular el ahorro financiero nacional.

Muchas gracias.