

PA HBR 290

ACADEMIA DE
CENTROAMERICA

Desde el Banco Central

Eduardo Lizano

estudios **4**

La Academia de Centroamérica es una asociación sin fines de lucro, creada en 1969. Su interés principal es la promoción de la investigación, particularmente en el ámbito de las ciencias sociales y la aplicación de los resultados de la investigación a la elaboración de proyectos específicos de desarrollo.

En la serie de Estudios se ponen al alcance de investigadores, profesionales y público interesado en las cuestiones sociales, ensayos que resultan de particular interés por la trascendencia del problema analizado, razones teóricas o metodológicas.

ACADEMIA DE CENTROAMERICA
Teléfonos 22-75-20, 24-50-85 Apartado 6347
1000 San José, Costa Rica

DESDE EL BANCO CENTRAL

EDUARDO LIZANO

ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA
San José, Costa Rica, 1988

.a

Las opiniones expresadas son exclusivamente las del autor y no necesariamente las de la Academia de Centroamérica.

Editores:

Víctor Hugo Céspedes

Ronulfo Jiménez

José Ml. Castro

Primera edición:

Comentarios sobre asuntos
económicos No. 60.

Banco Central de Costa Rica, 1986.

Mimeografiada.

Segunda edición:

Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, abril 1987.

Primera reimpresión:

Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, octubre 1988.

© ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA

San José, Costa Rica

330.97286

L726d

Lizano Fait, Eduardo, 1934.

Desde el Banco Central / Eduardo Lizano Fait. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 1988.

204 p. : 21 cm. -- (Estudios; 4)

ISBN 9977-21-007-1

I. Costa Rica - Política económica. 2. Economía - Costa Rica. I. Academia de Centroamérica. II. Título. III. Estudios, 4.



Impreso en Costa Rica
en el Departamento de Publicaciones de la UNED.

Reservados todos los derechos.

Prohibida la reproducción total o parcial.

Hecho el depósito de ley.

10

Dedico esta publicación a mis colegas de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, Rodrigo Barahona, Walter Coto, Porfirio Morera, Mauro Murillo, Rodolfo Eduardo Quirós, Odalier Villalobos y Juan Ml. Villasuso. Su participación constante, su cooperación decidida y su crítica constructiva han facilitado el desempeño de mis funciones.

La política económica como siempre es una elección entre algo nada agradable y el desastre.

John K. Galbraith.

If the right economic policies were so obvious to defy responsible criticism, this would be an intolerably dull world.

George Stigler.

PROLOGO

He recibido de este libro dos formas de enriquecimiento. Una proviene de su contenido objetivo, visible, en torno a problemas importantes, algunos de ellos urgentes. Otra, de su contenido velado, subyacente, que proviene de un como rumor de fondo que yo percibo como actitudes del autor al escribirlo. En efecto, me atrevo a interpretar que el contenido visible del libro viaja a espaldas de la responsabilidad patriótica, del sentido de la urgencia dramática de acción y del optimismo de que lo difícil puede ser posible.

Lste es un libro de política económica con los pies bien puestos en la tierra: es por tanto un libro de economía, un libro de política y un libro de acción humana eficaz.

Como libro de economía, es ordenado. La forma como plantea los problemas, como describe las variables, como escoge aquéllas a través de las cuales se desea actuar, es un deleite y a la vez un eficaz esfuerzo didáctico.

Como libro de política es muy motivador. Mueve a mirar en direcciones nuevas, a irse independizando de ideologías y centrando más en realidades. Se palpa en él un esfuerzo por liberarse y por liberar. Por liberarse puesto que ensaya puntos de vista que no son los más ampliamente compartidos o los que auguran más comodidad. Por liberar ya que en sus páginas hay una apuesta a favor de que la libertad, removidos los obstáculos a su florecimiento, es el medio en el cual unidades económicas, instituciones y personas, pueden lograr niveles superiores de responsabilidad, de logro, de contribución, de bienestar.

Como libro de acción humana eficaz, es un ejercicio de sentido común como solamente lo puede hacer quien ha dejado de reverenciar la técnica por la técnica misma, quien se ha dado cuenta de que unas verdades universales rigen el buen hacer de los hombres en pos de sus objetivos.

Algunos componentes de la obra atraen más mi atención. El que se refiere al Banco Central es un ejemplo de cómo se puede hacer la autocritica de una institución. Sana actividad que deberían realizar muchos otros funcionarios en muchas otras instituciones. Esta función de conciencia hace falta en el país. Las instituciones se crean, los objetivos se definen, pero nunca nadie hace un alto en el camino para preguntarse como lo está haciendo la institución y si los objetivos originales siguen valiendo la pena.

Tanto el tema de la banca central como el de la nacionalización bancaria, son tratados de manera que queda demostrado que es posible y necesario trascender a las circunstancias históricas en las cuales se tomó una decisión, porque el tiempo pasa y la historia sigue transcurriendo. Vivir es cambiar de manera de pensar, repite el autor con Samuelson.

El componente que se refiere a la reactivación se enriquece mucho con la sinceridad del autor para no ocultar el sabor amargo que la medicina puede tener. Este es un esfuerzo contra cultura. Pocas veces se le ha anunciado a este país el estoicismo necesario para entretener los malos tiempos. La demagogia se ha esforzado por pintar con tonos pesimistas el gobierno que hacen los otros, pero nunca se señalan los rigores que implicaría hacerlo de otra manera. En ese sentido el libro y muchas de las acciones del autor en los últimos años, han venido teniendo el valor de una clarinada.

En este componente ocupa un lugar central lo relacionado con el proteccionismo estatal. El cambio que preconiza, estaba llamado - y sigue llamado - a provocar mucha inquietud. Si lo relacionado con la nueva concepción de la banca central es innovador, el reto que entraña puede soslayarse porque muchos lectores podríamos refugiarnos en la excusa de que la transformación de esa institución es asunto de otros.

Pero cuando se habla de revisar el proteccionismo y de descansar un poco más en el mercado para promover el desarrollo, la ilusión de que eso es asunto de otros es imposible para grandes grupos de ciudadanos. Fibras sensibles del cuerpo social -intereses creados- se ven afectados por los planteamientos desapasionados, razonados, coherentes, impregnados del significado futuro de las acciones actuales, que debe caracterizar la formulación de políticas.

Gobernar, conducir una nación, ayudar a formular sus políticas, plantea la tentación de sentirse omnipotente. Y esa ilusión de ser omnipotente está muy arraigada en las etapas primitivas de la vida de cada hombre. El libro plantea la posibilidad de influir en vez de mandar, de atomizar centros de poder en vez de centralizar, de dar un poco más de espacio a las leyes de mercado y de alejarse de la creencia implícita de que hay una especie de ingeniería sociopolítica, que puede satisfacer la inclinación de manipular omnipotentemente la realidad.

Este es un libro incómodo. Incómodo para empresarios, asalariados y políticos. Todos quedamos emplazados a participar en el reparto del sacrificio que implica movilizar el país hacia niveles superiores de bienestar. Y el emplazamiento no recurre ni a la amenaza ni a la coacción, sino que invita a los emplazados a ser realistas. Ni siquiera los invita a ser responsables. Pero es tal la concreción del emplazamiento, que los invitados nos sentimos responsabilizados ante nosotros mismos, y eso es sumamente incómodo.

¿Qué destino le deseo a este libro?

Deseo que la incomodidad que despierta sea controntada. Que no sea negada, que no sea suprimida. Esa incomodidad es la cara visible de un conflicto y el conflicto es de tal magnitud, por el número de ciudadanos implicados y por la profundidad de la materia en examen, que el país merece que se realice un esfuerzo arduo de clarificación.

Deseo que los planteamientos que se hacen sean criticados con inteligencia y con hidalguía. Sin etiquetas, sin frases demagógicas, sin citas fuera de contexto. El autor ha escrito con deliberada ingenuidad y ha logrado la claridad y simplicidad que le da acceso a grandes audiencias, pero esa característica del libro podría hacerlo vulnerable a la crítica que prefiriera el chistecito y la caricatura al análisis serio.

Este es un libro para banqueros, para economistas, para empresarios, para políticos, pero sobre todo, es un libro para ciudadanos interesados que quieran ser testigos de que se puede criticar sin hacer cálculos previos, que se puede contribuir a la conducción política del país sin tener la política por oficio, que se puede ser sencillo sin dejar de ser académico, que se puede ser fiel a las circunstancias sin dejar de ser científico. Y contemplar cómo se resuelven esas aparentes contradicciones es una lección para todo el que tenga la humildad de querer escucharla.

En un país que ha invertido mucho esfuerzo en educación, con centenares de graduados universitarios, con una participación política superficial pero activa, este libro debería suscitar discusión, reflexión, quizá hasta un poco de angustia que dinamizara el transcurso, a mi juicio monótono, de los ciclos políticos: hoy unos, mañana otros, pero todos cargados de ideología, de soluciones prefabricadas, lo cual hace que transcurra el tiempo sin que se vislumbre en el horizonte un destello de esperanza hacia el cual conviniere ayudar a nuestros hijos a dirigir su mirada.

Vaya este libro y perjurbe. Vaya este libro y haga conciencia. Mediten los políticos y laboren. Clamen los ciudadanos. Estúdienlo los jóvenes. Quizá de esta manera empecemos a fabricar esa esperanza.

Alvaro Cedeño

Marzo 1987

PRESENTACION

La función del banquero central es difícil y compleja. Difícil, porque la mayor parte de las veces debe estar preparado para rechazar las peticiones que recibe. Compleja, porque esta posición ha de mantenerla ante funcionarios públicos de alta categoría y ante representantes de grupos privados. Además, la tarea es de mucha tensión. En efecto, los elementos de juicio con que cuenta han ido aumentando y se han perfeccionado; el apoyo de sus subalternos es constante, y la cooperación de sus colegas, muy valiosa, sin duda. Sin embargo, en última instancia, las decisiones debe adoptarlas solo y asumir la responsabilidad a sabiendas de que sus equivocaciones y aciertos afectan a algunos grupos de ciudadanos y, con frecuencia, a la población en general.

La Presidencia Ejecutiva participa en seminarios, congresos, mesas redondas y otros actos semejantes. Estas son ocasiones propicias para dar a conocer y explicar sin ropajes técnicos, en lenguaje llano y sencillo, las ideas y planteamientos de la Presidencia Ejecutiva.

En esta publicación se presenta una recopilación de varias charlas y exposiciones efectuadas por el autor sobre temas de interés general. La mayoría no fue escrita previamente, sino que se redactó con base en grabaciones. Entre la expresión oral y la palabra escrita hay un buen trecho; por ello, la preparación del material para su publicación ha requerido un trabajo considerable. Este no hubiera podido llevarse a cabo sin la paciencia franciscana de mi asistente Gerardo Matamoros B. y del grupo de secretarías de la Presidencia Ejecutiva para descifrar, una y otra vez, los borradores. Estos escritos tampoco se hubieran completado sin la ayuda de muchos funcionarios del Banco Central, que han dedicado tiempo para criticar y mejorar las ideas aquí expuestas. A todos ellos, muchas gracias.

Son pertinentes algunas observaciones:

- Los puntos de vista expuestos en esta publicación no son del Banco Central de Costa Rica, sino del autor. Es inevitable, sin embargo, que en algunos casos se presenten ambigüedades.
- Las repeticiones de ideas y argumentos no han podido evitarse, de manera que todavía se encuentran en el texto; pero se ha preferido mantenerlas para guardar la unidad de cada trabajo.
- Las exposiciones recopiladas no pretenden ribetes académicos. Se trata más bien de un esfuerzo de explicación y divulgación. Por ello, se han dejado de lado, hasta donde ha sido posible, los tecnicismos.
- Se ha creído conveniente incluir, en ciertos casos, referencias bibliográficas para los lectores que deseen ahondar en algunos de los aspectos tratados.
- Si las ideas aquí presentadas sirven para propiciar la discusión sobre los temas analizados se habría alcanzado a cabalidad el propósito de esta publicación.

CONTENIDO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>PROLOGO</i> | 11 |
| <i>PRESENTACION</i> | 15 |
| PRIMERA PARTE. POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA | 19 |
| 1. ZAPATERO A TUS ZAPATOS..... | 21 |
| 2. HACIA EL DESTETE DE LOS BANCOS COMERCIALES..... | 31 |
| 3. LA JARANA SIEMPRE SALE A LA CARA, LAS PERDIDAS DEL BANCO CENTRAL..... | 53 |
| SEGUNDA PARTE. ESTABILIDAD, REACTIVACION Y CRECIMIENTO | 71 |
| 4. PERSPECTIVAS DE LA SITUACION ECONOMICA DEL PAIS..... | 77 |
| 5. LA ESTABILIDAD CON CRECIMIENTO..... | 83 |
| 6. LA POLITICA ECONOMICA DE MEDIANO PLAZO..... | 95 |
| 7. EL PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL: REQUISITO DE LA REACTIVACION Y DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA..... | 105 |
| 8. EL PROTECCIONISMO AGRICOLA: TALON DE AQUILES DE LA ECONOMIA NACIONAL..... | 117 |
| ADDENDUM..... | 137 |
| TERCERA PARTE. DEUDA EXTERNA | 147 |
| 9. EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA..... | 149 |
| 10. LA POLITICA DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO..... | 157 |
| 11. LA CONDICIONALIDAD CRUZADA Y LA DEUDA EXTERNA..... | 163 |

| | |
|----------------------------------------------------|-----|
| CUARTA PARTE. OTROS. | 179 |
| 12. REFLEXIONES SOBRE LA BANCA NACIONALIZADA. | 181 |
| 13. LA POLÍTICA ECONOMICA Y LOS SALARIOS | 191 |

PRIMERA PARTE
POLÍTICA MONETARIA
Y CREDITICIA

1. ZAPATERO A TUS ZAPATOS¹

INTRODUCCION

La legislación vigente le encomienda al Banco Central promover el ordenado desarrollo de la economía del país. Este mandato del legislador puede interpretarse de muy diversas maneras. Es necesario, entonces, en primer lugar, preguntarse cómo entiende el Banco Central ese mandato.

Para el Banco Central, hoy, han de ser dos sus funciones básicas:

Primera, propiciar una adecuada liquidez de la economía. Pero no debemos hacernos muchas ilusiones. Siempre ha sido difícil definir lo que es dinero, y día con día se inventan nuevos tipos de medios de pago. Todo ello hace poco menos que imposible controlar de manera precisa la liquidez². No obstante, el Instituto Emisor sí puede ejercer una influencia importante en su volumen y su disponibilidad. Ahora bien, ¿por qué considera el Banco Central importante ejercer su influencia sobre el monto de los medios de pago? Simplemente, se acepta que en la economía existe una estrecha relación entre la liquidez, los precios, incluido el precio de las divisas, y la producción de bienes y servicios.

La segunda tarea básica del Banco Central consiste en mejorar la función de intermediación financiera. El desarrollo económico del país requiere un sistema financiero ágil, dinámico, casi podría decirse agresivo. Un sistema monetario que evite los costos enormes del trueque. El dinero tiene la gran ventaja de permitir a quien desea comprar

1. Comentario basado en la exposición del autor en la clausura del Programa de Alta Dirección Bancaria, del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), el 26 de julio de 1985.

2. "... there is no hard and fast line between what is money and what is not money", R.S. Sayers, "The Theoretical Basis for Central Banking", en su obra *Central Banking after Bagehot*, 1958, P. 5 Más recientemente Robert Kuttner indicaba "... the money supply is not a stable commodity that central bankers can target precisely", "What's Putting a Stake in the Heart of Monetarism", *Business Week*, august 1985, p. 10

camisas y dispone de azúcar no tener que coincidir con quien quiere vender azúcar y comprar camisas. Ambos pueden transar en una tercera mercadería, el dinero. Igualmente, la intermediación financiera tiene el propósito esencial de reducir, en forma muy sustancial, los costos de trasladar recursos financieros de las unidades económicas que disponen de un excedente de fondos a otras unidades para las cuales tales recursos son escasos. De no ser así, sería necesario poner en contacto directo a quienes les sobran recursos financieros y a quienes les faltan esos recursos, a fin de que se pongan de acuerdo en cuanto a los montos de los créditos, tasas de interés y otras condiciones propicias de las transacciones financieras. Sin embargo, los costos de este último procedimiento serían excesivamente elevados. La función de la intermediación financiera consiste precisamente en recolectar los excedentes de las unidades a las cuales les sobran y trasladarlas a aquellas otras a las cuales les faltan. De esta manera, se reducen los costos. Esto, por varios motivos, entre otros: las economías de escala, la profesionalización en el manejo de la cartera y la disminución del riesgo.¹ Hay varios elementos que explican cómo la intermediación financiera puede reducir sustancialmente los costos de las transacciones financieras. Al Banco Central le interesa sobremanera que esa intermediación resulte lo más barata posible. Así, el sistema financiero funcionará mejor, lo cual, a su vez, incidirá favorablemente en el desarrollo económico del país.

Establecidos esos dos objetivos, ¿qué hace el Banco Central en la actualidad para tratar de alcanzarlos? En lo que se refiere concretamente al Banco Central, existen diversas áreas en las cuales se han adoptado determinadas medidas.

POLITICA CAMBIARIA

En primer lugar, debe mencionarse la *política cambiaria*. En este campo, el Banco Central lleva a cabo un programa que se desarrolla en varias etapas, la primera de las cuales se cumplió en noviembre de 1983 cuando se unificó el tipo de cambio. Anteriormente, había varios tipos de cambio y existía una marcada disparidad entre ellos. Antes de la crisis, Costa Rica se había acostumbrado a un sistema de tipos múltiples de cambio. Se consideró conveniente, en esa primera etapa, eliminar las distorsiones que ocasionan los tipos múltiples de cambio y llegar a establecer uno solo. Para eso fue necesario que el Banco tomara, al menos transitoriamente, el control del mercado cambiario. Se legisló, así,

1. Claudio González, Marco A. González, Ronulfo Jiménez. *¿Cuánto cuesta un préstamo agropecuario?*, La Academia de Centroamérica, Mimeo, 1984, cap. 2.4.

para que el Banco Central ejerciera un estricto control, tanto, que está prohibido por ley el cambio de divisas en moneda local y viceversa fuera del Banco Central y de las instituciones financieras autorizadas por éste.

La segunda etapa, en la que se está en estos momentos, consiste en determinar y establecer el procedimiento mediante el cual se modificará el tipo de cambio unificado. El Banco Central decidió proceder de acuerdo con el sistema llamado de las "minidevaluaciones". Se trata de un sistema parecido al "crawling peg". En la actualidad el tipo de cambio se ajusta aproximadamente cada quincena en alrededor de un medio del uno por ciento.

La tercera etapa consistirá en ceder paulatinamente el uso de las divisas a los exportadores; inicialmente para pagar sus propias importaciones, y luego para disponer libremente de una parte, creciente, de las divisas que ellos obtengan. Esta será una etapa difícil, no solo por los aspectos legales involucrados, sino también por otras razones. Así como ha resultado difícil acostumbrar al país al tipo de cambio único y a la minidevaluaciones, esta tercera etapa también requerirá un período de aprendizaje. En ella el Banco Central no fijará el tipo de cambio, sino que permitirá que, en buena medida, la oferta y la demanda de divisas determinen el tipo de cambio.

En la cuarta etapa, el Banco Central se transformaría en un oferente y en un demandante más de divisas. Entraría en el mercado a vender las divisas que obtenga y a comprar aquellas que necesite. Operaría fundamentalmente mediante operaciones de mercado abierto en divisas. Mantendría, empero, un poder decisivo al influir de manera determinante en la demanda de divisas al emitir colones, y en la oferta de divisas al endeudarse en el exterior.

La rapidez y el ritmo con que se ejecuten estas diferentes etapas dependerá de los resultados obtenidos, así como de las circunstancias en que se desenvuelva la economía del país. Riesgos y peligros los hay, evidentemente, en especial en una economía tan pequeña como la costarricense, en la que factores monopolísticos y especulativos bien podrían ejercer influencia perjudicial en la economía. Sin embargo, el Banco Central considera que esta es la dirección correcta y acertada. Irá paso a paso y hará los ajustes necesarios para tratar de alcanzar las metas mencionadas.

TASAS DE INTERES

En segundo lugar, debe hacerse referencia a la *política de tasas de interés*. De nuevo aquí se distinguen varias etapas. La primera fase consistió en asegurar tasas de interés positivas, es decir, que las tasas nominales resultaran más elevadas que el ritmo de la inflación. Este objetivo ya se alcanzó y con ello se logró una meta de primordial importancia.

En efecto, las tasas de interés positivas son un requisito indispensable para promover el ahorro nacional¹.

En la segunda etapa, en la cual está enfrascado el Banco Central actualmente, se pretende reducir la diversidad de tasas de interés. Hasta hace poco tiempo estaba vigente una amplia gama de tasas de interés, según fueran las operaciones y las actividades de que se tratara. Este año se ha logrado ya reducir el número de esas tasas, pero aún falta dar un paso muy importante: reducir las disparidades existentes, que van desde el 15 por ciento anual (para las Juntas Rurales de Crédito) hasta el 31 por ciento anual (en las operaciones de las secciones financieras). En el programa crediticio de 1986 podrá esperarse una reducción adicional, tanto del número de tasas de interés como de la disparidad ahora existente.

En la tercera fase — y es importante observar que no es necesario concluir completamente una etapa para dar comienzo a otra— se daría a las instituciones financieras mucha mayor libertad para modificar esas tasas. El Banco Central dejaría, poco a poco, de fijar las tasas de interés. Ya en 1985 se ha introducido cierta flexibilidad: primero, se facultó a las instituciones financieras para aumentar hasta en tres puntos porcentuales la tasa básica fijada por el Banco Central; luego, se introdujo una segunda modificación mediante la cual se puede no solo aumentar, sino también disminuir, la tasa básica en 3 puntos. Las instituciones financieras pueden modificar libremente la tasa de interés en una banda de 6 puntos, o sea, del 17 por ciento al 23 por ciento.

En una cuarta etapa, el Banco Central se abstendría de fijar la tasa de interés, que sería determinada fundamentalmente por el mercado financiero. Sin embargo, el Banco Central mantendría en sus manos un instrumento que utilizaría a su discreción de acuerdo con la evolución de la economía nacional: las operaciones de mercado abierto en colones. De esta manera, podría ejercer una influencia importante en los mercados financieros y, consiguientemente, en las tasas de interés.

1. Véanse los argumentos principales en las obras pioneras de Edward S. Shaw (*Financial Deepening in Economic Development*, 1973) y de Ronald I. Mc Kinnon (*Money and Capital in Economic Development*, 1973) y la abundante literatura alrededor de estas dos obras.

FOLITICA CREDITICIA

Tercera área: la *política de crédito*. El Banco Central ha tratado de introducir cierta flexibilidad y desearía alcanzar una mayor. Primero, tradicionalmente, el Banco Central confeccionaba su programa crediticio a base de los llamados "topes de cartera", o sea, fijaba límites cuantitativos de crédito por banco y por actividad. Se establecía, así, un límite cuantitativo de crédito para una gran diversidad de actividades. En ciertas épocas, se llegó a contar con varias decenas de topes. Con el transcurrir del tiempo, este procedimiento mostró serias debilidades. Entre ellas, valga mencionar la rigidez excesiva, la necesidad de constantes revisiones, la poca relevancia microeconómica, el alto costo administrativo, la erosión de la autoridad del Banco Central y la tendencia a promover la desviación de crédito¹. En fin, resultó ser un procedimiento sumamente complejo y engorroso, además de inadecuado para alcanzar el objetivo perseguido. El Banco Central dispuso reducir, en el programa crediticio de 1985, el número de topes de cartera.

Otra modificación introducida consiste en que los bancos comerciales pueden transferir recursos de un tope a otro dentro de ciertos límites. Así, el Departamento Comercial puede trasladar hasta el 10 por ciento del total del programa de actividades "productivas" (agricultura, ganadería, industria) a "otras" actividades (comercio, servicios, crédito personal).

En la segunda etapa, el Banco llegaría a establecer un solo límite global. Cada uno de los bancos comerciales podría administrar de acuerdo con sus propios criterios el tope que se le asigne. Esta medida estaría íntimamente relacionada con una mayor flexibilidad para fijar las tasas de interés.

La tercera etapa consistiría en la eliminación de los límites cuantitativos de crédito, aun el límite global. El Banco Central no necesitaría fijar un límite cuantitativo a las instituciones financieras, sino que trataría de controlar la liquidez del sistema financiero mediante operaciones de mercado abierto. Los instrumentos clásicos de la banca central, como el encaje y el redescuento, seguirían formando parte del arsenal del Banco Central, pero cada día haría menos uso de los instrumentos de acción directa, como la fijación de las tasas de interés, del tipo de cambio y de los topes de cartera, y pondría mayor énfasis en el uso de instrumentos indirectos, como el redescuento, el encaje y las operaciones de mercado abierto.

1. Banco Central, *El Programa Crediticio de 1985*, San José Mimeo.

LAS INSTITUCIONES NO FINANCIERAS

En cuarto lugar, debe abordarse la política de crédito en relación con instituciones que no son financieras. Este tema tiene importancia especial, ya que algunas entidades públicas tienen acceso directo al crédito del Banco Central, concretamente el Gobierno, el Consejo Nacional de Producción (CNP) y la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA).

La política actual del Banco se orienta a establecer un estricto control del volumen de crédito concedido a esas instituciones. Así por ejemplo, ahora CODESA no recibe crédito, excepción hecha de los intereses mensuales sobre las deudas que tiene con el Banco Central, es decir, no se le concede dinero "fresco". Con respecto al CNP, este año se estableció un procedimiento según el cual esta institución debe amortizarle diariamente al Banco Central una parte de los recursos que ha recibido prestados. Así, su deuda estará cancelada casi totalmente al finalizar el año. Aun cuando el CNP no pudiera cancelar todo el financiamiento que obtuvo del Banco Central, esto ya sería un avance significativo respecto a lo que sucedía en el pasado. Con el Gobierno se ha establecido un procedimiento conforme al cual los préstamos que se le lleguen a conceder son inferiores al aumento de los depósitos que tiene en el Banco Central; de manera que el crédito neto al Gobierno tampoco aumenta. Así, el Banco Central tiene el firme propósito de evitar la hemorragia monetaria y de controlar la emisión de medios de pago, regulando severamente las válvulas del crédito para el sector público no financiero.

Sin embargo, el Banco Central tiene que hacer frente a las demandas y presiones no solamente de las entidades públicas, sino también de algunos grupos del sector privado. Algunos de ellos se habían acostumbrado (y en parte todavía lo están) a ejercer presión sobre el Banco Central para aumentar la disponibilidad de crédito en los bancos comerciales y así obtener más recursos.

La contienda ha sido muy dura y está aún lejos de haber concluido. Pero se han logrado avances importantes. Al principio del año se produjo el primer enfrentamiento con la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA). La Liga compra el azúcar a los ingenios, que, a su vez, pagan la caña de azúcar a los productores conforme éstos la van entregando. LAICA requiere, entonces, ingentes recursos financieros. El poderoso grupo de presión de los cañeros logró la aprobación de la Ley No. 3579 de 1965 y sus reformas. En el artículo 40 de esa ley se establece que el Banco Central debe asignarle los recursos crediticios necesarios cada año. ¡Como si mediante la ley se pudiera dictar la política crediticia!

Con base en esa legislación, la Liga solicita al Banco Central incluir en el programa crediticio del respectivo año el monto de crédito que ella considera necesario. Este año se indicó a la Liga que los bancos comerciales podrían otorgarle el financiamiento dentro de los límites establecidos y que, por lo tanto, no habría asignación de crédito por actividad. No fue fácil convencer a la Liga de que su solicitud ya estaba incluida en el programa crediticio y de que no era, por ello, asunto del Banco Central, sino de los bancos comerciales, otorgar el crédito a la Liga. Por otra parte, se ayudó, tanto a los bancos comerciales como a la Liga, a buscar fuentes alternativas de financiamiento, como las aceptaciones bancarias. Al final se pudo arreglar el asunto sin que el Banco Central tuviera que emitir dinero y sin aumentar tampoco el programa crediticio.

La segunda confrontación ha sido con los ganaderos. Todavía no ha terminado. Recientemente, este gremio publicó un nuevo memorial en la prensa. Se preguntaba por qué razón si las tasas internacionales de interés eran del 10 por ciento, o aún menos, en Costa Rica los ganaderos tenían que pagar el doble o más. Pasaron por alto la diferencia entre tasas nominales y tasas reales de interés. Tampoco dieron respuesta a la pregunta de por qué canalizar recursos crediticios a la ganadería al diez por ciento anual, como lo solicitaban los ganaderos, si hay otras actividades en el país que están dispuestas a pagar el 24 por ciento o el 28 por ciento.

El problema principal de los ganaderos no es el de la tasa de interés, sino el de un exceso de financiamiento bancario. La relación entre pasivos y patrimonios es muy elevada en la ganadería. Los empresarios del ramo tienen muy poco capital en comparación con la cantidad de crédito que han obtenido. La estructura financiera resulta ser muy precaria. Así, cada vez que los precios de exportación disminuyen, no pueden generar suficientes recursos para atender sus pasivos y se presenta una crisis financiera a la actividad pecuaria.

Explicar esto a los ganaderos ha sido una tarea ardua, todavía inconclusa. Por el momento, el Banco Central ha podido mantener su posición y ha planteado la posibilidad de resolver buena parte de los problemas de flujo de caja, gracias a la readecuación del plazo de las deudas. No se trata de disminuir la tasa de interés, sino de readecuar los pagos de las deudas.

Con los arroceros existe otra querrela. En este momento se ha avanzado apreciablemente en la búsqueda de una solución. Los arroceros habían creado un procedimiento bastante eficaz para ellos. Consiste en que el Consejo Nacional de Producción (CNP) se comprometía a comprar a un precio preestablecido cualquier cantidad de arroz que se le ofreciera. De esta manera, los excedentes exportables queda-

ban en manos del CNP para que éste los exportara. El problema se presenta porque el precio de compra del Consejo es superior en mucho al precio internacional y las exportaciones de arroz le acarrearán pérdidas sustanciales a la institución. Ahora bien, las disposiciones legales vigentes estipulan que el CNP tiene acceso directo al Banco Central para obtener recursos financieros. Así, en definitiva, el Banco Central terminaba pagando las pérdidas del Consejo, es decir, dando un subsidio a los productores de arroz.

De ahora en adelante, los arroceros se harán cargo de los excedentes de exportación de arroz. Por consiguiente, el CNP no tendrá pérdidas por este concepto y, por ende, el Banco Central podrá reducir la emisión monetaria. Los cafetaleros, los azucareros y los ganaderos asumen la responsabilidad de administrar sus propios excedentes exportables, es decir, reciben un precio ponderado entre el precio local y el precio de exportación. Algo parecido se pondrá en vigencia para los arroceros. Esto no ha resultado fácil porque a nadie le gusta perder una ventaja.

El sector industrial, por su parte, también disfrutaba de un mecanismo muy ventajoso, establecido dentro del marco del Mercado Común Centroamericano. Consistía en que el exportador costarricense a Centroamérica recibía de parte del Banco Central la totalidad del valor de sus exportaciones en colones, si se tramitaban por medio de la Cámara de Compensación Centroamericana. El problema surgió cuando los países centroamericanos no pudieron pagar al Banco Central de Costa Rica los saldos a su favor que arrojaban las liquidaciones de la Cámara. Los bancos centrales de los otros países centroamericanos no tenían suficientes dólares para pagar a Costa Rica el saldo que quedaba al descubierto. Esta situación obligaba al Banco Central a emitir a favor del sector industrial, pues la mayor proporción de las exportaciones a Centroamérica son bienes industriales. Pero el problema no terminaba ahí. El Banco Central debía, por otra parte, suministrar a los mismos industriales las divisas necesarias para importar las materias primas, los bienes intermedios y los insumos en general, necesarios para producir los bienes que se exportan a Centroamérica. Así el Banco Central gastaba divisas y además emitía colones. Esto hubo de detenerse. Era otra "sangría" enorme para el Banco Central.

Se ha llegado a un acuerdo con los bancos centrales de Honduras y de El Salvador. En síntesis, el crédito que el Banco Central de Costa Rica otorgue a esos dos bancos centrales lo concederán en definitiva los exportadores costarricenses. En otras palabras, el Banco Central de Costa Rica trasladará al exportador costarricense la decisión de si le conviene o no exportar a estos dos países. Esta es una medida de saneamiento monetario. El Banco Central reduce drásticamente la emisión

monetaria. Ahora bien los exportadores costarricenses decidirán ellos mismos si otorgan créditos a los países centroamericanos o si no lo hacen.

En los casos mencionados, el interés de los grupos de presión chocaba con los intereses del país. Las controversias han sido difíciles. No siempre es fácil llegar a soluciones equitativas; pero, en términos generales, se ha encontrado comprensión cuando se explica con claridad y firmeza la política económica que se lleva a cabo. Se comprende la necesidad de repartir el sacrificio, y la imposibilidad de demandar sacrificios a unos grupos si otros retienen sus ventajas.

LA INTERMEDIACION DEL BANCO CENTRAL

El quinto aspecto se refiere a la labor del Banco Central en el ámbito de la intermediación financiera. El Banco ha tomado ya medidas.

Primera: ha permitido a los bancos privados hacerse préstamos entre sí y constituir, así, el embrión de un "money market".

Segunda: entre los bancos estatales se ha permitido también los préstamos interbancarios. Cuando un banco tenía exceso de liquidez, anteriormente no podía prestar los recursos a otro banco; hoy sí puede hacerlo, sin necesidad de contar con la autorización previa del Banco Central.

Tercera: se trabaja en el fortalecimiento de los procedimientos de supervisión del sistema financiero. Esta acción es impostergable, dada la proliferación de instituciones financieras (sobre todo privadas) de muy diversa naturaleza. Este hecho reciente es muy importante, tanto para el Banco Central como para la economía del país.

Es necesario ejercer supervisión estrecha y permanente sobre el funcionamiento de las entidades financieras. Esto se debe, sobre todo, a la necesidad de salvaguardar la confianza. Cuando una fábrica de zapatos o de galletas cierra o quiebra, es una calamidad; sin embargo, el público no pierde confianza en las otras fábricas de zapatos o de galletas. No sucede lo mismo con las instituciones financieras. Cuando tienen dificultades serias, el efecto multiplicador es apreciable. La confianza en el sistema financiero se ve afectada. De ahí que sean las mismas instituciones financieras del sector privado las más interesadas en evitar dificultades. Por ello, cooperan estrechamente con la Auditoría General de Bancos en la revisión de las leyes vigentes, con el propósito de fortalecer las funciones de supervisión y de control.

LAS TAREAS PROPIAS DEL BANCO CENTRAL

Los ejemplos que se han examinado y los casos que se han analizado permiten formarse una idea de la orientación de la política del Banco Central, los principios que la guían y los objetivos que se persiguen. Se trata, en síntesis, de dar mayor margen de acción y más responsabilidad a las entidades financieras, tanto públicas como privadas, y, a la vez, limitar las tareas del Banco Central. Es decir, que el Banco Central sea más Banco Central y que las instituciones financieras sean más instituciones financieras: Las relaciones recíprocas entre ambos han de ser intensas y fructíferas, pero el paternalismo institucional y la invasión de funciones han de evitarse. ¡Zapatero, a tus zapatos!

Ahora bien, la política del Banco Central no se desarrolla en un lecho de rosas. Los obstáculos, las tensiones, los errores serán inevitables en el futuro como lo fueron en el pasado. Ello es consustancial con las tareas del Banco Central. Siempre es necesario que su política sea clara y firme, pero hoy más que nunca es indispensable mantener estas dos características incolumnes. Clara, a fin de evitar malas interpretaciones originadas en los rodeos y equívocos surgidos de la práctica de "retroceder para saltar mejor". Ello confunde a los agentes económicos (consumidores, productores, ahorrantes e inversionistas) y les impide percibir con nitidez el mensaje del Banco Central. Firme, ya que el Banco Central no puede dudar. Dadas las circunstancias difíciles por las que atraviesa la economía del país y la precaridad de los logros alcanzados, titubear sería irresponsable. Así, el Banco Central debe continuar adelante con su política en línea recta, contra viento y marea. Cuanto más recia sea la tempestad, con mayor firmeza ha de empuñarse el timón.

Finalmente, debe tenerse presente que la política de "desregulación" del Banco Central debe enmarcarse en una estrategia general que abarque la economía nacional¹. Sin esta estrategia, los esfuerzos del Banco Central no surtirían a cabalidad los efectos deseados, pues su política forma parte de un planteamiento más amplio en la búsqueda de la estabilidad y del ajuste estructural²

-
1. Para un enfoque general de la política de "desregulación", véase Henry C. Wallich y Thomas C. Glaessner, *Financial Deregulation in the United States and In Developing Countries*, mimeo 1985.
 2. La Academia de Centroamérica, Costa Rica: *Creclimiento sin Reactivación, Evolución de la economía en 1984*, San José, 1985, Cap. sexto.

2. HACIA EL DESTETE DE LOS BANCOS COMERCIALES¹

INTRODUCCION

Durante largas décadas el Banco Central ha creído necesario tratar de controlar a los bancos comerciales del Estado. No se ha limitado el Instituto Emisor a supervisar la marcha de estos bancos ni contentado con orientar su acción ni aún satisfecho con influir en sus decisiones. No, se ha querido ir más allá. Se ha buscado y pretendido que el Banco Central controle permanentemente la política crediticia de los bancos comerciales, dirija los pormenores y determine los detalles de dicha política. Así, a lo largo de estos años, el Banco Central ha girado instrucciones a los bancos comerciales acerca de cuánto y cuándo prestar. Pero es más, también ha dado órdenes sobre de cuánto podría prestarse a cada sector económico, e incluso se llegó, con no poca frecuencia, a desglosar el monto asignado a cada sector económico por rama de actividad. Igual actitud asumió el Banco Central en relación con las regulaciones concernientes a las tasas de interés. En efecto, el Instituto Emisor estableció tradicionalmente, en forma detallada, las tasas de interés pasivas por diferentes transacciones financieras.

Hace algún tiempo, aproximadamente dos años, la situación comenzó a cambiar. El Banco Central ha modificado sus procedimientos. Se ha decidido otorgar, paulatinamente, una mayor flexibilidad y libertad a los bancos comerciales en cuanto a sus decisiones y sus acciones.

Estas páginas tienen un doble propósito. En primer lugar, explorar los motivos y explicar las razones que han movido al Banco Central a modificar su antigua política. En segundo lugar, comentar las medidas que han sido adoptadas dentro de la nueva perspectiva.

1. Resumen de varias exposiciones hechas ante la Junta Directiva del Banco Central y en reuniones con los Presidentes y Gerentes de los bancos comerciales.

EL POR QUE DEL CAMBIO

Es conveniente comenzar por plantearse esta pregunta: ¿qué busca en definitiva el Banco Central? La preocupación primordial del Instituto Emisor, aunque no la única, es el comportamiento del nivel del poder de compra, de la demanda efectiva, dentro de la economía. Este nivel está determinado principalmente por la cantidad de medios de pago de que disponga la comunidad y de la rapidez con que se les utilice. Ahora bien, ¿por qué trata el Banco Central de influir en el nivel de la demanda efectiva? Esto por cuanto el poder de compra determina, a la vez la mayor o menor capacidad de los agentes económicos (consumidores, inversionistas, ahorrantes) para adquirir tanto bienes y servicios de consumo, como activos fijos o financieros, ya sea de origen nacional o importados. Esta capacidad influye entonces, de manera determinante, en la mayor o menor utilización que el país haga de sus recursos de mano de obra, de tierra y de capacidad instalada, así como en el monto de divisas requerido para pagar las obligaciones en el extranjero (importaciones y otras transacciones). Cuanto mayor sea el poder de compra, más elevada será la demanda de bienes y el uso de los recursos. Conforme la capacidad de producir bienes comienza a agotarse, la presión de la demanda efectiva se pondrá de manifiesto en un incremento de los precios internos, en un aumento de las importaciones y en una reducción de las exportaciones. Y si la disponibilidad de divisas no es suficiente para encarar el aumento de las importaciones y la contracción de las exportaciones, entonces la presión de la demanda interna se refleja en un mayor endeudamiento externo y en la devaluación de la moneda nacional.

Así, tratar de influir en el nivel del poder de compra; tratar de regular la cuantía de la demanda efectiva, es la tarea principal del Banco Central. Impedir que sea excesivamente elevado a fin de evitar la inflación y la devaluación, es decir, la desvalorización monetaria. Impedir, igualmente, que resulte demasiado reducido, para evitar así el desempleo exagerado o una capacidad ociosa desmedida. Si se logra mantener este equilibrio —ni tanto que queme al santo, ni tan poco que no lo alumbré—, el Banco Central ayudaría a establecer una relación recíproca positiva entre la estabilidad y el crecimiento económico del país. En caso contrario, se corre el grave riesgo de no lograr la estabilidad ni promover el crecimiento, es decir, quedarse sin el santo y sin la limosna.

Dado el nivel de desarrollo económico que ha alcanzado el país y el excesivo endeudamiento externo en que se ha incurrido, interesa también en mucho al Banco Central influir en el monto del ahorro nacional. En otras palabras, ha de ser preocupación del Instituto Emisor, dadas las especiales circunstancias en que se desenvuelve la economía

del país, no solo el comportamiento de la demanda efectiva, sino también el uso que se le dé. En efecto, la capacidad de compra, como se indicó anteriormente, puede orientarse en tres direcciones: adquisición de bienes y servicios de consumo, de activos fijos (inversión) o de activos financieros (ahorro financiero). Al Banco Central le interesa propiciar las inversiones para promover la producción y elevar el excedente exportable. Para facilitar el financiamiento de las inversiones adicionales es necesario aumentar el ahorro nacional, proceso en el cual la generación y la orientación del ahorro financiero juega un papel de gran importancia. De ahí la gran trascendencia de la relación entre la demanda efectiva, el ahorro financiero y las tasas de interés reales. Estas últimas determinan cuándo ahorrar en activos financieros nacionales o en activos financieros extranjeros y cuándo es o no rentable llevar a cabo nuevas inversiones.

Finalmente, el tercer objetivo del Banco Central se refiere al mejoramiento sistemático del proceso de intermediación financiera. Le interesa, en efecto, no solo la creación del poder de compra y la promoción del ahorro nacional, sino también el costo de transferir el exceso o sobrante de poder de compra en manos de algunos agentes económicos (ahorrantes) a manos de otros que desean disponer de una mayor cantidad de poder de compra (inversionistas o consumidores). Este proceso de transferencia de poder de compra - la intermediación financiera - incide en el costo en que incurre el inversionista y en la remuneración que recibe el ahorrante; en otras palabras, influye en el monto del ahorro financiero y en su uso. El Banco Central tiene como uno de sus objetivos principales abaratar los costos de la intermediación financiera, es decir, reducir lo más posible la diferencia entre las tasas de interés activa y pasiva y los demás costos de este proceso ¹. De ahí la gran importancia que el Banco Central atribuye al efecto de sus políticas en el desarrollo y fortalecimiento del sistema financiero nacional y, por ende, en el costo de la intermediación financiera.

En resumen, el Banco Central debería tener la mirilla centrada, de una parte, en la estabilidad; es decir, en el equilibrio entre la demanda efectiva (determinada por el volumen de los medios de pago) y la oferta global (determinada por la capacidad de producción y la disponibilidad de divisas), y de otra, en el crecimiento de la producción nacional. Es decir, en la promoción del ahorro nacional y en el abaratamiento de la intermediación financiera para promover el aumento de la oferta global.

1. Véase Claudio González *et. al.* *¿Cuánto vale un crédito agropecuario?*. Academia de Centroamérica, San José, 1984. Mimeo

Banco Central para ejecutar su política monetaria? Los siguientes:

- Ante el Sistema Bancario Nacional: Encajes, préstamos y redescuentos, límites a los pasivos en divisas y límites a los activos en moneda local.
- Ante el Sector Público: Préstamos y pasivos en divisas.
- Ante el público en general: Bonos de estabilización y la política cambiaria.

Dada su gran importancia, deben hacerse dos observaciones:

- Al Banco Central, más que la política crediticia, le interesa la política monetaria. Los aspectos crediticios son importantes, pero no tanto como con frecuencia se cree. En efecto, esos son solo una parte de la política monetaria. Las relaciones con el SBN son importantes, pero las relaciones con el sector público y el público en general son también de una gran trascendencia para la conducción de la política monetaria. Así por ejemplo, los préstamos del Banco Central al CNP o a CODESA, la entrega de colones a los exportadores al MCCA sin que los países deudores cancelen sus deudas, la emisión de bonos de estabilización del Banco Central para cubrir sus pérdidas: todo ello disminuye la capacidad de expansión de los bancos comerciales. De ahí la necesidad de poner énfasis no solo en la política crediticia, sino también en la monetaria.
- Al Banco Central le concierne el SBN, pero aún le interesa más el sistema financiero del país como un todo. El SBN es tan sólo una parte. Este punto también es de suma importancia. El Banco Central tiene la responsabilidad legal de supervisar algunas de las instituciones financieras públicas y privadas. Pero un gran número de otras instituciones financieras, públicas y privadas, no están bajo la égida del Banco Central. Esto significa que si el Banco Central desea ejercer su influencia en todo el sector financiero –el formal (controlado) y el informal (no controlado)– debe adoptar una política económica que no discrimine al sector controlado en favor del sector no controlado. Cada vez que el Banco Central trata de controlar más y más al sector controlado, discrimina en favor del sector no controlado, hacia el cual fluyen los recursos y la capacidad empresarial. De esta manera, el sector controlado disminuye su importancia relativa y el no controlado la aumenta, cuando debería suceder lo contrario. Al Banco Central le interesa poner en condiciones competitivas adecuadas al SBN frente al sector no controlado del sis-

tema financiero. Se reducirían así las disparidades de las tasas de interés (activas y pasivas), el riesgo del público, la diferencia de la calidad de los servicios financieros y la discrepancia de rentabilidad entre las instituciones del SBN y las del sector financiero no controlado.

El Banco Central debe preocuparse por el fortalecimiento y crecimiento del sistema financiero nacional. Pero su responsabilidad inmediata y directa es con el SBN. Esto, por varios motivos:

- Protección del público. La seguridad del público, al colocar sus ahorros, es mayor en el SBN en comparación con el sector no controlado del sistema financiero. La ley otorga al Banco Central y a la Auditoría General de Bancos instrumentos de control y supervisión que, aunque insuficientes, dan cierto grado de seguridad al público ahorrante.
- Ejecución de la política monetaria. Las instituciones del SBN están sujetas a encajes y, además, el Banco Central puede controlar las operaciones pasivas en divisas y en moneda local, así como las activas (límites cuantitativos del crédito), nada de lo cual puede hacerse en el sector financiero no controlado. De ahí que la ejecución de la política monetaria se facilite cuando se trata de adoptar medidas que deban ser aplicadas por el SBN.
- Costos de intermediación. Estos costos deberían ser por lo general, más elevados en el sector no controlado que en el SBN. Esto se debe a varias razones: mayores riesgos, tasas de interés pasivas más elevadas, falta de economías de escala, menor grado de información. Por ello, en condiciones normales, los costos de intermediación deberían resultar inferiores en el sector financiero formal que en el informal, excepto cuando el Banco Central toma medidas que elevan los costos del primero, o cuando los sistemas administrativos establecidos son muy caros por burocráticos u obsoletos.

En el mediano plazo, el Banco Central debería tratar de alcanzar los tres objetivos mencionados en párrafos anteriores, mediante los siguientes instrumentos: encajes, bonos de estabilización, pasivos en divisas y redescuentos.

El redescuento y los préstamos directos del Banco Central a los bancos, deben utilizarse para hacer frente a problemas de liquidez de los bancos comerciales originados en la disminución de depósitos o en la caída de recuperaciones; pero no en un aumento en el ritmo de las colocaciones. Se trata de salvaguardar la integridad de las instituciones bancarias ante problemas inesperados y transitorios de caja.

En relación con los pasivos en divisas, el Banco Central tiene un especial interés en controlar la situación financiera de los bancos, la cual se podría poner en graves aprietos si sus pasivos son en divisas y sus activos en colones. Por ello, el Banco Central debe controlar el endeudamiento externo del SBN.

Los encajes y los bonos de estabilización deben convertirse en los instrumentos básicos, sobre todo el segundo, para regular la liquidez en la economía nacional. Al controlar la liquidez, se determinaría a la vez las disponibilidades de crédito y las tasas de interés en todo el sistema financiero nacional, tanto el formal como el informal. Así, si la liquidez se expande, entonces la tasa de interés disminuye y el crédito aumenta; por el contrario, si la liquidez se contrae, la tasa de interés se eleva y el crédito se restringe.

Lo anterior significa que el Banco Central haría cada vez un uso menor de otros instrumentos, principalmente la fijación de límites cuantitativos de crédito y de tasas de interés, que resultarían innecesarios en tanto se utilicen adecuadamente los otros instrumentos (encajes y bonos de estabilización).

Dos preguntas se plantean. Primera: ¿por qué dejar de utilizar estos dos instrumentos (límites cuantitativos de crédito y fijación de tasas de interés)? Segunda: si se llega a la conclusión de proceder de esta manera, ¿por qué no hacerlo de inmediato?

La respuesta a la segunda es más sencilla. Dos razones deben invocarse para no abandonar a toche y moche el uso de esos instrumentos:

- Se trata de un proceso que toma necesariamente tiempo. Tanto el Banco Central como los bancos comerciales deben aprender. El tratamiento debe de ser "shock" en cuanto a las decisiones (cada quien debe conocer claramente la dirección en que camina), pero gradual en cuanto a la aplicación de las medidas (debe dejarse tiempo para aprender y para subsanar errores inevitables). Por ejemplo, los bancos comerciales tendrán que acostumbrarse a usar con mayor frecuencia y soltura las tasas de interés como instrumento de su política y no con la reticencia con que lo hacen aún en la actualidad; de otra parte, el Banco Central tendrá que acostumbrarse a modificar su política de encajes y de bonos de estabilización con mayor rapidez de lo que sucede hoy en día.
- Las circunstancias concretas que vive el Banco Central, debido al monto excesivo de sus pérdidas, disminuyen en mucho el margen de maniobra de que dispone el Instituto Emisor para utilizar sus instrumentos. Efectivamente, en buena parte, su uso está comprometido para tratar de neutralizar el efecto desestabilizador de las pérdidas y, por

consiguiente, no pueden utilizarse a cabalidad para otros propósitos. Por ello las medidas, aunque descables, no pueden aplicarse de la noche a la mañana.

Las razones por las cuales el Banco Central ha ido abandonando la fijación de límites cuantitativos de crédito, los llamados topes de cartera, son bien conocidas. Las principales se enumeran a continuación ¹.

- Dificultades administrativas internas. El sistema de topes es poco flexible y no permite una ejecución expedita (rápida y ágil) del programa crediticio de los bancos. No debe olvidarse que la proliferación de topes fue tal, que en algunas oportunidades sobrepasaron el medio centenar. Cuanto mayor sea el número de sucursales y agencias bancarias, más complicada y rígida resulta la administración del sistema.
- Dificultades entre el Banco Central y los bancos comerciales. Estos se veían forzados a presentar constantemente solicitudes ante el Banco Central para modificar los topes específicos, sea, aumentarlos o disminuirlos. Esto, de acuerdo con la situación de liquidez, la demanda de los usuarios del crédito y las preferencias de los administradores del crédito. El Banco Central, con harta frecuencia accedió a las peticiones de los bancos y cedió ante la presión de ciertos grupos². De manera que el programa crediticio, al final del año, se asemejaba a la posición planteada por los bancos y los grupos de presión más que a la posición original del Banco Central.
- Costo del sistema. Un sistema de límites cuantitativos, al proliferar y multiplicarse los topes selectivos de cartera, llega a ser muy costoso. Los costos administrativos aumentan porque una parte nada despreciable de recursos humanos de los bancos comerciales y del Banco Central, incluidas las juntas directivas, deben dedicarse a la ejecución, control y modificaciones del programa crediticio. Los costos financieros también aumentan porque, con frecuencia, una parte de los recursos financieros de los bancos queda ociosa sin poderse prestar, ya que hay recursos pero no hay tope, o bien, existen los recursos y el tope pero no hay demanda.

1. Banco Central de Costa Rica, *Programa Crediticio de 1985*.

2. No solo los grupos de interés ejercían presión sobre el Banco Central, los bancos comerciales también, para aumentar y trasladar topes y obtener recursos adicionales para cumplir con los topes.

- Dificultad para ejecutar la política monetaria del Banco Central. El cometido básico del Instituto Emisor, como se indicó anteriormente, es de carácter macroeconómico y no de naturaleza microeconómica. El sistema de topes involucra al Banco Central en planes y proyectos de producción específicos, con lo cual corre el riesgo de desviarse de su tarea principal.
- Desviación institucional. Los bancos comerciales se encontraban, una y otra vez, ante la discrepancia entre los topes asignados por el Banco Central y la realidad cotidiana de la demanda de los usuarios. Por ello, frecuentemente, los bancos no asignaron el crédito de acuerdo con los topes indicados en el programa de crédito, aunque así se consignara en los documentos que amparaban las operaciones de los préstamos. La desviación institucional del crédito llegó a ser una práctica común en el SBN.
- Desviación por parte del usuario. Los usuarios del crédito rápidamente aprendieron a solicitar el crédito no para lo que lo requerían sino para las actividades en las cuales había tope disponible. La gran cantidad de operaciones bancarias hacía poco menos que imposible a los funcionarios bancarios encargados de supervisar el programa crediticio comprobar el destino final de los préstamos.

Al fin y al cabo, la desviación institucional y la no institucional equivalían a que el programa de crédito se cumplía, hasta cierto punto, pero tan solo en el papel. En la realidad, el crédito se asignaba siguiendo los criterios de los bancos comerciales y de los usuarios, tal y como debe ser. En efecto, el Banco Central no dispone de elementos de juicio para decidir si en el país deben producirse camisas en vez de maíz, o zapatos en vez de arroz. Es más, aun cuando tuviera los elementos requeridos, no dispone de los medios para obligar a los bancos, y sobre todo a los usuarios, a acatar sus disposiciones. Una cosa es llevar el becerro al río, otra muy distinta es obligarlo a beber.

- Interpretación de los topes. Se interpretaba, equivocadamente, que una vez establecido un tope, ello significaba que debía prestarse ese monto para una determinada actividad y que, efectivamente, se prestaría. Pero en la realidad, ni la una ni la otra se daban: algunas veces no había demanda para la respectiva actividad, en otros casos el banco no tenía liquidez o, aun cuando disponía de recursos, consideraba que las solicitudes presentadas no eran dignas de aprobación. De manera que la

existencia de un tope no era sinónimo ni de demanda ni de liquidez ni de crédito. Sin embargo, los grupos de presión llegaron a considerar el tope como un derecho de los productores y como una obligación de los bancos comerciales.

La futulidad del sistema de topes selectivos de cartera se pone en evidencia también, desde otro punto de vista, al tomar en consideración la intensa gama, el tupido tejido de relaciones que se da permanentemente entre los diversos sectores y actividades de la economía. Entre ellos existe un verdadero sistema de vasos comunicantes. El poder de compra adicional que obtiene el beneficiario original del crédito se traslada rápidamente a otras personas. Así, el préstamo concedido a un agricultor se transfiere al industrial (compra de abono de producción nacional) o al comercio (compra de repuestos importados); el crédito otorgado a un comerciante se transfiere al agricultor (compra de abono a plazo) o al industrial (compra de materias primas o productos intermedios a plazo) en forma de crédito de suplidores; el préstamo obtenido por un industrial se transfiere al comerciante (venta de zapatos a plazo) o al agricultor (venta de concentrados a plazo). Se pone en evidencia cuán ilusorias son las estadísticas acerca del destino del crédito bancario. En efecto, el crédito se inyecta en un determinado lugar del sistema económico, pero de ahí fluye y penetra otros sectores y actividades.

Los elementos que deben tenerse presentes para determinar el lugar óptimo del sistema económico en donde inyectar el crédito, son fundamentalmente dos. Primero, la eficiencia, en términos del costo de las transacciones, con que el receptor original del crédito lo administra. Segundo, la mayor o menor presencia de factores monopolísticos que el beneficiario del préstamo podría ejercer frente a sus suplidores y sus abastecedores. Así, con frecuencia resulta preferible conceder el crédito a un tendero (comercio), que pondría a competir a varios suplidores industriales, lo cual redundaría en mejores servicios (diversidad de productos) y precios más convenientes para el consumidor, que otorgar el préstamo a un fabricante (industria), que podría imponer a los tenderos su producto al poder ofrecer un plazo mayor para cancelar sus ventas, cosa que solo los fabricantes con acceso al crédito están en posibilidad de ofrecer, la cual incidiría en los servicios y precios al consumidor.

Aún queda por hacer otra consideración de especial importancia. Se refiere al hecho que, aun cuando no hubiera desviación institucional o no institucional del crédito, es decir, aun cuando el usuario del crédito efectivamente lo utilizara para lo que se convino originalmente, en última instancia el crédito no financia ese gasto, sino el gasto marginal de quien recibió el crédito. Quizás un ejemplo sirva para ilustrar este

punto el cual, con frecuencia, se pasa por alto, a pesar de su trascendencia. Un campesino que dispone de un ingreso de 1.000 colones podría distribuirlo como se indica en la columna A; si recibiera un crédito de 100 colones para sembrar maíz, su disponibilidad de recursos aumentaría a 1.100 colones y lo podría gastar como se indica en la columna B o en la columna C, cuadro 1.

Cuadro 1. FUENTE Y USOS DE RECURSOS

| CONCEPTO | A | B | C |
|------------------|--------------|--------------|--------------|
| Ingresos | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| Crédito Bancario | ----- | 100 | 100 |
| Disponibilidad | <u>1.000</u> | <u>1.100</u> | <u>1.100</u> |
| Gasto de consumo | 900 | 1.000 | 900 |
| Siembra de maíz | 100 | 100 | 100 |
| Siembra de arroz | ----- | ----- | 100 |
| | <u>1.000</u> | <u>1.100</u> | <u>1.100</u> |

Puede observarse en la columna B que el crédito, aunque el agricultor destino 100 colones al cultivo del maíz, realmente se destinó a financiar un mayor consumo en 100 colones. En el caso de la columna C, de nuevo el agricultor destina 100 colones a la siembra de maíz, sin embargo, el crédito bancario lo que realmente financia es la producción de arroz. En otras palabras, el crédito bancario en realidad financia el gasto marginal, es decir el gasto que el usuario del crédito no llevaría a cabo si no obtuviera el crédito; se trata de consumir más o de producir más.

Precisamente, el uso alternativo de los recursos financieros ha obligado a los bancos comerciales a modificar sustancialmente los criterios para otorgar el crédito. No es tanto el destino específico que el solicitante da al crédito lo que interesa al banco, sino mucho más: cuál es la situación financiera global del cliente, cuál el riesgo en que el banco incurre, cuál la capacidad del cliente para generar recursos financieros en el tiempo requerido para atender adecuadamente el préstamo. Esto es así porque el banco comercial prácticamente está imposibilitado para determinar, en última instancia, cuál gasto se financia con el crédito por él concedido.

Anteriormente se indicó la conveniencia de que el Banco Central dejara paulatinamente de poner énfasis en el uso de las tasas de interés como uno de sus principales instrumentos de política monetaria y crediticia.

Una primera observación se impone. Que el Banco Central no fije la tasa de interés para diversas operaciones de crédito no significa de manera alguna que el Instituto Emisor no influye en la determinación de la tasa de interés. En efecto, mediante la compra y venta de bonos de estabilización y el monto de los encajes (además de la política sobre pasivos del SBN en divisas), el Banco Central ejercería, sin duda, influencia en la tasa de interés. Así, el Instituto Emisor continuaría determinando parcialmente la tasa de interés, pero trataría de evitar establecer diversas tasas de interés por sector económico o rama de actividad y de subsidiar las tasas de interés de determinados préstamos. ¿Por qué?

En cuanto a la diversidad de tasas, debido fundamentalmente a dos motivos. De una parte, a la falta de información, y de otra, por cuanto ello es innecesario para alcanzar los objetivos principales que busca el Banco Central. Las tasas de interés no tienen por qué ser iguales para todos los clientes, todos los sectores económicos o todas las ramas de actividad. En la práctica, cada solicitud de préstamo es diferente de las demás. De manera que en el mercado financiero debe existir una proliferación de tasas de interés. Pero, y aquí esté el punto importante, el Banco Central no tiene información, ni elementos de juicio para determinar o fijar estas diferentes tasas de interés. Son precisamente los bancos comerciales, en su cotidiano trajinar con sus clientes, tanto cuentacorrentistas y ahorrantes como usuarios del crédito, los que pueden aquilatar cuáles son las tasas de interés que deben cobrarse. Por ello debe establecerse una clara división del trabajo: de una parte, el Banco Central debe concentrarse en los problemas relativos a la liquidez de la economía y así influir en la tasa de interés general. (Para lo cual no necesita establecer tasas de interés específicas); de otra parte, los bancos comerciales deben tener flexibilidad suficiente para fijar las tasas de interés de sus operaciones pasivas, así como de las activas.

En cuanto a la inconveniencia de subsidiar la tasa de interés para determinadas operaciones crediticias, por ejemplo, las del pequeño agricultor, deben mencionarse varios motivos:

- Los bancos no tienen incentivos para llevar a cabo este tipo de operaciones crediticias, ya que sus ingresos disminuyen (al cobrar una baja tasa de interés), sus costos aumentan (mayor número de operaciones generalmente pequeñas, procedimientos de supervisión y control

más caros) e incurren, además, en riesgos mayores. Todo ello tiene consecuencias perjudiciales para el pequeño agricultor o para el grupo de productores que se desea ayudar:

- la disponibilidad de crédito disminuye. El crédito es barato pero no hay. Esto obliga al usuario potencial a recurrir al mercado financiero informal (no bancario) en el cual las tasas de interés generalmente son mucho más elevadas que en el formal (bancario);
- las exigencias de garantías colaterales son mayores, ya que los bancos buscan protegerse, máxime si la rentabilidad es baja y el riesgo mayor;
- los bancos deben establecer mecanismos de racionamiento diferentes del de la tasa de interés, ya que la demanda supera la oferta, debido precisamente al subsidio de la tasa de interés. Estos procedimientos de racionamiento significan, mayor costo para el usuario del crédito (más inspecciones, más papeleo), con lo cual la tasa de interés efectiva no resulta tan barata como se esperaba. Con no poca frecuencia, los sistemas administrativos resultan ineficaces y, en ciertas oportunidades, se prestan a abusos de poder, ya que la burocracia dispone de facultades discrecionales importantes;
- el efecto redistributivo del ingreso perjudica a los pequeños productores, ya que ellos disponen, en definitiva, de una porción del crédito bancario total menor que la que podrían obtener si no hubiera subsidio.

No solo los grupos a quienes se desea proteger resultan perjudicados sino también sufre la economía como un todo:

- las tasas de interés no subsidiadas deben soportar el costo del subsidio, de donde se sigue que serán superiores a las que se cobrarían si no hubiera necesidad de subsidiar cierta proporción de la cartera;
- se obstaculiza la formación del ahorro, ya que quienes logran obtener el crédito subsidiado no tienen incentivo para ahorrar y formar su propio capital de trabajo;

- se propicia la desviación de crédito ya que los recursos baratos, en vez de ser usados en el proceso de la producción, tienden a ser utilizados en la compra de títulos valores de mayor rendimiento;
- se perjudica la asignación de los recursos en la economía: la tasa de interés subsidiada permite realizar inversiones que no se llevarían a cabo si el usuario del crédito tuviera que pagar la tasa de interés sin el subsidio y por otra parte, se impide realizar ciertas inversiones que se hubieran podido hacer por cuanto es necesario cobrar a los grupos o actividades no subsidiadas una tasa de interés superior a la que se cobraría si los bancos no tuvieran que otorgar un subsidio a una parte de su clientela.

Resultan así evidentes las inconveniencias de la práctica de subsidiar las tasas de interés, desde diversos ángulos: la generación de ahorro, la utilización ineficaz de los recursos y los efectos perjudiciales en la distribución. No se ayuda al grupo que se deseaba ayudar y se perjudica al resto de la economía.

Pero es más, no solo es inconveniente que el Banco Central trate de fijar las tasas de interés para las diferentes operaciones pasivas y activas de los bancos comerciales, sino que además el esfuerzo resultaría vano. En efecto, el Banco Central difícilmente puede controlar a los bancos comerciales, especialmente a los privados. En relación con las tasas pasivas, los bancos comerciales podrían otorgar bonificaciones o descuentos a los compradores de sus títulos, lo cual, en definitiva, equivale a aumentar la tasa de interés pasiva. Es más, en tanto los bancos comerciales puedan ofrecer servicios múltiples a sus clientes, el Banco Central pierde, en gran medida, la posibilidad de fijar las tasas de interés pasivas, ya que dichos bancos, si decidieran subsidiar el precio de estos servicios, bien podrían aumentar la tasa de interés efectiva que recibe el ahorrante.

Igualmente los bancos comerciales podrían modificar las disposiciones del Instituto Emisor en cuanto a las tasas de interés activas. Basta que los bancos comerciales decidan canalizar parte de sus préstamos al público mediante aceptaciones bancarias, pagarés o letras de cambio, por los cuales se cobraría una comisión, para que la tasa de interés efectiva a pagar por el usuario del crédito resulte más elevada que las establecidas por el Banco Central. Resulta así ilusorio creer que el Instituto Emisor puede, en la realidad, fijar las tasas pasivas y activas de los bancos comerciales. Los costos administrativos en que se incurriría y las distorsiones que se crearían, tanto con respecto al Banco Central como en el caso de los bancos comerciales, son muy significativos, sin que se

logren los propósitos perseguidos, ya que cada vez que se cierra un "portillo", se abre uno nuevo. Resulta así pues, en definitiva que el Banco Central ni debe ni puede intentar fijar las tasas de interés pasivas y activas de los bancos comerciales.

Ahora bien, si el Banco Central no fija ni los toques de cartera ni las tasas de interés, ¿cómo harían, entonces los bancos comerciales para asignar los recursos de que disponen? Ellos tendrán indudablemente que adoptar de alguna manera un conjunto de criterios para decidir cuáles solicitudes de préstamo aceptar y cuáles rechazar, así como determinar la tasa de interés. Tres aspectos son de especial importancia para los bancos comerciales:

- Los aspectos relativos a su clientela. Al respecto el banco podría adoptar criterios relacionados con los siguientes elementos:
 - el orden cronológico en que se presentan las solicitudes (prioridades a quien llegue primero);
 - la experiencia que tenga del cliente (prioridad al cliente "conocido");
 - la calidad del cliente (prioridad al cliente "mejor"); y
 - la bondad de la operación que se propone financiar: rentabilidad, liquidez, garantía (prioridad a las solicitudes "mejores").
- Los aspectos atinentes a la situación financiera del propio banco. En efecto, el banco toma en cuenta los siguientes aspectos:
 - Cómo afecta la solicitud a la liquidez. Esto depende del plazo en el cual recuperaría los recursos del préstamo en comparación con el plazo al cual el banco debe reembolsar los recursos de que dispone.
 - Cómo afecta la solicitud a la solidez. Esto está relacionado con el riesgo que representa la nueva solicitud, la cual, a la vez, es función intrínseca del proyecto, la proporción que sería financiada por el cliente y las garantías ofrecidas por éste; todo ello, a la vez, enmarcado en la situación general de la solidez del banco. Cuanto más elevada ésta, mayor sería el riesgo que el banco podrá correr y viceversa.

- Cómo afecta la solicitud a la rentabilidad. Lo cual depende del costo total que significa para el banco la nueva solicitud. No solo los costos financieros, sino también los administrativos (tramitación, supervisión y seguimiento). Los costos totales el banco los comprará con los ingresos totales, no solo los intereses por recibir, sino también otros ingresos (comisiones, servicios).
- Cómo afecta la solicitud a la composición de la cartera. ¿La nueva solicitud mejora o empeora la cartera "óptima" que el banco desea mantener o alcanzar? La cartera "óptima" toma en consideración no solo los elementos de liquidez, solidez y rentabilidad, sino también otros factores, entre los cuales deben mencionarse: el tamaño de los clientes (pequeños y grandes), los diferentes sectores y ramas de actividades económicas (agricultura, comercio, industria, ganadería, etc.) y las diversas regiones del país.

El Banco toma en consideración todos estos factores. En algunas oportunidades pone énfasis en unos; en otras trata de buscar cierto balance entre ellos.

- Los aspectos referentes al "medio ambiente" general en que se desenvuelve el banco. Esta es otra condición de fundamental importancia para el banco. Efectivamente, los bancos comerciales no funcionan en el vacío, sino que están inmersos en una realidad económica y social que no pueden desconocer. No se trata de que esa realidad imponga a las instituciones bancarias su manera de actuar, pero sin duda influye en sus decisiones. Así, el banco tendrá que decidir entre varias posibles opciones socio-económicas. A saber: primero, fomentar la producción y las exportaciones en búsqueda de un *crecimiento* más acelerado; segundo, propiciar la *estabilidad* del sistema económico, para lo cual se trataría de promover el ahorro financiero y las inversiones adicionales, tercero, mejorar la *distribución* del ingreso nacional mediante el fortalecimiento del pequeño productor rural o urbano; cuarto, promover el *desarrollo regional*, lo cual podría contarse entre las consideraciones del banco, con el propósito de ayudar a determinadas zonas del país con ciertos problemas específicos.

Estos posibles objetivos le vendrían al banco "desde afuera", por así decirlo. Serían establecidos en programas y planes, públicos y privados, de desarrollo. Es función del banco percibirlos, interpretarlos y decidir cuáles tomar en cuenta de qué manera y en qué tanto, al ejecutar su política crediticia.

Puede así observarse cómo los elementos de juicio que el banco debe tomar en consideración al asignar los recursos disponibles entre los demandantes de crédito, son múltiples y de muy diversa naturaleza. La dificultad es evidente cuando con un solo instrumento —el crédito— se trata de alcanzar, simultáneamente, varios objetivos y muchas metas.

¿QUE SE HA HECHO?

El Banco Central ha puesto manos a la obra. Pasar de la teoría a la práctica ha requerido decisión y ha exigido prudencia. Decisión para impulsar el cambio. Ha sido indispensable dar a conocer el planteamiento general a fin de que los agentes económicos conocieran la dirección en que el Instituto Emisor orienta su política. Esto, aun cuando las medidas no hayan podido tomarse todas a la vez. Prudencia, porque al tratarse de un proceso, se ha actuado paulatinamente, sin intentar correr antes de aprender a caminar, y caminar conlleva el riesgo de trastabillar y aun de caer. A sabiendas de que sólo puede equivocarse quien actúa, hace aproximadamente dos años el Banco Central comenzó a moverse en la dirección descrita en la primera parte de este trabajo. A continuación, se hace un breve recuento de las medidas adoptadas.

En los años 1984 y 1985 se hicieron ajustes importantes en varias áreas específicas ¹.

- Se otorgó a los bancos comerciales una mayor flexibilidad para administrar el programa crediticio. Concretamente:
 - Se eliminó el sistema de topes selectivos de cartera por productos y actividades;
 - Los límites cuantitativos de crédito (LCC) se redujeron a tres de carácter general: el crédito subsidiado (Juntas Rurales de Crédito y Oficinas del Pequeño Agricultor), los sectores preferenciales (agricultor, ganadería, industria y vivienda) y el rubro de otros (comercio, servicios, construcción, crédito personal). El turismo, en un comienzo, se incluyó en servicios; luego, se le dio el mismo tratamiento que a la industria.
 - Al inicio se estableció un límite cuantitativo para el departamento comercial de cada banco y dentro de él, un sublímite especial para las secciones financieras. En el transcurso del año, este procedi-

1. Exposición ante la Junta Directiva del Banco Central el 8 de enero de 1986.

miento se modificó al permitirse a los bancos aumentar ese sublímite, hasta en un diez por ciento del monto del programa crediticio, sin variar el LCC de los departamentos comerciales. Esto abrió a los bancos comerciales la posibilidad de modificar la composición de su cartera, ya que ésta es más flexible, en las secciones financieras que en el departamento comercial.

- Los recursos de origen externo quedaron fuera del LCC, incluyendo las contrapartidas de origen interno.
- Se permitió llevar a cabo préstamos interbancarios sin aprobación previa del Banco Central, tanto entre los bancos privados como entre los estatales. Esto fue un primer paso en la formación de un mercado de dinero (money market).
- En cuanto a las tasas de interés, si bien se mantuvo aún una diversidad, también se adoptaron medidas con el fin de lograr una mayor flexibilidad:
 - La proporción del programa de crédito con tasas de interés subsidiadas se redujo con respecto al programa de 1984, y el monto absoluto del saldo de colocaciones con crédito subsidiado no debía aumentar en el transcurso de 1985.
 - El procedimiento para colocar aceptaciones bancarias se agilizó.
 - Se autorizó a los bancos comerciales para modificar las tasas de interés dentro de una banda de seis puntos, o sea, tres hacia arriba o tres hacia abajo, con respecto a las tasas contempladas en el programa crediticio. Ello significó poner en manos de los bancos comerciales la posibilidad de incrementar el margen (spread) entre sus tasas pasivas y activas así como de disminuir la disparidad entre las diferentes tasas de interés. Por ejemplo, el crédito para ganadería del 21 por ciento podía aumentar al 24 por ciento, y el rubro de "otros" podría disminuir del 28 por ciento al 25 por ciento.
 - Se instó a los bancos comerciales a usar con mayor frecuencia la tasa de interés pasiva, de acuerdo con la evolución de su situación de liquidez. Es más, el Banco Central trató de forzar hasta cierto punto a los bancos a utilizar este instrumento de política monetaria, al aumentar la tasa de interés sobre el redescuento a un ni-

vel punitivo, de manera que los bancos prefirieran ir al mercado de capitales a obtener el faltante de fondos antes de recurrir al Banco Central.

- Se autorizó a los bancos comerciales a cobrar, en algunos casos, una comisión al beneficiario del crédito para así aumentar la tasa de interés efectiva. Esto aconteció, por ejemplo, en el crédito subsidiado al pequeño agricultor: la tasa de interés efectiva se aumentó del 12 por ciento al 15 por ciento, mediante una comisión especial del 3 por ciento.

En 1986 se pretende dar algunos pasos adicionales:¹

- En cuanto al programa crediticio se trata de lo siguiente:
 - Dar más flexibilidad en la composición de la cartera de los bancos comerciales, ya que se eliminó el sublímite para las secciones financieras y se estableció un solo límite global para los departamentos comerciales. Con esta medida, los bancos comerciales pueden ahora prestar una mayor proporción del programa crediticio en las secciones financieras.
 - Además, se modificó la composición de la cartera de las secciones financieras. Ahora pueden dedicar al rubro de "otros" hasta un 50 por ciento de sus disponibilidades, mientras que anteriormente este límite era del 40 por ciento.
 - A partir de marzo se introdujeron modificaciones importantes, ya que las secciones financieras de los bancos estatales, así como los bancos privados, quedaron sin restricciones cuantitativas en sus operaciones activas. Su capacidad de otorgar crédito está limitado solo por sus recuperaciones y por los recursos netos que obtengan en el mercado de capitales.
 - También se flexibilizó en mucho la autorización a los bancos privados para aumentar sus pasivos (venta de certificados de inversión) en moneda nacional. El límite que se les impone no obedece a razones monetarias, sino más bien a la situación financiera de cada banco privado, a fin de salvaguardar al público ahorrante.

1. Exposición ante la Junta Directiva del Banco Central el 11 de febrero de 1986.

- El control de los pasivos externos de todo el SBN siempre queda en manos del Banco Central, pero las operaciones de préstamo financiadas con estos fondos quedan fuera de tope, así como los fondos de contrapartida de origen nacional.
- La tasa de interés para las operaciones de redescuento de los bancos comerciales en el Banco Central se mantiene a una tasa suficientemente elevada para que los bancos comerciales obtengan estos fondos en el Instituto Emisor solo ante verdaderas crisis de caja.

Las medidas adoptadas en febrero de 1986 representan un avance significativo en el proceso de la reforma del sistema financiero. Tienen consecuencias importantes:

- Para el Banco Central implican sacrificar drásticamente el uso de instrumentos que habían sido utilizados tradicionalmente: los topes selectivos de cartera, los ECC y la fijación pormenorizada de tasas de interés. Así, el Banco Central ejecutará su política monetaria sirviéndose de otros instrumentos a su disposición: encajes, bonos de estabilización, control de pasivos en moneda extranjera. Ello no significa, empero, que si el río amenazara con salirse del cauce, el Banco Central no podría volver a sus carneros y hacer uso de nuevo de los instrumentos que provisionalmente ha dejado de usar.
- Para los bancos comerciales estatales y privados significa que ahora se verán forzados a tomar decisiones en cuanto a la composición de la cartera, tasas de interés activas y pasivas y colocación de títulos valores en moneda nacional.
- Para el sistema financiero informal las medidas implican una mayor unificación del sistema financiero nacional, al poner el Banco Central en condiciones de mayor igualdad al sector financiero formal (SBN) en relación con el sector financiero informal (no controlado).

¿Adónde ir de aquí? ¿Cuáles serían las próximas etapas? Siempre es peligroso hacer pronósticos, mirar la bola de cristal es arriesgado, ya que el futuro es incierto por definición. Es indispensable, sin embargo, tener algún lineamiento aunque general, alguna orientación aunque imprecisa, para transmitir a los agentes económicos el derrotero que se desea seguir y así saber por dónde anda la procesión. Así, en el futuro inmediato:

- El Banco Central tendrá que aprender a manejar su política monetaria con otros instrumentos. Concretamente tendrá que hacer un uso más frecuente de la política de encajes y de la colocación de bonos de estabilización. Su enfoque será más de carácter macroeconómico y menos de naturaleza microeconómica.
- Los bancos comerciales vivirán con mayor libertad y deberán, primero aprender el uso cotidiano de instrumentos, como las tasas activas y pasivas de interés; segundo, tomar la iniciativa en el mercado de capitales; tercero, vigilar celosamente el comportamiento de sus recuperaciones; y cuarto, analizar el riesgo que representa el cliente como un todo, más que las solicitudes individuales de crédito en sí mismas. Tendrán que estar preparados para aceptar simultáneamente un control monetario de carácter general más fuerte y, a la vez, un menor control crediticio pormenorizado de parte del Instituto Emisor. Así, la acción del Banco Central debe verse poco, pero debe hacerse sentir sin tardanza ni titubeo.
- El sector financiero informal, por su parte, tendrá que estar preparado a enfrentar una mayor competencia de parte del SBN.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Es conveniente terminar con un resumen de los puntos más sobresalientes y significativos:

- El Banco Central debe centrar su preocupación en el control de la base monetaria y menos en el del cuasidinero.
- El Banco Central debe simplificar sus objetivos, poner así más atención a la política monetaria macroeconómica y menos a la política crediticia microeconómica.
- El Banco Central debe tratar de no discriminar a los bancos comerciales, estatales y privados, frente al sector financiero informal (no controlado). Debe, en efecto, buscarse la integración y unificación del sector financiero controlado (SBN) con el sector financiero informal para constituir así un verdadero sistema financiero nacional.
- El Banco Central debe tratar de no poner tanto énfasis en ciertos instrumentos de política monetaria (topes selectivos de cartera, límites cuantitativos de crédito, fijación de tasas de interés) sino en otros (enca-

jes, bonos de estabilización, pasivos en moneda extranjera). Lo cual no significa que el Banco Central no puede utilizar de nuevo los instrumentos tradicionales, si las circunstancias lo llegaran a aconsejar.

- Dar más flexibilidad a los bancos comerciales, no significa, como se ha querido sugerir, entronizar las sacrosantas fuerzas del mercado a la hora de asignar el crédito y de determinar su costo (tasa de interés). En efecto, aun si el banco Central fijara toques selectivos de cartera, podría hacerlo siguiendo los dictados de la demanda y la oferta; y, de otra parte, nada obliga a los bancos comerciales, al asignar el crédito y determinar su costo, hacerlo de acuerdo con las normas del mercado. Así, aplicar o no las reglas del mercado no depende de que sea el Banco Central o sean los bancos comerciales las entidades que asignen el crédito y fijen las tasas de interés.
- Los bancos comerciales deberán prepararse para tomar ellos mismos las riendas de las decisiones más importantes relativas a la asignación de recursos crediticios, a la composición de la cartera y a las tasas de interés activas y pasivas. Para ello deberán poner más y más atención a la evaluación global de los clientes, más que a las de las solicitudes de crédito individuales. Asimismo, la programación financiera adquirirá una gran relevancia para cada uno de los bancos. Solo así podrán adaptarse con rapidez a la situación siempre cambiante, debido, entre otros motivos, a los ajustes que el Banco Central haga a su política monetaria.
- Es evidente la estrecha relación entre la reforma del sistema financiero nacional y otros aspectos de la política económica, fiscal, cambiaria, salarial y de proteccionismo arancelario. Debe tenerse presente que la mejor política para mejorar el sistema financiero nacional bien podría naufragar si existieran contradicciones importantes en la política económica general.

BIBLIOGRAFIA

- Anand G. Chandavarkar, *The Informal Financial Sector In Developing Countries: Analysis, Evidence and Policy Implications*, IMF, DM/86/13, mini, feb. 1986.
- Banco Central de Costa Rica, *Programa Monetario y Crediticio para 1985*, Documento del Departamento Monetario.
- Banco Mundial, *Financial Intermediation Policy Paper*, Industry Department, mini, jul. 1985.
- Fondo Monetario Internacional, *Interest Rate Policy in Developing Countries*, IMF, Occasional Paper 22, 1983.
- Guillermo González T., *Los topes selectivos de cartera como instrumento de política monetaria. La experiencia de Costa Rica*, Ensayos, CEMLA, 1964.
- Claudio González Vega, Marco A. González y Ronulfo Jiménez, *¿Cuánto cuesta un préstamo agropecuario? Características de la oferta de crédito y costos de endeudamiento en Costa Rica*, Academia de Centro América, 1984.
- Claudio González Vega: "Cheap Agricultural Credit: Redistribution in Reverse" en D.W. Adams, D.H. Graham and J. D. Von Pischke, *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Westview Press, 1984.
- Claudio González Vega: "Arguments for Interest Rate Reform" en J. D. Von Pischke, D. Adams and C. Donald, *Rural Financial Markets in Developing Countries*, The Johns Hopkins University Press 1983.
- James A. Hanson and Craig R. Neal, *Interest Rate Policies in Selected Developing Countries 1970-1982*, World Bank Staff Working Papers, Number 753, 1985.
- Eduardo Lizano: "El Subsidio de las tasas de interés en el sector agropecuario y la distribución del ingreso" en Eduardo Lizano, *Agricultura y Desarrollo Económico*, UNED, 1980.
- Robert C. Vogel: "The Effect of Subsidized Agricultural Credit on Income Distribution in Costa Rica" en D.W. Graham and J. D. Von Pischke, *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Westview Press, 1984.

3. LA JARANA SIEMPRE SALE A LA CARA, LAS PERDIDAS DEL BANCO CENTRAL¹

Debo confesar que uno de los temas que desconocía al entrar al cuarto piso del Banco Central de Costa Rica, y al cual con frecuencia no se le da la debida importancia, es el de las pérdidas del Instituto Emisor. Con el tiempo ha resultado ser para mí uno de los de mayor trascendencia. Solo gracias a la paciencia y a la insistencia de Félix Delgado, al fin, después de muchas conversaciones, he podido llegar a percibir cabalmente la trascendencia del tema para el funcionamiento del Banco Central y de la economía nacional. Creo que ha llegado el momento de plantear el tema con toda crudeza ante la opinión pública y de hacer conciencia entre los grupos responsables. El problema es complejo, las consecuencias graves y las soluciones dolorosas. Pero encarar el problema es una responsabilidad ineludible del Banco Central y de todos los costarricenses.

No se cansaba de repetir, una y otra vez, don Jaime Solera que, en asuntos monetarios, la jarana siempre sale a la cara. En efecto, las decisiones monetarias siempre tienen efectos y consecuencias inevitables. Y esto, en general, más pronto que tarde. Es más, los resultados de las medidas monetarias no afectan solo al Instituto Emisor, sino que, las más de las veces, inciden también, y en especial, en el nivel de vida y repercuten en la situación económica de toda la población. Las pérdidas del Banco Central acarrearán hoy al país serias consecuencias, resultado de la euforia de ayer. No queda más que reconocer la cuenta y pagar el costo del exceso de la emisión monetaria, el gasto público y del endeudamiento externo.

¹ Inédito, abril 1986. La colaboración de Miguel Loría y William Calvo, del Departamento Monetario, ha sido muy valiosa, tanto en la recopilación de la información como en la aclaración de los aspectos conceptuales. Ellos han preparado un estudio sobre el mismo tema intitulado Crisis Económica y Resultado Financiero del Banco Central, el cual será publicado próximamente en la serie "Comentarios sobre Asuntos Económicos". Además, Rodrigo Bolaños y Félix Delgado escribieron sendas notas sobre un primer borrador de este trabajo, las cuales fueron muy útiles para mejorarlo. Todos los errores que aún subsisten son responsabilidad exclusiva del autor.

Estas notas tienen el propósito de abordar el tema de las pérdidas del Banco Central. Específicamente se trata de aclarar las siguientes preguntas:

¿Cuál es la situación actual?

¿Por qué se presentó esta situación?

¿Cuáles son las consecuencias?

¿Qué se ha hecho y que se puede hacer?

¿CUAL ES LA SITUACION ACTUAL?

Es conveniente empezar por el principio. ¿Por qué tiene pérdidas el Banco Central? La respuesta es sencilla: debido a que sus egresos son mayores que sus ingresos. ¿Cuáles son los gastos y cuáles las entradas del Instituto Emisor? En el cuadro No. 2 se encuentra un listado de los ingresos y en el No. 3 de los egresos, ambos son para el año 1985 y tienen un carácter preliminar.

El Banco Central recibe entradas por diversos conceptos:

- Los intereses que cobra a los bancos por varias razones:
 - Créditos de desarrollo que el Instituto Emisor ha contratado, por ejemplo, con el Banco Mundial, el BID o la AID y que luego tras-pasa a los bancos comerciales para que éstos a su vez los canalicen a sus clientes (1. 2, 1. 3).
 - Préstamos que el Banco Central ha concedido a los bancos comerciales con el propósito de hacer frente a sus problemas de liquidez, estos recursos pueden tener el carácter de redescuento o de préstamos directos (1.1).
- Los intereses que el Banco Central cobra a otras instituciones nacionales, como el CNP (1.4) y CODESA (1.6), por préstamos concedidos a ellas.
- Los intereses que el Banco Central obtiene por concepto de renegociación de la deuda externa. De acuerdo con esta renegociación el Banco Central se hizo cargo, ante los acreedores externos, de las deudas del Gobierno y de otras instituciones del sector público, incluyendo los bancos comerciales estatales. A la vez, el Gobierno y las demás instituciones son deudores del Banco Central. De donde se sigue que el Instituto Emisor debe pagar intereses por este concepto pero también percibe intereses (1.8).

- Los intereses recibidos por la deuda de los países centroamericanos, originados en el saldo del comercio intrarregional (1.10).
- Los intereses obtenidos de las colocaciones en el exterior de las reservas monetarias internacionales del Banco Central (1.5, 1.9).
- Los intereses provenientes de depósitos en colones en el BCIE y préstamos a bancos privados (1.7).
- Las comisiones de variada naturaleza que el Banco Central cobra por realizar diversas transacciones (2.1 y 2.2).
- El cobro del diferencial cambiario en las operaciones de compra-venta de divisas (3).
- La participación del Banco Central en la distribución del fondo de pérdidas cambiarias (4) ¹.

En relación con los gastos, los rubros principales son los siguientes:

- Los gastos de administración del Banco Central (5).
- Los intereses sobre la deuda externa corriente del Banco Central (6.1), deuda externa refinanciada del Banco Central (6.2) y deuda externa refinanciada del Gobierno y otras instituciones (6.3).
- Los intereses sobre los depósitos en moneda extranjera en el SBN (6.4).
- Los intereses que el Banco Central debe pagar por concepto de los bonos de estabilización en circulación (6.5, 6.6).
- Otros intereses a pagar (6.7).

1. El Fondo de Pérdidas Cambiarias fue creado por la Junta Directiva del Banco Central en el mes de noviembre de 1982. El fondo se alimenta de una comisión del uno y medio por ciento sobre los créditos concedidos por el SBN y del 50 por ciento de la diferencia entre los tipos de cambio de compra y de venta de divisas. El propósito del fondo es ayudar a los bancos comerciales estatales y al Banco Central a cubrir las pérdidas cambiarias originadas en la devaluación monetaria. El Banco Central recibe el 35 por ciento del monto recaudado.

Cuadro 2. INGRESOS DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA
(Estimación preliminar, año 1985)

| CONCEPTO | | MILLONES DE COLONES | % |
|----------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------|
| 1. | <u>INTERESES GANADOS</u> | <u>5.969</u> | <u>91,0</u> |
| 1.1 | Redescuentos | 16 | ----- |
| 1.2 | Préstamos a bancos con recursos externos | 785 | 12,0 |
| 1.3 | Préstamos a bancos con recursos internos | 263 | 4,0 |
| 1.4 | Préstamos a instituciones estabilizadoras de precios y otros ¹ | 212 | 3,2 |
| 1.5 | Inversiones en bancos del exterior | 241 | 3,7 |
| 1.6 | Valores mobiliarios ² | 777 | 11,9 |
| 1.7 | Otros intereses ³ | 173 | 2,6 |
| 1.8 | Renegociación de deuda de otras instituciones ⁴ | 1.837 | 28,1 |
| 1.9 | Crédito Revolutivo ⁵ | 500 | 7,6 |
| 1.10 | Por Deuda centroamericana | 1.165 | 17,8 |
| 2. | <u>COMISIONES GANADAS</u> | <u>110</u> | <u>2,0</u> |
| 2.1 | Por servicios bancarios | 51 | 1,0 |
| 2.2 | Por servicios al Gobierno | 59 | 1,0 |
| 3. | <u>UTILIDADES POR OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA</u> | <u>172</u> | <u>1,6</u> |
| 4. | <u>TRASPASO FONDO PERDIDAS CAMBIARIAS</u> | <u>292</u> | <u>4,4</u> |
| | TOTAL | <u>6.543</u> | <u>100,0</u> |

FUENTE: Miguel Loría y William Calvo, op. cit.

1. Se refiere a créditos al Consejo Nacional de Producción (CNP) y a la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA).
2. Básicamente, bonos fiscales y bonos de CODESA.
3. Incluye préstamos compensatorios del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y préstamos a bancos privados.
4. Incluye vencimientos de deuda externa correspondientes a 1983 y 1984.
5. Intereses percibidos sobre recursos no usados del financiamiento recibido para el pago de importaciones (crédito revolutivo). Incluye además un incremento de 0,5 % de comisión sobre préstamos renegociados.

Es importante constatar que, tanto en lo que hace a los ingresos como a los gastos, el rubro de mayor importancia se refiere a los intereses devengados y a los intereses pagados, los demás rubros no son en realidad de mucha trascendencia.

Como puede observarse en el cuadro No. 4, el problema fundamental de las pérdidas del Banco Central tiene el origen en sus transacciones en divisas, ya que las transacciones en moneda local le dejan un excedente de aproximadamente 23,1 millones de dólares al año a un tipo de cambio de 55 colones por dólar. En cambio, las transacciones en moneda extranjera le acarrear un faltante de 157,1 millones, de manera que la pérdida neta en divisas es de 134,0 millones. De donde se sigue que el Banco Central tiene que estimar anualmente un monto semejante para cubrir sus pérdidas. Esta apreciable cantidad de divisas puede venir de diferentes fuentes: las exportaciones, el endeudamiento externo o las donaciones.

Cuadro 3. EGRESOS DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA
(Estimación preliminar, año 1985)

| CONCEPTO | MILLONES DE COLONES | % |
|---------------------------------------------------|---------------------|--------------|
| 5. Gastos de Administración | 820 | 5,9 |
| 6. Intereses Pagados | 13.096 | 94,1 |
| 6.1 Deuda externa costarricense del BCCR | 6.854 | 49,3 |
| 6.3 Deuda externa refinanciada del Sector Público | 1.988 | 14,3 |
| 6.4 Sobre depósitos a plazo en moneda extranjera | 910 | 6,5 |
| 6.5 Sobre Bonos Estabilización Monetaria | 1.372 | 9,9 |
| 6.6 Sobre Bonos AID | 860 | 6,2 |
| 6.7 Otros Intereses | 316 | 2,3 |
| TOTAL | 13.916 | 100,0 |

FUENTE: Miguel Loría y William Calvo, *op. cit.*

Cuadro 4. TRANSACCIONES DEL BANCO CENTRAL POR TIPO DE MONEDA, 1985.
(Millones de colones)

| CONCEPTO | TRANSACCIONES EN COLONES | TRANSACCIONES EN DIVISAS | TOTAL EN COLONES |
|---------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| Ingresos | 4.637 | 1.906 (\$34,7) | 6.543 |
| Egresos | 3.368 | 10.548 (\$191,8) | 13.916 |
| Excedente o pérdida | 1.269 (\$23.1) | -8.642 (\$157,1) | -7.373 (\$134) |

FUENTE: Cuadro 1 y cuadro 2

En los últimos años se nota una clara tendencia de las pérdidas del Banco Central a aumentar, como puede apreciarse en el cuadro No. 5.

Cuadro 5. PERDIDAS DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, 1981-1985
(Miles de millones de colones)

| AÑO | MONTO DE LAS PERDIDAS | RELACION PORCENTAL CON EL DEFICIT SECTOR PÚBLICO | RELACION CON EL PIB |
|------|-----------------------|--------------------------------------------------|---------------------|
| 1981 | 2.855 | 131,1 | 5,0 |
| 1982 | 5.460 | 224,6 | 5,6 |
| 1983 | 6.336 | 158,2 | 4,9 |
| 1984 | 6.982 | 98,8 | 4,4 |
| 1985 | 7.373 | | |

FUENTE: Miguel Loría y William Calvo, op. cit.

La gravedad del problema se pone en evidencia desde dos puntos de vista:

- Las pérdidas del Banco Central ya han llegado a constituir el principal problema de las finanzas públicas del país. Sus pérdidas representan, al menos, el 75 por ciento del déficit consolidado de todo el sector público (Gobierno, instituciones públicas y Banco Central).

- Las pérdidas del Banco Central tienden a aumentar en el transcurso del tiempo, ya que, conforme se amortice la deuda externa, las pérdidas cambiarias, hoy contabilizadas, tendrán que pagarse efectivamente. De ahí la urgencia de adoptar las medidas del caso para poner coto a este problema ¹.

Vale la pena aclarar este problema. El Banco Central ha asumido el riesgo cambiario por su propia deuda externa. Una parte de ésta ha sido transferida a la vez, en forma de préstamos, a los bancos comerciales, pero en colones. De manera que los bancos comerciales devolverán al Banco Central el mismo monto de colones que recibieron. El Instituto Emisor son embargo, tendrá que desembolsar una suma mayor al adquirir las divisas necesarias para pagar los intereses y amortizar el préstamo. La pérdida cambiaria evidentemente, es la diferencia entre el tipo de cambio vigente cuando ingresaron las divisas al Banco Central y el tipo de cambio vigente el día en que se hagan los pagos (intereses y amortización). Así, conforme se devalúa el colón, más elevadas serán las pérdidas del Banco Central. La práctica contable consiste en que con cada devaluación se aumenta el monto de sus pasivos ².

La estimación de las pérdidas del Banco Central no deja de plantear algunos problemas conceptuales. Esto es necesario dilucidarlo. Cuatro de ellos revisten especial trascendencia.

- ¿Por qué el Banco Central tiene pérdidas (7.373 millones de colones en 1985) pero sus estados financieros anuales muestran simultáneamente, ganancias (591 millones de colones en 1985)? Esto se debe a que el artículo 14 de la Ley Orgánica del Banco Central permite excluir de sus egresos algunas partidas muy significativas. Tal el caso de las pérdidas originadas en la devaluación del colón.

- Es necesario distinguir entre las transacciones contables y las efectivas. Las operaciones contables reflejan la devaluación o revaluación de los activos y pasivos en moneda extranjera, consecuencia de las modificaciones del tipo de cambio. Estas operaciones contables llegan a ser

1. Debe observarse primero que, antes de 1981 las pérdidas del Banco Central no tenían mucha importancia, así por ejemplo en el período 1978-1980 el promedio anual de las pérdidas no sobrepasó los 45 millones de colones y segundo que las pérdidas de los años 1980 y 1981 no son representativas por cuanto en esos años se contabilizaron los efectos de la gran devaluación que experimentó el colón.
2. La deuda externa renegociada del Gobierno e instituciones públicas no ocasiona pérdidas adicionales al Banco Central, porque, cada vez que se devalúa el colón, el Banco Central ajusta sus activos en colones, de manera que el riesgo cambiario corre por cuenta del deudor original, o sea, el Gobierno y las instituciones públicas.

transacciones efectivas solo cuando los gastos o los ingresos efectivamente se realizan. Mientras tanto se trata de asientos contables. Representan en realidad pérdidas potenciales o futuras, una verdadera hipoteca para el Banco Central, cuyo pago dependerá de las condiciones de la renegociación de la deuda externa.

- Debe también hacerse la diferencia entre los ingresos y los egresos que implican movimientos de efectivo y los que no. Así por ejemplo, los intereses que el Banco Central cobra a CODESA y los que paga a la AID por sus depósitos son entradas y salidas que no inciden en el medio circulante. La primera, porque no disminuye los medios de pago en manos del público, y la segunda, porque, mientras la AID no use los intereses, no los aumenta tampoco. Desde el punto de vista monetario, lo que realmente interesa al Banco Central son aquellos gastos e ingresos que sí afectan el nivel del medio circulante y la demanda efectiva.
- Finalmente, debe mencionarse el caso de los ingresos que el Banco Central recibe por concepto de donaciones, transferencias o ingresos de capital. El tratamiento que se dé a entradas de esta naturaleza puede ser diverso. En efecto, pueden considerarse, en primer lugar, como un aumento del patrimonio. En este caso se registraría en el balance de situación. Los ingresos del Instituto Emisor se afectarían solo en el monto de los intereses que obtendría si prestara esos recursos. En segundo lugar, estas entradas podrían registrarse como un producto extraordinario o como ingresos destinados a la amortización de gastos. En este caso se llevarían al estado de resultados, con lo cual sí afectarían directamente los ingresos y, por ende, las pérdidas del respectivo año.

Las observaciones anteriores ponen en evidencia la necesidad, primero, de aclarar el concepto de las pérdidas del Banco Central y, segundo, de mantener los ojos bien abiertos tanto sobre las pérdidas "monetarias", que afectan la demanda efectiva de manera inmediata, como sobre las pérdidas "contables" que ponen en evidencia las hipotecas a cargo del Banco Central y, por consiguiente, determinan las pérdidas en el mediano plazo.

Además de las pérdidas "monetarias" y de las "contables", deben tomarse en cuenta, como ha insistido Rodrigo Bolaños, aquellas otras de carácter "económico". Estas se refieren en esencia a los subsidios implícitos que el Banco Central concede (equivalen a costos adicionales) y los ingresos implícitos que él recibe. Pueden mencionarse los siguientes ejemplos: (i) el Banco Central no recibe el interés de mercado por los créditos que otorga al CNP, a CODESA y al Gobierno; (ii) el Instituto

Emisor no paga el interés de mercado por el uso que hace de los recursos de los bancos comerciales (encaje), del Gobierno (depósitos en el Banco Central) y del público (depósitos previos de los importadores); y (iii) el Banco Central recibe un ingreso implícito al poder utilizar la base monetaria sin pagar tasa de interés alguna.

Estos subsidios e ingresos implícitos tienen importantes consecuencias económicas originadas en el costo de oportunidad de ingentes recursos financieros. Ello incide, a la vez, en variables económicas como el ahorro y la inversión, privados y públicos. El análisis económico de dichos subsidios e ingresos debería poner de relieve las verdaderas magnitudes y los efectos de este problema. No hacerlo así equivaldría a pasar por alto aspectos significativos del tema de las pérdidas del Banco Central.

¿POR QUE SE PRESENTO ESTA SITUACION?

La situación calamitosa en que se encuentran las finanzas del Banco Central, debido a sus ingentes pérdidas y a la tendencia creciente de éstas, se debe, en esencia, a la política económica que se adoptó para encarar los acontecimientos a partir de 1978.

La crisis económica internacional se caracterizó tanto por la inflación como por el estancamiento que aquejaron severamente a las economías altamente desarrolladas. Los embates de la crisis, la "estagflación" (estancamiento e inflación simultáneas) internacional, como se dio en llamarla, golpeó fuertemente y de lleno a una economía tan pequeña y abierta como Costa Rica. Esto se puso de manifiesto desde diversos puntos de vista: el incremento en el precio del petróleo, el empeoramiento de los términos de intercambio, el aumento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, el proteccionismo acentuado del mundo desarrollado. La crisis, en sus diferentes manifestaciones (monetarias, financieras y comerciales), afectó severamente la economía nacional. Esta crisis empobreció inevitablemente al país.

Sin embargo, la política económica que se adoptó en vez de aliviar la situación, la empeoró. No quiso aceptarse el empobrecimiento de país, como debió haberse hecho. No se buscaron las medidas: (i) para distribuir equitativamente la disminución del nivel de vida y perjudicar lo menos posible a los grupos sociales de menores ingresos, y (ii) para utilizar los recursos disponibles, incluyendo los provenientes del endeudamiento externo, para aumentar las inversiones, promover el crecimiento de la producción e incrementar el excedente exportable. De haberse actuado de esta manera, hubiera podido neutralizarse los efectos y compensarse, en gran medida, las consecuencias de la crisis. Pero se actuó de modo diferente. En vez de hacerse frente a la situación y to-

mar el toro por los cuernos, se trató de evitar la realidad y posponer los ajustes que se imponían. En efecto, se utilizó el endeudamiento externo al máximo, pero no para aumentar las inversiones y las exportaciones, sino con el propósito de mantener artificialmente el nivel de vida, es decir, el consumo nacional y las importaciones.

Esta política forzó al Banco Central a participar activamente en el acelerado proceso de endeudamiento externo y a proceder a una cuantiosa emisión monetaria.

- El Banco Central aumentó su deuda externa con dos fines: (i) disponer de divisas para pagar el monto creciente de las importaciones y evitar así el descalabro de la balanza de pagos y, (ii) financiar parcialmente el déficit público, cada vez mayor, del Gobierno y de las instituciones públicas, en especial CODESA. El Instituto Emisor echó mano a una diversidad de procedimientos para obtener los recursos financieros del extranjero: préstamos directos, con los bancos comerciales, colocación de bonos ("floating rates notes") en los mercados financieros internacionales, atracción de depósitos a plazo en divisas mediante el pago de tasas de interés subsidiadas, emisión de certificados de depósitos en dólares (CD) para compensar a los importadores nacionales los pagos que habían hecho al exterior. Ahora bien, en todos estos casos, el Banco Central aumentaba sustancialmente sus egresos por concepto del pago de intereses.
- Por otra parte, el Banco Central incrementó también, en forma acelerada, la emisión monetaria. Esto, por diversos motivos.
 - i) La concesión de crédito al Gobierno y a las instituciones públicas para hacer frente a su creciente déficit;
 - ii) La venta de divisas a un precio inferior al de compra, por ejemplo, el suministro de divisas a RECOPE a fin de mantener inalterado el precio de los combustibles y del transporte.
 - iii) El pago de las exportaciones nacionales al Mercado Común Centroamericano, a pesar de que varios de los países miembros no cancelaban los saldos del comercio intracentroamericano conforme a las normas del convenio de la Cámara de Compensación Centroamericana.
- Además, ante las presiones sobre la balanza de pagos y la creciente emisión monetaria, el Banco Central se vio compelido a adoptar medidas para reducir la liquidez. Se tomaron varias disposiciones: sobretasas temporales a las importaciones, depósitos previos a las importaciones, aumento del encaje mínimo legal, pero todo ello resultó insuficiente. El Instituto Emisor tuvo que aumentar la colocación de sus bonos de

estabilización monetaria. Esto contribuyó a restringir la liquidez, pero, a la vez, aumentó los egresos del Banco Central por concepto de intereses.

Así, si el Gobierno y las instituciones públicas no hubieran recurrido al Banco Central para financiar sus déficit y si los recursos provenientes de la deuda externa se hubieran canalizado al aumento de las inversiones y del excedente exportable, en vez de incrementar el consumo y las importaciones, otro gallo hubiera cantado. La situación de las finanzas públicas y de las pérdidas del Banco Central no sería tan lamentable como lo es hoy en día, y la economía del país no habría sufrido las serias consecuencias a que se vio enfrentada, ni experimentado la profunda desorganización a que se vio sometida (disminución drástica de la producción, inflación, devaluación y desempleo galopante).

¿CUALES SON LAS CONSECUENCIAS?

Las pérdidas del Banco Central significan que el Instituto Emisor entrega una suma de colones y divisas mayor que la que él recibe en un período dado: un año, por ejemplo. En otras palabras, al incurrir en pérdidas, el Banco Central aumenta el circulante en poder del público, incrementa el poder de compra y la demanda efectiva de la comunidad. Cuando obtiene ganancias, los reduce.

Ahora bien, el Banco Central tiene ingresos y egresos en colones y en divisas. Cuando tiene pérdidas, ello implica una de dos cosas: las salidas, tanto en la moneda nacional como en divisas, sobrepasan el monto correspondiente de las entradas o bien, las pérdidas ocasionadas por las transacciones en alguna de las monedas es mayor que el excedente que puede obtener en las transacciones en la otra moneda.

Por ello, es importante hacer la diferencia entre los pagos del Banco Central en moneda nacional y los otros que realiza en divisas. Cuando tiene pérdidas en ambos tipos de moneda, entonces aumenta el poder de compra tanto en la comunidad nacional como en el exterior (siempre que las divisas no se cambien por moneda nacional). Pero, como se indicó, también podría tener pérdidas en colones y excedentes en divisas o viceversa. Las consecuencias son diferentes según cual sea el caso. Cuando el Banco Central tiene pérdidas en moneda nacional, la demanda interna se expande e indirectamente también los requerimientos de divisas, por parte especialmente del sector privado, para pagar las importaciones adicionales determinadas por la propensión a importar y por el componente importado de la producción nacional, o bien para hacer inversiones en el extranjero, ya sea por razones de rentabilidad o de seguridad política (fuga de capitales).

Así, podrían distinguirse cuatro casos diferentes:

- Superávit o excedente en las transacciones en ambos tipos de moneda; en este caso, el Banco Central absorbería medios de pago en colones y acumularía divisas (reservas monetarias internacionales).¹
- Pérdidas en las transacciones en ambos tipos de moneda; en este caso el Banco Central tendría que hacer una transferencia de divisas y, además, expandiría la demanda efectiva nacional al aumentar la emisión monetaria.
- Pérdidas en las transacciones en divisas y excedentes en las de moneda nacional; lo primero significa que el Banco Central haría una transferencia neta de divisas, lo cual acarrearía una expansión monetaria y un aumento de la demanda nacional; lo segundo significa que el Banco Central absorbería colones, restringiendo así la demanda nacional.
- Excedente en las transacciones en divisas y pérdidas en las de moneda nacional; en este caso, el Banco Central expandiría la demanda nacional y dispondría de una mayor cantidad de divisas.

El resultado final de los casos tercero y cuarto depende de si el Banco Central, en definitiva, tiene pérdidas netas o un excedente neto.

Frente a las pérdidas, ¿qué podría hacer el Banco Central? Se podría transitar tres caminos diferentes:

- Emitir colones para cubrir las pérdidas;
- Emitir colones para cubrir las pérdidas y, simultáneamente, adoptar medidas compensatorias para contrarrestar los efectos del incremento de la emisión monetaria;
- Tratar de reducir las pérdidas, ya sea mediante el aumento de los ingresos, la disminución de los egresos o una combinación de ambas medidas.

El procedimiento y las consecuencias de cada opción son diferentes. Por ello es necesario examinarlas por separado.

1. Obsérvese que la acumulación de reservas monetarias internacionales puede ocasionar una expansión de los medios de pago, dependiendo de si el Banco Central tuvo que emitir colones para obtenerlas (exportaciones, inversiones extranjeras) o no (donaciones no monetizables).

Si el Banco Central echa mano a la emisión monetaria para cubrir sus pérdidas, las consecuencias son claras.

Primero, al incrementar los medios de pago, la demanda nacional aumentaría. Este aumento presionaría los precios internos, cuya elevación dependería de la elasticidad de la oferta global determinada a la vez por la capacidad ociosa disponible, el desempleo existente y la situación de las reservas monetarias internacionales. Cuanto más elevadas sean estas tres variables, menor será el impacto en el nivel de precios internos y viceversa. Segundo, la expansión de la demanda interna aumentará los requerimientos de divisas. Esto, por varios motivos: (i) una parte de los bienes cuya demanda aumenta son importados; (ii) el aumento de la producción nacional, para hacer frente a la expansión de la demanda nacional, necesita importaciones adicionales (materias primas, bienes intermedios, combustibles): la cuantía de las importaciones adicionales depende del coeficiente del componente importado de la producción nacional; y (iii) una parte de los medios de pago emitidos por el Banco Central serán cambiados por divisas para ser transferidas al extranjero.

Segundo, el Banco Central también tendría que emitir moneda nacional para adquirir divisas y así cubrir sus deudas en el exterior. Esta decisión reduciría la disponibilidad de divisas en el país, con lo cual se generaría una presión sobre la balanza de pagos, la cual, a su vez, podría desembocar en modificaciones del tipo de cambio o en la adopción de medidas para restringir los pagos al exterior.

Saltan a la vista los perjuicios que causaría el Banco Central a la economía nacional, si optara simplemente por emitir moneda nacional para hacer frente a sus pérdidas: inflación y devaluación.

¿Por qué las pérdidas del Banco Central se consideran parte del déficit consolidado del sector público (DCSP)? La respuesta no es difícil. En efecto, así como el déficit (diferencia entre ingresos y egresos) del Gobierno Central, del ICE o de la CCSS forman parte del DCSP, igual sucede con las pérdidas del Banco Central. Sin embargo, en lo que respecta al Banco Central, la situación es peor. Ante un déficit del Gobierno o de las otras instituciones públicas deben adoptarse medidas para financiar ese déficit. Es posible aumentar tarifas o impuestos, endeudarse directamente (venta de bonos) o indirectamente (posponiendo pagos o aumentando la deuda flotante). Obsérvese que estos procedimientos permiten un financiamiento "sano" del déficit: se trata de trasladar poder de compra y medios de pago al ente que necesita cubrir su déficit, no existe creación de nuevo poder de compra ¹. En cambio, cuando

1. Esto no significa que no puedan darse efectos negativos debido a un posible "estrujamiento" (crowding out) y sus consecuencias en la tasa de interés, los costos financieros y el desestímulo a nuevas inversiones.

se trata del Banco Central, la situación cambia radicalmente. El Instituto Emisor, como su nombre lo indica, tiene capacidad legal para emitir dinero. El Banco Central sí puede, contrariamente a las demás entidades públicas, financiar sus pérdidas mediante la emisión monetaria con la consiguiente creación de medios de pagos adicionales y el aumento de la demanda nacional. De ahí entonces la gran responsabilidad que debe mostrar el Banco Central en el manejo de los instrumentos encomendados a su cuidado y el perjuicio marcado que puede causar a toda la comunidad si no cumple su cometido a cabalidad. No debe entonces sorprender el gran énfasis que ha de ponerse en la necesidad de solucionar a la mayor brevedad este problema de las pérdidas del Banco Central.

Como se indicó anteriormente, puede seguirse un segundo camino, a saber: tomar medidas para contrarrestar y neutralizar los efectos de la emisión monetaria hecha por el Banco Central con el propósito de cubrir sus pérdidas. ¿En qué consistiría esta política compensatoria? En esencia, el Instituto Emisor trataría de restringir la cantidad de medios de pago y de reducir los requerimientos de divisas en la misma proporción en que aumentarían, como consecuencia de la emisión monetaria hecha para hacer frente a sus pérdidas. ¿Cuáles serían las medidas que podría adoptar el Banco Central? Varias son las posibilidades, a saber:

- De manera directa, por ejemplo: vender bonos de estabilización o establecer depósitos previos a las importaciones.
- De manera indirecta, por ejemplo, elevar el encaje mínimo legal, restringir la política crediticia, con la cual se reduce la capacidad de los bancos comerciales de hacer préstamos al público.
- Obtener divisas (préstamos en el extranjero, posposición de pagos al exterior, disminución de las reservas monetarias internacionales) para compensar la salida de moneda extranjera que conlleva sus pérdidas.
- Reducir los préstamos a las instituciones que tienen acceso al Banco Central como los bancos comerciales, CODESA y el CNP.

Estas diversas medidas tienen importantes efectos que es conveniente señalar:

- Algunas de ellas, a la vez que absorben medios de pago, aumentan los egresos del Banco Central y, por ende, ocasionan pérdidas adicionales. Tal es el caso de las colocaciones de bonos de estabilización o de la

obtención de préstamos en el extranjero. Con estas medidas, en efecto, se trata de pagar las pérdidas del Banco Central con nuevos préstamos, ya sea en moneda nacional o en divisas. La consecuencia de esta política podría ser un aumento explosivo de la deuda del Banco Central. En definitiva, esto dependerá de factores tales como las condiciones (interés y plazo) del endeudamiento, el monto anual en que aumentaría la deuda del Banco Central y el crecimiento de la economía, el cual determinaría el comportamiento de las otras fuentes de ingresos y egresos del Banco Central.

- Los bancos comerciales verían reducidas tanto su capacidad (aumento de encaje) como su posibilidad (restricción del programa de crédito) de prestar al público, lo que podría perjudicar el normal desenvolvimiento de la economía nacional.
- El margen de maniobra del Banco Central para utilizar los instrumentos de política monetaria, a fin de cumplir sus tareas, se reduciría. En efecto, al tener que colocar bonos de estabilización o aumentar el encaje para hacer frente a sus pérdidas, el Banco Central pierde, parcialmente, la posibilidad de utilizar estos instrumentos con propósitos de estabilidad financiera o de desarrollo económico.
- El Banco Central no podría tampoco canalizar los recursos externos disponibles para promover el desarrollo económico del país, ya que tendría que utilizarlos para pagar su deuda externa.

Se observa, pues, cómo este segundo camino, neutralizar la emisión del Instituto Emisor para cubrir sus pérdidas, también presenta efectos perjudiciales: se puede evitar la inflación y la devaluación de la primera opción, pero se crean nuevos problemas. En efecto, la política del Banco Central, en vez de promover el desarrollo económico, se transforma en un obstáculo. Una parte sustancial de las divisas disponibles ya sea provenientes de las exportaciones o del endeudamiento externo, deben dedicarse a pagar sus deudas, y una porción apreciable del ahorro financiero nacional también debe ser absorbida por el Banco Central para pagar sus pérdidas¹. Divisas y ahorro financiero, que en

1. Obsérvese que el efecto negativo sobre el resto de la economía tiene que ver no solo con la disponibilidad de ahorro financiero nacional, sino también con su costo. En efecto, la competencia del Banco Central en el mercado financiero por esos recursos presiona la tasa de interés y la aumenta, lo cual tiene efectos negativos en la inversión privada y en los costos financieros en general.

otras circunstancias podrían destinarse a promover la reactivación de la producción nacional y a financiar el crecimiento económico del país.

El tercer camino señalado anteriormente consiste en atacar el problema de las pérdidas del Banco Central en su raíz, es decir, reduciéndolas. Esto, a su vez, podría lograrse, ya sea gracias a la disminución de los egresos del Instituto Emisor, al incremento de sus ingresos, o bien a una combinación de ambas medidas.

● En cuanto a la disminución de los gastos, pueden enumerarse los siguientes rubros:

- Reducción de las tasas de interés de la moneda extranjera. Esto puede deberse, primero, a una renegociación de la deuda externa o, segundo, a una disminución de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. En este caso, los egresos del Banco Central se reducirían por menores pagos de intereses sobre la deuda externa y sobre los depósitos en divisas en el Banco Central¹.
- Disminución de la inflación interna. Esto tendría dos efectos: a) una mejor devaluación del colón y por consiguiente, menores pérdidas cambiarias del Banco Central, y b) una posible caída de las tasas de interés en colones.
- Reducción del pago de intereses sobre algunos depósitos de terceros (por ejemplo, la AID) en el Banco Central.
- Traspaso de algunas deudas del Instituto Emisor a las instituciones realmente responsables de haberlas generado. Se trataría concretamente de que el Gobierno se hiciera cargo de ciertas deudas, sobre todo externas, en que el Banco Central ha incurrido para hacer frente al déficit fiscal del Gobierno.
- Reducción de los gastos administrativos del Banco Central.

● En relación con el posible aumento de ingresos, las medidas básicamente consisten en traspasar fondos a favor del Banco Central. Estos traspasos pueden tener diferentes fuentes:

1. Igualmente, los ingresos del Banco Central disminuirían debido al menor interés que recibiría por los depósitos en divisas colocados en el extranjero y por los créditos concedidos a los países miembros del Mercado Común Centroamericano, pero el efecto neto sería positivo.

- El Gobierno, mediante partidas: presupuestarias.
- El Sector Público, si se cambia el destino del producto de las sobretasas.
- El Sistema Bancario Nacional, si el Banco Central aumenta las tasas de interés y las comisiones que cobra a los bancos comerciales.
- El público en general, si el Banco Central, por ejemplo, eleva las comisiones por el cambio de moneda extranjera.

Como puede observarse, algunas de estas medidas caen dentro del ámbito de acción del Banco Central, pero otras no. Todas ellas atacan la raíz del mal: reducir las pérdidas del Banco Central. Sin embargo, la mayoría no dejan de tener repercusiones en la economía del país. A saber:

- Los traspasos del Gobierno y del Sector Público reducirían el poder de compra de quienes pagan los impuestos, si se decidiera aumentar los impuestos para financiar el traspaso, o bien, afectarían a quienes se benefician del gasto público, si se decidiera recortar los programas del gobierno o de las instituciones públicas.
- Los traspasos del Sistema Bancario Nacional perjudicarían la rentabilidad de los bancos comerciales, al disminuir sus utilidades, o al público en general, si los bancos comerciales transfieren el mayor pago de intereses y comisiones a los usuarios del crédito.
- Los traspasos del público equivaldrían a un aumento en los impuestos, cuando se trata de no elevar más la carga tributaria.

En resumen, puede aseverarse que este tercer camino sí resuelve el problema de las pérdidas del Banco Central. Sin embargo, debe reconocerse que la cuenta debe ser pagada por alguien (Gobierno, Sector Público, bancos comerciales o público en general). La medicina es eficaz, pero amarga. Este aspecto se olvida con frecuencia. Las pérdidas de hoy, significaron ayer subsidios para algunos grupos de productores o consumidores, los cuales tendrán que ser pagados mañana por algunos otros grupos de la comunidad. Así, por ejemplo, los subsidios que se otorgaron a RECOPE para posponer el reajuste en el precio de los combustibles benefició a los consumidores de los derivados del petróleo. Ahora, esos subsidios, representados en deudas y pérdidas del Banco Central, tendrán que ser pagados: (i) por los consumidores actuales de

combustibles, si se pusiera un impuesto al petróleo y su producto se transfiriera al Banco Central, (ii) por las personas que pagan impuestos, si se procediera a un aumento general de impuestos para financiar las transferencias al Instituto Emisor, (iii) las personas que se benefician del gasto público, si se decidiera reducir los egresos del sector público, liberar así recursos y trasladarlos al Banco Central, o (iv) por el público en general, si se optara por establecer cargas adicionales por parte del Banco Central.

Cualquiera de esos procedimientos es viable, pero sus efectos en el crecimiento y la distribución son diferentes. Lo inevitable es que alguien pague hoy lo que se gastó de más ayer.

¿QUE SE HA HECHO Y QUE SE DEBE HACER?

En 1985 el Banco Central ha seguido dos políticas complementarias para enfrentar el problema de sus pérdidas. Primero, se han adoptado medidas para contrarrestar los efectos de la emisión monetaria consecuencia de las pérdidas. Segundo, se ha tratado de reducir los egresos y de aumentar los ingresos a fin de disminuir el monto de las pérdidas.

El Banco Central ha tratado de reducir al máximo el efecto de sus pérdidas mediante:

- La consecución de recursos externos para propósitos de apoyo a la balanza de pagos. Se ha tratado de obtener fondos al menor costo posible para el Banco Central, por ejemplo: donaciones o créditos a cargo de otras instituciones (el caso del préstamo de ajuste estructural –SAL– del Banco Mundial a cargo del Gobierno) y que no hubiera necesidad de monetizar, a fin de no ejercer presión sobre la demanda interna.
- La captación de colones para absorber liquidez, primero, mediante la colocación de bonos de estabilización monetaria; y, segundo, cuando el pago de intereses por este concepto se consideró perjudicial para las pérdidas del Banco Central, entonces se procedió a aumentar el encaje mínimo legal de los bancos comerciales.

Por otra parte el Banco Central ha reducido sus gastos e incrementado sus ingresos.

- Para disminuir los egresos se han tomado varias medidas:
- Disminuir las tasas de interés sobre los depósitos en moneda extranjera;

- reducir el saldo de las colocaciones de bonos de estabilización monetaria;
- lograr que los depósitos de la AID en el Banco Central no devengaran intereses durante los últimos cuatro meses de 1985.
- Para incrementar sus entradas, el Banco Central, por otra parte, adoptó medidas como las siguientes:
 - Aumento de las tasas de interés que cobra a los bancos comerciales por concepto de recursos obtenidos de empréstitos extranjeros por ejemplo, del BID, BIRF o la AID;
 - elevación de las comisiones que se cobran sobre la renegociación de la deuda externa y sobre la financiación que se otorga al CNP;
 - participación del Banco Central en la distribución de los recursos del fondo de pérdidas cambiarias, los cuales anteriormente se destinaban solo a cubrir las pérdidas cambiarias de los bancos.

Estas medidas adoptadas en el transcurso de 1985 han tenido un efecto positivo, ya que disminuyeron las pérdidas del Banco Central en aproximadamente 1.000 millones de colones. Sin embargo, el esfuerzo está aún muy lejos de resolver el problema. Los resultados obtenidos lucen pequeños ante el monto de las pérdidas. Estas son todavía demasiado elevadas. Es indispensable, por lo tanto, redoblar el esfuerzo y adoptar medidas adicionales. Algunas de ellas se plantean a continuación:

- Aumentar la comisión que el Banco Central cobra por el cambio de moneda extranjera de 0,50 colones a 0,75 colones por cada US dólar.
- Dar a las sobretasas un destino de estabilización monetaria, de manera que el Banco Central retendría el monto recaudado y lo destinaría al pago de sus pérdidas.
- Distribuir las utilidades del Banco Central de acuerdo con el artículo 14 de su Ley Orgánica, en vez de hacerlo con base en el transitorio de esa misma ley.
- Lograr que el Gobierno pague al Banco Central intereses sobre los documentos con los cuales le paga las pérdidas del CNP por concepto de estabilización de precios.

- Aumentar el capital del Banco central mediante la emisión de bonos fiscales de mediano y largo plazo y;
- Trasladar parte de las deudas del Banco Central al Gobierno y a ciertas instituciones públicas para que éstas asuman su servicio.

Como puede percibirse con facilidad, todas las medidas son dolorosas y amargas, pero son irremediables, en vista, primero, de la importancia central de las pérdidas para las finanzas públicas; segundo, del efecto perjudicial de las pérdidas para la política monetaria y el desarrollo económico del país; tercero, de la tendencia de las pérdidas a agravarse en el futuro inmediato y cuarto, de las circunstancias externas difíciles en que se desenvolverá la economía nacional en los próximos años. Para poder llegar a tomar medidas de esta índole, se requiere, primero, cobrar conciencia del problema y un pleno convencimiento de las serias consecuencias que la situación actual acarrea a la economía del país; segundo, un planteamiento global de las finanzas públicas y del déficit consolidado de todo el Sector Público incluyendo el Banco Central, y tercero, la necesidad de tener una clara percepción de las consecuencias que las diferentes maneras de financiar el déficit consolidado del Sector Público tienen para la estabilidad financiera y el crecimiento económico. Si lo anterior se logra, podría establecerse como meta razonable disminuir, en cada uno de los próximos años, las pérdidas del Banco Central en un monto equivalente al uno por ciento del producto interno bruto.

CONCLUSIONES

Las principales conclusiones son las siguientes:

- Es indispensable depurar el concepto de las pérdidas del Banco Central para que la contabilidad refleje satisfactoriamente la situación financiera del Instituto Emisor y para poder realizar un adecuado análisis de las cuentas monetarias y determinar así, en forma precisa, el efecto de las pérdidas en la demanda efectiva.
- Las pérdidas del Banco Central son muy elevadas y su tendencia es creciente.
- Estas pérdidas representan, hoy en día, el principal problema del país en el ámbito de las finanzas públicas.

- Buena parte del origen y responsabilidad del problema se encuentra en decisiones y políticas tomadas por el Gobierno relativas, de una parte, al financiamiento del déficit del sector público y, de otra, al subsidio concedido a las importaciones públicas y privadas al mantener un tipo de cambio artificialmente subvaluado.
- Las consecuencias del problema son muy graves. Para el Banco Central, por cuanto reduce drásticamente la posibilidad de utilizar adecuadamente algunos de sus principales instrumentos de política monetaria como, por ejemplo, el encaje mínimo legal y los bonos de estabilización. Para el país, porque el Banco Central, al cubrir sus pérdidas, obstaculiza el desarrollo económico. En efecto, año tras año utiliza una parte apreciable del endeudamiento externo y una proporción sustancial del ahorro financiero nacional para pagar sus pérdidas, en vez de canalizar estos recursos al financiamiento de la reactivación y del crecimiento de la producción nacional.
- El Banco Central ha hecho esfuerzo por encarar el problema. Si bien los resultados han sido positivos, han resultado insuficientes. Debe ponerse mucho mayor énfasis en la solución de este problema.
- El Banco Central no puede, por sus propios medios, resolver el problema a cabalidad. Es necesario aceptar con lucidez que la solución del problema de las pérdidas del Banco Central depende, en buena medida, de las transferencias que reciba el Instituto Emisor, ya sea del Gobierno (partidas presupuestarias), del Sistema Bancario Nacional (mayores intereses y comisiones) o del público en general (destino del producto de las sobretasas, por ejemplo).

BIBLIOGRAFIA

Miguel Loría y William Calvo, *Crisis Económica y Resultado Financiero del Banco Central*, Banco Central, Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos (en prensa).

Paul Host-Medden, *Cuentas macroeconómicas, Examen general*, FMI, Serie de folletos No. 29. S., 1979.

FMI. *Programación financiera aplicada*. El caso de Colombia, 1984.

SEGUNDA PARTE
ESTABILIDAD, REACTIVACIÓN
Y CRECIMIENTO

4. PERSPECTIVAS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS¹

Al participar en este Congreso Nacional Cafetalero, actividad de las más importantes en el sector agrícola del país, ahondaré un tema de carácter general, a saber: cómo ve el Banco Central la situación económica del país y cuál es su política.

Me referiré a algunos aspectos generales de la situación económica del país y a la política adoptada por el Banco Central. Me parece procedente ahondar este tema ante la flor y nata de los empresarios agrícolas del país. Es importante que ustedes tengan una clara visión de cómo el Banco Central percibe la situación económica del país y cómo trata de encarar los problemas más significativos.

Ustedes han visto en la prensa algunas opiniones favorables acerca de cómo terminó el país el año ochenta y cuatro. Desde el punto de vista de la producción nacional y del empleo, la evolución de 1984 ha sido favorable al compararla con la de 1983 y con la de años anteriores. Sin embargo, la prudencia es buena consejera. En efecto, la mayor parte de los indicadores no ya del lado de la producción, sino del financiero, más bien mostraron un desmejoramiento en 1984. La inflación que en 1983 había sido el 10 por ciento, alcanzó, en el 84, el 17 por ciento. En el año 84 las importaciones fueron aproximadamente 120 millones de dólares mayores que las de 1983. La presa de solicitud de divisas que el Banco Central no puede satisfacer no cesó de aumentar a lo largo de casi todo el año 84. Fue solo en el último trimestre cuando se logró estabilizar ese monto, pero el Banco Central no ha podido satisfacer, con la debida prontitud, las solicitudes de divisas que hacen los importadores. Hoy en día el retraso es aún de 4 ó 5 semanas. Las reservas monetarias internacionales volvieron a caer en el 84. Los pagos externos que el Banco Central no pudo realizar en el 84 correspondientes a la atención de la deuda externa en ese año, pasaron de los 100 millones de dólares, es

1. Exposición en el XIV Congreso Nacional Cafetalero celebrado el 10 de febrero de 1985.

decir, los pagos acumulados aumentaron considerablemente. Todo esto debe ponernos sobre aviso. Si bien es cierto que en algunos campos, como en el de la producción y el empleo, se han logrado avances importantes, en otros, como en el financiero, la situación del país sigue siendo crítica. muy delicada. El enfermo continúa endeble.

En 1984 los factores que más fuertemente incidieron en la evolución financiera, tanto interna --que se refleja en la inflación-- como externa --que se refleja en la disponibilidad de divisas--, fueron básicamente los tres siguientes:

- El programa crediticio de 1984. Los bancos los agotaron por celo o por entusiasmo, en el primer semestre del año; todo el aumento del crédito previsto para el año ya había sido concedido a julio de 1984.
- La política de salarios fue en 1984 muy entusiasta. Los salarios nominales crecieron más rápidamente que la inflación.
- El gasto público mantuvo una tendencia alcista.

Estos tres factores, conjuntamente, hicieron que en el año 1984 la demanda aumentara más por causas internas que por las de origen externo.

Así, a pesar de que las exportaciones mostraron un comportamiento satisfactorio, las importaciones crecieron más rápidamente y la balanza comercial empeoró.

Ahora bien, ¿cómo se plantea la situación para 1985? El problema esencialmente es que en 1985 no podremos seguir viviendo como en el 84 "de a prestado". Algunos de los dineros que debimos haber pagado en el 84 y que no los pagamos para poder financiar las importaciones, habrán de pagarse en 1985. Esto quiere decir que, para afianzar el programa de estabilidad, para reducir la inflación, debemos ser sumamente cautelosos en cuanto al control de la demanda interna. Es necesario comprender que la reactivación de la economía no puede basarse en la expansión del mercado interno, con dólares prestados. Por el contrario, es necesario que la reactivación de la economía se fundamente en la generación de un excedente exportable, con el cual se obtengan dólares, y con ellos hacer frente a los pagos externos del país. Esto quiere decir que los factores que determinan el tamaño del mercado interno deben manejarse con suma cautela. ¿Y cuáles son los instrumentos, medios y políticas que se están aplicando para mantener el mercado interno dentro de los límites requeridos?

Primero. La *política crediticia* será cautelosa desde dos puntos de vista: i) El crédito no crecerá más allá, este año, de un 14 por ciento.

Si la inflación disminuyera a un 12 ó 13 por ciento, quiere decir que el crédito en 1985, en términos reales, no aumentará para el Sector Privado. En cuanto al Sector Público, el crédito crecería aún menos, porque, en términos nominales, se tiene programado que el aumento de crédito para el Sector Público sea cero. ii) Las tasas de interés reales deberán mantenerse a un nivel tal, que en las primeras etapas del programa de estabilización promuevan el ahorro en activos financieros más que en activos fijos y, a la vez, que eviten la colocación del ahorro financiero nacional en títulos valores en el extranjero. Segundo. La *política cambiaria* se basará en ajustes frecuentes y pequeños del tipo de cambio -las llamadas minidevaluaciones- para así: i) impedir que el tipo de cambio llegue a representar un impuesto a las exportaciones y ii) dar suficiente confianza al público al conocerse de antemano el procedimiento que se aplicará para determinar la cuantía del ajuste, a saber, la diferencia entre el ritmo de la inflación nacional y el de la externa. Tercera. La *política de salarios* debe ser muy cuidadosa. Los salarios aumentarían en 1985 solamente dos veces en el año, enero y julio, de acuerdo con el crecimiento absoluto del costo de la canasta básica salarial y no del índice de precios. Esto significa que los salarios reales crecerían en 1985, muy posiblemente, menos que el índice de precios. Cuarto. La *política de gasto público* ha de ser sana desde el punto de vista financiero. El déficit del Sector Público no pasará más allá del 1,5 por ciento del producto nacional bruto y, además, ese 1,5 por ciento no será financiado por el Banco Central, sino deberá financiarse en el mercado de capitales mediante la venta de bonos fuera del Sistema Bancario Nacional.

Varias observaciones son pertinentes. Primera: El planteamiento económico para 1985 requiere un sacrificio colectivo. Los trabajadores verán sus salarios reales en una situación muy endeble. Los empresarios verán sus utilidades en una situación precaria. Los políticos no podrán esperar aumentos en el gasto público para hacer obras, aun cuando se trate de un año electoral. Si alguno de esos tres grupos, trabajadores, empresarios o políticos no aceptara participar con la cuota de sacrificio que le corresponde en el programa de estabilización, no hay posibilidad de salir adelante. Si los trabajadores y los sindicatos toman por asalto el Ministerio de Trabajo y el Consejo de Salarios para obtener mayores aumentos de salarios, si los empresarios y las cámaras de productores toman por asalto el Banco Central para forzarlo a otorgar una mayor cantidad de crédito, y el Ministerio de Economía y Comercio para lograr fijaciones de precios más elevados, y si los políticos toman por asalto el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa para aumentar el gasto público..., si cualquiera de estas tres cosas, o

las tres simultáneamente, suceden, obviamente ustedes comprenderán que en 1985 no hay ninguna posibilidad de mantener el programa de estabilización. De ahí, entonces, la enorme responsabilidad de cada uno de estos sectores para llevar a buen término la política económica de 1985.

La memoria no ha de ser frágil. Todos, ustedes y yo, participamos en 1980 y 1981 en una verdadera orgía de importaciones con dólares prestados. El país demostró en esta oportunidad una enorme capacidad para consumir. Ahora nos toca a todos la responsabilidad de demostrar que tenemos la misma capacidad para pagar estas deudas y que solamente se pueden pagar si se genera un excedente exportable y que solo generaremos ese excedente exportable si todos nos "socamos la faja".

Segunda. Además de la solidaridad colectiva indispensable, otro requisito es que la política económica en 1985 sea diáfana. Es menester indicar y señalar claramente hacia dónde se desea ir. Productores o exportadores, ahorrantes o inversionistas, así como empresarios, trabajadores y políticos, necesitan conocer los objetivos y las medidas de la política económica. Desde este punto de vista, el Banco Central tiene una responsabilidad muy significativa. Con frecuencia se le atribuye una importancia mayor de la que en realidad posee, ya que el Banco tiene a su cargo sólo una parte de la política económica global. Pero una parte esencial: el Banco debe oír, explicar y dialogar con todos los grupos. Nos reunimos periódicamente con la Unión de Cámaras para escuchar los problemas serios que aquejan a casi todos los sectores de la producción. Nos reunimos con representantes de los sindicatos para conversar sobre sus problemas, también muy serios. Pero, si bien el Banco Central debe cumplir esa obligación, no debe ni puede claudicar. El Banco es y debe ser inflexible en cuanto a su política monetaria y crediticia. Si el Banco Central cede ante los grupos de presión, cualquiera que sea su origen y naturaleza, si toma en cuenta consideraciones de tipo político-electoral ahí se acabaría la política de estabilización del país. Para el Banco Central sería relativamente sencillo abrir la llave del crédito, pero eso sería irreal, y no solo irreal, sino irresponsable.

Ahora bien, dentro de este panorama cada palo debe aguantar su vela. No hay posibilidad, como dije anteriormente, de sacar la carreta de la economía nacional del barreal en que está metida, sin que todos salgamos en alguna medida pringados. Ya expliqué cómo las utilidades, los salarios y el gasto público se verán afectados necesariamente en 1985, si es que queremos que el programa de estabilización se lleve a cabo. Sin embargo, no debemos ser presa del pesimismo. No quiero ni debo dar una sensación de derrotismo. Todo lo contrario. El país ya ha tomado medidas dolorosas y difíciles. Se ha hecho un progreso apreciable. La incertidumbre que tenía al país postrado ha cedido en gran

medida. Nuevas esperanzas afloran. El país puede salir adelante. Solo que para ello es indispensable un gran esfuerzo colectivo y se necesita un cierto plazo, no se pueden resolver todos los problemas de una sola vez.

Para concluir, deseo hacer dos consideraciones adicionales con respecto a las actividades de la producción. Mientras el país hace frente a los problemas acuciantes de carácter coyuntural, es indispensable no perder de vista la perspectiva de mediano plazo, es decir, los problemas de carácter estructural. Las empresas podrán crecer solo si se abocan a un proceso sistemático de capitalización, de mejoramiento tecnológico y de formación de recursos humanos. Estos tres elementos son los que permiten a las empresas crecer. Tenemos que quitarnos las telarañas de los ojos: las empresas no crecen mediante sus pasivos, el crédito no es lo que permite crecer a las empresas. No. Lo que hace crecer a las empresas es su cuenta patrimonial, es la capitalización, ya sea mediante reinversión de utilidades o aportes de capital de los socios. El crédito es conveniente en algunos casos, pero en el mediano plazo lo que fomenta el crecimiento de las empresas es el esfuerzo continuo de capitalización, es la incorporación constante de nuevos conocimientos tecnológicos y es el esfuerzo sistemático de capacitación de recursos humanos. Nada de esto es nuevo para ustedes. La actividad cafetalera ha sido pionera en estos tres campos desde hace muchas décadas: los cafetales del país se han capitalizado en forma permanente, se ha adoptado nuevas técnicas de producción de manera continua y también se han procurado deliberadamente la formación de recursos humanos. En estos tres campos la tarea nunca acabará. Por eso estoy seguro que los cafetaleros seguirán adelante abriendo brecha. Su esfuerzo servirá de ejemplo a otros sectores del país y este ejemplo será, a no dudarlo, un aporte invaluable de los cafetaleros al progreso nacional.

El Banco Central está en la mejor disposición de cooperar; no podemos hacerlo todo, pero podemos hacer mucho, si aunamos esfuerzos.

5. LA ESTABILIDAD CON CRECIMIENTO¹

El 18 de julio de 1984, nos reunimos en el Hotel Europa y, en esa ocasión, conversamos sobre los mismos temas que hoy vamos a tratar. Es esta una oportunidad propicia para plantear algunas ideas que, si bien no están aún suficientemente elaboradas, son de mucha importancia y pueden discutirse con provecho en un círculo como el aquí presente.

El primer tema que deseo abordar es: ¿qué ha sucedido con el programa de estabilización económica?

Me atrevería a afirmar que el programa ha caminado bastante satisfactoriamente. Esto desde diferentes puntos de vista, tanto en sus aspectos internos como en los externos. La política cambiaria ha sufrido algunos tropiezos; sin embargo, las reglas de juego están suficientemente definidas. Así, los empresarios y los consumidores, los inversionistas y los ahorrantes pueden tomar, dentro de ciertos márgenes, sus decisiones con un grado razonable de certeza.

En cuanto a la política crediticia, ésta se ha manejado cautelosamente. El programa de crédito se está cumpliendo. Es más, se disminuyó hace pocas semanas en un 1 por ciento el límite que se había establecido para el presente año. Los bancos comerciales han tenido muy poco acceso a los recursos del Banco Central. El Instituto Emisor ha financiado a los bancos comerciales solo por períodos cortos y en montos reducidos.

La política monetaria también se ha mantenido bajo control: el crédito al sector público, en términos netos, prácticamente ha sido cero. La emisión monetaria originada en el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano y en las pérdidas del Banco Central se ha reducido sustancialmente. Ustedes mismos están sufriendo en sus instituciones lo que esto significa. Así, la política monetaria, en términos generales, se ha comportado satisfactoriamente.

1. Exposición ante la Asamblea General Ordinaria de la Asociación Bancaria Costarricense, celebrada el 26 de noviembre de 1985.

En relación con el apoyo financiero externo, ustedes recordarán que se pensaba obtener un monto aproximado a los 450 millones de dólares. De esta suma, a la fecha, quedan sólo 80 millones de dólares por ingresar: 40 millones de la Agencia para el Desarrollo Internacional y 40 millones del Banco Mundial. De ellos, 40 millones de dólares quedan muy posiblemente sin desembolsar. Hoy fue aprobado en la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa el Arancel Externo Común Centroamericano. Se está contra el tiempo, pero, aparentemente, hay buenas perspectivas de que los 40 millones de dólares del Banco Mundial se logren obtener este año. En resumen, de los 450 millones de dólares a que se hizo referencia anteriormente, va a quedar pendiente posiblemente alrededor de un 10 por ciento.

Los resultados del plan de estabilización están a la vista. Primero. La inflación este año ha sido mucho más reducida que el año pasado: del 17 por ciento de aumento de los precios al consumidor (diciembre 83—diciembre 84), este año los datos indican una elevación entre el 10 por ciento y el 11 por ciento (diciembre 84— diciembre 85). Segundo. En cuanto a la devaluación nominal del colón, ésta se ubica también en alrededor de un 1 por ciento mensual. Tercero. El comportamiento de las importaciones indica que, mientras en 1984 crecieron en un once por ciento, en 1985 no lo harán en más del ocho y medio por ciento. Si se compara entonces los que ha sucedido este año con años anteriores, los resultados son bastante satisfactorios en el aspecto de la estabilización.

Sin embargo, desde el punto de vista de la reactivación, del crecimiento, los efectos del programa de estabilización económica están, asimismo, a la vista. El sistema económico está prácticamente estancado; el crecimiento económico de este año será un poco más de cero, quizás entre el uno y el dos por ciento, lo cual indicaría una disminución del ingreso por habitante. Las exportaciones han caído en aproximadamente un ocho por ciento a setiembre de este año, comparado con el mismo mes del año precedente. Existe un problema serio con la exportación con alrededor de 26 millones de dólares menos de lo que fue el año anterior. Este es el impacto más importante en cuanto a las exportaciones. Las exportaciones de productos no tradicionales tampoco están creciendo este año. Esto se debe, principalmente, a la situación prevaleciente en Centroamérica. Además, debe mencionarse que el año pasado se exportaron 9 millones de dólares de arroz, y este año no se darán.

Así, en 1985 las exportaciones serán un nueve por ciento menores que en 1984. Ahora bien, en una economía como la costarricense, esto significa estancamiento de la producción. Y además un empeoramiento de la balanza comercial. Esto plantea una situación que no deja de ser

angustiosa: el ingente esfuerzo de estabilización en estos tres años y medio da la impresión de que va a resultar básicamente en marcar el paso. Los logros han sido importantes y significativos desde el punto de vista de la estabilización. En efecto, la marcada inestabilidad y la grave incertidumbre que aquejaban al país a mediados de 1982, han sido superadas. Sin embargo, las medidas para lograr la reactivación y el crecimiento sostenidos de la economía, o han sido insuficientes o no han dado aún sus frutos.

Ahora bien, debe reconocerse que el programa de estabilización en Costa Rica se ha llevado a cabo mejor que en otros países de América Latina. En efecto, en Costa Rica no se ha quemado un solo autobús, no se ha roto una sola vidriera. Cuando se ve lo que ha ocurrido en la República Dominicana, Ecuador, Perú o Panamá: muertes, incendios, cambios de Presidente, al intentar ejecutar programas de estabilización, muchos de los cuales han sido relativamente tímidos en relación con el de Costa Rica, debe reconocerse que los costarricenses hemos tenido una cierta habilidad para enfrentar la crisis. La capacidad nacional de tomar el "purgante" del programa de estabilización, con un alto grado de tranquilidad social y de paciencia política, ha sido realmente ejemplar.

Los logros son significativos, pero igualmente es mucho lo que aún queda por hacer. Lo importante es reconocer que aquello que aún queda por hacer lo podemos hacer, el país tiene capacidad para hacerlo. Surgen tres preguntas: ¿por qué tratar de hacer más?, ¿por qué no contentarnos simplemente con mantener el programa de estabilización? y ¿por qué insistir en pasar de un programa de estabilización sin reactivación a uno de estabilidad con crecimiento? El tema es importante. La respuesta es sencilla. Da la impresión de que el programa de estabilización no podrá mantenerse por mucho tiempo más, si no se logra simultáneamente el crecimiento de la economía nacional. El espacio político, por así decirlo del programa de estabilización se agota con rapidez. Se erosiona inevitablemente después de una vigencia de tres años y medio. El apoyo político del programa de estabilización consiste fundamentalmente en que los empresarios acepten utilidades reducidas, los trabajadores salarios reales prácticamente estancados y los políticos un gasto público que, en términos reales, no se incrementa. Estos son los soportes políticos en que está sustentado el programa de estabilización. Esta situación ha sido aceptada hasta ahora, por las diferentes agrupaciones empresariales, laborales y políticas del país, porque se dieron cuenta de la muy seria situación del país a mediados de 1982 y del gran esfuerzo y sacrificio necesarios para estabilizar la economía. Pero ese apoyo tiende a agotarse. Los diferentes sectores le están dando oportunidad al gobierno de terminar en paz y tranquilidad su

administración. El gran reto político de la próxima administración es que ya no va a ser posible continuar con un programa de estabilidad sin crecimiento. Será ineludible ejecutar una política económica e impulsar un programa financiero que, a la par de asegurar la estabilidad, propicie el crecimiento sostenido de la economía nacional. En efecto, debe aceptarse que los principales elementos de apoyo político del programa de estabilización económica no pueden mantenerse por mucho tiempo más. Sería muy difícil, por no decir imposible, que después de cuatro años se pidiera a esas agrupaciones aceptar continuar aún sacrificando salarios, utilidades y gasto público. Las presiones de empresarios, de trabajadores y de políticos que actualmente recibe el gobierno y el Banco Central para aumentar precios, salarios, crédito y gasto público son poderosas y crecientes. Ello torna cada vez más difícil la ejecución del programa de estabilización. Si el crecimiento fuera satisfactorio, las presiones de estos grupos podrían realizarse al menos parcialmente: se podrían aumentar los salarios, incrementar las utilidades y elevar el gasto público; pero cuando el producto crece muy poco, entonces no puede darse curso a esas demandas. Esta es la experiencia dolorosa de los países del Cono Sur: los programas de estabilización, después de dos o tres años, comienzan a ser socavados políticamente por diferentes grupos sociales hasta hacerlos fracasar.

En otro orden de cosas, deseo referirme al apoyo financiero externo que hemos contado en estos tres o cuatro años. En este período, Costa Rica ha obtenido una ayuda sustancial. Ahora bien, considero difícil seguir contando con este apoyo financiero, a no ser que se logre un replanteamiento completo de la deuda externa, y de eso hablaré más adelante. Pero, recursos como los que ha recibido el país en los últimos años, una parte de los cuales han sido donaciones, es poco probable obtenerlos de nuevo durante los próximos cuatro años.

Así pues, la erosión del sustento político y el menor apoyo financiero externo hacen poco menos que imposible repetir, en los próximos años, lo que se ha logrado en estos cuatro, a saber: la estabilidad sin crecimiento. En el futuro inmediato el país necesariamente debe intentar echar a andar un programa de estabilidad con crecimiento. No se puede continuar marcando el paso. Se avanza o el programa de estabilización se va a pique.

Ahora, una cosa es lo que debe intentar alcanzarse y otra cosa es lo que puede hacerse. En efecto, la situación se torna mucho más compleja. Un programa de estabilización económica, a pesar de las innegables dificultades, no es de tan difícil ejecución. Un programa de esa índole no es tan complicado de llevar a cabo. El peso principal recae sobre el Banco Central. Se trata de mantener una política monetaria adecuada, una política crediticia cautelosa, una política cambiaria realis-

ta y una política de tasas de interés reales, y además aceptar un cierto nivel de desempleo. Si esto se logra el programa de estabilización alcanza muy probablemente su objetivo. Cuando se desea reactivar la economía, la situación cambia radicalmente. El programa es mucho más complejo de concebir y difícil de ejecutar. El programa de estabilidad con crecimiento se sale en mucho del ámbito de acción del Banco Central. Otros aspectos de la política económica adquieren una relevancia primordial. Debe mencionarse, por ejemplo: el arancel aduanero, la política impositiva, la fijación de salarios, las tarifas de servicios públicos, el acceso a los mercados externos. Todos estos son elementos esenciales del programa de reactivación y de crecimiento que caen fuera del ámbito de acción del Banco Central. Se concluye entonces que la política de crecimiento es muchísimo más compleja y difícil que la política de estabilización.

Deben mencionarse al menos cinco aspectos de la política de reactivación deben mencionarse. De no ponerse suficiente énfasis en ellos será muy difícil llevar realmente adelante el programa de estabilización con crecimiento.

Primero. La política arancelaria es de la máxima importancia. El proyecto de ley que actualmente está en la Asamblea Legislativa es, quizá, la principal decisión económica de esta administración. Con frecuencia se pasa por alto la estrecha relación entre la política de promoción de exportaciones y el proteccionismo aduanero. Si los exportadores no pueden comprar sus materias primas y sus bienes intermedios a precios muy cercanos a los internacionales, no hay posibilidad de desarrollar activamente el sector exportador. De manera que un proteccionismo arancelario elevado se transforma en uno de los principales obstáculos —si no en el mayor— para promover las exportaciones fuera de Centroamérica.

Cuando se hace referencia al proteccionismo, generalmente se fija la atención casi exclusivamente en el proteccionismo industrial. Este es muy importante, pero se olvida con frecuencia el proteccionismo agrícola, el cual tiene también una enorme influencia en la economía del país. Los efectos negativos del proteccionismo agropecuario son dos al menos. Encarece las materias primas, por ejemplo: el maíz, el cuero, el sebo, el azúcar, de importantes actividades industriales, y encarece los alimentos, algunos de ellos de consumo básico, como el arroz, el azúcar, los frijoles. Se aumentan así los costos de producción, incluyendo los de la mano de obra, y, por ende, disminuyen las posibilidades de competir exitosamente en los mercados de exportación. Hoy en día, algunos de los principales productos alimenticios que forman parte de la canasta básica cuestan el doble o el triple en los mercados internacionales. Tal es el caso del arroz, los frijoles, el maíz, el azúcar y, por consi-

guiente, de sus derivados, como la leche, los huevos, la carne de pollo. Los precios internos tan elevados aumentan enormemente el costo de la canasta básica (lo que incide directamente en los salarios), así como los costos de producción en que deben incurrir los productores nacionales, es decir, los exportadores potenciales.

No se trata de dismantelar a troche y moche el proteccionismo arancelario, industrial y agropecuario, de rebajar las tarifas arancelarias precipitadamente. De procederse así se cometería una injusticia con los empresarios a quienes el Estado dio una serie de señales para canalizar sus recursos y su capacidad a estas actividades y explotar así un mercado relativamente cautivo como lo es el centroamericano. Con esa información ellos tomaron sus decisiones, y mucho daño se les haría si de un momento a otro se cambian las reglas de juego. La reducción de las tarifas arancelarias es requisito indispensable para que el país aumente sus exportaciones. Pero es un proceso que definitivamente debe llevarse a cabo a paso firme, pero en forma paulatina y con cautela.

Dos decisiones son necesarias. De una parte, anunciar cuanto antes a los empresarios cuáles serán las reducciones tarifarias anuales que se llevarán a cabo en los años venideros, por ejemplo, en el próximo quinquenio. De esta manera, los productores conocerán con suficiente antelación las reglas del juego y podrán tomar sus decisiones con mejores elementos de juicio. De otra parte, echar a andar a la máxima brevedad un programa para el mejoramiento de la productividad tanto industrial como agropecuaria. Esto, con el propósito de poner a los empresarios en mejores condiciones para hacer frente a la competencia de productos extranjeros en el mercado nacional y, además, poder colocar sus productos en los mercados fuera de Centroamérica.

El programa de reconversión industrial es muy importante, ya que no pocas empresas tendrán que mejorar su tecnología y aumentar la escala de producción. Asimismo, el programa de mejoramiento de la productividad agropecuaria es también necesario por razones similares. En la actualidad, tanto el Banco Mundial como el BID tienen en estudio y trámite créditos para ayudar al país a alcanzar estos propósitos. En el transcurso de 1986 esos recursos facilitarán este proceso de modernización del sector industrial y del sector agropecuario.

Segundo. La política cambiaria ha de ser más ágil y flexible. Mucho se ha avanzado con la unificación del tipo de cambio y con las llamadas "minidevaluaciones", para que el tipo de cambio no llegue a convertirse en un impuesto a los exportadores y en un subsidio a los importadores. El Banco Central debe continuar reajustando el valor del colón con base en la inflación interna y el comportamiento de las monedas de los países con los cuales las relaciones comerciales son más intensas. Sin embargo, queda un buen trecho de camino por recorrer.

Es necesario buscar una mayor agilidad en cuanto a la disponibilidad de las divisas, para realizar las importaciones y otros pagos al exterior. Debe evitarse que el Banco Central se transforme en un obstáculo para promover las exportaciones, si persiste la obligación de hacer "cola" para obtener las divisas necesarias en el proceso de producción, dados los costos financieros y la incertidumbre que la espera conlleva. Por ello, el Banco Central, a la par de mantener la unificación cambiaria y de seguir la práctica de los ajustes periódicos y pequeños del tipo de cambio, debe, cuanto antes, adoptar medidas para que los productores, en forma paulatina, dispongan con mayor flexibilidad de las divisas producto de sus exportaciones.

Tercero. Un aspecto también prioritario es el de las finanzas públicas. En este campo se ha hecho un avance significativo. El déficit del sector público, sin incluir al Banco Central, representaba casi el diecisiete por ciento del producto interno bruto hace aproximadamente tres años y medio; en la actualidad, se ha logrado reducirlo a un uno y medio por ciento. Se ha puesto orden en las finanzas de las principales instituciones del Sector Público, por ejemplo: la Caja Costarricense de Seguro Social tiene ya una situación financiera satisfactoria; RECOPE presenta hoy una situación básicamente saneada, a pesar de la devaluación del colón; el ICE, con una elevada deuda externa (500 millones de dólares), ha ido mejorando, tendrá que hacer probablemente algunos reajustes adicionales en las tarifas eléctricas, pero la situación financiera está bajo control. A pesar de este progreso, todavía quedan algunos problemas importantes en las finanzas públicas tal el caso del CNP, FECOSA y las Universidades, pero el más significativo de ellos es el del Banco Central. El monto de las pérdidas del Instituto Emisor es, en efecto, en este momento, el principal problema de las finanzas públicas del país. En la actualidad representan casi el 4.5 por ciento del producto interno bruto, o sea, aproximadamente 8.000 millones de colones al año. Esta grave situación plantea un serio problema, por cuanto el Banco Central no podrá reducir sustancialmente sus deudas por sí solo, sin el apoyo financiero de la Asamblea Legislativa, lo cual significa aprobar partidas presupuestarias para la Institución. Debe redoblarse el esfuerzo por continuar la disminución del déficit consolidado del Sector Público, incluyendo por supuesto las pérdidas del Banco Central.

Dos problemas adicionales de las finanzas públicas son de especial importancia. El primero de ellos se relaciona con la incidencia que tiene el monto de las necesidades financieras del Sector Público en el sistema financiero nacional. Los requerimientos de orden financiero del Ministerio de Hacienda para cubrir sus necesidades, alcanza varios miles de millones de colones, para obtener los cuales se ve obligado ir al mercado financiero. De esta manera compete con el sector privado, el

cual también necesita de esos recursos. Así, a pesar de un relativo saneamiento financiero del Sector Público, su tamaño y requerimientos financieros bien pueden presentar un problema de "estrujamiento" (crowding out) del sector privado.

El otro tema, muy delicado, se refiere al sistema tributario. Si se desea reactivar la economía y asegurar un crecimiento sostenido, el país no puede continuar con el sistema tributario actual. Es impostergable modificarlo de forma tal que, en vez de incidir principalmente en la producción y la acumulación, recaiga en especial en los actos de consumo. La reforma tributaria, por ejemplo, debería buscar no alterar el precio del trabajo tanto como sucede en la actualidad, debido a los impuestos sobre las planillas; el impuesto sobre la renta debería ser uniforme ("flat") para las empresas y progresivo para las personas; el impuesto sobre la tierra tendrá que establecerse por zonas y por extensión y no por su valor; los impuestos sobre las exportaciones deberán eliminarse cuanto antes. Los impuestos recaerán en mayor grado en las ventas y el consumo. Reducir sustancialmente los gravámenes al proceso productivo y la acumulación, no es sencillo; se trata de un proceso que toma a su tiempo, pero, precisamente por eso, debe proseguirse con renovado brío. Ya se está en este proceso. Se han tomado algunas medidas importantes: disminución del impuesto de exportación al banano, y se han otorgado exenciones tributarias importantes a la actividad del turismo, así como a las empresas amparadas a la ley de exportaciones; en este último caso, se concede una exención del impuesto sobre la renta por un período de 12 años. Puede observarse cómo a los sectores productivos se les ha disminuido la carga tributaria en términos significativos y debe seguirse en esta dirección.

Cuarto. La intermediación financiera es otro tema de gran importancia. El país experimenta una revolución institucional: el Sector Privado financiero crece muy rápidamente y el Sector Público necesita remozarse, no sólo en lo que se refiere a las instituciones de naturaleza bancaria, sino a todas las de carácter financiera.

Dos son los problemas. En primer lugar, cómo promover un ahorro nacional más elevado; y en segundo lugar, cómo disminuir los costos de la intermediación financiera. La solución de ambos problemas es una condición necesaria para el crecimiento económico. No puede el país continuar dependiendo del ahorro externo en la medida en que lo hace en la actualidad. Esta altísima dependencia es a todas luces inconveniente. El país debe restablecer una relativa autonomía en cuanto al financiamiento del desarrollo económico. Asimismo, el proceso de la reactivación de la producción requiere de una intermediación financiera no sólo ágil (nuevas instituciones, nuevos títulos-valores), sino también barata, gracias a una relativa y sana competencia.

La expansión ordenada del sistema financiero privado y el mejoramiento urgente del sistema financiero público, deben ocupar un lugar prioritario en los años venideros; de no ser así, el retraso del sistema de intermediación financiera se transformaría en un obstáculo importante para lograr el crecimiento sostenido de la economía nacional.

Quinto, la deuda externa plantea al país problemas a los cuales debe enfrentarse sin mayor dilación. Actualmente el país paga al año un 10 por ciento del producto interno bruto y aproximadamente una tercera parte de las exportaciones, solo por concepto de intereses. Es un monto de alrededor de 325 ó 340 millones de dólares al año, sin contar los fondos que deben dedicarse a la amortización. Esta carga es inmensa e insostenible. Mientras el país continúe con esa "hipoteca", será sumamente difícil salir adelante. De los 1.800 millones de dólares que ha recibido esta administración más o menos 1.100 millones de dólares se ha dedicado al pago de intereses y 400 millones de dólares a la amortización, es decir, gran parte de la ayuda financiera "se recicla". Otra porción relativamente pequeña se ha utilizado para reconstituir las reservas monetarias internacionales. Lo anterior significa que, a pesar del sustancial apoyo financiero recibido por el país, no queda prácticamente nada para impulsar el desarrollo económico. Un país pequeño como Costa Rica, en las primeras etapas del desarrollo económico, requiere ahorro externo para complementar el ahorro interno y poder aumentar así sus inversiones. Pero, en este momento, de los recursos externos que ingresan, aunque cuantiosos, no puede dedicarse al desarrollo económico ninguna porción significativa. Debe señalarse también que la demanda interna ha crecido más rápidamente de lo que debería haber aumentado, con lo cual las importaciones también se han incrementado. Esto le ha costado al país más de 400 millones de dólares en estos 4 años.

Para efectos prácticos, a este Gobierno ya casi se le acabó el tiempo. Corresponderá al próximo, plantearse esta situación tan delicada. No consiste solamente en marcar el paso: renegociar una parte de la deuda, conseguir los fondos necesarios para pagar los intereses y mantenerse al día a "brincos y saltos". El país, no puede proseguir con esa carga tan pesada de la deuda externa. No se trata de no pagar o repudiar la deuda externa, sino abocarse responsablemente con los acreedores para buscar una solución satisfactoria para las partes involucradas.

Ahora bien, los recursos externos adicionales que necesita el país para su desarrollo económico no son tampoco excesivos: entre 100 ó 120 millones de dólares al año para el Sector Privado a través del sistema financiero nacional. Este monto dedicado a la industria, agricultura, transporte y turismo permitiría al país crecer satisfactoriamente. Por

ello, la renegociación de la deuda externa debería liberar un monto de aproximadamente 120 millones de dólares al año con el propósito de utilizarlo para el financiamiento del desarrollo económico nacional.

Es claro que las últimas propuestas sobre la deuda externa como las contenidas en el Plan Baker son insuficientes. Lo que se propone es que los bancos comerciales presten más recursos. Pero ahí no está la solución, porque los bancos tendrían que prestar los recursos adicionales a la tasa de interés del mercado. Lo que el país realmente necesita obtener son fondos adicionales, pero a una tasa de interés concesional que solo los gobiernos pueden ofrecer. Por eso, la propuesta Baker, aun cuando es interesante al reconocer que sin crecimiento no hay posibilidad de atender la deuda, es insuficiente, porque centra toda la discusión en el apoyo de los bancos privados y en la aceleración, por parte del Banco Mundial, de los desembolsos de los préstamos, pero deja por afuera a los Gobiernos.

Quiero concluir con una advertencia: Algunas de las reflexiones anteriores requieren muy posiblemente modificaciones, mayor elaboración; pero me he atrevido a plantearlos en este grupo de amigos, porque conozco su benevolencia.

BIBLIOGRAFIA

- Academia de Centroamérica ha publicado en los últimos años un informe anual sobre la situación, evolución y perspectivas de la economía nacional. Los títulos publicados son los siguientes:
- Costa Rica: Una economía en crisis, 1983.
 - Costa Rica: Crisis y empobrecimiento, 1983.
 - Costa Rica: Estabilidad sin crecimiento, 1984.
 - Costa Rica: Recuperación sin reactivación, 1985.
- Robert E. Baldwin, *The ineffectiveness of trade policy, Essays in International Finance*, No. 150, Dec. 1982.
- Claudio González Vega, *Temor al Ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70*, Academia de Centroamérica, Estudios 2, 1984.
- Anne O. Krueger, *"Trade Policies in Developing Countries"*, World Bank Reprint Series, Number 283, 1984.

6. LA POLÍTICA ECONÓMICA DE MEDIANO PLAZO¹

A la par de los factores externos, las perspectivas de la economía nacional dependen aún más de factores internos. Entre ellos, algunos no podrán modificarse fácilmente. Tal es el caso del crecimiento de la población en alrededor del 2,6 por ciento al año, así como la disponibilidad de recursos naturales. No debe perderse de vista, sin embargo, que el factor determinante será la política que llegue a adoptarse.

Antes de examinar los aspectos más relevantes de la política económica, es necesario comentar cuáles podrían ser los objetivos principales que se tratarían de alcanzar. Ellos son los siguientes:

CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO Y EFICIENTE. Para que el ingreso por habitante se duplique en 20 ó 22 años. Este crecimiento, para ser eficaz requiere una inserción acentuada en la economía internacional, de manera que las exportaciones lleguen a representar el 50 por ciento del PIB.

AUTONOMIA ECONOMICA CRECIENTE. El fomento del ahorro nacional y el aumento y diversificación (productos y mercados) de las exportaciones han de ser el fundamento del desarrollo económico. Para alcanzar la tasa de crecimiento mencionada en el punto anterior, el monto de las inversiones deberá representar aproximadamente el 25 por ciento — 28 por ciento del PIB —. Ahora bien, la mayor proporción de estas inversiones ha de ser financiada con ahorro interno. Los recursos financieros externos no deberían sobrepasar el 10–12 por ciento del PIB, distribuido aproximadamente en partes iguales entre las inversiones extranjeras y el endeudamiento externo.

1. Charla dada en una mesa redonda de la Asociación Internacional de Estudiantes en Ciencias Económicas, 30 de marzo de 1985. Incluido en Costa Rica: *Recuperación sin Reactivación*, Academia de Centroamérica, San José, 1985, pp. 143–152.

DISTRIBUCION EQUITATIVA. Ello implica una distribución del ingreso tal, que permita a la población cubrir de manera adecuada sus necesidades más apremiantes. Concretamente, se buscaría que el 10 por ciento de la población de más escasos recursos obtenga una mayor proporción (cinco por ciento) del ingreso, ya sea en forma directa (salarios, utilidades), ya en forma indirecta (transferencias, gasto público), en la próxima década (?). Así, el desarrollo económico estaría centrado en tres ejes: crecimiento sostenido, autonomía creciente y distribución equitativa.

En la elaboración y ejecución de la política económica, quizás el aspecto que más controversia suscita, al menos en el nivel conceptual, se refiere al menor o mayor grado que el Estado ha de tener, o al menor o mayor papel que el mercado y los precios han de desempeñar en la consecución de los objetivos anteriormente mencionados. No es esta la oportunidad de abrir la discusión sobre el tema. Basta considerar que existe un relativo consenso en abandonar los argumentos extremos del debate. En efecto, cada día es más difícil encontrar apoyo para las posiciones que supeditan la política económica exclusivamente, ya a la acción del Estado ¹, ya al funcionamiento del mercado y del sistema de precios ². Sin embargo, no existe ni asomo de acuerdo en cuanto a la combinación óptima de intervención estatal y planificación económica, de una parte, y del mercado y los precios, de otra. La proporción óptima depende, en cada oportunidad, tanto de los juicios de valor como de las circunstancias concretas prevalecientes.

Como el MCCA no podrá, en el futuro cercano, ser el factor dinámico del crecimiento económico del país, así como por la urgente necesidad de aumentar las exportaciones, será impostergable capacitar las unidades de producción para poder competir exitosamente en los mercados internacionales, y así aprovechar mejor las ventajas comparativas del país y las oportunidades que ofrece la inserción más profunda en la economía internacional. Para lograr que las unidades de producción sean más competitivas, es menester que los precios de los factores de la producción y de los bienes y servicios reflejen adecuadamente las escaseces relativas. Para aumentar el coeficiente de ahorro interno y ase-

1. F.A. Hayek (ed.), *Collectivist Economic Planning*, Londres 1935; P. T. Bauer: "Market Order and State Planning in Economic Development", en la obra del mismo autor *Reality and Rethoric*, 1984. p. 19-37; Miguel A. Rodríguez. *El Mito de la Racionalidad del Socialismo*, ANFE, 1963.;
2. A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Londres 1920; William J. Baumol, *Welfare Economics and The Theory of the State*, London 1965; F. M. Bator; "The Anatomy of Market Failure", QJE, August 1958; José M. Salazar X., *Reasserting the Case for State Intervention*, mimeo, February 1985.

gurar así una mayor autonomía económica, es necesario que el sistema financiero nacional opere eficientemente y que la política económica haga el consumo futuro más atractivo que el consumo presente. Lo anterior requiere:

- Lograr, en forma sistemática, un mejor funcionamiento general del sistema de precios (getting prices right).
- Promover, en ciertos casos concretos, acciones específicas para concretar esfuerzo nacional en la consecución de determinadas metas (task force approach).

Con base en las consideraciones y reflexiones anteriores, la política económica pondría énfasis en una relativa "desregulación"¹. Las áreas prioritarias serían las siguientes: primera, mejorar el funcionamiento del mercado de los factores de la producción; segunda, perfeccionar la operación del mercado de los bienes y servicios; tercera, proceder a la reforma sustancial del sistema impositivo; cuarta, lograr el mejoramiento del sistema financiero.

El *precio de los factores* de la producción tiene una gran importancia para el desarrollo económico del país. En primer lugar, porque el precio del trabajo (salarios y cargas laborales), del capital (intereses y costos de transacción) y el alquiler de la tierra inciden en forma determinante en los costos de todas las unidades de producción. En segundo lugar, la cantidad demandada de cada uno de los factores, por parte de los productores, dependen de los precios relativos de los diferentes factores de producción². De manera que, en general, los productores adoptan aquella tecnología que requiera más de los factores relativamente baratos, y menos de aquellos otros relativamente caros. El país ha seguido a este respecto una política, en gran parte, contradictoria. En efecto, se ha abaratado artificialmente el precio del capital, que es el factor de la producción más escaso, y, a la vez, se ha encarecido artificialmente el precio del trabajo, que es el factor de la producción más abundante. Esta situación deberá modificarse, para lo cual sería necesario, en cuanto al precio del capital:

- Ajustar las tasas de interés a fin de eliminar los subsidios innecesariamente elevados.

1. Henry C. Wallich, *A Broad View of Deregulation*, mimeo, 1984.
2. También depende de las técnicas de producción disponibles.

- Eliminar las exenciones aduaneras para la importación de bienes de capital.
- Eliminar los beneficios impositivos que se obtienen mediante la reinversión de utilidades en bienes de capital.

En cuanto al precio del trabajo:

- Asegurar paulatinamente el financiamiento de la seguridad social con partidas a cargo del presupuesto de la República, y no mediante impuestos a las planillas, los cuales inciden directamente en el costo del trabajo.
- Lograr que ciertas instituciones (INA, IMAS, Banco Popular) y algunos programas, como Asignaciones Familiares, no se financien con impuestos a las planillas, sino con transferencias incluidas en el presupuesto de la República.
- Modificar el sistema vigente para fijar los salarios mínimos. En primer lugar, debería reducirse drásticamente el número de salarios mínimos que fija el Consejo Nacional de Salarios. En segundo lugar, los ajustes de los salarios reales no deberían hacerse con base en el cambio experimentado en una "canasta básica", sino en el comportamiento que muestre la productividad del trabajo. En tercer lugar, los ajustes de los salarios mínimos no deberían hacerse en montos absolutos, sino porcentuales¹. Finalmente, si los ajustes de precios, incluyendo el tipo de cambio, se realiza frecuentemente, así mismo el cambio de los salarios debería poder hacerse con mayor frecuencia y no solo dos veces al año, tal como se efectúa en la actualidad.
- Evitar la distorsión en la oferta de trabajo. En efecto, la cantidad de trabajo ofrecida en el presente depende, en parte, de las condiciones futuras. Concretamente, el sistema de pensiones (condiciones futuras) afecta la disposición de trabajar en el presente. El sistema de pensiones deberá modificarse, no solo para que no llegue a representar en el futuro cercano una carga financiera insoportable para la economía del país, sino también para impedir distorsiones en el mercado de trabajo. El sistema de pensiones debería estar orientado a garantizar a todos los ciu-

1. Los ajustes de salarios mínimos basados en montos absolutos ocasionan distorsiones indeseables en el mercado laboral, no tanto en el sector privado en el cual el mercado se encarga, en buena medida, de restablecer los diferenciales correspondientes a las diversas ocupaciones, sino sobre todo en el sector público, en el cual la reducción de los diferenciales produce un éxodo de los funcionarios de posiciones intermedias y elevadas.

dadanos un determina ingreso al alcanzar cierta edad. Si se desea una pensión más elevada, deberá ser sufragada por cada persona mediante la adquisición de una pensión suplementaria.

El *precio de los bienes y servicios* reviste obviamente una gran trascendencia. De ello depende, en gran medida, la rentabilidad de las empresas y, por ende, el uso que se dé a los factores de la producción y la orientación del esfuerzo empresarial. Varios aspectos deben mencionarse:

- El proteccionismo arancelario incide, directa e indirectamente, en el precio de la gran mayoría de los bienes y de los servicios. El proteccionismo encarece lo que el país importa y, además, permite a los empresarios nacionales producir a costos más elevados y ofrecer calidades inferiores a los del mercado internacional. Las posibilidades de aprovechar las oportunidades que ofrece una mayor inserción en la economía internacional se ven así seriamente comprometidas. Por ello, una de las tareas importantes, a la cual el país debe abocarse de inmediato, es la revisión de su política arancelaria. El objetivo es doble: disminuir la dispersión existente entre las tarifas aduaneras de los diferentes bienes y reducir, en términos generales, la protección efectiva de que goza la producción nacional y la de origen centroamericano. Para ello sería conveniente establecer determinadas metas a cumplir en un período, por ejemplo, de 5 años. El período de transición se justifica, por cuanto no pocas empresas fueron diseñadas para funcionar en un mercado relativamente reducido como el de Centroamérica, y ahora, para poder competir eficientemente en el mercado internacional, deberán adaptarse (capacitar mano de obra, incorporar nuevas tecnologías, adquirir nueva maquinaria), lo cual requiere un plazo prudencial.
- La reducción del proteccionismo debe extenderse al sector agropecuario, el cual también está altamente protegido. En este caso, no solo mediante tarifas aduaneras, sino gracias a otros procedimientos, tales como monopolios estatales de importación y exportación y regulaciones gubernamentales relativas al comercio exterior. El proteccionismo agrícola obliga al consumidor costarricense a pagar precios mucho más elevados que los internacionales por bienes de consumo esencial, como son el arroz, el azúcar, los frijoles, el sorgo y el maíz (y todos aquellos productos para los cuales el maíz y el sorgo son materia prima, como es el caso de la leche y sus derivados, los huevos y la carne de ave). El objetivo de mediano plazo consiste en evitar castigar al consumidor nacional, al obligarlo a adquirir sus alimentos básicos a precios elevados. Para ello es necesario disminuir, en un plazo prudencial (cin-

co años), el proteccionismo y que, en consecuencia, los precios mínimos del CNP guarden una estrecha relación con los precios internacionales.

- El número de bienes y servicios, cuyos precios sean fijados por el Ministerio de Economía y Comercio, debe reducirse y dejar más libertad para que el ajuste de los precios responda más las condiciones de la oferta y la demanda, y menos a las presiones que los empresarios puedan ejercer o a los criterios de la burocracia. El principio básico para determinar el precio de cuáles bienes controlar, ha de surgir de las situaciones monopolísticas que puedan darse. Debe tenerse presente, sin embargo, que éstas disminuirían y desaparecerían en gran medida, en tanto el proteccionismo arancelario se reduzca.

- Los precios de los bienes y servicios producidos por el Estado presentan un caso especial, por varios motivos: i) Con frecuencia se trata de monopolios que no pueden eliminarse por medio de importaciones. ii) A veces son bienes y servicios de interés nacional (combustible, transporte, electricidad) que afectan a toda la población, ya como consumidores, ya como productores. El precio de estos bienes y las tarifas de estos servicios no deben quedar exclusivamente en manos de las empresas públicas que los producen. Es necesario que un ente público regulador se encargue de esta tarea. Al respecto, se ha avanzado en la dirección correcta, al responsabilizar en buena parte de esta labor al Servicio Nacional de Electricidad. Sin embargo, quedan aún por dilucidar los criterios que han de utilizarse para fijar los precios y las tarifas. Ellos no deben restablecerse simplemente con base en los presupuestos de gastos de las empresas (podrían haber gastos excesivos por concepto de salarios, depreciaciones) o en los requerimientos financieros (podría darse un exceso de inversiones). Lo anterior pone en evidencia que no es tarea fácil la fijación de precios y tarifas para los bienes y servicios producidos por el Estado, ya que esa tarea depende de las disposiciones generales sobre empleo, salarios e inversiones públicas, y de aspectos más específicos, como la política de depreciaciones que se adopte.

Las *finanzas públicas* han alcanzado ya montos muy significativos y, por ello mismo, tienen una gran importancia. De una parte, el Estado obtiene recursos de la comunidad: impuestos, tarifas, ventas de títulos valores. De otra, los devuelve a la comunidad en forma de gasto público. Aquí se hace referencia a uno de los aspectos mencionados, a saber: el sistema impositivo ¹.

1. Ello no significa que el gasto público no presenta problemas importantes: el *origen* de los recursos, que ha de ser "sano", es decir, evitar el financia-

El objetivo primordial del sistema impositivo debe ser el de evitar gravar el proceso productivo y de capitalización y, por el contrario, gravar los actos de consumo. Desde esta perspectiva, el sistema impositivo del país requiere modificaciones profundas en el próximo quinquenio:

- Los impuestos de aduanas serían modificados de la manera descrita anteriormente.
- Los impuestos a las planillas irían desapareciendo de acuerdo con lo expuesto más arriba.
- Los impuestos a las exportaciones se eliminarían.
- El impuesto territorial se establecería sobre la extensión de la tierra y no como en la actualidad, sobre el valor de la propiedad incluyendo mejoras.
- El impuesto sobre la renta de las personas jurídicas consistiría en una única tasa, si bien el de las personas naturales sí sería progresivo, pero la escala sería inferior a la vigente.
- Los impuestos que gravan el consumo (específico de consumo, ventas y valor agregado) se transformarían en la principal fuente de ingreso del Gobierno.

Estas modificaciones tenderían a liberar el proceso de producción de gravámenes y hacer recaer los impuestos en el consumo.

El *sistema financiero* desempeña un papel determinante para el desarrollo económico del país. Difícilmente podría lograrse un crecimiento sostenido sin un sistema financiero ágil y eficiente. Ahora bien, las funciones básicas del sistema financiero consisten: en velar por una adecuada disponibilidad de medios de pago, y en asegurar una intermediación financiera eficaz.

— En cuanto a la disponibilidad de medios de pagos, se trata especialmente de evitar las presiones inflacionarias. El Banco Central debe mantener una supervisión constante y adecuar así la política monetaria a las circunstancias siempre cambiantes. El Banco Central, para lle-

miento inflacionario del Banco Central; el *volumen* del gasto, ya que, aun cuando el financiamiento fuera "sano", siempre habrá de evitarse el "crowding out"; y la *eficiencia*: los recursos financieros que utilice el Estado deben gastarse en forma eficiente.

nar su cometido, dejaría de lado paulatinamente los instrumentos de acción "directa"; tales como los límites cuantitativos o topes de cartera, la fijación de tasas de interés pasivas y activas y los tipos de cambio. El Banco Central enfocaría su función más bien en el uso de instrumentos de acción "indirecta", tales como los encajes y el redescuento (lo cual afecta la capacidad de prestar de los bancos), así como las operaciones de mercado abierto en moneda local (lo cual incide en las tasas de interés y en la liquidez de los bancos) y las operaciones de mercado abierto en divisas (lo cual determina el tipo de cambio).

-- En relación con la función de intermediación, es de gran importancia facilitar la transferencia ágil y barata de recursos financieros disponibles de unas manos a otras. Dos aspectos son de especial significado: primero propiciar la mayor diversificación posible tanto de instituciones que se dediquen a diferentes tipos de operaciones, como de títulos valores que circulen en el mercado financiero; segundo, que la intermediación sea lo más barata posible, en términos de tasa de interés y de costo de transacción. Para alcanzar estos objetivos es, indispensable una legislación remozada que garantice la competencia y reafirme la confianza.

La reforma paulatina del sistema económico nacional estaría así orientada a mejorar su grado de flexibilidad y su capacidad de adaptación. Ello, con el propósito fundamental de aprovechar las oportunidades que ofrece la economía internacional y de asegurar un mejor uso de los recursos naturales y de los factores de la producción del país¹. La reforma garantizaría, de una parte, una gran facilidad de entrada para nuevas unidades de producción; pero, a la vez, impediría la supervivencia de aquellas unidades de producción incapaces de adaptarse con rapidez cuando el entorno cambia. La reforma significaría, de otra parte, un gran esfuerzo nacional. Este esfuerzo está basado en una mayor capitalización (el coeficiente de inversión debe aumentar), un mayor ahorro interno (el consumo presente debe sacrificarse en aras del consumo futuro) y una mayor eficiencia en el uso del capital (mejor relación producto capital), de la mano de obra (mejor productividad del trabajo) y de la tierra (mejor producción por hectárea)². Es evidente que si

-
1. Un objetivo aún más ambicioso consistiría en crear oportunidades.
 2. No debe perderse de vista que la mejor eficiencia en la utilización de los factores de la producción está, a su vez, determinada por el cambio tecnológico (Schumpeter) y la formación de recursos humanos (Shultz).

el país no aumenta ni las inversiones ni el ahorro interno, y tampoco la eficiencia con que se utilizan los factores de la producción, no sería posible alcanzar los objetivos propuestos.

Dos observaciones finales son pertinentes:

- Los cambios y modificaciones contempladas en la reforma planteada ocasionan costos a la comunidad. No tanto para los consumidores, pero sí para las unidades de producción (trabajadores y empresarios), los cuales tendrán que adaptarse prontamente a nuevas situaciones. Debe tenerse presente que, aun cuando se acepte que en el largo plazo los costos para la comunidad serían mayores si no se lleva a cabo la reforma, no hay ninguna posibilidad política de cerrar los ojos ante los costos del proceso de ajuste. Es más, el ritmo al cual avance la reforma propuesta depende del apoyo político que ella logre obtener. Ello estará en función, de una parte, de la rapidez con que se logren generar nuevos beneficios y, de otra, de la capacidad para hacer frente a los costos que la reforma ocasione. La dificultad básica al respecto reside en el hecho de que los beneficios se distribuyen en toda la población, mientras los costos se concentran en ciertos grupos de la comunidad, los cuales, con frecuencia, se organizan en poderosos grupos de presión ¹.
- La liberalización del sistema económico que la reforma implica, no es óbice para reconocer la necesidad, en determinados casos, del enfoque del "task force". Es decir, la conveniencia nacional de una concentración y convergencia de esfuerzos en pos de la consecución de determinados objetivos limitados y específicos. Se trataría de concentrar esfuerzos tecnológicos, financieros, de capacitación de recursos humanos, de penetración de mercados, para alcanzar un propósito concreto, mediante una activa participación coordinada del sector privado y del sector público ².

-
1. "Those who will gain from change are usually weak and ill organized. Those who benefit from the status quo are well entrenched", Helen Hughes: *Policy Lessons of the Development Experience*, Occasional Papers 16. Group of Thirty. New York, 1985, p. 19.
 2. Al respecto podrían citarse numerosos ejemplos en el Japón (aparatos fotográficos, computadores), o en Israel (rosas, aguacates). La experiencia de Corea del Sur se analiza en la obra de Y. Whee Rhee, B. Ross-Larson, G. Pursell, *Korea's Competitive Edge, Managing the Entry Into World Markets*, World Bank Research Publication, Londres 1984.

BIBLIOGRAFIA

- Mohsin S. Khan and Roberto Zahler: "*Trade and Financial Liberalization Given External Shocks and Inconsistent Domestic Policies*", IMF Staff Papers, marzo 1985.
- Joan M. Nelson: "The Political Economy of Stabilization: Commitment, Capacity and Public Response", *World Development*, vol. 12, No. 10, 1984.

7. EL PROGRAMA DE RECONVERSIÓN INDUSTRIAL: REQUISITO DE LA REACTIVACIÓN Y DEL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA¹

¿ES NECESARIA LA REACTIVACION?

El año pasado conversé con ustedes en este mismo recinto sobre el programa de estabilización. Hoy abordaré el tema de la reactivación y del crecimiento de la economía. No diré, en realidad, nada que ustedes no conozcan. Sin embargo, de vez en cuando, es bueno repetir ideas y reiterar conceptos.

El avance del programa de estabilidad ha sido satisfactorio, aunque los resultados son aún insuficientes y la situación es, evidentemente, todavía endeble. Se ha reducido el desempleo, la inflación y la inestabilidad cambiaria; las relaciones con la comunidad financiera internacional han mejorado y el saneamiento de las finanzas públicas es notorio. Pero los problemas subsisten: la "presa" de divisas está ahí, tenemos dificultades para atender la deuda externa, la inflación y el desempleo son más elevados de lo que el país está acostumbrado, las dificultades de las finanzas públicas persisten. Y si bien el crecimiento económico en los últimos tres años, en promedio, ha sido aceptable (3,5 por ciento al año), en comparación con el resto de América Latina, este crecimiento ha sido errático: unos años muy elevado (1984), otros muy reducido (1983 y 1985) y, además, aún está muy por debajo de las tasas de crecimiento del cuarto de siglo anterior a 1980. Estamos aún lejos de las tendencias económicas del período de la post-guerra. Y lo que es más grave aún, la base política y el consenso social que han servido de sustento al programa de estabilización durante la administración Monge, tiende a erosionarse. Como indiqué aquí mismo el año pasado, el programa de estabilización requiere de un apoyo político fuerte y decidido de las organizaciones laborales, las asociaciones empresariales y los partidos políticos. Los trabajadores sacrifican los salarios reales, los empresarios, las utilidades, y los políticos, el gasto público. Ahora

1. Exposición ante el Sexto Congreso Nacional de Industriales, celebrado el 16 de abril de 1986.

bien, después de varios años la capacidad de sacrificio, la solidaridad y la paciencia tienden a agotarse. Claro está que si la disciplina, en cuanto a la política de precios, de salarios y de gasto público, se resquebraja el programa de estabilidad se hundiría. El país, se quedaría así sin estabilidad y sin crecimiento. Es decir, sin el santo y sin la limosna. Este peligro no es una quimera, desgraciadamente puede ser una realidad; triste, pero realidad. De ello deberíamos estar todos conscientes. Si bajamos la guardia, todo lo logrado puede irse a pique. Como dice el Evangelio, debemos mantener la lámpara encendida día y noche. De ahí, entonces, la urgente necesidad de pasar de un esquema de estabilidad sin crecimiento (o con muy poco) a otro de estabilidad con un crecimiento sustancial. La estabilidad es indispensable para establecer las bases de la reactivación; pero sólo el crecimiento sostenido permitirá el mejoramiento de las condiciones de vida y el progreso social de la mayoría de la población. Si esto es así, ¡manos a la obra! Si otros países lo han logrado, ¿por qué nosotros no?

¿CUAL ES LA ORIENTACION DE LA REACTIVACION?

El mercado internacional será en el futuro, como lo ha sido en el pasado, el elemento determinante del crecimiento económico del país. En las dos etapas anteriores del desarrollo así aconteció. En la primera, fue la demanda internacional de café y banano lo que permitió la inserción de la economía costarricense en los mercados internacionales y dio así un impulso decisivo al desarrollo económico. Luego, en la segunda etapa, el efecto dinámico de la expansión de la economía internacional se ejerció de manera indirecta, gracias al programa de integración económica centroamericana. En efecto, las exportaciones de productos tradicionales (café, banano, algodón, azúcar, carne) a los mercados internacionales determinaban el nivel de la demanda interna en la región, y éste, a su vez, creaba las oportunidades de inversión para sustituir importaciones e incrementar el comercio intrarregional. La integración económica, por sí misma, nunca logró tener su propia dinámica, dada la pequeñez del mercado centroamericano. El dinamismo del proceso de integración se basó siempre en el comportamiento (precio y cantidad) de las exportaciones tradicionales centroamericanas a la economía internacional.

Ahora, la integración está en crisis. Dificilmente puede desempeñar el importante papel que realizó en el período 1960-1980. Esto se debe a varias razones. Primera. La crisis económica y financiera internacional ha tenido graves consecuencias para el desarrollo económico de la región, de manera que la demanda interna de estos países ha decaído

fuertemente y con ello el ritmo de inversión y el volumen del comercio regional. Es más, las dificultades que enfrentan los cinco países en su balanza de pagos han generado serios problemas de pagos intrarregionales. Segunda. La situación político-militar de algunos de los países miembros del MCCA es también un obstáculo muy serio para el normal desenvolvimiento del programa de integración. Todo ello lleva a la conclusión de que el MCCA no podrá ser en el futuro cercano, como lo fue en el pasado reciente, un elemento decisivo para el desarrollo económico de Costa Rica. De ahí entonces la necesidad de volver los ojos a los mercados internacionales en forma directa. Así, la reactivación del aparato productivo y el crecimiento de la producción se orientarán ahora a la búsqueda de una nueva inserción en la economía internacional. Será un desarrollo "hacia adentro" basado, tanto en la exportación de productos tradicionales, los cuales mantendrán una gran importancia, como en las exportaciones de productos no tradicionales, agropecuarios y manufacturados, fuera del MCCA. Ya no será un crecimiento basado en la industrialización para sustituir importaciones, al amparo de un proteccionismo arancelario relativamente elevado y alimentado por la demanda interna derivada de las exportaciones extrarregionales de productos centroamericanos tradicionales. Se tratará ahora más bien de un crecimiento basado en las exportaciones tradicionales y no tradicionales, agropecuarias y manufacturadas, fuera del MCCA. Así, Costa Rica se encuentra hoy ante un reto semejante, guardadas las proporciones y las circunstancias, al que enfrentó a mediados del siglo pasado, cuando buscaba denodadamente su participación en la economía internacional, y al que enfrentó a mediados de este siglo, cuando trataba de resolver, con ahínco, los problemas ocasionados por la gran depresión de los años 30 y la segunda guerra mundial.

¿DE QUE DEPENDE LA REACTIVACION ECONOMICA?

Mantener la competitividad de las exportaciones tradicionales y consolidar las de las no tradicionales en los mercados internacionales no es tarea nada fácil. Se requiere un esfuerzo sistemático y sostenido para lograr éxito, en un plazo relativamente corto.

Los factores que inciden en la reactivación son múltiples y de diversa naturaleza.

SITUACION ECONOMICA INTERNACIONAL. Las condiciones que prevalezcan en la economía internacional son de gran importancia para un país pequeño como Costa Rica, dada la poca influencia que se puede ejercer sobre ellas. Así, el crecimiento de los países indus-

triales, la apertura de sus mercados, el grado de inflación que padezcan: todo incide fuertemente en las posibilidades de la reactivación y del crecimiento.

CALIDAD Y DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS. La disponibilidad (cantidad y calidad) de los factores de la producción determina la posibilidad de aumentar la producción nacional y el excedente exportable. El monto del ahorro interno, la calidad de los recursos humanos, la formación empresarial, la incorporación de los recursos naturales son elementos de los cuales depende, en mucho, el logro del objetivo deseado.

POLITICA ECONOMICA. La disponibilidad de los factores de la producción y la manera como se utilicen, dependen, en gran medida, de la política económica que se ponga en práctica. De ahí su gran trascendencia. Al respecto, tres áreas, la política monetaria, la política cambiaria y la política fiscal, merecen mención especial.

POLITICA MONETARIA. Por su influencia en aspectos de tanta importancia como el ritmo de la inflación, el nivel de las tasas de interés y la magnitud de la devaluación. Todo ello depende fundamentalmente de la cantidad de medios de pago que el Banco Central ponga en circulación. La disciplina y la prudencia deben guiar las decisiones en este campo tan sensible.

En lo que hace a las especiales circunstancias que vive el país, debido al aumento en el precio de exportación del café ya la disminución en el precio de importación del petróleo, caben algunas observaciones. El efecto de estos dos fenómenos representa aproximadamente doscientos millones de dólares. Este monto es, sin embargo, menor. En efecto, en 1986 las entradas de capital serán sustancialmente (ciento veinte millones de dólares) más reducidas que en 1985.

A este monto adicional de divisas el país puede darle diversos destinos. Uno es mejorar la situación financiera externa: pagar más rápidamente la deuda externa o aumentar las reservas monetarias internacionales. En estos dos casos habrá necesidad de reducir la demanda nacional de divisas, a fin de que ellas queden disponibles para los propósitos mencionados. Ello significa que sería necesario recoger parte importe de la liquidez mediante la colocación de bonos, ya sea del Ministerio de Hacienda o del Banco Central. La otra opción consiste en dejar la liquidez en manos, principalmente, del sector privado. Este podría aumentar el consumo, en cuyo caso el país viviría mejor en tanto perdure la bonanza cafetalera; luego, cuando los precios disminuyan, el país

tendría que "socarse la faja". También, podría aumentar las inversiones, en cuyo caso el consumo no se incrementaría, sino más bien la producción y las exportaciones. Cuando los precios del café caigan, el país no tendría que disminuir tanto el nivel de vida, no habría necesidad de "socarse" tanto la faja. Esta última posibilidad es la que el Banco Central acaricia en la actualidad. Acorde con esta posición, a partir del primero de marzo el programa crediticio se modificó, a fin de dar una mayor flexibilidad al SBN para captar y prestar recursos. En efecto, en la actualidad, los bancos privados y las secciones financieras de los bancos estatales no tienen impuestos límites cuantitativos de crédito. Esto, con el propósito de que asuman el papel principal en el "reciclaje" de la liquidez del sector cafetalero. Claro está que, si esto no se llevara a cabo eficientemente (aumento de las importaciones de bienes de capital y de materias primas para producir bienes de exportación) más alternativas que participar en el mercado financiero para absorber liquidez.

LA POLITICA CAMBIARIA. Debe orientarse, en lo fundamental, a impedir que el tipo de cambio llegue a ser un impuesto a las exportaciones y a establecer reglas de juego predecibles para la ciudadanía.

LA POLITICA FISCAL. Esta tiene una gran trascendencia, desde diferentes puntos de vista: (i) los impuestos no deberían recaer sobre el proceso de producción y de capitalización, sino más bien sobre el consumo; (ii) el gasto público debería orientarse hacia el mejoramiento de los servicios públicos que disminuyan los costos de las empresas; y (iii) el sector público no debe alcanzar un tamaño tal que sus requerimientos financieros afecten la rentabilidad del sector privado directamente (impuestos) o indirectamente (colocación de bonos y su efecto en las tasas de interés).

ESTABILIDAD SOCIOPOLITICA. Finalmente, debe mencionarse la estabilidad sociopolítica como un elemento muy significativo. Este se señala insistentemente. Sin embargo, con frecuencia, no se ahonda en él. Se deja de lado y no se precisa, a pesar de su innegable trascendencia. El aspecto medular es percibir con claridad como la estabilidad sociopolítica depende, en mucho, del nivel de vida de la mayoría de la población. Si el grueso de la ciudadanía vive en condiciones paupérrimas, difícilmente podría esperarse que exista estabilidad sociopolítica. Por ello se da una estrecha relación recíproca entre el proceso de crecimiento y el de distribución, entre el desarrollo económico, el progreso social y la estabilidad política.

Concretamente, los líderes sindicales deberían comprender que, en última instancia, el nivel de salarios y el volumen de empleo dependen del comportamiento de las utilidades. Ellas determinan el esfuerzo de inversión y, por ende, el volumen de empleo y el nivel de los salarios. Más que insistir en el aumento de salarios, los líderes sindicales deberían preocuparse por presionar a los sectores empresariales a aumentar las inversiones, la producción y las exportaciones. De no ser así, no existirá crecimiento sostenido y, por consiguiente, no habrá ni suficiente empleo ni salarios reales crecientes.

Pero, a la vez, los líderes empresariales deberían comprender que, en última instancia, el nivel de las utilidades depende de los salarios y del empleo (del nivel de vida de la mayoría de la población). En ellos se basa la estabilidad sociopolítica y en ésta, la seguridad de sus activos y de sus utilidades. Así, una de las preocupaciones centrales de los grupos empresariales debería ser cómo aumentar los salarios y mejorar las condiciones generales de vida de los sectores asalariados. Esta es una condición sine qua non para asegurar un flujo futuro satisfactorio de utilidades.

En resumen, tanto depende de los salarios y el empleo de las utilidades, como éstas de aquéllos. La tesis escuchada con bastante frecuencia de "primero crecer y luego distribuir", no corresponde ni a la historia ni a la idiosincrasia costarricense. En los procesos de crecimiento y distribución cada uno de ellos depende del otro. Por ello, o se dan simultáneamente o no se dan del todo. Comprender estas dos relaciones y su íntima interconexión no debería ser difícil. Quien tenga dos dedos de frente los capta sin problemas. La dificultad no reside ahí, sino más bien en aceptarlos e incorporarlos en las relaciones cotidianas entre trabajadores y patronos. Esto sólo se logra mediante el ejercicio de la madurez y la sensatez, y la práctica de la solidaridad y del auto control. Solo así se puede impedir que una u otra parte mate la gallina de los huevos de oro.

¿CUALES SON LOS OBSTACULOS A LA REACTIVACION ECONOMICA?

Al echar a andar el programa de reactivación y de crecimiento es indispensable tomar en cuenta los obstáculos presentes. Dos aspectos, no siempre bien comprendidos, deben apuntarse.

RESISTENCIA AL PROGRAMA DE REACTIVACION. La oposición al programa de estabilización es, generalmente menor que la oposición al programa de reactivación. En el primero, los "palos", los sacri-

ficios, se distribuyen por igual. Todos --trabajadores (salarios), empresarios (utilidades) y políticos (gasto público --tienen que achicar, porque el barco hace agua. La distribución más o menos igualitaria de sacrificios crea una solidaridad colectiva que da sustento político al programa de estabilidad. En cambio, la reactivación y el crecimiento significan no hacer más de lo mismo, sino hacer las cosas de manera diferente (más productividad, incorporar nuevas técnicas de producción) o bien hacer cosas nuevas (diversificación, generar nuevos productos). Así, reactivar y crecer *implican un proceso de cambio*. Ahora bien, todo cambio incomoda y perjudica a alguien (a pesar de beneficiar a muchos otros): a quienes no captan el mensaje, a quienes no quieren adaptarse y a quienes no pueden adaptarse. De ahí los anticuerpos y la oposición, a veces cerrada, de parte de ciertos grupos al programa de reactivación y crecimiento.

INOPORTUNIDAD DE LA PROPUUESTA. El programa de estabilidad arranca por lo general, cuando ya el agua ha llegado al cuello. La situación (inflación, devaluación, desempleo) ha empeorado tanto, que la población, en general, sufre una gran incertidumbre cuando no es ya presa de la desesperación. Se da, entonces, un consenso de que la situación no puede seguir así. La gran mayoría del público está de acuerdo en la necesidad de tomarse la medicina, aunque sea amarga. Pero el programa de reactivación comienza en circunstancias generalmente diferentes. La tormenta de la crisis ha amainado. Los agentes económicos dan muestras de cansancio de tanto posponer expectativas y aspiraciones. La pregunta que aflora cándidamente es por qué aún un esfuerzo, un sacrificio y una disciplina más prolongada si las cosas no están tan mal, si ya lo peor pasó. Primero fue la crisis, luego la estabilización y ahora la reactivación. ¿Vale la pena el esfuerzo?, ¿hasta cuándo? El apoyo político general para el programa de reactivación resulta así más difícil de alcanzar que para el programa de estabilización.

Todo lo anterior significa que la administración y el manejo político de la reactivación y del crecimiento requerirá un liderazgo y una capacidad política al menos de tanta excelencia como la que el país tuvo durante el programa de estabilización.

¿EN QUÉ CONSISTE EL PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL?

El objetivo básico del programa de reconversión industrial consiste en aumentar la productividad para poner al sector manufacturero

en mejores condiciones de competir. De esta manera, la producción nacional podrá competir con éxito, tanto en el mercado local frente a los bienes importados, como en los mercados internacionales con bienes de otros países.

Ya se mencionó anteriormente por qué el país debe abocarse a este proceso. Las perspectivas del MCCA no son halagüeñas. Pero es más, aun cuando lo fueran, no serían suficientes para promover el desarrollo económico del país. En efecto, si la economía centroamericana creciera satisfactoriamente todavía representaría un mercado muy reducido. Para acelerar el crecimiento económico, se necesita un espacio económico mucho más amplio que permita la adopción de la tecnología moderna, así como obtener los beneficios de la especialización y de la división de trabajo. Solo así se puede llegar a ser verdaderamente competitivo. En resumen, el programa de reconversión industrial tiende a hacer la producción para exportar fuera del MCCA más rentable que aquella para el mercado local y el centroamericano. Así, el esfuerzo y los recursos se orientarían, en las empresas ya establecidas o en las nuevas, a lograr este objetivo.

Ahora bien, ¿cómo llevar a la práctica el programa de reconversión industrial? Existen dos requisitos principales: primero, las tareas que deben ejecutar las empresas y, segundo, las acciones que deben emprender las instituciones públicas.

- En el campo empresarial varios aspectos son de primordial importancia:
 - Penetrar nuevos mercados fuera del MCCA; esto permitirá aumentar el volumen de producción, acentuar la especialización y lograr economías de escala.
 - Incorporar nuevas tecnologías en el proceso de producción, a fin de controlar los costos unitarios.
 - Adoptar nuevas tecnologías para modernizar la administración (finanzas, mercadeo, producción) de las empresas.
 - Capacitar recursos humanos en forma sistemática. La nueva ley de incentivos a la producción (Ley 7015, en su artículo 5), prevé la posibilidad de considerar como pago del impuesto sobre la renta los gastos en que la empresa incurriera para capacitar su personal.

— Asegurar una capitalización creciente de las empresas, no solo para disminuir las cargas financieras, sino también para poder tomar riesgos adicionales.

● El esfuerzo decidido de las empresas es una condición necesaria para el éxito del programa de reconversión industrial, pero no es una condición suficiente. Poco se avanzaría si, en forma simultánea, no se adoptara una acertada política económica de parte del gobierno para completar el esfuerzo del sector privado. Es más, una política económica equivocada, ambivalente o tímida podría echar por la borda y anular las decisiones de las empresas privadas. Así, la política gubernamental "macro" debe servir de apoyo y acicate a la política "micro" de las empresas privadas. Por ello, es indispensable una política económica racional y adecuada.

En resumen, la política económica coherente con el programa de reconversión industrial debe contemplar dos aspectos principales: primero, buscar un mejor funcionamiento del mercado nacional, tanto el de los factores de la producción, como el de los bienes (getting prices right); y, segundo, asegurar que la rentabilidad de las actividades y empresas dedicadas a la exportación sea más elevada que la de aquellas otras dedicadas a producir bienes para el mercado local y el centroamericano.

¿QUE CONSECUENCIAS TIENE EL PROGRAMA DE RECONVERSION INDUSTRIAL?

Un programa de esta naturaleza tiene importantes efectos para la economía nacional en general y específicamente para el sector manufacturero.

— Por tratarse de un proceso de cambio, el crujir de dientes será inevitable. Habrá empresas que no lograrán adaptarse al cambio con suficiente rapidez. Sería conveniente aplicar un enfoque tipo "shock" en cuanto al planteamiento global de la política; así, cada quien podría saber a qué atenerse y actuar con conocimiento de causa. Sin embargo, la aplicación de la política seguiría un enfoque gradual, es decir, paulatino aunque a paso firme, para así tomar en cuenta los costos de ajuste.

— El programa, si acaso, apenas comienza. El nuevo arancel aduanero es una muestra, así como la política cambiaria de las "minidevaluaciones" y la política de incentivos fiscales para las exporta-

iones no tradicionales forman parte de esta política. Otras medidas son necesarias, incluyendo un menor proteccionismo arancelario. En efecto, las exportaciones no aumentarán mientras las empresas no pueden adquirir sus insumos, envases, combustibles y bienes de capital, a precios competitivos internacionalmente. El programa de reconversión industrial significa:

- *Más riesgo*: las empresas tendrán que capacitarse para hacer frente a una mayor competencia.
- *Más movilidad*: muchas empresas entrarán al mercado, pero pocas sobrevivirán; las empresas ineficientes no podrán medrar al amparo de la protección, los subsidios, el control de precios y las exoneraciones.
- *Más apertura*: las empresas tendrán que abrirse a nuevos socios, a fin de distribuir mejor los riesgos.
- *Más privatización de las ganancias* y menos socialización de las pérdidas; el paternalismo estatal será mucho menor.
- *Más racionalidad de la política económica*: para crear las condiciones propicias para una mayor competencia (reducción proteccionismo arancelario), es decir, menos paternalismo estatal en la protección de determinadas actividades y menos búsqueda del "clientelismo" político-electoral.
- *Más zanahorias* (política económica racional) y, a la vez, más bastón (más competencia).

Aceptar las reglas de la competencia y actuar de acuerdo con ellas, exige una disciplina permanente. No hay posibilidad de dormirse sobre los laureles. Siempre hay competidores que lograrán reducir los costos y llevarse algunos clientes. La tentación más fuerte es evitar la competencia y disfrutar de situaciones monopolísticas. Pero en este caso se obstaculizaría el desarrollo económico.

Si los grupos de presión que se oponen al cambio, es decir al programa de reconversión industrial, prevalecen, sencillamente no habrá crecimiento económico en el mediano plazo. Si las fuerzas que se oponen son fuertes, pero no logran imponerse, este se hará, pero será lento y costoso. Si las fuerzas que apoyan el cambio son vigorosas, el cambio siempre será doloroso, pero su costo será menor y los beneficios aflorarán más rápidamente. Los próximos meses dirán cuál será la situación que prevalece en el país. Es decir, por dónde anda la procesión.

BIBLIOGRAFIA

- Asesoría Económica Internacional, S.A., *Reestructuración y Modernización del Sector Industrial en Costa Rica*, mimeo., dic. 1985.
- Cámara de Industrias, *Ante un nuevo régimen arancelario*, enero 1986.
- Cámara de Industrias, *Ante una nueva política industrial*, junio 1986.
- David P. Levine: "Determinants of Capitalist Expansion", *Economic Development and Cultural Change*, enero, 1982.
- James Meade, *Efficiency, equality and the Ownership of Prosperity*, 1984.

8. EL PROTECCIONISMO AGRÍCOLA: TALÓN DE AQUILES DE LA ECONOMÍA NACIONAL¹

INTRODUCCION

El esfuerzo que ha hecho el país, en los últimos tiempos, para racionalizar y disminuir las tarifas arancelarias se ha concentrado casi exclusivamente en las partidas correspondientes a bienes de origen industrial. Sin embargo, la búsqueda de una nueva inserción de la economía nacional en los mercados internacionales no puede limitarse a hacer más eficiente y competitivo el sector manufacturero, sino que debe también abarcar la producción agropecuaria. En efecto, el proteccionismo agrícola y pecuario tiene una importancia significativa para el desarrollo económico del país y representa, en la actualidad, un verdadero talón de Aquiles de la economía nacional.

En las páginas siguientes se aborda el tema del proteccionismo agrícola. Se tratará de dar respuesta a las siguientes preguntas: primera, ¿en qué consiste el proteccionismo agrícola?, segunda, ¿cuál es su alcance en la economía costarricense?, tercera, ¿cuáles son las razones para practicar el proteccionismo agrícola?; cuarta, ¿cuáles son sus consecuencias?; y quinta, ¿cómo hacer frente a este problema?

¿EN QUE CONSISTE EL PROTECCIONISMO AGRICOLA?

Las formas concretas del proteccionismo agropecuario en Costa Rica son muy diferentes de las del proteccionismo industrial. Este último se basa en las tarifas aduaneras y otros impuestos a la importación que deben pagarse al internar los bienes en el territorio nacional. En el caso de los productos agropecuarios, el proteccionismo se ejerce más oien mediante disposiciones administrativas, o sea, permisos o autorizaciones gubernamentales para poder importar o exportar los produc-

1. Exposición para presentarla el 28 de mayo de 1986 ante el Consejo Agropecuario-Agroindustrial Privado (CAAP) de CINDE. Dicha presentación no se efectuó dado que la actividad fue cancelada.

tos. Los derechos de aduana son reducidos o prácticamente inexistentes, de manera que, cuando se importan bienes agropecuarios, su precio no se eleva debido a la existencia de tarifas arancelarias. Así, el comercio exterior de productos agropecuarios depende en lo fundamental de decisiones gubernamentales y, en la práctica, solo en casos de excepción se otorgan permisos de importación. El Estado ejerce, en efecto, un estricto control sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones) de productos agropecuarios. El MAG y el CNP participan decisivamente en esta tarea, así como algunos organismos especializados como el ICAFE; en otros casos, los organismos públicos, como LAICA tienen a su cargo, directamente, las labores de exportación.

Los objetivos que busca el Estado al impedir la libre exportación y la libre importación -aun del Mercado Común Centroamericano (recuérdese que el Protocolo de Granos Básicos firmado en Limón, tuvo una corta y precaria existencia)- de productos agropecuarios son varios:

- Asegurar el abastecimiento nacional; así, las cuotas de exportación de azúcar, café y ganado vacuno se establecen una vez deducido el consumo nacional.
- Proteger a los productores nacionales de la competencia externa; así solo pueden importarse los faltantes nacionales para cubrir las necesidades del país.
- Evitar la contaminación del agro costarricense de ciertas enfermedades y plagas vegetales y animales.

En resumen, la política proteccionista ha transformado el mercado nacional de productos agropecuarios en un mercado prácticamente cautivo, y esto, en un grado más significativo que para los bienes de origen industrial. En efecto, estos últimos, al fin y al cabo, podrían entrar al mercado nacional mediante el pago de los impuestos de aduanas; en cambio, en el caso de los productos agropecuarios, su importación depende, no del pago de impuestos, sino de decisiones de carácter administrativo.

¿CUAL ES EL ALCANCE DEL PROTECCIONISMO AGROPECUARIO EN LA ECONOMIA COSTARRICENSE?

En el cuadro No. 6 se encuentra el valor y la importancia relativa de los principales productos agropecuarios del país para los años 1983, 1984 y 1985.

Puede observarse que un alto porcentaje de la producción agropecuaria nacional está en capacidad de competir en los mercados internacionales; tal es el caso del café, los bananos, el cacao, la carne de vacuno, los productos marinos. Estos productos representan aproximadamente el 60 por ciento de la producción total del sector agropecuario. Algunos de estos productos, no solo compiten eficientemente en los mercados internacionales, sino que además, pagan impuestos específicos de exportación; tal el caso del café y del banano.

Cuadro 6. VALOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA 1983,1984, 1985
(Millones de colones de 1966)

| PRODUCTO | 1983 | 1984 | 1985 | TOTAL | % Total general |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Café | 485,3 | 535,9 | 485,5 | 1.506,7 | 26,6 |
| Banano | 401,1 | 401,6 | 338,1 | 1.140,8 | 20,1 |
| Caña de Azúcar | 90,4 | 104,3 | 104,8 | 299,5 | 5,3 |
| Cacao | 4,5 | 8,4 | 9,8 | 22,7 | 0,4 |
| Arroz | 140,5 | 132,0 | 133,6 | 406,1 | 7,2 |
| Maíz | 29,4 | 32,5 | 33,9 | 95,8 | 1,7 |
| Frijol | 12,2 | 17,7 | 19,5 | 49,4 | 0,9 |
| Sorgo | 9,6 | 11,8 | 15,0 | 36,4 | 0,6 |
| Algodón | 3,1 | 3,0 | 3,5 | 9,6 | 0,2 |
| Tabaco | 8,4 | 10,4 | 8,3 | 27,1 | 0,5 |
| Papa | 34,6 | 20,8 | 28,3 | 83,7 | 1,5 |
| Yuca | 2,9 | 2,5 | 1,3 | 6,7 | 0,1 |
| Plátano | 45,6 | 44,0 | 44,9 | 134,5 | 2,4 |
| Cebolla | 3,0 | 3,0 | 4,5 | 10,5 | 0,2 |
| Otros | 67,1 | 68,9 | 73,0 | 209,0 | 3,7 |
| SUB- TOTAL | 1.337,7 | 1.396,8 | 1.304,0 | 4.038,5 | 71,4 |
| Ganado Vacuno | 165,2 | 210,5 | 261,0 | 636,7 | 11,2 |
| Porcino | 26,3 | 32,1 | 36,6 | 95,0 | 1,7 |
| Aves | 9,4 | 11,4 | 11,5 | 32,3 | 0,6 |
| Leche | 157,3 | 166,5 | 180,6 | 504,4 | 9,0 |
| Huevos | 31,5 | 35,8 | 25,8 | 93,1 | 1,6 |
| SUB- TOTAL | 389,7 | 456,3 | 515,5 | 1.361,5 | 24,1 |
| Madera | 47,2 | 50,0 | N.D. | 97,2 | 1,7 |
| Pesca | 20,6 | 26,8 | 32,2 | 79,6 | 1,4 |
| Mejoras Agrícolas | 13,1 | 10,4 | N.D. | 23,5 | 0,4 |
| TOTAL GENERAL | 1.808,3 | 1.940,3 | 1.909,6 | 5.658,2 | 100,0 |

Los problemas básicos del proteccionismo agropecuario se centran principalmente en los siguientes productos: granos básicos (arroz, frijol, sorgo y maíz), productos avícolas, azúcar y leche. Bien pueden existir otros productos altamente protegidos pero su importancia es poco significativa. Estos artículos representan aproximadamente el 25 por ciento del valor de la producción del sector agropecuario. Se trata de productos alimenticios de consumo directo (arroz, frijol), de materias primas (maíz, sorgo) para actividades agropecuarias (leche, porcicultura, avicultura) y de insumos de ciertas ramas industriales (azúcar, leche).

¿CUALES SON LAS RAZONES PARA PRACTICAR EL PROTECCIONISMO AGROPECUARIO?

Se han invocado varios argumentos para poner en práctica el proteccionismo arancelario en general; específicamente, en relación con la agricultura, se mencionan varias razones para aislar el mercado nacional de la competencia internacional:

- La necesidad de asegurar el autoabastecimiento nacional: la seguridad del país exige que este produzca, al menos, los alimentos que requiere su población; sobre todo, a la luz de las perturbaciones e incertidumbres que aquejan a los mercados internacionales. Este argumento no tiene gran fuerza, ya que el país puede mantener reservas alimenticias adecuadas para hacer frente a las fluctuaciones externas y a las perturbaciones normales de los mercados internacionales. El problema es, en gran parte, de carácter financiero, relacionado con la tasa de interés y el costo de mantener las reservas alimenticias, más que de producción nacional.
- La necesidad de proteger a los productores nacionales de los productos de otros países más avanzados económica y tecnológicamente. Este es el mismo argumento que se utiliza para defender el proteccionismo industrial. Se trata del bien conocido argumento de las industrias "infantiles". Este argumento no tiene tampoco gran validez. La protección quizás podría justificarse si no fuera "exagerada" ni "permanente", es decir, si fuera "moderada" y "temporal", mientras los productores nacionales adquieren experiencia, capacitan mano de obra, incorporan tecnología moderna y capitalizan sus empresas. Pero, aun en este caso, debe tenerse presente que muy posiblemente un subsidio directo a los productores por parte del gobierno (presupuesto nacional) sería preferible a un impuesto general a los consumidores de alimentos mediante un precio más elevado.

- Por razones de prestigio político, el país debe producir sus alimentos. Este argumento es extraeconómico, pero, aun si se aceptara, habría que considerar cuál es el procedimiento menos costoso para alcanzar este objetivo. Al respecto, debe repetirse que un subsidio directo a la producción (presupuesto nacional) causaría, generalmente, una distorsión menor que un impuesto a los consumidores.
- La agricultura no responde a los incentivos del mercado (precios, costos) y, por lo tanto amerita aislarla de la competencia externa. Este argumento ha sido ampliamente refutado por el comportamiento de los agricultores en todos los países. En efecto, los productores reaccionan con rapidez ante cambios en los costos de sus insumos y los precios de sus productos. Basta, en el caso de Costa Rica, observar el comportamiento de la producción del café y arroz. Los productores agropecuarios han mostrado gran capacidad para modificar sus técnicas de producción ante cambios en el precio y la calidad de los insumos, así como para cambiar de cultivo ante modificaciones en el precio de venta de sus productos.
- Las distorsiones en el mercado internacional hacen que el precio de las importaciones no reflejen los costos reales de los países exportadores, sino que se trate de precios de "dumping". Este argumento, tampoco puede defenderse. Si se trata de fluctuaciones anuales de corto plazo, como ya se indicó en el primer punto, gracias a reservas alimenticias, puede hacerse frente a este problema. Si se trata de una característica permanente o de largo plazo, no se ve por qué el país no deba aprovechar en su propio beneficio esta situación. Así, si los países europeos o los Estados Unidos, de manera prácticamente permanente, están dispuestos a vender a precios subsidiados el trabajo de sus obreros y el esfuerzo de sus empresarios, debería aprovecharse esta circunstancia ya que, en realidad, se trata de una donación permanente.
- Las distorsiones en el mercado interno perjudican a la producción agrícola, la cual requiere, en consecuencia, ser protegida. Se menciona, efectivamente, que: (i) el proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, encarece los insumos (precio y calidad) necesarios para la producción agropecuaria: fertilizantes, embalajes, herramientas; equipos y maquinaria, combustible, llantas, etc; y (ii), debido a razones políticas, no se permite el reajuste adecuado y oportuno de los precios agrícolas, produciéndose así un sesgo en contra de las zonas rurales en favor de los centros urbanos. Este argumento debe examinarse con cuidado y tomarse en cuenta. La experiencia señala que el proteccionismo agropecuario no puede ser analizado en forma aislada, sino

que debe ser examinado a la luz, tanto del proteccionismo industrial, como de la política general de precios que adopte el Gobierno.

En resumen, no parecieran existir argumentos válidos y sólidos para defender una política proteccionista ni en el campo agropecuario ni en el industrial, sobre todo si es exageradamente elevada y de carácter permanente. Ante esta situación, debe buscarse, cuanto antes, la manera de dar un mejor uso a los recursos (tierra, capital, trabajo, capacidad empresarial), ya sea mediante el mejoramiento de la productividad o mediante un desplazamiento paulatino pero sostenido a generar otros productos. Todo ello, con el propósito de poder pagar mejores salarios, obtener mayores utilidades, recaudar más impuestos y aumentar el ingreso de divisas.

¿CUALES SON LAS CONSECUENCIAS DEL PROTECCIONISMO AGROPECUARIO?

El proteccionismo, tanto su aumento como su reducción, acarrea importantes efectos, desde el punto de vista del consumo, así como del de la producción. También, en el caso de Costa Rica, el proteccionismo ha generado una serie de problemas para la administración pública, los cuales ameritan ser comentados. Seguidamente se examinan estos tres aspectos.

- *Los efectos en el consumo* son varios y están estrechamente relacionados entre sí.
- El impacto sobre los consumidores es evidente: debido al proteccionismo el precio interno de los principales productos alimenticios (arroz, frijol, azúcar) es más elevado que los precios que resultarían si dichos alimentos fueran importados. El impuesto, subsidio o sobreprecio que los consumidores deben pagar u otorgar representa un monto significativo. En el cuadro No. 7 se recopila la información correspondiente para los últimos tres años en el caso de los siguientes productos: arroz, azúcar, frijol, maíz, sorgo y leche. Como puede apreciarse, en el período 1983-1985 el monto anual es respectivamente de 3.000, 4.600 y 5.400 millones de colones. A esta suma habría que agregar los efectos indirectos en el precio de otros productos como los de la avicultura, la porcicultura, las tortillas y los productos lácteos. Por otra parte, en el cuadro No. 8 se encuentra la información sobre la transferencia del CNP, las cuales son sufragadas también por los consumidores:

más impuestos, cuando las paga el Ministerio de Hacienda, o mayor inflación (o menos producción), cuando las paga el Banco Central.

Cuadro 7. TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DE LOS CONSUMIDORES
(Millones de colones por año)

| PRODUCTO | 1983 | 1984 | 1985 |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|
| Azúcar blanco | 886 | 1.282 | 1.869 |
| Arroz pilado | 391 | 882 | 489 |
| Frijol | -- | 218 | 95 |
| Maíz amarillo y sorgo | 414 | 368 | 461 |
| Leche | 1.276 | 1.833 | 2.539 |
| TOTAL | 2.967 | 4.583 | 5.413 |

FUENTE: Banco Central y CNP.

Cuadro 8. SUBSIDIO OTORGADO A LOS PRODUCTORES POR EL CNP.
(millones de colones)

| PRODUCTO | 1983 | 1984 | 1985 |
|-----------------------|-----------|------------|------------------|
| Arroz | -- | 613 | 692 ¹ |
| Frijol | 60 | 94 | 46 |
| Maíz amarillo y sorgo | 39 | 31 | 14 |
| TOTAL | 99 | 738 | 752 |

¹ Incluye 600 millones de colones ocasionados por la exportación de 20.000 T. en 1986 de la cosecha del año anterior (aproximadamente 500 dólares por ton.)

FUENTE: Banco Central y CNP.

- El sobreprecio que debe pagar el consumidor adquiere mayor significado cuando se observa el efecto en la canasta básica, que se ha venido utilizando para determinar el ajuste de los salarios mínimos.

Cuadro 9. IMPORTANCIA RELATIVA DE ALGUNOS ALIMENTOS EN LA CANASTA BASICA SALARIAL EN DICIEMBRE DE 1985.

| PRODUCTO | IMPORTANCIA RELATIVA | MONTO EN COLONES |
|--------------|----------------------|------------------|
| Arroz | 6,50 | 565 |
| Frijol | 2,60 | 225 |
| Tortillas | 1,13 | 98 |
| Azúcar | 6,14 | 534 |
| Dulce | 0,48 | 42 |
| Leche | 9,46 | 822 |
| Huevos | 3,90 | 338 |
| TOTAL | 30,21 | 2.634 |

Ahora bien, como el sobreprecio que paga el consumidor por estos productos es, en promedio, de aproximadamente un 50 por ciento, el subsidio o sobreprecio equivale a 1.317 colones mensuales lo cual, a la vez, representa el 15 por ciento del costo total de la canasta básica salarial.

- El sobreprecio alrededor del 15 por ciento del costo de la canasta básica salarial tiene un efecto evidente en el nivel de los salarios. Ello, por cuanto el ajuste de los salarios mínimos depende estrechamente del costo de la canasta básica salarial y de sus modificaciones en el transcurso de cada semestre. Si se lograra disminuir el precio de los alimentos, los salarios podrían ajustarse menos de lo que ocurre en la actualidad, sin afectar el salario real. Esto pondría a las actividades y empresas del país, en general, en mejor posición competitiva. Es más, si al efecto de un menor proteccionismo agropecuario sobre los precios, se añade el de la reducción del proteccionismo industrial, ya iniciado en el país, y las consecuencias directas e indirectas de la disminución, más o menos transitoria, en el precio del petróleo, se darían así las condiciones propicias para abatir fuertemente la inflación; obviamente,

siempre que se mantenga una política monetaria prudente y cautelosa. Debe recordarse que una menor inflación permitiría, además, una devaluación menos acentuada, lo cual a su vez, incidiría favorablemente en las tasas de interés vigentes en el país.

- Asimismo, debe examinarse, en los grupos de más bajos ingresos, del pago del sobreprecio en que los consumidores incurren al adquirir los alimentos básicos. El 10 por ciento de las familias más pobres del país (55.000 familias) recibe un poco menos del 2 por ciento del ingreso nacional disponible. Esto equivale, en promedio, a un ingreso anual de 50.000 por familia. Ahora bien, como el sobreprecio de los alimentos básicos es de aproximadamente 1.300 colones mensuales, es decir 15.000 al año, esto significa que las familias más pobres deben trasladar alrededor de una tercera parte (15.000 colones) de su ingreso (50.000 colones) a los productores agrícolas. Puesto de otra manera, si se lograran eliminar los sobreprecios, el ingreso real de las familias más pobres podría aumentar en alrededor de una tercera parte.
 - Finalmente, el impuesto que deben pagar los consumidores tienen un efecto negativo en la cantidad demandada de productos alimenticios. Esto es de mucha importancia para los grupos sociales de más bajos ingresos. En efecto, la dieta de estos grupos podría mejorarse, si el precio de alimentos tales como los frijoles, las carnes y los productos lácteos, pudieran disminuir. Así, los problemas relacionados con la desnutrición (insuficiencia vitamínica y proteínica) podrían atacarse en el mercado y no en la farmacia o en el hospital.
- *El efecto en la producción* también debe examinarse desde varios puntos de vista.
 - El proteccionismo propicia el uso de factores de la producción en actividades de poca rentabilidad e impide, de esta manera, que esos recursos pueden ser utilizados en la producción de otros bienes en los cuales el país sí es competitivo.
 - El proteccionismo también obstaculiza el mejoramiento tecnológico y el aumento de la productividad. En efecto, los productores a sabiendas de que los aumentos de costos los pueden traspasar al consumidor o al CNP, no tienen el acicate de la competencia y, por ende, no tienen incentivo para hacer el esfuerzo necesario y disminuir los costos unitarios de producción.

- El proteccionismo impide el desarrollo de otras actividades agropecuarias e industriales que requieren insumos y materias primas producidas por el sector agropecuario; así, en tanto el maíz, el sorgo, el azúcar y la leche sean relativamente caros, no hay posibilidades de un crecimiento vigoroso de la producción avícola, porcícola, de derivados lácteos (quesos), chocolates, confites y mermeladas, licores y cosméticos.
- El proteccionismo agropecuario, al elevar los salarios, como ya se indicó, encarece el factor trabajo, lo cual incide en su uso y su demanda con efectos perjudiciales en el volumen de empleo de los trabajadores, especialmente en las zonas rurales.
- En tanto la producción de granos básicos esté, en buena parte, en manos de pequeños productores, se plantea la necesidad de inquirir sobre su futuro, si la producción nacional tuviera que contraerse ante la disminución del proteccionismo agropecuario. La situación es bastante clara: estos agricultores vegetan en la frontera agrícola, no tienen suficientes conocimientos, no cuentan con servicios públicos adecuados, no son sujetos de crédito. El resultado es igualmente claro: nivel de vida miserable, posesión agraria en precario, la cual crea gran incertidumbre y condiciones conflictivas, destrucción sistemática de los recursos naturales. Cumplen, sin embargo, dos funciones: primera, sirven de mascarón de proa de los agricultores eficientes para lograr aumentos de precios y, segunda, satisfacen el romanticismo de los políticos en cuanto a creer que el país vive una democracia basada en la pequeña propiedad agraria. Así, a pesar del sobreprecio, es decir, del impuesto que los asalariados rurales y los trabajadores urbanos deben pagar al comprar sus alimentos básicos en beneficio de los productores agropecuarios, el pequeño productor en la frontera agrícola subsiste en condiciones lamentables. Las opciones son también claras:
 1. Dejarlo vegetar en esta situación por el prurito de multiplicar más y más el número de propietarios, aunque sea en condiciones de vida paupérrima.
 2. Tratar de mejorar estas condiciones, para lo cual habrían de aumentarse los precios al consumidor aún más, con el consiguiente enriquecimiento de los agricultores eficientes y el empobrecimiento de los consumidores o bien elevar los impuestos a fin de sufragar el subsidio de los consumidores o bien elevar los impues-

tos a fin de sufragar el subsidio de los productores, en cuyo caso el resultado depende de quién, en última instancia, paga los impuestos.

3. Transformar, como aconteció en la Meseta Central, al pequeño productor en condiciones de miseria, en un trabajador asalariado con un sueldo relativamente bueno y estable y mejores servicios públicos (educación, salud), por cuanto está más cerca de los centros urbanos.
4. Lograr que el pequeño productor, en vez de cultivar productos que lo condenan irremisiblemente a la pobreza, cultive otros productos que le permitan, en el transcurso del tiempo, mejorar su nivel de vida gracias a su propio esfuerzo; así, podría dejar de ser instrumento de los agricultores más poderosos y liberarse de la pesada dependencia del paternalismo estatal y de las asfixiantes ataduras de los gamonales políticos de turno. Así el proteccionismo agropecuario no solo es fuente de explotación de los consumidores, sobre todo de los grupos sociales de más bajos ingresos, sino también un serio obstáculo para aprovechar las oportunidades de inversión, de empleo y de producción que ofrece el sector. Llega, así, a ser una verdadera carnicería para el progreso nacional.

● Los efectos del proteccionismo agropecuario sobre *la administración pública* son también altamente perjudiciales:

- En el aspecto financiero una gran sangría en las finanzas públicas. Este es el resultado de la política de establecer altos precios mínimos por parte del CNP y, simultáneamente, la política de no aumentar correlativamente los precios a los consumidores. En ambos casos juegan los elementos políticos: en uno, la presión de los productores; en el otro, la de los consumidores. El resultado se refleja en las pérdidas del CNP, las cuales son financiadas por el Banco Central ¹. Esto significa que el Instituto Emisor, o bien reduce la disponibilidad de crédito para otras actividades, o atiza el fuego de la inflación con los perjuicios bien conocidos.
- El proteccionismo ha desencadenado una interminable serie de negociaciones. De una parte, los productores presionan ante el

1. Esto equivaldría a que el INVU subsidie los alquileres, el ICE las tarifas eléctricas y la CCSS los servicios médicos y, luego, presenten la factura al Banco Central.

- CNP y el MEIC con el propósito de aumentar los precios y, de otra, los trabajadores ante el Ministerio de Trabajo y el de Hacienda para obtener reajustes en los salarios. Así, buena parte del tiempo de estos funcionarios es absorbida por estas negociaciones, en vez de concentrarse en la adopción de las medidas necesarias para promover un crecimiento económico sostenido. Las discrepancias, las amenazas, los conflictos y las disputas que se suscitan en las negociaciones están a la vista y son altamente perturbadoras para todos los participantes.
- El proteccionismo agropecuario tiene, además, efectos perniciosos para el sistema político democrático del país, al fomentar el "clientelismo" político. Se corre el peligro de caer en la tentación de acceder a presiones, de conceder favores y dar tratos preferenciales a determinadas actividades o a grupos específicos de productores, con claros propósitos de cultivar la clientela político-electoral. Las medidas de política económica deberían ser de carácter general; las de naturaleza especial o específica se justifican solo para reducir distorsiones existentes (traer al redil alguna oveja descarriada), o bien para atenuar las consecuencias de catástrofes naturales (inundación), o de problemas relativos a la salud vegetal (roya) o a la animal (aftosa).

En resumen, puede afirmarse que las consecuencias del proteccionismo agropecuario son inconvenientes para toda la comunidad: consumidores y productores; asimismo, es un obstáculo para el uso adecuado de los recursos con que cuenta el país y, por ende, para el crecimiento económico; además, es una fuente de conflictos constantes y de favoritismos, que pone en peligro el sistema democrático. De ahí la necesidad ineludible de plantearse, con carácter urgente, la última pregunta, a saber: ¿qué hacer ante el proteccionismo agropecuario?

¿QUE HACER FRENTE AL PROTECCIONISMO AGROPECUARIO?

En vista de los efectos perjudiciales que tiene el proteccionismo agropecuario para consumidores y productores y, en general, para todo el país, es inevitable adoptar un conjunto de medidas, es decir, poner en práctica una política tendiente a encarar este problema. Seguidamente se indicarán los objetivos de un posible plan de acción; luego, se examinarán las medidas concretas que lo conformarían y, finalmente, se analizarán las características principales de dicho plan de acción.

- *Los objetivos* del plan de acción serían los dos siguientes:
 - Asegurar la *equidad* para los consumidores. Estos y, muy en especial, los de más bajos ingresos, deberían poder adquirir sus alimentos básicos a precios que guarden una estrecha relación con los prevalecientes en los mercados internacionales y evitar así ser expoliados con precios exageradamente elevados.
 - Buscar la *eficiencia* en el uso de los recursos nacionales (trabajo, tierra, capacidad empresarial, capital) de manera tal, que las unidades de producción puedan, con una protección arancelaria reducida, competir en el mercado nacional con productos provenientes del extranjero, y en los mercados internacionales con productos ofrecidos por otros países.

- *Las medidas específicas* del plan de acción se enumeran a continuación:
 - Eliminar el proteccionismo arancelario de aquellos bienes necesarios para la producción agropecuaria. Se permitirá así la libre importación de los siguientes artículos.
 1. concentrados para la avicultura, porcicultura y ganadería de leche, fertilizantes, abonos, pesticidas y fungicidas, así como de las primas para producirlos en territorio nacional;
 2. herramientas, implementos y repuestos. Además, el precio del "bunker" y del "diesel" se establecería de acuerdo con el precio internacional de estos productos (no con el precio del petróleo crudo).
 - Dejar de fijar precios mínimos de compra, por parte del CNP, para el maíz y el frijol, en forma paulatina.
 - Autorizar la importación anual del 20 por ciento, en forma acumulativa, del consumo nacional de los siguientes productos: arroz, maíz (para tortillas), frijol, leche, huevos, azúcar y harina de trigo.
 - Proceder a eliminar los impuestos de exportación a los productos agropecuarios.
 - Proceder a eliminar los impuestos de exportación a los productos agropecuarios.

- Promover la formación de empresas privadas de ingenieros agrónomos y veterinarios para suministrar servicios de asistencia técnica a los productores, con el propósito de acelerar el proceso de transferencia tecnológica y el aumento de la productividad; los programas crediticios de los bancos contemplarían recursos para que los agricultores puedan adquirir estos servicios.
- Establecer, en las Juntas Rurales de Crédito, un fondo especial para la parcelación de fincas. Se trataría de mejorar la distribución de la propiedad agraria al permitir a trabajadores agrícolas el acceso a una parcela de tierra y, a la vez, facilitar a propietarios rurales la venta de bonos y de la Ley PL 480. El fondo tendría un efecto multiplicador importante, porque los propietarios no exigen el pago del valor de sus fincas al contado, y, también, un carácter revolutivo, ya que los pagos (amortización e interés) que hagan los nuevos parceleros pasarían a engrosar el fondo.
- Crear un fondo de promoción agropecuaria, en el SBN en el cual participarían los bancos estatales y los privados. El propósito del fondo sería la concesión de créditos de mediano plazo para aumentar la productividad y facilitar la diversificación agropecuaria. Los recursos iniciales del fondo serían los siguientes:

| | |
|------------------------------------|------------------------------------------|
| 1. Programa BNCR/BID: | 15 millones de dólares (en ejecución) |
| 2. Programa BANCOOP/BID | 10 millones de dólares (en ejecución) |
| 3. FIDA/BCIE/BNCR: | 8 millones de dólares (en trámite) |
| 4. PIPA/BID/BANCOOP: | 15 millones de dólares (en ejecución) |
| 5. Corp. Privada de Inversiones | 12 millones de dólares (en ejecución) |
| 6. Programa BNCR/BIRF: | 30 millones de dólares (en trámite) |

| | |
|---------------------------------------|-----------------------------------------|
| 7. Programa AID/ Bancos Priv.: | 10 millones de dólares (en trámite) |
| 8. Aumento capital bancos privados | 500 millones de colones (en trámite) |

— Otorgar incentivos fiscales de la siguiente manera:

1. Los incentivos contemplados en la ley de promoción de exportaciones a aquellos proyectos que tengan contrato de exportaciones: exención durante 12 años del impuesto sobre la renta de las utilidades provenientes de exportaciones de productos no tradicionales fuera del MCCA y CAT.
2. Las exportaciones de ganado vacuno y carne de vacuno recibirían el beneficio de los CAT durante 18-24 meses.
3. Las "mejoras" que se hagan en las fincas no pagarían impuesto territorial.
4. Las inversiones que se hagan en las fincas, financiadas con la utilidades, se deducirían de la renta gravable.

— Reiterar el acuerdo ya aprobado por la Junta Directiva del Banco Central en el sentido de garantizar un mismo tipo de cambio a los pasivos en moneda extranjera en que incurran los inversionistas, al financiar proyectos para promover las exportaciones de productos no tradicionales fuera del MCCA y al producto de las exportaciones. De esta manera, se facilita a los inversionistas el endeudamiento en divisas y, así, la tasa de interés sobre los préstamos se reduce aproximadamente a la mitad, con la consiguiente disminución de las cargas financieras.

— Seguir estableciendo, por parte del MEIC, los precios de venta al consumidor del arroz, azúcar, harina de trigo, frijol, leche fluida, así como los márgenes brutos de ganancia de los procesadores industriales, los mayoristas y los minoristas. La fijación de los precios de venta al consumidor, por parte del MEIC, debe hacerse de manera tal, que paulatinamente (cuatro-cinco años) converjan con los precios CIF de los productos importados. Esta convergencia no significa que los precios internos lleguen a ser iguales a los del exterior. Cierta protección para la producción de origen nacional subsistirá, pero será muy inferior a la existente en la actualidad.

- Las *características* principales del plan de acción son:
 - El proteccionismo agropecuario se concibe como parte del problema general que plantea el proteccionismo a la economía del país. Existen evidentemente relaciones recíprocas entre el proteccionismo de las actividades agropecuarias y el de las actividades manufactureras. Así, el proteccionismo industrial encarece mucho los insumos (abonos, concentrados, repuestos, etc.) necesarios para la producción agropecuaria. A la vez el proteccionismo del sector agropecuario encarece ciertos insumos (sorgo, maíz) que afectan la producción de alimentos (leche), huevos, cerdos, pollo) y otros insumos (azúcar) que inciden en actividades industriales (licores, cosméticos, confitería, embutidos, derivados lácteos).
 - El plan de acción hace uso, tanto del tratamiento "shock", como del tratamiento gradual. En cuanto a la toma de decisiones, se adopta un tratamiento "shock", ya que la política se toma y se da a conocer de una vez por todas. De esta manera las unidades económicas (productores, inversionistas, consumidores, ahorrantes) pueden saber y percibir claramente hacia donde se va. En cuanto a la ejecución de las medidas, se hará gradualmente durante un plazo que abarcará varios años. Así, se dará oportunidad a las unidades de producción de tomar sus decisiones a lo largo del proceso de ajuste.
 - El proceso de ajuste es muy importante. Tres observaciones son pertinentes:
 1. Muchas unidades de producción saldrá airoso de la prueba, por cuanto ya hoy en día son competitivas; otras lo lograrán en el transcurso del proceso, gracias al esfuerzo de capitalización y de incorporación de nuevas tecnologías. Además, la reducción general del proteccionismo mejorará la posición competitiva de muchas unidades de producción, al permitirles abastecerse de insumos a precios internacionales; tal es el caso por ejemplo de la avicultura, la porcicultura y la ganadería de leche.
 2. La coyuntura que vive el país y la disponibilidad de recursos naturales y de mercados, ofrecen oportunidad muy importante para ampliar la producción del sector agropecuario, tanto para los mercados de exportación, como para el mercado local. En relación con las exportaciones, basta mencionar, por ejemplo, el ba-

nano, el cacao, la ganadería de carne, las flores y plantas, fresas, la piña, los frutales, la macadamia, el cardomomo y la carne de pollo. En cuanto al mercado local, pueden señalarse la palma africana, la soya, el maní, el tomate para industrializar. Todos son productos que pueden competir con buenas perspectivas de éxito.

3. El proceso de ajuste permitirá también la expansión de importantes ramas de la actividad industrial, como lo serían: los productos lácteos (quesos), los licores, la confitería, los cosméticos, la industria de chocolate y la de embutidos. Todo ello abriría nuevas oportunidades de empleo y de inversión, tanto en el sector industrial como en el agropecuario.

— Como sucede frecuentemente, las medidas contempladas en el plan de acción son una combinación de "zanahorias" y "bastón". El bastón está representado en este caso, por la mayor competencia que los productores nacionales deberán encarar, debido a un menor proteccionismo y a un menor paternalismo. La zanahoria, por su parte, está representada por los incentivos fiscales temporales, la disminución de los impuestos de exportación, las facilidades crediticias y la posibilidad de adquirir insumos a precios internacionales.

— Para que el plan de acción realmente beneficie a los consumidores, deben contemplar no solo la producción agropecuaria, sino también las etapas del procesamiento industrial y de la comercialización al por mayor y al detalle. No vaya a suceder que la ganancia obtenida, al disminuir el proteccionismo agropecuario, no llegue a beneficiar al consumidor, al quedarse de camino en manos de los procesadores industriales o de los comerciantes. Por ello, es necesario que el MEIC establezca los márgenes de ganancia de los industriales y de los comerciantes (mayoristas y minoristas). Además, el CNP deberá estar preparado para importar una proporción significativa de los alimentos ya listos para el consumo. Así, en el caso del arroz, se importaría en buena parte pilado, de manera que el CNP no dependa de las arroceras nacionales. Asimismo, las fábricas de fertilizantes y de concentrados podrían importar libremente sus materias primas, pero los usuarios de estos productos podrían también importar libremente los productos finales.

● Las principales consecuencias del plan de acción serán las siguientes:

- Proteger el nivel de vida y aumentar el ingreso real de los consumidores, en especial de aquellos grupos de más bajos ingresos, los cuales dedican un alto porcentaje de sus entradas al consumo de alimentos básicos.
- Luchar activamente contra la inflación, ya que los alimentos básicos tienen gran importancia relativa en el índice de precios. Esto evitaría los ajustes frecuentes de los salarios, sin afectar por ello el ingreso real de los trabajadores. La menor inflación permitiría, asimismo, una devaluación del colón menos acentuada, lo cual también incidiría favorablemente en las tasas de interés. Todo ello (menor inflación, menor devaluación, menor tasa de interés) ayudaría indudablemente a la reactivación de la economía.
- Impedir que la política alimentaria nacional se base en el uso inadecuado de los recursos del país y en la explotación de los consumidores, sino más bien en una política económica que permita un crecimiento sostenido y una disponibilidad expedita de las divisas, para proceder a importar, oportunamente, los productos alimenticios que el país requiera.
- Hacer un mejor uso de los recursos nacionales y aumentar la eficiencia del sector agropecuario. Si bien las importaciones aumentarían, las exportaciones también lo harían. Las unidades productivas del sector agropecuario podrían así ofrecer mayor empleo, pagar mejores salarios, remunerar con mayores utilidades el esfuerzo empresarial y pagar un monto de impuestos sobre la renta más elevado. Como se trata de un proceso de varios años, no tienen por qué darse dislocamientos serios en la producción, el empleo y la estructura de la propiedad agraria.
- Promover el desarrollo de una serie de actividades industriales basadas en el suministro de materias primas de origen e insumos agropecuarios nacionales a precios competitivos con los internacionales. De esta manera, se lograría disminuir el componente importado de la producción nacional.
 - Disminuir las pérdidas del CNP; así, el Banco Central podría utilizar los recursos financieros, que hoy canaliza a esta institución, a otras actividades productivas del país.

METODOLOGIA

El procedimiento general utilizado para calcular las transferencias es el siguiente:

- Con base en las cotizaciones internacionales o los precios CIF de importación y FOB de exportación en dólares, se estimaron los “precios de referencia” en colones, para compararlos con los precios internos.
- Los precios internos corresponden, en su mayor parte, a los que el Ministerio de Economía y Comercio ha venido fijando de acuerdo con la Ley de Protección al Consumidor.
- Una vez hecha la comparación entre los precios internos y externos para cada producto por año, se procedió a obtener el monto total de recursos transferidos, mediante el producto de la diferencia de precios por el consumo interno neto. Este consumo interno neto corresponde al consumo interno total menos las importaciones.

BIBLIOGRAFIA

- Gilbert T. Brown: "Agricultural Pricing Policy in Developing Countries", in Th. W. Shulz *Distortions of Agricultural Incentives*, 1978, p. 84-113.
- Jorge Corrales, *Políticas de Precios y de Subsidios en Costa Rica*, Academia de Centroamérica, Serie Estudios No. 3, 1985.
- Herbert G. Grubel: "The Anatomy of Classical and Modern Infant Industry Arguments", *Weltwirtschaftliches Archiv*, dic. 1956.
- Bruce Johnston, "Criteria for the Design of Agricultural Development Strategies", *Food Research*, Vol. XI, No. 1, 1972, pág. 27-58.
- Eduardo Lizano: "La racionalización de la producción de granos básicos", en la obra del mismo autor *Agricultura y Desarrollo Económico*, EUNED, 1980, p. 287-293.
- John W. Mellor: Food Price Policy and Income Distribution in Low-Income Countries", en C. K. Eicher and J. M. Staatz, *Agricultural Development in the Third World*, 1984, p. 147-167.
- C. Peter Timmer: "Developing a Food Strategy", en C. K. Eicher and J. M. Staatz, *Agricultural Development in the Third World*, 1984, p. 119-135.
- Joachim Zietz y Alberto Valdés, *The Cost of Protectionism to Developing. An Analysis for Selected Agricultural Products*, World Bank Staff Working Papers No. 769, 1986.

El artículo anterior, "*El proteccionismo agrícola: el talón de Aquiles de la economía nacional*", así como el resumen que fue publicado en diario La Nación en dos entregas los días 11 y 12 de agosto de 1986 dieron pie a una serie de comentarios y observaciones, la mayoría críticos. Además, salieron a relucir no pocas malas interpretaciones, algunas de las cuales fueron reiteradas, con cierta insistencia, en la prensa. Es conveniente, por ello aprovechar esta oportunidad para hacer algunas reflexiones y aclaraciones adicionales.

- Primera crítica. Se han puesto en tela de duda las estimaciones sobre el monto de los diferentes subsidios. Fue necesario, por consiguiente, revisar los cálculos. Para llevar a cabo esta labor, se contó con la colaboración de varias personas, en especial el señor Adolfo Shadid de LAICA y el señor Carlos E. Robert de la Cooperativa DOS PINOS. El resultado de la revisión para los tres años considerados no arrojó cambios significativos: en el caso del azúcar, el monto del subsidio disminuyó (de 3.997 millones de colones a 3.128 millones de colones); en el de la leche, aumentó (6.028 millones, en vez de 5.648 millones de colones), y así como en el del arroz (1.762 millones a 2.422 millones de colones); y así como en el del arroz (1.762 millones a 2.422 millones de igual. Así, el total de los subsidios para los tres años considerados aumentó de 12.963 millones a 13.134 millones de colones.

- Segunda crítica. Se considera que las estimaciones presentadas dejaban por fuera ciertos subsidios y ciertos productos.

1. Este addendum es inédito, pues no aparece en la versión original *Desde el Banco Central* publicado en la Serie "Comentarios sobre asuntos Económicos" No. 60, Banco Central de Costa Rica, 1986.

En el caso de la caña de azúcar, debe mencionarse el subsidio que esta actividad da al sector ganadero, al vender las melazas a un precio inferior al que la ganadería tendría que pagar, caso de que las importara. Resulta así que una parte del subsidio que los consumidores de azúcar pasan a los productores de caña, es transferida, a su vez, por estos a los productores de ganado en el precio subsidiado de las melazas. Típico caso del enmarañamiento que se ha creado debido a los múltiples subsidios establecidos, lo cual dificulta saber, a ciencia cierta, el resultado neto de los subsidios que cada actividad recibe y otorga.

En los casos del café y de la palma africana, se detectaron subsidios de los productores a los consumidores. Son pertinentes, sin embargo, varias observaciones:

- En el caso del café, solo aproximadamente el 10 por ciento de la cosecha se destina al consumo interno. De manera que el precio al cual el productor venda el café para el mercado local no afecta de modo determinante sus ingresos y la rentabilidad de la actividad cafetalera.
- Debe tenerse presente que, si bien el precio del café para consumo nacional debería equipararse paulatinamente con el de exportación, así mismo los productos que, como el azúcar, se usan para mezclar con el café al preparar el café "molido" para el consumidor, también deberían equipararse a los precios de importación.
- La producción de palma africana ha estado prácticamente en manos de un monopolio, de manera que es necesario mantener una estrecha vigilancia sobre su precio. Sin embargo, no cabe duda de que, si se desea expandir la producción en manos de agricultores independientes, como parte de un programa de producción de oleaginosas, los precios que reciban los agricultores deberán convergir paulatinamente con los de importación.
- Tercera crítica. El agricultor no puede retener parte de los subsidios que recibe, ya que debe transferirlos a otros sectores de la economía, por ejemplo, al sector industrial y al sector de transportes, al comprar insumos manufacturados y servicios de transporte. Como afirmación es válida, como crítica no lo es. Quien lea el documento al cual se hace referencia se dará fácilmente cuenta que el autor comulga con este punto de vista. Precisamente, así como el productor industrial debe estar en posibilidad de adquirir las materias primas de origen agropecuario (maíz, sorgo, azúcar, leche, sebo, cueros, algodón, etc.) a precios internacionalmente competitivos, así también el productor agropecua-

rio debe poder comprar los insumos manufacturados que necesita (abonos, combustibles, herramientas, repuestos, maquinaria, etc.) a precios competitivos internacionales. Por ello, en el documento que se comenta, se plantea taxativamente la libre importación de los insumos y materias requeridas por el sector agropecuario en el proceso de la producción.

Esto reviste especial atención cuando se observa, en el cuadro 10, la importancia relativa que tienen los insumos importados en los insumos totales para diferentes productos agropecuarios.

Cuadro 10. IMPORTANCIA RELATIVA DE INSUMOS IMPORTADOS

| PRODUCTO | INSUMOS IMPORTADOS/ INSUMOS TOTALES |
|---------------------------|----------------------------------------|
| Banano | 31 ⁰ / ₀ |
| Café | 23 |
| Caña de Azúcar | 16 |
| Cacao | 9 |
| Granos básicos | 30 |
| Algodón | 18 |
| Tabaco | 24 |
| Ganadería | 13 |
| Otros productos agrícolas | 21 |

FUENTE: Edgar Briceño, *Los resultados de la actualización de un modelo Insumo-producto para Costa Rica*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas No. 91, Universidad de Costa Rica, Oct. 1986.

● Cuarta crítica. Se desea perjudicar a los agricultores, especialmente a los pequeños. En realidad el autor desea todo lo contrario. En efecto, dados la tecnología, los recursos y las condiciones naturales, una elevada proporción de los pequeños productores de granos básicos, en especial de frijol y de maíz, están condenados a la pobreza, cuando no a la miseria. Para que esos agricultores pudieran lograr un ingreso que les

permitiera alcanzar un nivel de vida medianamente decente, el precio al cual deberían vender su producción tendría que aumentar muy por encima de los precios actuales; es decir, la explotación de los consumidores nacionales, rurales y urbanos, pobres y ricos, sería mucho más pronunciada de lo que ya es hoy en día.

Precisamente, lo que se busca es dar a estos agricultores alternativas de producción y de trabajo para que puedan aumentar sus ingresos y su nivel de vida; por ello se propone un proceso paulatino que abarque cinco años, no una política de golpe y porrazo. Bien podría ocurrir que cinco años no sea suficiente; este plazo puede ampliarse. Lo importante es comenzar cuanto antes a tomar las medidas para sacar a estos pobres agricultores de la miseria, tal como se logró hacer antaño con los pequeños productores de granos básicos en la Meseta Central. Mientras no se pongan manos a la obra, mientras se posponga el programa de ajuste estructural, tan solo los políticos y ciertos agricultores lograrán beneficiarse. En efecto, los pequeños agricultores, dada su situación paupérrima, son presa fácil del paternalismo estatal (precios de sustentación, crédito subsidiado, readecuaciones y moratorias, etc.) y de los políticos de turno. Esta es una de las principales razones por las cuales el programa de ajuste estructural encuentra tanta oposición: los políticos nacionales y locales desean impedir que grupos importantes de agricultores alcancen niveles de ingreso, ya que esto les permite independizarse. El clientelismo electoral los obliga a tratar de sumir a estos agricultores en la mayor dependencia posible. Así, resulta preferible mantener a estos agricultores en una situación de dependencia y poder así obtener sus votos a cambio de conseguirles "algo" en San José, que propiciar realmente su independencia y arriesgarse a perder esta clientela electoral. Otro obstáculo, también importante, lo representan los productores que ya han alcanzado una situación satisfactoria. Estos utilizan e instrumentalizan a los pequeños agricultores paupérrimos como mascarón de proa para lograr ventajas de las cuales ellos son los principales beneficiarios. De manera que tampoco tienen interés en el progreso de los agricultores pobres, sino todo lo contrario: su existencia es el medio y la excusa para obtener nuevos subsidios. El programa de ajuste estructural toca así muchos intereses poderosos y ello explica, en buena parte, las dificultades y oposición que su ejecución encuentra.

Muchos grupos de agricultores, desde San Vito de Coto Brus hasta Nicoya, han asumido los riesgos inevitables que conlleva el proceso del desarrollo. Si ellos hubieran esperado a que se construyeran caminos, a que se les otorgara crédito subsidiado y a que se fijaran precios de sustentación, estarían aún esperando en algún lugar, bloqueando algún puente. Los agricultores y los empresarios en general saben que el pro-

ceso de desarrollo no es un lecho de rosas. Lo que hoy es rentable, mañana no lo es. Hoy es conveniente producir "a", al día siguiente "b" y pasado mañana "c". Por ello es indispensable crear un sistema económico flexible, a fin de poder adaptarse rápidamente, al menor costo posible, a las siempre cambiantes condiciones. Posponer el cambio, evitando la competencia y otorgando subsidios, es el camino más seguro al estancamiento. Si no se les impide, los agricultores reaccionan con rapidez ante cambios en las circunstancias y ante nuevas opciones tecnológicas, de mercadeo, de producción y de empleo, como lo pone de manifiesto la historia de las corrientes migratorias internas y las transformaciones ocurridas en la producción en algunas zonas del país, por ejemplo, en la Meseta Central.

- Quinta crítica. El programa de ajuste estructural propuesto perjudicaría no solo a los agricultores, sino también al país como un todo. Tres son los argumentos que se aducen, a saber: primero, haría que el país aumentara su dependencia del extranjero para abastecerse de ciertos productos alimenticios; segundo, se perjudicaría mucho la pequeña propiedad agrícola, base de la democracia costarricense; tercero, se dejarían de generar algunos productos y se producirían otros, sin tomar en debida consideración los obstáculos que las exportaciones nacionales encuentran en los mercados extranjeros. Es necesario examinar estos argumentos, uno a uno.

El programa de ajuste estructural ciertamente aumentará la proporción que las importaciones y las exportaciones representan como parte de la producción nacional. La economía se hará así, según la definición más "abierta" o más "dependiente". En efecto, bienes que, antes de llevar a cabo dicho proceso, se producían localmente, ahora se importarían; y bienes que antes no se exportaban, ahora sí se venderían al extranjero. Precisamente, en eso consiste el programa, en aprovechar de mejor manera los recursos y los factores de la producción de que dispone el país, para obtener de ellos una productividad más elevada. Así, una economía más "abierta" o más "dependiente", gracias a un comercio exterior más activo y a una mayor inserción en la economía internacional, no solo no es inconveniente, sino que, por el contrario, es consubstancial con el proceso de desarrollo económico, especialmente cuando se trata de un país tan pequeño como Costa Rica. La división del trabajo, la especialización y las economías de escala, es decir, el bienestar, así lo requieren. La autarquía, la autosuficiencia o el autoabastecimiento, como política general, tan solo engendra pobreza. Así lo ha entendido inteligentemente el país al depender, hasta la última espiga, de las importaciones de trigo para abastecer las necesidades de la población.

Se ha evitado caer en la tentación de producir el trigo en suelo nacional por el prurito de la autarquía y de la seguridad nacional, aunque para ello fuera necesario disminuir el nivel de vida de todos los costarricenses, en especial de los más pobres.

El tema de la importancia de la pequeña propiedad agraria para la estabilidad de la democracia costarricense es un tema muy traído. Con frecuencia, sin embargo, se pierde la perspectiva y se está fuera de tiento. Son necesarias varias consideraciones:

- Debe tenerse presente que el proceso de desarrollo económico se caracteriza por una disminución de la importancia relativa de la agricultura, desde el punto de vista de su aporte a la producción, al empleo y a las exportaciones. En países pobres, una alta proporción --quizás la mitad de la población-- trabaja en faenas agrícolas; mientras que en los países ricos, menos del 5 por ciento lo hace. Otros sectores --el secundario y el terciario-- adquieren una mayor importancia relativa. Costa Rica no ha sido la excepción, y este proceso continuará cuanto más rápidamente crezca el país. Así, en el futuro, las organizaciones urbanas como los sindicatos, asociaciones de profesionales, etc. tendrán cada vez mayor importancia relativa en el sistema democrático del país.
- Habría que plantearse la pregunta de si lo que sirve de apoyo y sustento al régimen democrático es el hecho de ser propietario o el de lograr un determinado nivel de vida. En efecto, Costa Rica, la pequeña propiedad cafetalera ha sido fuente de ingresos, más o menos satisfactorios. Así ha sido posible para muchos pequeños caficultores alcanzar niveles de vida relativamente adecuados. Pero, en el caso de muchos otros pequeños propietarios, aun en la Meseta Central, el trabajo fuera de la parcela ha sido la principal fuente de ingresos. En otras palabras, ¿de qué le sirve al sistema democrático costarricense multiplicar más y más el número de pequeños propietarios agrarios, si su situación es paupérrima? Esta circunstancia más bien pondría en peligro la democracia, ya que estos propietarios, en un afán por mejorar su nivel de vida, se convertirían fácilmente en grupos de presión, los cuales, las más de las veces, utilizan procedimiento, como cierre de carreteras o toma de puentes, reñidos con el ordenamiento jurídico básico del sistema democrático. Lo que sí resulta importantes es combatir la miseria y lograr niveles de vida adecuados y, para ello, no es indispensable ser propietario. La pequeña propiedad agraria no es una condición, ni suficiente ni necesaria, ni para la democracia ni para el desarrollo. Más bien la democracia y el desarrollo

parecieran guardar una estrecha relación con el hecho de erradicar la miseria extrema y evitar una distribución demasiado desigual del ingreso nacional. En el proceso de desarrollo, la posesión de la tierra no es factor determinante, sí lo es mucho más la calidad del capital humano ^{1/}. Es más, en un estudio reciente de Muller y Seligson, se pone en evidencia, para un grupo numeroso de países, cómo, para explicar la violencia política y la revolución, la distribución del ingreso, es un factor de mayor relevancia que la distribución de la tierra^{2/}. Así, una vez más debería tenerse cuidado de no caer en la trampa del fetichismo.

Los obstáculos que tanto los países ricos como los pobres ponen a las exportaciones costarricenses son una calamidad; mejor sería, sin lugar a dudas, que las fronteras de esos países estuvieran abiertas de par en par. Sin embargo, es necesario percatarse de lo siguiente:

- Este problema no solo se presenta a Costa Rica, sino que se trata de una característica general. A pesar de ello, muchos países, entre ellos la llamada "Banda de los Cuatro" (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong), han logrado aumentar vertiginosamente sus exportaciones.
- Costa Rica tiene la ventaja de ser una economía muy pequeña. Esto significa que, si lograra aumentar sus exportaciones en 150 millones de dólares al año, podría resolver en mucho sus problemas. Ahora bien, esta suma no acarrea problemas a los mercados externos. No es el caso de Méjico o de Brasil que, para resolver sus problemas, tendrían que aumentar año tras año sus exportaciones en millares de millones de dólares, lo cual sí perturbaría los mercados internacionales y originaría la consabida reacción de sindicatos y empresarios de los países industrializados. Costa Rica, con diligencia y decisión, puede descubrir y crear algunos "nichos" en el comercio internacional, lo cual sería suficiente.
- Costa Rica no puede pretender aumentar rápidamente el valor de sus exportaciones si insiste en reproducir bienes, artículos o productos cuya demanda se caracteriza por una baja elasticidad de in-

-
1. Harald von Witzke: "Poverty, Agriculture and Economic Development: a Survey", *European Review of Agricultural Economics*, 1984, ii (4), p. 439-453.
 2. E. N. Muller and M.A. Seligson, *Inequality and Insurgency*, paper presented at the 1985 Midwest Political Science Association Meeting, mimeo.

greso en los mercados externos. La cantidad demandada de estos productos y los precios no pueden presentar condiciones halagüeñas. El país necesita, por el contrario, una economía suficientemente flexible para dejar de generar con rapidez los productos que no ofrecen buenas perspectivas y concentrar sus esfuerzos en producir aquellos otros que sí presentan perspectivas satisfactorias. No es con lamentos y retórica, sino con disciplina y astucia, como se logra el desarrollo económico. Por ello, el país debe estar siempre preparado para cambiar constantemente lo que produce; lo cual requiere percibir permanentemente la evolución de los mercados externos, así como adoptar e incorporar la ciencia y la tecnología a la producción para facilitar y propiciar ese proceso de cambio. ...

- Sexta crítica. Los países industrializados otorgan grandes subsidios a su producción agropecuaria, entonces, se aduce, ¿por qué un país como Costa Rica no debe seguir ese mismo ejemplo? Debe hacerse aquí la diferencia entre dos políticas agrícolas. La mayoría de los países industrializados han decidido establecer precios de compra para su producción agrícola y pecuaria tan elevados, que se han generado grandes excedentes. Se ha sobreprotegido así al sector agropecuario. La mayoría de los países pobres, por el contrario, han adoptado medidas para controlar los precios obtenidos por los agricultores, con el supuesto propósito de proteger a los consumidores. Debido a esta política, los agricultores encuentran poco rentable la producción agropecuaria, y, por ende, la producción nacional es más reducida de lo que sería si hubiera flexibilidad de precios. En Costa Rica se ha adoptado la primera de estas dos políticas, a saber: la política agrícola de un país pobre. Se promueve la producción nacional gracias al proteccionismo y a los subsidios. Los perjuicios son evidentes: pérdidas nacionales al exportarse excedentes, problemas fiscales cuando el sector público tiene que comprar excedentes, disminución del nivel de vida de todos los grupos de consumidores, sobre todo los de más bajos niveles de ingreso, al pagar por los alimentos básicos precios muy superiores a los de importación.

- Séptima crítica. No existen alternativas de producción para los agricultores nacionales. Sobre este tema falta perspectiva. Las alternativas sí existen. Algunos ejemplos: productos de plantación (cacao, coco, palma africana, macadamia, cítricos, mango, aguacate), frutas (piña, fresas, melón), floricultura (flores, plantas ornamentales, helechos), banano, especias, etc. Si los israelitas se hubieran cruzado de brazos hasta que les ofrecieran los mercados externos, ahí estarían aún sentados esperando y no exportarían rosas ni naranjas ni aguacates ni mangos.

No deben olvidarse que las oportunidades de producción y de exportación, como tantas otras cosas en la vida, no caen del cielo como el maná. Las oportunidades no se esperan, se crean.

- Octava crítica. No se ha explicado suficientemente cuál es el propósito del programa de ajuste estructural.

Debe reiterarse que el proceso de ajuste estructural no puede darse aisladamente en el sector agropecuario. Como se ha indicado y debe insistirse, en vista de las estrechas relaciones que existen entre las diversas actividades productivas, el proceso de ajuste estructural debe abarcar también otros sectores de la producción nacional, tales como el industrial, el financiero, el de los transportes, así como el Sector Público.

Ahora bien, el propósito del proceso de ajuste estructural es aumentar la eficiencia con que se utilizan los recursos y los factores de la producción de que dispone el país. De esta manera se podrá acelerar el ritmo del crecimiento económico. Debe tenerse presente, sin embargo, que un crecimiento económico más acelerado no tiene por qué ser, necesariamente, uno de los objetivos de mayor prioridad. Cada administración pasa a la historia, para bien o para mal, por un número reducido de realizaciones, quizás dos o tres. Si se observa con cuidado, se percibe cómo, en el caso de las últimas administraciones, el crecimiento económico no figuró entre las tareas prioritarias. Así, Calderón se recuerda con las garantías sociales y la Universidad de Costa Rica; Orlich, por la participación en el Mercado Común Centroamericano, el proceso de planificación económica y el ITCO; Figueres, en su última administración, por la lucha contra la miseria extrema, las asignaciones familiares y el IMAS; Oduber, por el capitalismo estatal, CODESA y los programas agrarios; Carazo, por el apoyo a los sandinistas, el endeudamiento externo y la devaluación monetaria; Monge, por la neutralidad y la estabilidad financiera. En efecto, sólo Orlich (Mercado Común Centroamericano) y Trejos Fernández (aumento de exportaciones bananeras) dieron prioridad al crecimiento económico. Quizás esto se debió al acelerado desarrollo que experimentó la economía internacional durante las décadas de la posguerra, desarrollo este que "arrastraba", por así decir, también a la economía costarricense a niveles más elevados de crecimiento, por lo cual no había necesidad de considerarlo como un objeto prioritario. Lo que queda por ver es la prioridad que la administración Arias Sánchez dará el tema del crecimiento económico y, por ende, la importancia que asignará al proceso de ajuste estructural.

TERCERA PARTE
DEUDA EXTERNA

9. EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA¹

Aprovecha la Presidencia del Banco Central reuniones como la de hoy, ante esta audiencia, para conversar sobre temas que son de importancia para el Banco Central, para los bancos y, en general, para la economía nacional.

Comienza el país el año 1986 con buenos augurios. El aumento espectacular de los precios del café es, sin duda, una buena noticia para el país. La disminución de los precios internacionales del petróleo es otra buena nueva. Las medidas legislativas recientemente aprobadas en los Estados Unidos para reducir el déficit fiscal tendrán repercusiones en las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. Además, si los países industrializados mantienen bajo control la inflación, ello influirá también en el precio de los bienes importados. Sin embargo, a pesar de estas perspectivas favorables para la economía nacional, hay un problema, un dolor de cabeza que tiene, no solamente al Banco Central sino al país, en jaque: hablo del problema de la deuda externa. A él quiero referirme en esta noche. Algunas cifras gruesas, primero, para fijar las ideas. El saldo de la deuda externa de Costa Rica era en 1982 de un poco menos de 3 mil millones de dólares; al finalizar 1985, es de aproximadamente 3.600 millones de dólares. Los acreedores principales son: los bancos comerciales, tanto privados como públicos (1.500 millones de dólares), organismos multilaterales de financiamiento como el Banco Mundial, el Fondo, el BID (1.000 millones de dólares), los Gobiernos miembros del Club de París (700 millones de dólares) y otras partidas que incluyen los bonos, los certificados de depósito y los proveedores (400 millones de dólares). Esto da el total de 3.600 millones de dólares.

¿Por qué se afirma que la deuda externa es un problema importante para el país? Las consecuencias financieras de la deuda externa de-

1. Palabras con ocasión del traslado del Banco de América S.A. al Banco de San José S.A., actividad que se llevó a cabo el 9-1-86

penden fundamentalmente de su monto y de las condiciones en que haya sido originalmente pactadas, valga decir, del plazo y de la tasa de interés.

En el período 1982-1985, el país obtuvo alrededor de 2.000 millones de dólares de apoyo financiero externo; pero durante ese mismo período hubo necesidad de pagar 1.200 millones de dólares de intereses y 600 millones de dólares por concepto de amortizaciones. ¿Qué significa esto? En primer lugar, un muy pesado fardo sobre la economía nacional: el diez por ciento del valor de la producción nacional y una tercera parte del total de las exportaciones deben transferirse al extranjero, solamente para pagar intereses, repito, solo para pagar intereses sobre la deuda externa. Con este peso a costas es difícil, muy difícil, que el país pueda salir adelante. En segundo lugar, casi la totalidad del apoyo financiero externo recibido se "recicló": la mayor parte de monto recibido fue enviado de nuevo al extranjero en pago de intereses y de amortización. En otras palabras, si bien el apoyo financiero externo ha resultado ser un factor de gran importancia para apuntalar el programa de estabilización, no ha alcanzado para contribuir al programa de reactivación de la producción y del crecimiento de la economía. El país está ahora preparado para entrar a una nueva etapa en lo que se refiere a su financiamiento externo. En la primera etapa, en los últimos 3 años, se han alcanzado dos logros significativos. De una parte, se restableció la confianza que el país habría perdido. La confianza, y esto ustedes lo saben muy bien, en el mundo financiero, se tarda muchos años para crearla, pero tan solo unas pocas horas para perderla. Los hechos ponen en evidencia cómo Costa Rica ha ido restableciendo poco a poco, pero a paso firme, la confianza en la comunidad financiera internacional: dos reestructuraciones con los bancos comerciales, dos renegociaciones con el Club de París, dos acuerdos de contingencia con el Fondo Monetario Internacional, la extensión del acuerdo petrolero Méjico-Venezuela, la apertura de las puertas del Banco Mundial y la renegociación de la deuda con Méjico por alrededor de 100 millones de dólares. Todos estos hechos ponen en evidencia el restablecimiento de la confianza de la comunidad financiera internacional en Costa Rica. De otra parte, el segundo logro significativo fue la obtención de suficientes recursos financieros de origen externo para facilitar la ejecución del programa de estabilización, sin ocasionar grandes costos sociales. El país, de todas maneras, con o sin la ayuda externa, hubiera tenido que llevar a cabo un programa de estabilización. Sin embargo, los costos sociales del ajuste, en términos de empleo, de salarios y de utilidades para los empresarios, hubieran sido mucho más elevados, si el programa de estabilización no hubiera contado con los recursos externos que se lograron obtener.

Logradas esas dos metas, es ahora necesario iniciar una segunda etapa. En ella, los objetivos que el país debe tratar de alcanzar, en cuanto al financiamiento externo y a la deuda externa, son dos. En primer lugar, mantener celosamente al día la atención de la deuda externa, cumplir los compromisos que el país ha adquirido. En segundo lugar, y ya el señor Presidente de la República se refirió recientemente a este tema, lograr que una parte de los recursos financieros externos que obtenga el país no se envíe de nuevo al extranjero, sino que pueda retenerse en el país para propósitos de desarrollo económico, Valga decir que el ahorro externo venga a complementar el esfuerzo de ahorro interno, que el país importe capital en vez de exportarlo. De esta manera, se podrían aumentar las inversiones, incrementar la producción nacional y también el excedente exportable. Esos dos objetivos de las relaciones financieras externas son de fundamental importancia.

¿Por qué se pone tanto énfasis en la reactivación de la producción y en el crecimiento de la economía? A este tema, con frecuencia, no se le da suficiente importancia. En efecto, para poder mantener el programa de estabilización, para poder afianzarlo, para poder terminar la obra avanzada, pero aún inconclusa, es indispensable lograr simultáneamente la reactivación del aparato productivo y el crecimiento de la economía. Todo programa de estabilización significa un trago amargo; es una medicina difícil de tomar. Su ejecución requiere del apoyo y la colaboración de los principales grupos sociales del país. Un programa de estabilización tiene efectos dolorosos en el corto plazo: ni los salarios reales ni las utilidades ni el gasto público pueden aumentar. Esto quiere decir que un programa de estabilización puede funcionar sólo en tanto que empresarios, trabajadores y políticos le den su apoyo decidido. Pero este apoyo político se erosiona en el transcurso del tiempo. En los primeros años del programa es evidente su necesidad, pero, con el transcurrir de los años, los trabajadores se cansan de no poder aumentar sus salarios reales, los empresarios se cansan de no poder incrementar sus utilidades y los políticos se cansan de no poder hacer obra mediante el aumento del gasto público. Entonces, el debilitamiento del apoyo político indispensable pone en grave peligro la buena marcha del programa de estabilización. Por ello mismo, el país debe abocarse sin titubeos, de inmediato, no solo a adoptar aquellas medidas que tiendan a reforzar el programa de estabilización, sino también aquellas otras necesarias para lograr la reactivación de la economía y asegurar una elevada tasa de crecimiento económico.

¿Qué puede hacerse entonces, desde el punto de vista de la deuda externa, para obtener este crecimiento de la economía? ¿Disminuir, acaso, el saldo de la deuda externa? Ello sería inconveniente e irrealista.

Las empresas, conforme crecen y se desarrollan, aumentan sus pasivos. Nadie se alarma porque una empresa floreciente aumente sus pasivos. El monto de los pasivos no es lo importante. Lo que interesa son las relaciones de esos pasivos con el patrimonio y con el activo. Es en esas relaciones y en esos coeficientes donde deben poner ambos ojos quienes manejan las empresas. Algo parecido sucede con un país. Conforme crece y se desarrolla, es lógico y normal que el saldo de su deuda externa aumente. Lo que interesa, desde el punto de vista de la deuda externa, es tener un ojo puesto en la relación entre el monto de los intereses a pagar y el valor de las exportaciones, y el otro, puesto sobre la relación entre el monto de los intereses a pagar y el valor de la producción nacional.

Esos son los dos coeficientes, las dos relaciones que deben mantenerse bajo estrecho control. Pero pretender, en un país en desarrollo como Costa Rica, reducir el saldo de la deuda externa, es inconveniente y es irrealista. Esto no puede ser uno de los objetivos en los próximos años. Por el contrario, muy posiblemente, el saldo de la deuda externa aumentará. El problema no es el monto del principal. En tanto el país pague puntualmente los intereses, será posible refinanciar año con año la amortización. El problema reside en el pago de los intereses, no en la amortización anual del principal. Entonces, el objetivo que debe perseguir el país es disminuir el pago por concepto de intereses. Ahí está el problema. En resumen, el país debería buscar, primero, reducir los intereses sobre la deuda externa; segundo, aumentar los recursos financieros del extranjero, de manera que puedan destinarse entre 100 y 150 millones de dólares anuales para robustecer el esfuerzo de capitalización nacional; y tercero, cambiar un tanto la estructura de la deuda para depender menos de los bancos comerciales y más de los países del Club de París y de los organismos multilaterales.

¿Cómo lograr los objetivos que debemos perseguir en cuanto a nuestra deuda externa? La mente humana es capaz de generar muchas soluciones. Hoy son tantas las propuestas que se han hecho para resolver el problema de la deuda externa, que se publican libros enteros para analizarlas. Las más recientes no ayudan mucho. La propuesta de Allan García es inconveniente, porque limitar el pago de la deuda al 10 por ciento de las exportaciones es propiciar un incremento permanente de la deuda, su el 10 por ciento no alcanzara para pagar los intereses. La propuesta de Fidel Castro es irrealista, porque la solución del problema de la deuda externa de los países pobres se hace depender de una disminución de los presupuestos militares de los países altamente industrializados. Esto significa, ni más ni menos, trasladar el problema de la deuda externa del Tercer Mundo a la mesa de negociaciones de Ginebra entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. En efecto, no puede

pensarse que los países industrializados del Occidente disminuyan unilateralmente sus gastos militares. En consecuencia, la propuesta de Castro tampoco es viable. Las sugerencias del Secretario Baker son interesantes e importantes, pero insuficientes. Son importantes porque, por primera vez, los Estados Unidos plantean, en un cónclave internacional como fue la reunión del FMI y el Banco Mundial en Seúl, de una manera clara y precisa, que los programas de estabilización por sí solos no son suficientes para encarar el problema de la deuda externa. O se logra una tasa sostenida de crecimiento económico, o no hay solución satisfactoria al problema de la deuda externa del Tercer Mundo. Este planteamiento hecho por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, reviste una gran importancia. Sin embargo, la solución propuesta es insuficiente: los montos de que él habla están lejos de poder resolver el problema, y no da debida participación a los Gobiernos, lo cual es grave. Como se mencionó anteriormente, el problema de la deuda externa no se refiere tanto al principal como a los intereses, y difícilmente puede disminuirse la cuenta de los intereses con recursos provenientes de los bancos privados. Estos tienen que captar sus fondos a la tasa de interés del mercado y, consiguientemente, no los pueden prestar con pérdida a sus clientes. La única manera de poder disminuir sustancialmente la cuenta de intereses es que una parte de la deuda comercial se transforma en deuda oficial, porque los Gobiernos sí tienen la capacidad de poder hacer préstamos a tasas de interés inferiores a las del mercado. Así, las propuestas recientes, se llamen García, Castro o Baker, aparentemente no pueden ayudar a resolver el problema de la deuda externa costarricense. Soy escéptico en un punto y optimista en otro. Será muy difícil para Costa Rica, en los próximos años, disminuir la cuenta de intereses, aunque debería hacerse el máximo esfuerzo posible por lograrlo. En efecto, si bien en los corrillos y en los foros se habla frecuentemente de la posibilidad de transformar una parte de la deuda comercial en deuda oficial, todavía esta idea no ha llegado a madurar políticamente, todavía no ha calado en los países altamente industrializados la propuesta de utilizar recursos provenientes de los impuestos, para sacar las castañas del fuego a los bancos privados. En los países altamente industrializados, este planteamiento es, por el momento, políticamente inaceptable. Dentro de algunos años, sí llegará a ser posible lo que hoy se considera imposible. Pero en los próximos tres o cuatro años, Costa Rica no podría cifrar sus esperanzas en una transformación sustancial de su deuda comercial en deuda oficial. Desde ese punto de vista, soy escéptico. Por el contrario, soy optimista en cuanto a la posibilidad de obtener una mayor cantidad de recursos financieros externos. Mi optimismo se basa en dos hechos. Primero, en la capacidad que ha mostrado el país para llevar a cabo una política económica res-

pensable. Esta es la mejor prenda que se puede dar a los acreedores y a la comunidad financiera internacional. Segundo, porque todavía el país no ha aprovechado las oportunidades para obtener fondos del exterior. Las relaciones bilaterales, por ejemplo, con Europa Occidental, Canadá y algunos países Asiáticos, como Japón, pero sobre todo Taiwán, son terrenos vírgenes en cuanto a las posibilidades de cooperación financiera en los próximos años. Se hacen esfuerzos importantes, pero el camino por recorrer es aún largo. Costa Rica tiene la posibilidad y la capacidad de aumentar en los próximos tres o cuatro años la cantidad de recursos financieros externos. No es una tarea fácil, es compleja y difícil, pero eso no debe ser óbice para hacer el esfuerzo necesario.

En los próximos meses o semanas el país tiene que resolver algunos problemas inmediatos en relación con la deuda externa. Los siguientes son tres de ellos. El primero se refiere a si el país buscará una renegociación de un solo año o si el país intentará una renegociación de un plazo mayor, por ejemplo, tres años. La renegociación anual representa un esfuerzo agotador; es pasar la mitad del tiempo en el avión y la otra mitad de salones en negociaciones simultáneamente con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, los bancos privados, el Club de París y los Gobiernos de países amigos. Una negociación que abarque varios años, traería mucho más tranquilidad al país. Una vez lograda la negociación, se sabría a qué atenerse. Daría mucho más certidumbre. Los programas no funcionarán nunca con la precisión de los relojes suizos, pero se tendrían mejores elementos de juicio para tomar decisiones. La negociación plurianual presente también el problema de la contrapartida nacional. Se trata de negociar, para el período de tres años, un conjunto de políticas, una serie de medidas económicas que el país debe comprometerse a adoptar. Claro está que, si el programa abarca tres años, los compromisos del país tendrían que ser también por tres años. Eso puede plantear ciertas dificultades políticas, ya que el gobierno de turno tendría que enseñar todas las cartas de una sola vez a la opinión pública. Debe buscarse un balance entre las ventajas financieras y la tranquilidad que obtendría el país y, de otra parte, algunos problemas políticos que podría plantear el desvestirse ante el público de una sola vez.

Un segundo punto que debe considerarse es si este problema lo atacará el país solo o acompañado. Hay varias gestiones en marcha en América Latina y en otros foros del Tercer Mundo, con el propósito de aunar criterios y concretar acciones para encarar el problema de la deuda externa. Costa Rica es un país pequeño, sin mayor poder de negociación en esos foros; se debe participar activamente en ellos, pero no pueden ponerse demasiadas esperanzas en lo que ahí se resuelva. La expe-

riencia indica que, cuando los países "grandes" logran resolver, al menos parcialmente, sus problemas, la solidaridad desaparece.

La cooperación, para muchos países, se entiende como lograr para ellos alguna ventaja. Costa Rica tiene algunas características históricas, políticas y geográficas que le permitirían seguir su propio camino en forma directa, —a la tica, aunque parezca un poco egoísta—: tratar de aprovechar las ventajas múltiples que ofrece el país y tratar de aprovechar las ventajas múltiples que ofrece el país y tratar de obtener la ayuda externa que Costa Rica necesita para los próximos tres o cuatro años. Si en ese período las circunstancias internacionales se modifican y realmente se llegan a concretar acuerdos entre los países de América Latina, del Tercer Mundo con los países del mundo industrializado, Costa Rica siempre estaría dispuesta a participar en esos acuerdos. Mientras tanto, sin abandonar nuestra participación en esos foros, Costa Rica debe aprestarse a proseguir esta lucha sola. En tercer lugar, el problema de la deuda externa posiblemente no se puede resolver mediante un solo mecanismo, con un procedimiento único. Es necesario explorar diferentes opciones. Algunas negociaciones con los bancos comerciales y con el Club de París serán de características tradicionales. En otras oportunidades, las negociaciones serán más novedosas, por ejemplo, el establecimiento de algún fideicomiso con fondos de los bancos privados, administrado por el Banco Mundial o por el BID, de tal manera que los bancos comerciales no aumenten en forma directa sus riesgos en Costa Rica. En otros casos, se examinará en detalle la posibilidad de "colonizar" títulos de la deuda externa, en tanto sus propietarios hagan inversiones adicionales en Costa Rica.

Finalmente, habrá necesidad de examinar cuidadosamente algunas propuestas adicionales, por ejemplo, que los exportadores de algunos productos no tradicionales, para cuya producción hay capacidad ociosa instalada en el país, puedan reintegrar una parte del valor de sus exportaciones al Banco Central, no en divisas, sino en títulos de la deuda externa. Podrán mencionarse algunas otras ideas, pero lo importante es tener claro que enfrentar el problema de la deuda externa exigirá no una sola acción específica, sino una diversidad de decisiones. No deseo retenerlos por más tiempo. Les agradezco mucho su atención. Todos debemos ponernos manos a la obra cuanto antes, para ayudar a resolver este difícil problema nacional de la deuda externa. Nos concierne a todos.

10. LA POLÍTICA DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO¹

Dadas las características de su economía y de su deuda externa, para Costa Rica es necesario elaborar prontamente un planteamiento sobre el tema del endeudamiento externo para el período 1986-1990.

Si bien son muchas las ideas que se debaten en la actualidad sobre el tema de la deuda externa, el país no puede esperar a que ellas sean aceptadas por la comunidad financiera internacional. Por consiguiente, Costa Rica debe seguir adelante en la elaboración de esa propuesta, eso sí con la debida flexibilidad, para "montarse en el tren" conforme se modifiquen las circunstancias.

Los lineamientos básicos de la posición de Costa Rica podrían aspirar a las siguientes metas:

- Sólo un crecimiento sostenido permitirá atender adecuadamente la deuda externa. Esto, a su vez, no podrá lograrse si Costa Rica llega a ser un exportador de capital. El país necesita, en la etapa del desarrollo en que se encuentra, más bien complementar el esfuerzo de ahorro nacional con ahorro externo, es decir, ser un importador de capital. De ahí que en años "normales" una proporción del financiamiento externo (3 por ciento- 5 por ciento del PIB) debería poder utilizarse para acelerar el desarrollo económico. En los años "anormales" en los que el comportamiento, por ejemplo, de los precios del café y del petróleo permitan una situación de divisas más holgada, se trataría, al menos, de que los egresos de capital para atender la deuda externa (intereses y amortización) no representen un monto superior al ingreso de capital por concepto de préstamos y donaciones.
- La atención de la deuda externa (intereses y amortizaciones) se mantendrá al día.

1. Basado en un memorando presentado a los miembros del Consejo Nacional de Financiamiento Externo el 17 de febrero de 1986.

- Las diversas negociaciones futuras deberían llevarse a cabo, hasta donde sea posible, de manera que se cubriera varios años en vez de uno solo. El "paquete financiero" debería contemplar los requerimientos del país por un período, por ejemplo, de tres años. Debe evitarse a toda costa que la "política" nacional consista en apagar incendios.

A su vez tres, objetivos deberían tratar de alcanzarse simultáneamente:

- Maximizar la cuantía del financiamiento externo, lo cual significa que el saldo de la deuda externa aumentaría en los próximos años.
- Modificar la dependencia relativa de las diferentes fuentes de financiamiento externo: mayor énfasis en los organismos multilaterales y en Europa Occidental, Canadá y Asia, y menor en Estados Unidos, México y Venezuela.
- Cambiar las condiciones de la deuda externa con los bancos comerciales, muchos de los cuales no son privados, sino entidades estatales (México, Francia, por ejemplo). Este es el objetivo más difícil de alcanzar. En efecto, la comunidad financiera internacional aún no está suficientemente preparada para actuar en esta dirección, y Costa Rica tiene muy poco poder ("leverage") para promover estas ideas. Sin embargo, el país debe redoblar sus esfuerzos para mejorar las condiciones de su deuda externa en relación con el pago de intereses, aun cuando las circunstancias sean precarias y poco halagüeñas.

Para lograr estas metas y objetivos, es indispensable llevar a cabo varias negociaciones en forma simultánea con diferentes gobiernos e instituciones. Específicamente:

CON EL FMI. Será necesario prepararse para suscribir ya sea una serie de acuerdos anuales de contingencia ("stand-by") o bien un acuerdo de facilidad ampliada por tres años. La característica más importante consistiría en que el objetivo de estos acuerdos sería promover la estabilidad con crecimiento y no solo la estabilidad, como se ha pretendido en el pasado reciente.

CON EL BANCO MUNDIAL. Será necesario continuar con el *SAL II Y EL SAL III*, el programa para el sector financiero y los préstamos directamente orientados a los sectores productivos (reactivación industrial y diversificación y productividad agropecuaria). Las características serían dos: apoyo a la balanza de pagos y un claro propósito de promover el desarrollo económico.

CON EL BID. Se plantearía algo parecido al BIRF. Un aspecto muy importante consistiría en canalizar recursos adicionales de los bancos comerciales para Costa Rica por intermedio del BID. Así, los bancos comerciales, aunque incrementen su apoyo financiero a Costa Rica, no aumentarían su "exposure".

CON EL CLUB DE PARIS. Se trataría de hacer una negociación plurianual a fin de minimizar los pagos por concepto de intereses y amortización.

CON LOS GOBIERNOS DE EUROPA OCCIDENTAL, CANADA Y ASIA (TAIWAN). Se iniciaría cuanto antes una serie de pequeñas negociaciones, las cuales, sin embargo, una vez sumadas, bien podrían llegar a constituir un aporte al "paquete financiero", quizás tan importante como el del Gobierno de Estados Unidos. La característica principal consistiría en lograr un aumento sustancial de la ayuda financiera y asegurar compromisos plurianuales.

CON EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS. Dadas las peculiares relaciones con este país, se trataría, también, de llevar a cabo negociaciones especiales. Se buscaría disminuir su importancia relativa en el "paquete financiero"; poner énfasis en donaciones más que en préstamos; mantener el financiamiento de la Ley PL 480 y asegurar el financiamiento de las importaciones con el programa de EXIMBANK.

CON LOS BANCOS COMERCIALES. Habría dos aspectos principales: obtener recursos adicionales y modificar las condiciones de la deuda existente. Al respecto, Costa Rica formularía cuatro planteamientos:

- En cuanto a los recursos adicionales, se trataría de obtener un compromiso para aumentar la ayuda a Costa Rica; pero no necesariamente en forma directa, sino mediante la adquisición de títulos valores del BID, el cual, a su vez, canalizaría estos fondos a Costa Rica.
- En cuanto a las condiciones sobre la deuda existente, el planteamiento de Costa Rica sería fundamentalmente el siguiente:
 - Reconocer el pago en divisas por un monto equivalente al valor del mercado de la deuda externa costarricense; la tasa de interés sería la del mercado, y la amortización anual dependería de la capacidad de pago del país, determinada ésta por el valor de las ex-

portaciones, la evolución de los términos de intercambio y el monto de la ayuda externa gubernamental para el desarrollo (Official Development Aid, ODA);

- Pagar en colones la diferencia entre el valor nominal de la deuda externa y su valor de mercado.
- Los colones pagados (intereses y amortización), según el punto anterior, lo dedicarían los bancos extranjeros a financiar los fondos de contrapartida de los programas del BIRF, BID y BCIE, con lo cual el crecimiento económico y las exportaciones aumentarían más rápidamente y, por consiguiente también los pagos contemplados en el punto anterior.
- Los bancos comerciales solo podrían sacar del país los colones, una vez que se haya cancelado la deuda externa pagadera a ellos en divisas y de acuerdo con un programa mutuamente negociado.
- Como alternativa al planteamiento anterior, podría negociarse con los bancos comerciales la posibilidad de adquirir deuda externa de Costa Rica al precio prevaleciente en el mercado financiero secundario. Esto equivaldría lo siguiente:
 - Los bancos comerciales aceptarían dar por perdida una parte de la deuda costarricense, lo cual ya han hecho en realidad al crear reservas especiales y al proceder a “write-offs”.
 - Los bancos comerciales aceptarían dar a los bancos un trato desigual, ya que aquellos que vendieran sus acreencias en el mercado secundario, si bien incurrirían en una pérdida, a la vez recibirían el pago antes que los demás.
- El cuarto planteamiento se refiere al “premio” (monto adicional en colones que Costa Rica reconocerá por encima del precio de la deuda en el mercado secundario) a negociar con los bancos comerciales para que la deuda sea “colonizada” e invertida en activos (“assets”) en el país. En este caso el BCCR registrará esa parte de la deuda como un ingreso de capital con los debidos plazos, para efectos de la salida futura del principal y las remesas de dividendos.

Los tres últimos planteamientos están basados en el reconocimiento y la aceptación, por parte de los bancos comerciales, de las fuerzas del mercado. En efecto, los acreedores no deberían esperar recobrar

por sus préstamos más de lo que valen en el mercado, como todo empresario que ha hecho un negocio que no resultó como se esperaba en un principio. Sin embargo, Costa Rica debería pagar un premio sobre el precio de mercado, por dos motivos: primero, Costa Rica no puede pagar en deuda externa ni aun el precio del mercado financiero, por lo cual necesita solicitar más plazo; segundo, Costa Rica requiere por muchos años más el apoyo de los bancos comerciales como fuente de financiamiento y, por ello mismo, le conviene evitar que los bancos comerciales incurran en pérdidas "demasiado" grandes, y lleguen a formarse una mala "imagen" o a tener un mal "recuerdo" de Costa Rica.

En resumen, de las características de las negociaciones serían las siguientes:

| NEGOCIACIONES | CARACTERISTICAS |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FMI | Búsqueda de estabilidad con crecimiento y no sólo estabilidad. |
| Banco Mundial | Apoyo a la balanza de pagos y crecimiento económico. |
| BID | Crecimiento económico y vehículo para canalizar recursos adicionales de la banca comercial. |
| Club de París | Convenio plurianual. |
| Gobiernos "amigos" | Mayor participación en el "paquete financiero". |
| Bancos comerciales | Modificar las condiciones de la deuda existente y destinar recursos adicionales, mediante acuerdo con el BID. |

11. LA CONDICIONALIDAD CRUZADA Y LA DEUDA EXTERNA¹

INTRODUCCION

El tema de la condicionalidad ha sido uno de los más debatidos en la discusión de las relaciones financieras internacionales entre los países en vías de desarrollo y las entidades y países suministradores de recursos financieros. Este tipo de condicionalidad, que podría denominarse "tradicional" o "bilateral", es bastante bien conocido ya que ha sido objeto de una abundante literatura, desde libros complejos hasta artículos especializados².

Sin embargo, recientemente, ha surgido un nuevo tipo de condicionalidad. La llamada condicionalidad "cruzada" ("cross") o "entrelazada" ("interlocking"). Este concepto ha tomado una creciente importancia y corre el riesgo de convertirse, en un futuro inmediato, en otro escollo de las relaciones entre los países que requieren del ahorro externo y los organismos internacionales y países que suplen dichos recursos.

Esta ponencia tiene por objetos ahondar en este tema. En primer lugar, se indaga acerca del concepto de condicionalidad cruzada (CC) y su diferencia con el de la condicionalidad tradicional (CT); asimismo, se analizan las razones o causas que han originado su aparición. Se procede, seguidamente, a determinar las principales consecuencias que plantea la CC. En tercer lugar, se examina el funcionamiento de la CC en un caso particular, a saber, el de Costa Rica. Finalmente, se hacen algunas reflexiones en torno a las posibles vías de acción ante el CC. Las consideraciones e ideas de esta ponencia han de ser tomadas como apreciaciones de carácter preliminar. El tema es relativamente reciente y requiere mayor elaboración. En esta oportunidad, se trata más bien de exponer un temario comentado con el propósito de promover la discusión.

1. Trabajo preparado con Silvia Charpentier y presentado en la XXIII Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano, celebrada en Buenos Aires, Argentina, entre el 10 y 11 de marzo de 1986.
2. Williamson (1984) y Guitián.

EL CONCEPTO Y SU ORIGEN

Es conveniente comenzar por aclarar y precisar los conceptos. La condicionalidad tradicional, para Guitián, consiste en el conjunto de medidas que el país acreedor debe aceptar para poder recibir apoyo financiero del FMI. La adopción de este conjunto pragmático y flexible de medidas tiene el propósito fundamental de ayudar al país a alcanzar los objetivos suscritos por los países miembros del FMI más rápidamente y con menores dificultades. Así, la asistencia financiera del FMI está condicionada a la adopción de un programa (conjunto de medidas) tendiente a propiciar el proceso de ajuste de manera ordenada¹. El concepto de la CT puede entonces sintetizarse, sencillamente, así: el apoyo financiero del organismo internacional o país B al país A está supeditado a que A ejecute adecuada y oportunamente determinadas medidas de política económica. Esta CT ya se había hecho, paulatinamente, costumbre. Los países en vías de desarrollo, a regañadientes, se habían acostumbrado política, jurídica y administrativamente a la existencia de la CT. En efecto, los convenios con el FMI, con los países del Club de París o con el BIRF, todos contemplaban un capítulo, más o menos copioso dependiendo de las circunstancias políticas, económicas y financieras, en el cual se detallaban las condiciones. Esto era la tradición.

El concepto de condicionalidad cruzada es diferente.

Siempre se trata de establecer y cumplir condiciones para poder obtener asistencia financiera externa. Sin embargo, la situación es diferente. En el caso de la CC, el país A no recibiría la asistencia requerida de B si no cumple los requisitos y condiciones pactados con C (algún otro organismo internacional o país). Así, si A no cumple con C, entonces B se siente relevado de cumplir sus obligaciones contraídas originalmente, tales como efectuar desembolsos adicionales o readequar el pago de la deuda externa.

La diferencia fundamental entre la CT y la CC consiste en pasar de una relación bilateral a una de carácter multilateral. Los principales "actores" en el escenario son bien conocidos: el BID, el FMI, el BIRF, los países del Club de París, entre los cuales la nación imperial, como diría H. Jaguaribe, tiene importancia especial, y los bancos comerciales. De todos ellos solo el BID no ha participado, hasta el momento, en la CC, pero son intensos los esfuerzos y presiones que se llevan a cabo en la actualidad para modificar esta situación. Las consecuencias de la CC, debido a la multiplicación de las relaciones, la participación conjunta y el comportamiento concertado de los actores externos, son

1. Guitián

muy importantes y deben analizarse con cuidado. Sin embargo, antes de proceder a esta tarea, es necesario estudiar las razones y los motivos de la aparición de la condicionalidad cruzada.

¿Por qué surgió la condicionalidad cruzada? Durante la época de oro del reciclaje frenético de los petrodólares, en la cual se promovió el endeudamiento externo excesivo de los países en vías de desarrollo, especialmente los latinoamericanos, la necesidad de la condicionalidad cruzada no fue sugerida ni planteada por ninguno de los actores externos. Los acreedores, muy especialmente los bancos comerciales, prestaron alegremente sin hacer un análisis serio de las condiciones financieras y de las perspectivas económicas de los países deudores. Así, en la mayoría de los casos, la prudencia brilló por su ausencia, no se prestó suficiente atención al riesgo que representaban los países y no se paró mientes en su capacidad de pago.

Una vez que la borrasca comenzó, la condicionalidad cruzada fue apareciendo de país en país y se extendió rápidamente por doquier, como la peste. ¿Cuáles fueron las circunstancias que propiciaron este desarrollo? Deben señalarse varias:

- El incumplimiento de la atención de la deuda externa y el temor que este fenómeno se generalizara hizo que los bancos comerciales cerraran filas y, poco tiempo después, los países del Club de París siguieron el mismo camino.
- La magnitud del esfuerzo financiero requerido para ayudar a los países deudores a salir del hoyo, puso en evidencia que los actores externos, actuando por separado, no podrían enfrentar el problema. Así resultó necesario aunar el esfuerzo de diversos actores para distribuir mejor los riesgos.
- La estrecha relación entre la evolución económica de los países deudores y su capacidad de atender adecuadamente la deuda externa, se reconoció más y más como una realidad. Si bien esta situación dependía en mucho de la evolución de la economía de los países altamente industrializados, el énfasis se puso en la necesidad del ajuste interno de los países deudores. Se desarrolló una relación íntima entre los programas de ajuste interno y el apoyo financiero externo. En una primera etapa, se consideró que bastaba con la ejecución de programas de estabilización para poder atender el pago de la deuda externa. Luego, se percibió con claridad que la simple estabilidad no era una condición suficiente. La necesidad de alcanzar un adecuado crecimiento económico se puso de relieve.

- Las tareas de seguimiento de la situación económica y de la evolución de los países deudores llegó a ser una labor de primordial importancia para los actores externos. Algunos de ellos, principalmente los bancos comerciales, cuando prestaron, no habían dado mayor importancia al análisis y seguimiento de la situación de los países deudores; pero, al no poder recobrar sus préstamos, entonces el tema cobró preeminencia. Sin embargo, los actores externos se percataron rápidamente de los costos que significa el seguimiento y de las economías de escala que podrían obtenerse si esta función se coordinaba y centralizaba. En algunos casos, se encomendaba esta tarea casi exclusivamente al FMI, de manera que esta institución se ha transformado poco a poco en el "guardián nocturno". Tanto es así, que con frecuencia, la participación del FMI es más apreciada por su labor de seguimiento del FMI es más apreciada por su labor de seguimiento, vigilancia e información sobre la evolución económica y el cumplimiento de los programas de ajuste de un país, que por su contribución efectiva al financiamiento externo. Es más, se ha llegado al extremo de que el FMI, a veces, no tiene ninguna participación en el "paquete financiero" y acepta jugar tan sólo ese papel de "guardián nocturno".

LAS CONSECUENCIAS DE LA CONDICIONALIDAD CRUZADA

Las consecuencias de la condicionalidad cruzada son múltiples y de mucha importancia para los países involucrados. A continuación se analizan las principales.

La primera observación que debe hacerse se refiere a la multiplicación de las relaciones que ocasiona la condicionalidad cruzada. En el diagrama número uno puede apreciarse, en efecto, cómo las relaciones, que en la CT son de carácter bilateral, ahora adquieren una naturaleza multilateral.

La multiplicación de las relaciones no abarca solamente las relaciones del Gobierno respectivo con los actores externos, sino también entre éstos y los actores internos, como se explica en el diagrama número dos. En efecto, más que referirse a un país determinado, es preferible hacerlo a un Gobierno y tener en cuenta que su acción está, en buena parte, condicionada por sus relaciones con los actores internos. Algunas de ellas son formales, por ejemplo, con los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa; otras son de carácter informal, por ejemplo, con las agrupaciones laborales y con las organizaciones empresariales.

DIAGRAMA No. 1

CONDICIONALIDAD TRADICIONAL

CONDICIONALIDAD CRUZADA

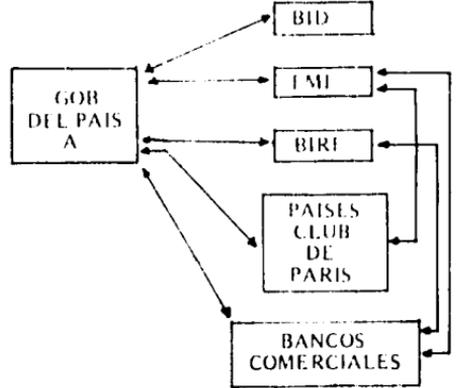
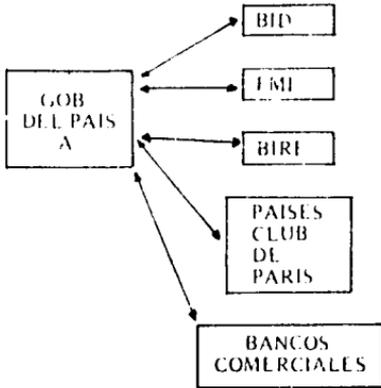
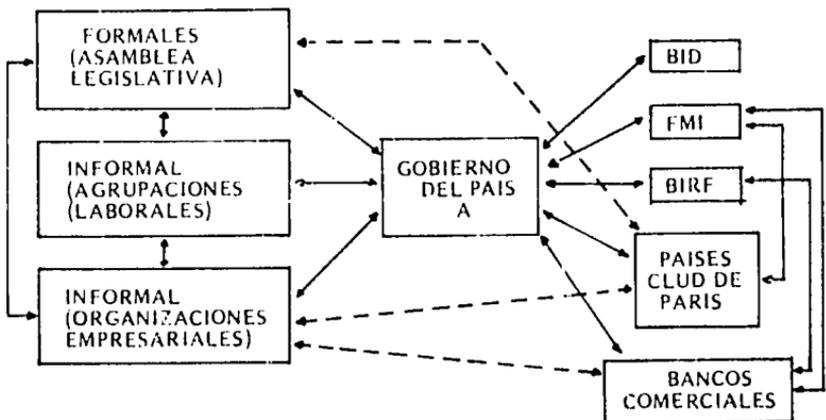


DIAGRAMA No. 2

ACTORES INTERNOS

ACTORES EXTERNOS



Ahora bien, la condicionalidad cruzada ha promovido relaciones más estrechas entre los actores internos y externos. Así se desarrollan contactos, influencias y presiones recíprocas de carácter informal, pero de gran importancia, de los representantes de organismos financieros internacionales y de los países extranjeros ante representantes de los partidos políticos y de las agrupaciones, en especial, empresariales. Estas relaciones se señalan en el diagrama No. 2 con líneas punteadas. El Gobierno del respectivo país debe actuar en este tinglado, en el cual se lleva a cabo una compleja trama de alianzas más o menos transitorias, balances precarios y equilibrios efímeros entre actores internos y externos. Y como si ello fuera poco, el entorno en el cual el gobierno lleva a cabo su acción está sometido a impactos violentos externos (precio internacional del petróleo) e internos (condiciones climatológicas), los cuales ocasionan cambios frecuentes que aumentan significativamente el grado de incertidumbre.

La condicionalidad tradicional se limitaba a la consecución de objetivos específicos: cuando se trataba del FMI, el objetivo era el restablecimiento del equilibrio externo de corto plazo, y la CT buscaba alcanzar este equilibrio en el menor plazo posible. Cuando se trataba del BIRF, el objetivo era determinar una relación costo-beneficio adecuada de los proyectos que se deseaba financiar, y la CT buscaba asegurar dicha relación, mediante, por ejemplo, la modificación de las tarifas eléctricas, si el proyecto era hidroeléctrico.

Con la CC la situación cambia radicalmente, ya que el número de actores aumenta. Cada actor tiene sus propios objetivos, los cuales pueden coincidir o no. Así, el FMI pone énfasis en los programas de estabilización a corto plazo; el BIRF se interesa más por el cambio estructural (eliminar cuellos de botella y distorsiones), para buscar un crecimiento más acelerado; el Club de París y los bancos comerciales buscan sobre todo recobrar sus deudas. Cuanto mayor sea el número de objetivos, mayor será la posibilidad de los actores externos para ponerse de acuerdo. Además, la situación se hace más difícil, si se toma en cuenta que el Gobierno tiene también, generalmente, otros objetivos a la par del crecimiento, la estabilidad y la atención de la deuda externa, tales como la distribución más equitativa del PIB y una dependencia externa menor y más diversificada.

Pero las dificultades no se limitan tan solo a los objetivos, sino que también tienen que ver con los instrumentos. En efecto, al aumentar el número de objetivos, en general, se requerirán instrumentos de política económica adicionales. Ya se trate del enfoque de Tinbergen-Fleming de escoger un instrumento determinado para alcanzar un objetivo específico y así utilizar tantos instrumentos como objetivos se de-

seen alcanzar, bien que se adopte el procedimiento de optimizar el uso de los instrumentos disponibles y así tratar de alcanzar simultáneamente los diferentes objetivos escogidos (Meade).

DIAGRAMA No. 3

| INSTRUMENTOS | OBJETIVOS | | | | |
|---------------|-------------|-------------|--------------|------------------------|-------------|
| | CRECIMIENTO | ESTABILIDAD | DISTRIBUCION | ATENCION DEUDA EXTERNA | DEPENDENCIA |
| FISCALES | | | | | |
| MONETARIOS | | | | | |
| COM. EXTERIOR | | | | | |
| PRECIOS | | | | | |
| SALARIOS | | | | | |
| OBJETIVOS | | | | | |

En el Diagrama número tres se puede observar que, conforme aumentan los objetivos (línea horizontal) y se incrementan los instrumentos (columna vertical), las posibilidades de incoherencias tienden a elevarse.

La CC fortalece el poder del "equipo" económico nacional en cuyas manos están las negociaciones. En efecto, anteriormente, con la CT los resultados obtenidos por el "equipo" económico dependían de negociaciones bilaterales. Un fracaso podía ser perjudicial, pero no fatal. En cambio, con la CC, del resultado de las negociaciones depende que se obtenga o no todo el "paquete financiero", de vital importancia no solo económico-financiera, sino también sociopolítica. Esto confiere al "equipo" económico un poder político interno sustancial para hacer prevalecer sus puntos de vista. Es más, con frecuencia el "equipo" económico cae en la tentación de usar a los actores externos como chivos expiatorios de sus propias preferencias de política económica, ya se trate de fijar objetivos o de escoger instrumentos (intensidad y oportunidad).

La CC dificulta en mucho las negociaciones con los diferentes actores. El país no puede finiquitar las negociaciones con ninguno de ellos hasta tanto no las termine con todos. Se establece así un sistema de

ecuaciones simultáneas, en el cual debe resolverse todas a la vez. Ninguno de los actores externos está dispuesto a concluir sus negociaciones sin antes conocer si las condiciones de los demás actores externos han sido aceptadas en las negociaciones e incorporadas en los acuerdos. El "paquete financiero" —recursos frescos y readecuación de deudas— requiere, generalmente, el aporte de todos los actores externos, de manera que cada uno de ellos acepta comprometerse sólo si los demás proceden de igual manera. Completar este rompecabezas exige una repartición equitativa, entre los actores externos, de los costos (aportes adicionales, posposición de pagos) y beneficios (pago de la deuda externa). Esta tarea casi siempre es compleja y difícil.

La CC dificulta no solo la concertación de los acuerdos, sino también su ejecución. La inclusión de fechas límites ("dead lines") para cumplir determinados compromisos, se transforma en una verdadera pesadilla cuando los desembolsos de los demás actores externos están condicionados a satisfacer compromisos específicos con otros de los actores. Esto reviste una gran importancia si el cumplimiento de una condición concreta no depende del gobierno, sino de la Asamblea Legislativa, por ejemplo: la aprobación de una ley. Esta complicación adicional es notoria, en especial cuanto más democrático sea el régimen político, dada la independencia que caracteriza las decisiones de la Asamblea Legislativa. Todo ello resulta, frecuentemente, en un proceso permanente de posposición de desembolsos y en una renegociación continua, lo cual, a su vez, compromete evidentemente la buena marcha del programa originalmente elaborado.

La dificultad y complejidad crecientes que presenta la CC absorbe una cantidad apreciable de recursos humanos calificados, muy escasos en los países en vías de desarrollo, y obliga a dedicar a la solución de este problema un tiempo precioso. Esta situación se agrava más y se pone de manifiesto en toda su crudeza, cuando las negociaciones cubren un período relativamente corto, por ejemplo, un año. En el caso de Costa Rica la concentración de esfuerzos humanos y de recursos institucionales para este propósito, desembocó en la necesidad de dar rango ministerial a la persona a cuyo cargo ha estado la responsabilidad de conducir las negociaciones de financiamiento externo, al menos durante un cierto plazo.

La condicionalidad cruzada no presenta solamente aspectos negativos, sino también algunos positivos:

- La CC puede dar coherencia a la política económica, si del ejercicio y de la negociación surgen mejor definidos los objetivos a alcanzar y mejor decantados los instrumentos de política a utilizar.

- La CC podría resultar en un procedimiento adecuado para "convencer" y "forzar" a algunos de los actores externos, un tanto rebeldes, a participar en los programas de apoyo financiero.
- La CC podría aumentar la información disponible y así disminuir la incertidumbre y el riesgo ante los cuales los actores externos deben actuar. Esto puede redundar en un mayor apoyo financiero externo y en mejores condiciones en la renegociación de la deuda externa (Eckaus).

La CC, en resumen, plantea problemas considerables a los países en vías de desarrollo:

- dificulta, en gran medida, el proceso de negociación con los actores externos;
- reduce, en forma considerable, los márgenes de libertad para elaborar la política económica (fijar objetivos y escoger instrumentos);
- entorpece, innecesariamente, la ejecución de los programas de estabilización y los de desarrollo económico;
- debilita las estructuras formales de la organización política, al propiciar relaciones con actores internos que socavan la autoridad del Gobierno constituido;
- absorbe una cantidad apreciable de recursos humanos, muy escasos, y de tiempo.

EL CASO DE COSTA RICA

Durante 1985 Costa Rica logró asegurar, después de largas negociaciones, un "paquete financiero" por un año en el cual participaron el FMI, el BIRF, el Club de París, la AID, el Gobierno de Estados Unidos y los bancos comerciales. No se pretende analizar en detalle el caso de Costa Rica, sino hacer algunas breves acotaciones para ilustrar las complejidades de la condicionalidad cruzada en una situación concreta.

El "paquete financiero" consistió en dos partes. Primera, la obtención de fondos frescos provenientes de: el FMI (acuerdo de contingencia), el BIRF (programa de ajuste estructural), la AID (programa de donaciones) y los bancos privados (préstamo adicional). Segunda, la

posposición del pago de la amortización de la deuda externa: el Club de París y bancos comerciales (renegociación de las obligaciones de 1985 y la mayor parte de las de 1986).

Costa Rica, por su parte, fijaba determinados objetivos y adoptaba un conjunto de medidas de política económica. Así, las autoridades costarricenses indicaban, en la Declaración de Política de Desarrollo que acompaña el programa de ajuste estructural del BIRF, lo siguiente: "El Gobierno se ha planteado e inició la ejecución de un programa amplio de reactivación económica de mediano y largo plazo. El reto que se enfrenta es cómo reactivar el aparato productivo sin desestabilizarlo... Todo ello, sin embargo, requiere tiempo. Y durante ese tiempo el actual sistema productivo debe transformarse gradualmente... Es necesario mantener operando el actual aparato productivo, a la vez que se toman las medidas necesarias para desarrollar el nuevo sector exportador". Y en la Carta de Intenciones presentada ante el FMI se afirmaba que "el Gobierno de Costa Rica está dispuesto a consolidar durante 1984-1985 los logros obtenidos a la fecha en virtud de su programa de estabilización, y para ello continuará fortaleciendo su acción fiscal y la situación de balanza de pagos, como medios de sentar las bases para una sólida recuperación económica", y más adelante se añadía: "el Gobierno está decidido a garantizar que la carga del ajuste económico se distribuya equitativamente. Esto se hará de manera consecuente con la convicción de las autoridades de que, en las actuales circunstancias y para un futuro previsible, las fuerzas del mercado serán los principales determinantes de los precios...". Se sentaban así las bases para configurar una política económica con una dirección clara y una orientación precisa.

La división del trabajo entre los actores externos siguió pautas conocidas: el BIRF puso énfasis en la reducción de la protección efectiva (la modificación del arancel de aduanas) y del empleo público; la AID centró su atención en la "privatización" de empresas estatales; el FMI, por su parte, en el déficit del Sector Público, la política cambiaria y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El Club de París y los bancos comerciales se plegaron a las condiciones anteriores, tan pronto tuvieron garantías de que las demás negociaciones habían resultado satisfactorias.

Es importante observar cómo las condiciones impuestas por cada actor externo, tomadas individualmente, bien podrían no parecer excesivas, casi podrían llegar a considerarse "razonables". Sin embargo, cuando se percibe el conjunto, la situación resulta ser muy otra. Las condiciones de cada actor externo encajan en las de los demás, de manera que forman un todo coherente, el cual, difícilmente, sería resultado de la casualidad, sino que responde más bien a un acuerdo previamente concertado por los actores externos entre sí.

Ahora bien, la condicionalidad cruzada, concretamente, ¿cómo se ponían de manifiesto? En tres aspectos:

- Las obligaciones y compromisos que el país debía aceptar en cuanto a los objetivos y las orientaciones de la política económica que se pondría en vigencia, tal como se comentó anteriormente (párrafos 21 y 22).
- El proceso de las negociaciones, por cuanto no podía procederse a firmar los acuerdos con algunos de los actores externos, mientras no se hubieran finiquitado las negociaciones con los demás; concretamente, para asumir determinados compromisos financieros, cada actor externo deseaba conocer la disposición de los demás de suscribir su participación en el "paquete" financiero, amén de un flujo de caja de divisas consolidado en el cual se especificara el calendario de los desembolsos.
- Las fechas de cumplimiento como requisitos para proceder a los desembolsos; por ejemplo, los bancos comerciales supeditaron la primera parte del desembolso de su financiamiento adicional, a la obtención de los desembolsos del FMI, y la segunda, al desembolso del préstamo de ajuste estructural por parte del BIRF.

POSIBLES VIAS DE ACCION

Una primera posibilidad, al menos desde el punto de vista conceptual, consistiría en tratar de eliminar el procedimiento de la condicionalidad cruzada. Sin embargo, este planteamiento no tiene ninguna viabilidad práctica en la realidad. En efecto, en tanto prevalezcan las actuales circunstancias de la economía internacional y del endeudamiento externo, la CC será un fenómeno inevitable. No queda más camino que vivir con ella y aprender cómo administrarla.

La primera tarea para el país involucrado es tomar una clara conciencia del problema. Poco se gana tratando de ignorarlo, es preferible aceptar los hechos y enfrentar la CC. El procedimiento de la condicionalidad cruzada, si bien tiene aspectos técnicos de indudable importancia, es esencialmente un proceso de negociación política. El recorrido siempre es largo y el sendero, con frecuencia, escabroso. La paciencia requerida, muy grande. Como negociación que es, se trata de una serie de concesiones recíprocas, la cual prácticamente nunca llega a su fin. De esto, el país enfrentado a la CC debe estar bien claro.

Percibida la importancia del problema y reconocida su complejidad, el país debe prepararse para hacerle frente. Tres aspectos son de especial significación:

- Necesidad de un gran esfuerzo por mejorar la información. La información interna permite un diagnóstico acertado de la situación y de las perspectivas económicas y financieras, incluyendo, claro está, el tema del endeudamiento externo. Asimismo, la información externa es un requisito indispensable a fin de conocer, lo mejor posible, otras negociaciones similares con otros países involucrados. Este es un elemento invaluable, ya que, si bien hasta el momento las negociaciones se han llevado a cabo caso por caso, no es menos cierto que los resultados de cada negociación inciden en las demás.
- Necesidad de elaborar la política económica (determinar objetivos y escoger instrumentos) de manera coherente. Es indispensable que el país desarrolle sus propias ideas y lleve a la mesa de negociaciones su propio planteamiento, a partir del cual se comenzarían las discusiones.
- Necesidad de escoger una estrategia previamente estudiada. El país debe conocer a ciencia cierta los márgenes de maniobra de que dispone. Estos son, con frecuencia, estrechos, pero es igualmente cierto que a veces no son bien explotados. Una negociación de esta naturaleza no puede basarse en improvisaciones ni en ocurrencias, sino con los pies bien ajustados a la tierra.

Cuando mejor se prepare y capacite el país, mayores son las posibilidades, "ceteris paribus", de salir mejor librado.

¿Se debe buscar la institucionalización de la condicionalidad cruzada? En la actualidad, el país involucrado se encuentra en una situación muy comprometida: sin ayuda, sin apoyo, librando la batalla simultáneamente en varios frentes. Podrían imaginarse procedimientos alternativos:

- La constitución de un grupo consultivo ad hoc promovido por ejemplo, por el BID. En su seno se daría cabida a organismos "neutrales", tales como la CEPAL, CEMLA y la UNCTAD, y a otros países en calidad de "observadores". Estos podrían servir de "amigables componedores" entre los actores externos y el conejillo de Indias de turno.
- El establecimiento de reuniones regulares, parecidas a las que se efectuaron en su época en el CIES, en el marco de la OEA. A ellas concurrirían los países, los organismos regionales y los actores externos. El objetivo podría ser, además del análisis de la evolución económica del país y de sus principales problemas, abordar el área de lo que podrían denominarse compromisos "razonables" que unos (política económica del país) y otros (apoyo financiero externo, apertura de mercados) podrían concertar.

¿Deben proseguirse las negociaciones caso por caso, o intentar establecer algún procedimiento que permita un tratamiento general a todos los países con padecimientos similares? Como sucede con tanta frecuencia, ambas opciones tienen ventajas y desventajas, y la situación óptima se encontrará en alguna posición intermedia, según las circunstancias particulares internas y externas de cada país en cada oportunidad.

Las ventajas del procedimiento caso por caso son bien conocidas:

- Permite al país llevar a cabo negociaciones y suscribir acuerdos sin esperar la adopción de medidas para dar un trato semejante a todos los países; es decir, puede economizar tiempo precioso al país.
- El país puede aprovechar mejor sus ventajas ("leverage"), sus características (históricas, geopolíticas) y su tamaño; todo ello le permite suscribir acuerdos hechos más a la medida ("tailor made").

Las desventajas son, asimismo, bien conocidas:

- La incertidumbre es apreciable, ya que el país no conoce, con anticipación, las reglas del juego; éstas podrían, en efecto, variar de país a país en cada negociación.
- La debilidad del país frente a los actores externos es frecuentemente, notoria; el país se encuentra aislado frente a todos los actores externos que actúan de consumo.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de mejorar en mucho las condiciones generales mínimas dentro de las cuales se enmarcarían las negociaciones y los principios básicos que deberían ser respetados. Al respecto, debe señalarse al menos, lo siguiente:

- La primacía del desarrollo: debe aceptarse que, sin un ritmo satisfactorio de desarrollo económico, no hay posibilidad de atender adecuadamente la deuda externa;
- Los países deudores, en vías de desarrollo, no pueden convertirse en exportadores de capital, sino que, por contrario, el ahorro externo debe desempeñar un papel complementario importante del ahorro interno en el proceso del financiamiento del desarrollo económico.

- El monto dedicado a la atención de la deuda externa (intereses y amortización) debe guardar estrecha relación con la capacidad de pago del país deudor; esta última estaría determinada por el comportamiento del volumen de las exportaciones, del índice de los términos de intercambio y del nivel de la ayuda oficial para el desarrollo (ODA).
- La aceptación de que una parte de la deuda externa con la banca comercial debe ser transformada en deuda externa oficial. Esto significa aumentar el monto de la ayuda oficial para el desarrollo y destinar una porción de ella a solucionar problemas relacionados con la deuda externa. Se reconocería así que este problema, hoy por hoy, representa uno de los obstáculos principales para el desarrollo económico de no pocos países en vías de desarrollo, en especial en América Latina.
- La necesidad de modificar la legislación y normas bancarias, sobre todo las estadounidenses, con el propósito de facilitar a los bancos comerciales dar un tratamiento más favorable a las deudas que no pueden recuperar en las condiciones originalmente pactadas; dentro de la flexibilidad se incluirían ciertas deducciones y exoneraciones fiscales, lo cual equivale a un procedimiento semejante al expuesto en el párrafo ch) anterior.

En resumen, se buscaría, en forma simultánea, de una parte, obtener las ventajas del procedimiento caso por caso y, de otra, lograr también ciertas ventajas relacionadas con la adopción de procedimientos de carácter general. Así, una vez establecidas las condiciones mínimas y los principios básicos, cada país podría hacerse valer, en sus respectivas negociaciones, su situación peculiar.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial, Bank-Fund Collaboration, documento R-85-30, feb. 1985.
- Ariel Buira: "La programación financiera y la condicionalidad del FMI", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1983.
- Otto Eckaus: "Observations on the Conditionality of International Financial Institutions" *World Development*, vol. 10 No. 9, 1982.
- J. Marcus Fleming: "Targets and Instruments", *IMF Staff Papers*, nov. 1968.
- Gobierno de Costa Rica, *Carta de Intenciones*, presentada al FMI, 1984.
- Gobierno de Costa Rica, *Declaración de Política de Desarrollo*, presentada al BIRF, 1985.
- Jorge González del Valle: "Una posible solución internacional al problema de la deuda externa", ponencia presentada en la conferencia *The External Debt of Small Latin American Countries*, Costa Rica, dic. 1985.
- Manuel Gutiérrez, *Fund Conditionality, Evolution of Principles and Practices*, IMF, Pamphlet Series No. 38, 1981.
- James Meade: "The meaning of internal balance", *Economic Journal*, sept. 1978.
- John Spraos: "IMF Conditionality- A Better Way", *Banca Nazionale del Lavoro*, *Quarterly Review*, dic., 1984.
- Jan Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, 1952.
- John Williamson: "IMF Conditionality in Small Countries", ponencia presentada en la conferencia *The External Debt of Small Latin American Countries*, Costa Rica, dic. 1985.
- John Williamson, *IMF Conditionality*, Institute for International Economics, 1984.

CUARTA PARTE
OTROS

779'

12. REFLEXIONES SOBRE LA BANCA NACIONALIZADA¹

Paul Samuelson, uno de los profesores de economía más conocidos, acostumbra decir que vivir es cambiar de manera de pensar. En eso tiene razón porque, en el transcurso del tiempo, las ideas se van cambiando. Sin embargo, otras resisten el pasar de los años. Al hablar hoy aquí sobre banca nacionalizada tenía varias opciones. Creo, por ello, conveniente comenzar por enumerar los temas que no pienso abordar. De una parte, no pretendo un enfoque académico, a pesar de que en este campo hay temas sumamente interesantes e importantes. Así, por ejemplo, la discusión sobre el comportamiento de unidades de producción cuando no tienen por finalidad maximizar sus utilidades, que es el caso precisamente de los bancos estatales, es un tema importante.

En la actualidad, un alumno costarricense hace su tesis de doctorado en la Universidad de Ohio, precisamente sobre el comportamiento de instituciones cuyo propósito no consiste en la maximización de las utilidades. Tratarán estas empresas más bien de lograr el máximo de influencia de los gerentes o de la alta administración de la institución, o acaso más bien, de alcanzar los objetivos de sus empleados. He aquí un tema de gran importancia. Igualmente, debería analizarse a fondo en cuánto se separarían estas unidades de producción de la asignación óptima de los recursos en la comunidad. Un segundo tema importante sería discutir, en el caso de instituciones bancarias que sí buscan la maximización de sus utilidades, el tema de las imperfecciones del mercado, originadas en diversos grados de competencia, las economías de escala, así como las economías y deseconomías externas. Hasta dónde su presencia también incide en la toma de decisiones y en la asignación de recursos. Un tercer punto consistiría en abordar el tema de carácter teórico relacionado con los problemas de la suboptimización ("second

1. Exposición realizada el 3 de diciembre de 1985 en el Seminario sobre el Sistema Bancario Nacional, organizado por la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE).

best")), que surgen al comparar los resultados de diferentes situaciones, a saber: si toda la banca fuera privada, si toda fuera estatal o si fuera mixta, algunos bancos estatales y otros privados. El cuarto tema trata de los beneficios y costos que se producen en el proceso de ajuste. No basta, en efecto, tan solo comparar la situación A que existe hoy con una hipotética situación B que existiría mañana. No es simplemente un ejercicio en estática comparativa. Interesaría también determinar los costos y beneficios que se producen durante el proceso de ajuste o sea, el pasar de la situación A a la B. Si se modificara la nacionalización bancaria, sea para establecer una banca mixta o una banca totalmente privada, habrá grupos que evidentemente se beneficien y otros que se perjudiquen en relación con la situación de hoy en día. Habría entonces que tomar en consideración esos costos y esos beneficios.

De otra parte, tampoco deseo caer en la tentación de profundizar, sin fin, en los viejos y en los nuevos argumentos a favor y en contra de la nacionalización bancaria. Estos ya han sido expuestos públicamente en la prensa y han sido objeto de comentarios en seminarios y en reuniones como esta. Es más, sobre este tema los costarricenses, a veces, pecamos de un preciosismo intelectual relativamente estéril: reflexionar acerca de lo deseable es conveniente y necesario y es un derecho inalienable de los ciudadanos de una democracia; pero, igualmente, es responsabilidad y obligación inevitable buscar también lo posible. ¿Por qué enzarzarse en disquisiciones interminables cuando existen problemas nacionales que reclaman una solución inmediata. Hace algunos años, en un artículo en La Nación sobre la nacionalización bancaria, indicaba la necesidad de no seguir cavando pozos, sino más bien de tender puentes, de buscar áreas de convergencia y puntos de coincidencia. Más que seguir machacando sobre aquellos puntos que distancian a las personas, es urgente en este tema, como en otros de importancia nacional, poner manos a la obra. No insistir una y otra vez en cuál es la tesis "correcta" y quién tiene la "verdad". Lo realmente importante es propiciar el progreso y tratar de salir del atascadero en que está el país, desde hace varias décadas, en lo que respecta a este problema de la banca nacionalizada. Con frecuencia, se decantan los argumentos y se polarizan las posiciones, pero no se resuelven los problemas que presenta el Sistema Bancario Nacional.

Mi propósito hoy es más limitado: hacer algunos comentarios, algunas reflexiones cándidas, sobre la nacionalización bancaria, no tanto para determinar quién tiene la "razón", sino más bien para tratar de buscar avenidas y caminos, opciones y alternativas que permitan avanzar y progresar, al menos parcialmente, en este campo de tanta trascendencia para la vida nacional.

En primer lugar, debe insistirse en que una de las características más significativas de la sociedad costarricense es un empeño secular y una lucha permanente por evitar la concentración del poder. Esta lucha en contra de la concentración del poder se ha planteado en muy diversos ámbitos: (i) En el militar. Los generales fueron enviados a la casa; se proscribió el ejército, y a uno que otro cuartel se le dio un destino diferente del que anteriormente tenía. (ii) En el religioso. La lucha de los liberales de finales del siglo XIX tuvo por objetivo, precisamente, poner las sotanas en su lugar; fue una larga lucha, y todavía hoy en día no es bien visto que las sotanas participen activamente en asuntos políticos. (iii) En el económico. También la preocupación por evitar la concentración de poder ha sido patente en Costa Rica: términos como latifundista o latifundio tienen un carácter eminentemente peyorativo; también ha habido otras manifestaciones concretas, como la actitud ante ciertos monopolios extranjeros, dedicados al suministro de ciertos servicios públicos o afincados en algunas actividades muy importantes para la comunidad, valga señalar, por ejemplo, los seguros, la electricidad, la distribución de combustibles, los transportes en el caso de la Northern Railway Co.

Las decisiones tomadas, en el transcurso de los años, en relación con estas actividades, han respondido a la postura de los costarricenses en contra de la concentración de poder. En lo que hace a la banca, la evolución seguida permite mencionar, al menos, cinco hechos significativos: el establecimiento del Banco Internacional en la época de González Flores, el monopolio de la emisión en 1922 con la creación de la Caja de Conversión, las leyes bancarias del 36-37 conocidas como del Dr. Max, la nacionalización bancaria de 1948 y la Ley del Banco Central en 1950. Estas son medidas muy diferentes unas de otras. En algunos casos, se trató de actos reposados que requirieron un intenso debate nacional y una participación técnica importante. Respondieron en mucho a la evolución de la técnica bancaria. Tal fue el caso de la creación de la Caja de Conversión, de las leyes del Dr. Max y de la Ley del Banco Central. Al respecto Tomás Soley, Rodrigo Facio, Jaime Solera y Rafael Alberto Zúñiga desempeñaron un papel importante. Fueron leyes que se elaboraron cautelosa y técnicamente. Las otras dos —la creación del Banco Internacional y la nacionalización bancaria— fueron más bien actos de rebeldía, como respuestas a situaciones dadas; fueron tomadas, en gran parte, a base de intuición y de arrojo y, si se quiere, sin suficiente madurez. En las cinco oportunidades, debe observarse, se buscaron objetivos específicos diferentes: transferir poder de unos grupos sociales a otros (nacionalización bancaria), contrarrestar el poder de la banca privada mediante la creación de un banco estatal (Banco Internacional), limitar

los poderes de los mismos bancos estatales al transferir el monopolio de la emisión del Banco Nacional al Banco Central.

Todas estas leyes en el campo bancario tienden, de una manera o de otra, a modificar y alterar la estructura de poder. En Costa Rica la aversión por lo "grande", sin poderse definir con precisión qué es lo grande, es evidente. Disgusta y se considera "peligroso" que actividades importantes, de las cuales depende la situación de muchos miembros de la comunidad, se encuentren en pocas manos. Así, se promueve el cooperativismo y el sindicalismo, pero, pero, cuando llegan a un cierto tamaño, cuando alcanzan cierta masa crítica, comienzan a causar preocupación. A la par de una cooperativa grande como la Dos Pinos, sería deseable que operaran otras tres o cuatro plantas procesadoras de productos lácteos. Se está de acuerdo con Montecillos mientras no llegue a comprar las otras empacadoras de carne, porque se haría "demasiado" grande. Puede, así pues, observarse una clara tendencia a contrabalancear el poder, a buscar equilibrios. Sin embargo, debe reconocerse también cómo, con frecuencia, las cosas se pueden ir de la mano. En efecto, una determinada acción, tomada para limitar o contrabalancear algún centro de poder, resulta en la formación o creación de otro centro de poder, con lo cual la medicina puede resultar aún peor que la enfermedad.

No es esta la oportunidad para analizar las razones de por qué los costarricenses tenemos este enfoque: el temor a la concentración de poder, el disgusto por lo grande, el apego a un individualismo feroz. Se debe acaso esta característica a un accidente histórico (los inmigrantes traían esa idiosincrasia) o a factores geográficos (desarrollo de comunidades en valles intermontanos y no en las planicies) o a razones demográficas (poca población indígena, lo cual obligó a los colonizadores a cultivar la tierra). Esas son posibles explicaciones. Lo importante es percibir que la democracia no puede funcionar en un medio en donde haya grandes concentraciones de poder, cualquiera que sea el origen del poder (económico, religioso, militar, etc.) y que cualquiera que sea su naturaleza. Toda concentración de poder es perjudicial para el funcionamiento de la democracia. Es más, desde este punto de vista, los costarricenses se empeñan con ahínco en propiciar una sociedad organizada de acuerdo con ciertos principios liberales: el acontecer, en los diferentes campos de la actividad humana, debe ser el resultado de la interacción y de la participación de muchas unidades, sin que ninguna de ellas tenga suficiente poder para llegar a imponer sus puntos de vista, sus deseos o sus ideas. Esta sociedad, formada por muchas pequeñas unidades, es una sociedad atomística, en vez de una sociedad celular de grandes unidades donde ellas sí podrían tener suficiente peso para determinar el aconte-

cer. Esta característica de la sociedad costarricense no puede considerarse como completamente alcanzada o lograda a cabalidad. Es esta una tarea humana que no acaba, es una labor permanente. En efecto, el hombre es un ser insaciable en cuanto a la acumulación de poder se refiere. La historia humana bien podría considerarse como una sucesión interminable de capítulos acerca de cómo el hombre ha tratado de posesionarse y de controlar aquello que en diferentes épocas ha sido la fuente del poder: la tierra, el agua, las espadas, las sotas, las finanzas, los medios de comunicación, el conocimiento. Nada indica que, en el futuro, esta tendencia no se repetirá, aun sin conocerse cuáles serán las nuevas fuentes de poder.

Surgen inevitables las preguntas: ¿La nacionalización bancaria no es acaso un ejemplo vivido de concentración de poder? ¿Cómo explicar, en una comunidad que pretende luchar contra la concentración de poder, tomar una acción que transfiera una parte importante de poder económico (tres bancos privados) a manos del Estado? ¿No representa esta decisión una flagrante contradicción al propiciarse, más bien, la concentración de poder? Es necesario hacer algunas observaciones sobre estas preguntas.

Primera. La razón última de la nacionalización bancaria es una decisión de transferir poder económico. Así lo pone de manifiesto don Alberto Martén cuando pregunta: ¿Qué sucede, que el Gobierno depende de los bancos?" Los bancos privados habían llegado ya a alcanzar un alto grado de poder económico con las consabidas intervenciones en la vida política nacional. Este era el verdadero problema. Así lo plantea también don Fernando Ortuño, en su tesis de grado sobre la nacionalización bancaria, al explicar cómo los bancos privados ayudaron a ablandar regímenes políticos. En el país se había producido una concentración de poder en manos privadas, que se llegó a considerar exagerada. Lo que en realidad se hizo con el decreto de la nacionalización bancaria fue precisamente trasladar poder económico de un grupo de la sociedad a otro. No fue una decisión antojadiza o una simple ocurrencia. La decisión pudo haberse tomado en diez minutos, pero la decisión del binomio Figueres-Martén es, en gran parte, la decisión de terminar con una concentración de poder que se consideró en ese momento excesiva.

Segunda. Si bien la decisión de Figueres-Martén quita poder al Sector Privado para trasladarlo al Sector Público, no se trata de crear un monstruo estatal, a pesar de que, de haberlo querido, lo hubieran podido hacer. En efecto, se nacionaliza la banca, pero se mantienen los cuatro bancos estatales como instituciones financieras independientes, cuando bien hubieran podido refundirlos y establecer un solo banco. Aún más, en algunos de estos bancos se mantienen las mismas juntas

directivas durante algún tiempo: el proceso se quiso llevar a cabo lentamente. Es decir, Martén y Figueres crean, desde el comienzo, pesos y contrapesos para evitar los peligros de la concentración de poder económico en el Sector Público. Es más, se propicia la competencia entre los cuatro bancos estatales, por ejemplo, en cuanto al suministro de servicios y a la expansión geográfica. Así, los bancos estatales se quitan clientes unos a otros. Se trata de mantener cierto grado de competencia y de independencia entre las instituciones.

Tercera. El banco que era más grande, el Banco Nacional, pierde importancia relativa frente a los demás bancos. El Banco Anglo y el de Costa Rica crecen mucho más de prisa que el Banco Nacional. En consecuencia, dentro del Sistema Bancario Nacional no se da una tendencia a la concentración, sino lo contrario.

Cuarta. Las reservas de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Instituto Nacional de Seguros no se concentran en el Sistema Bancario Nacional. Estas instituciones siguen manejando sus recursos, según el criterio de sus juntas directivas. A pesar de ciertos intentos importantes de trasladar las reservas de la CCSS al Sistema Bancario, estos no fructificaron.

Quinta. Se constituyeron otros entes financieros estatales, creados por los mismos grupos políticos que habían nacionalizado la banca. Se crearon por ley el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, un ente financiero cooperativo, otro ente de financiamiento municipal, una corporación financiera estatal (CODESA), el Consejo Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) y las mutuales de vivienda. Se crea así una verdadera constelación de instituciones financieras públicas, las cuales no están sometidas al control de los bancos estatales. La preocupación por evitar la concentración de poder económico ha estado presente, de una manera explícita y evidente. En resumen, no se ha querido dar todo el poder financiero del Sector Público a los bancos del Estado, ni se ha querido crear un solo banco estatal; por el contrario, se han querido mantener como entes separados y se ha propiciado la competencia entre ellos, así como con otras entidades financieras del mismo Sector Público.

Sexta. Otra observación importante es la disminución de la importancia relativa de los cuatro bancos estatales, no solo frente al crecimiento y desarrollo de otros entes financieros públicos, sino dentro del sistema financiero nacional. Así, el Banco Popular maneja recursos equivalentes a aproximadamente el 10 por ciento del programa crediticio de los cuatro bancos estatales. Algo parecido acontece con las cooperativas de ahorro y crédito. Por otra parte, las colocaciones de los bancos privados representan también aproximadamente el diez por ciento del programa crediticio. Habría además que consi-

derar las compañías financieras privadas que no están controladas por el Banco Central ni forman parte del Sistema Bancario Nacional. Esta evolución ha traído como consecuencia que la importancia relativa de los cuatro bancos estatales tanto en el Sistema Bancario Nacional como en el Sistema Financiero disminuya, sobre todo si se toma en consideración el papel creciente de la Bolsa de Valores como una fuente de financiamiento directo para un número creciente de empresas nacionales. El tigre no resulta así tan fiero como se le quiere pintar. Amén que, muy posiblemente, en los próximos años, la importancia relativa de los bancos estatales tienda aún a reducirse más.

Ahora bien, lo anterior no significa ignorar las graves limitaciones y defectos que aquejan a los bancos estatales. Su pérdida de importancia relativa no significa que su papel en el sistema financiero nacional no sea muy importante en el presente y en el futuro inmediato.

¿Se dan las condiciones para desnacionalizar la banca, para eliminar el monopolio de los depósitos a la vista? Surge de nuevo la discusión entre lo que es, lo que debe ser y lo que puede ser. Aun cuando se llegara a la conclusión de la necesidad de desnacionalizar la banca, no hay posibilidades reales y efectivas de lograrlo. ¿Por qué? Por lo menos hay dos grupos sociales muy importantes que dependen grandemente de los bancos estatales. En primer lugar, están los gremios laborales que trabajan en la banca. Los sindicatos de las instituciones ven en ellas su *modus vivendi*. Son grupos que lucharían denodadamente porque su situación dentro de las instituciones no se debilite. En segundo lugar, más importante aún, están los grupos empresariales. Grupos empresariales muy importantes apoyan evidentemente la banca privada. Sin embargo, si el precio para tener banca privada es eliminar la banca estatal, a muchos de ellos les temblaría el pulso. Ellos desearían el mejor de dos mundos: disponer, por un lado, de la banca privada con su eficiencia y, por otro lado, de la banca estatal con su paternalismo como fuente de subsidios: tasas de interés subsidiadas y cartera congelada. Este es un argumento poderosísimo para que muchos grupos empresariales no quieran asumir el riesgo de debilitar los bancos estatales ni deseen, tampoco, ver a los bancos estatales funcionando con criterio de banca privada, porque entonces el subsidio desaparecería. Por eso, el argumento de dar a los sindicatos bancarios una participación en las utilidades bancarias tiene mucha oposición empresarial, ya que entonces los funcionarios bancarios se opondrían a la concesión de subsidios a los empresarios. Más bien, los grupos empresariales desean más moratorias y más readecuaciones generalizadas de sus operaciones.

Ahora bien, si no se puede romper el monopolio, sí es indispensable, al menos, mejorar lo que existe hoy en día. Se han externado algunas ideas en la prensa y en seminarios como éste, las cuales deberían considerarse seriamente. Valga citar:

- El mejoramiento de la Auditoría General de Bancos con el propósito de supervisar mejor los bancos estatales y privados. Los bancos privados han insistido mucho en este punto. Ellos saben que, si dos o tres bancos privados llegaran a quebrar, la idea de la banca privada casi se iría a pique.
- El nombramiento de las juntas directivas por parte del Consejo de Gobierno debe terminar. No hay razón clara para que los miembros de las juntas directivas de esos bancos sean nombrados directamente por el Consejo de Gobierno. Al respecto, se han planteado varias posibilidades. Ninguna es perfecta, todas tienen defectos; pero, en una próxima reforma de las leyes bancarias, uno de los temas que deberían incluirse es la reforma acerca del nombramiento de los miembros de las juntas directivas de los bancos comerciales.
- A ciertas entidades financieras públicas debería permitírseles recibir depósitos a la vista. Por ejemplo, al Banco Popular y al Banco Cooperativo. Se podría buscar cierta flexibilidad, cierta apertura y dejar de lado la polarización ideológica.
- En cuanto a los bancos privados, sería conveniente verlos actuar y crecer un poco más. Sería preferible que se desarrollen durante cuatro o cinco años más antes de tomar una decisión acerca de la posibilidad de permitirles recibir depósitos a la vista. En primer lugar, habrá de examinarse cuidadosamente el posible efecto de la banca privada en la concentración de poder económico. En efecto, así como los bancos estatales no deben ser ni botín de los políticos ni feudo de los sindicatos bancarios ni presa de los empresarios (socialización de pérdidas), así los bancos privados tampoco pueden ser coto de caza de sus accionistas y directores, para promover una concentración indeseable de poder económico. Tema este delicado en extremo, ya que, como se ha indicado en páginas anteriores, éste fue precisamente el argumento fundamental para proceder a la nacionalización bancaria en el año 1948. En segundo lugar, es preciso tomar una determinación en cuanto a si los bancos estatales continuarán o no distribuyendo subsidios, especialmente a ciertos grupos de empresarios, o si estos subsidios se incluirán en el presupuesto nacional. Si los bancos estatales

deben distribuir subsidios, es fácil comprender que no podrán competir de tú a tú con los bancos privados y, además, necesitarán disponer de recursos baratos, como son los depósitos a la vista. Por otra parte, si los bancos estatales no tuvieran que otorgar subsidios, entonces uno de los principales argumentos para mantener el monopolio de los depósitos a la vista desaparecería.

13. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LOS SALARIOS¹

INTRODUCCION

En torno a la estrecha interdependencia existente entre los salarios y el desarrollo económico, no existen grandes controversias. Por el contrario, se suscitan múltiples y profundas discrepancias de opinión acerca de cuáles deberían ser los objetivos de la política de salarios y cuáles serían las consecuencias del establecimiento de estrategias alternativas en este campo.

A estos dos últimos aspectos se hará referencia en esta oportunidad.

OBJETIVOS DE LA POLITICA DE SALARIOS

Con frecuencia, se proponen objetivos en exceso numerosos para la política salarial. Se habla, así de que tal política debe propender al mejoramiento del nivel de vida por medio de una mejor distribución del ingreso, o que debe constituirse en instrumento para cerrar la brecha de ingresos entre los diversos grupos de la población, o que debe servir como factor para generar nuevas oportunidades de empleo. En otras ocasiones, se afirma que la política de salarios ha de orientarse hacia el objetivo de suprimir o atenuar las diferencias que se presentan en los diferentes sectores de la economía (agricultura, industria, servicios, etc.), en cuyo caso su papel consistiría en mitigar las desigualdades de sueldos en esos sectores. En igual forma, se piensa que esa política es un medio para mantener (e incluso mejorar), no los salarios nominales, sino los salarios reales de la población.

La multiplicidad de objetivos que se pretende asignar a la política de salarios entraña, de ese modo, un primer problema. En efecto, no parece proceder utilizar un único instrumento (en este caso la política

1. Conferencia dictada el 5 de noviembre de 1984, con oportunidad del trigésimoquinto aniversario de la creación del Consejo Nacional de Salarios.

salarial) para alcanzar una diversidad de metas. En materia de política económica y social, lo costumbreado es, más bien, asignar un solo instrumento de política a un solo objetivo. Con ello, se trata de no caer en la situación que el vulgo caracteriza con el conocido refrán: "El que mucho abarca, poco aprieta". Resulta claro que la pretensión de alcanzar varios objetivos a la vez, mediante el empleo de un mismo instrumento, desemboca a menudo en la frustración de no alcanzar en la realidad ninguno de ellos.

Por otra parte, conviene tener presente que el propósito de la política de salarios debe cambiar con el transcurso del tiempo. No se trata de objetivos fijos, inmutables, sino todo lo contrario: se modifican conforme varían las circunstancias de la economía. Es menester, en consecuencia, adaptar la política de salarios, conforme se modifiquen sus objetivos.

En tercer lugar, es indispensable asegurar la debida coordinación de la política de salarios (objetivos e instrumentos) con los demás aspectos de la política económica y social en general. La política salarial no es sino uno de los tantos aspectos de esta última, de donde se colige que ha de ser flexible, supeditada a variaciones.

Estas observaciones sobre los objetivos de la política de salarios son bastante evidentes y no debería haber dificultad en aceptarlas. Por el contrario, los problemas son mayores cuando se entra en el terreno de las diferentes opciones existentes para fijar la política de salarios.

OPCIONES DE POLITICA Y CONSECUENCIAS

a) Salarios y productividad del trabajo

En el terreno de las opciones sobre política salarial, una primera posibilidad consistiría en tratar de establecerla con base en el criterio de la productividad. Los salarios se ajustarían, en el transcurso del tiempo, conforme varíe la productividad del trabajo. Esto plantea la cuestión acerca de las consecuencias que tendría una política de salarios cuyo objetivo sea aumentar los sueldos por encima de los incrementos experimentados por la productividad.

Si los salarios crecen más rápidamente que la productividad, se presentan varios problemas en la economía del país. Como la productividad mide el aporte del trabajo a la producción, ello significa que el factor trabajo recibiría una remuneración superior a su aporte al proceso productivo. En esas circunstancias, el resultado sería el desencadenamiento de presiones inflacionarias, que sería necesario controlar de alguna manera.

Pero también se produciría una segunda consecuencia; en la medida en que los salarios crezcan más rápidamente que la productividad, no podrá remunerarse a los otros factores — tierra y capital — en la proporción en que éstos contribuyen en el proceso de producción, porque uno de ellos —el trabajo— recibe una remuneración superior a su aporte. En otras palabras, habría una modificación de la distribución del ingreso nacional, ya que las utilidades se —destinarían, en alguna medida, al pago de salarios. Esto, a su vez, tendría otra serie de incidencias sobre la economía, pues las utilidades (o los excedentes, en el caso del Sector Público) constituyen la fuente principal de financiamiento de la inversión nacional. Es obvio que si la inversión disminuye por falta de financiamiento, se ponen en peligro las posibilidades de aumentar la producción y, con ello, las de generar nuevos empleos. En suma, el resultado final de un incremento de salarios por encima de los aumentos de la productividad, o más rápido que éstos, sería una disminución del empleo o, al menos, un obstáculo para que las oportunidades de trabajo se expandan adecuadamente.

Por otro lado, el aumento de los salarios más allá del crecimiento de la productividad podría entrañar cambios en la tecnología utilizada por las empresas, o bien, en la clase de bienes que producen. En esas circunstancias, los empresarios tratarían de producir aquellos artículos en cuya elaboración se utilice menos el factor cuya remuneración aumenta de manera acelerada, es decir, el factor trabajo. Preferirían, por el contrario, usar tecnologías o producir bienes en cuya producción se empleen más los otros factores: más capital y más maquinaria. Tratarían, entonces, de economizar en trabajo y de usar en forma más abundante otros factores de la producción.

Como se ve, a mediano plazo, una política salarial como la mencionada tendría consecuencias adversas para los mismos trabajadores. Por una parte, porque provoca procesos inflacionarios, en los cuales los principales afectados son los trabajadores, por ser el grupo social que más dificultades tiene para defenderse de la inflación. Por otra, por cuanto las oportunidades de empleo serían menores que cuando los salarios se ajustan de acuerdo con el comportamiento de la productividad. Realmente, lo que sucede en estos casos es que algunos trabajadores ganan más, mientras otros ganan menos (en la situación extrema, no devengan salarios, por carecer de empleo).

Estos resultados son todavía más graves, o más evidentes, si una política como la señalada se produce simultáneamente con una política cuyo objetivo es abaratar el factor capital en el proceso productivo, como sucede desde hace muchos años. En Costa Rica, en efecto, se ha seguido una política contradictoria: de una parte, se encarece el factor trabajo, mediante el sistema de salarios adoptado, y, de otra, se

abaratara el factor capital, a base de medidas, tales como reinversión de utilidades, bajos aranceles para la importación de bienes de capital, tasas de interés subsidiadas para actividades de inversión y depreciación acelerada.

No es preciso reflexionar mucho para percatarse de que, si se abarata el precio del capital y, a la vez, se encarece el del trabajo, los empresarios utilizarán aquellas técnicas de producción que les deparen más utilidades en el proceso productivo y utilizarán menos mano de obra y más capital. La consecuencia obligada será, entonces, negativa para los trabajadores, pues significa disminuir las posibilidades de creación de nuevos empleos.

b) Cierre de la brecha entre los salarios

Podría utilizarse, también, como criterio básico de la política salarial, el cierre de la brecha entre los salarios. Dicha política se usaría como medio para que los más bajos crezcan más rápidamente que los más elevados y así reducir paulatinamente las diferencias de sueldos entre las distintas ocupaciones.

Una política de ese tipo está expuesta a críticas importantes. Una de ellas es que impide remunerar a las diferentes ocupaciones conforme a su diverso grado de importancia. Es evidente que existen notorias y necesarias desigualdades en ese aspecto. Así, por ejemplo, en cuanto al grado de capacitación requerido para desempeñarlas y en cuanto a los riesgos y la responsabilidad que las ocupaciones representan para el trabajador. Tampoco existe en todas las ocupaciones la misma escasez: para algunas la oferta de trabajo es abundante y para otras es relativamente restringida. Estas circunstancias explican y justifican, en general, la existencia de distintas remuneraciones para los diferentes trabajos.

Si se llegara a estrechar de manera sistemática y significativa las disparidades de salarios de las distintas ocupaciones, se producirían efectos negativos sobre el empleo. Cuando la diferencia entre los sueldos resulta muy pequeña entre una y otra ocupación, no habría disposición para capacitarse, para asumir riesgos y responsabilidades. Esto representa serias dificultades sobre todo en el sector público, no así en el sector privado, pues, en buena parte, el mercado de trabajo se encarga de resolver el problema: cuando los salarios mínimos se establecen de manera que se reduzcan los diferenciales, el mercado se encarga de volver a establecerlos. Así, por ejemplo, si el empresario tiene que pagar al operario casi lo mismo que al ayudante, sin que éste tenga la misma responsabilidad por el trabajo, la oferta de operarios disminuirá y al empresario no le quedará más remedio que ampliar de nuevo la diferencia

de sueldos entre uno y otro empleado. Sucede lo mismo con otras ocupaciones: si el salario del capataz no es lo suficientemente elevado, habrá escasa oferta de capataces.

En lo que atañe al Sector Público, el asunto es más complejo, pues aquí no funciona el mercado de trabajo; de manera que los problemas en este sector podrían ser más graves, si se reducen de modo apreciable las diferencias de salarios para las distintas ocupaciones.

c) Canasta básica salarial

Una tercera opción de política de salarios es usar como criterio fundamental para la fijación de éstos el de la llamada "canasta básica". El objetivo consistiría en que los salarios sean suficientes para satisfacer, al menos, un conjunto de necesidades mínimas.

El problema, en este aspecto, radica en que algunas actividades difícilmente pueden generar un nivel de productividad tal que permita pagar ese monto de salarios. Se trata de un problema de productividad. En ese sentido, se plantea una disyuntiva: si ciertas actividades no son capaces de pagar salarios apropiados, deberían suprimirse paulatinamente; si no se desea suprimirlas, entonces será necesario ayudarlas para que mejoren su productividad. Este es el caso típico de determinados cultivos en el sector agropecuario, cuyas empresas requieren asistencia técnica y una mayor capitalización para elevar su productividad, poder pagar salarios más o menos satisfactorios y, así, cubrir las necesidades básicas de sus trabajadores.

A las empresas que, al momento de la fijación de salarios, carecen de la adecuada productividad, se les presenta un serio problema para ajustar los salarios de sus empleados, pues, por la misma razón, no están en capacidad de aumentarlos. Esto significa que sería necesario un período de transición mientras desaparecen las actividades que no pueden pagar los sueldos fijados, o mientras las empresas que sí tienen posibilidad de aumentar su productividad, a base de nuevas tecnologías y mayor capitalización, logran colocarse en situación de pagar salarios de acuerdo con el criterio de la "canasta básica".

INFLUENCIA DE OTROS FACTORES

a) El caso del Sector Público

En términos generales, el criterio de la productividad del trabajo es la piedra angular de la política de salarios del Sector Privado, y se habla de que también debería serlo en el caso del Sector Público, al me-

nos por dos razones: el considerable tamaño adquirido por el Estado costarricense y la situación prácticamente monopolística de ciertos servicios públicos.

En efecto, el Sector Público ha alcanzado magnitud tal, que uno de cada cinco o seis costarricenses que trabajan lo hace para el Estado. Si no fuera por el considerable volumen del aparato estatal, la política de salarios en este sector no tendría mayor importancia y, por ende, no influiría de manera determinante en la economía del país. Pero lo cierto es que el considerable número de empleados públicos constituye un factor de gran peso, lo cual obliga a integrar esa política a la política nacional de salarios.

Por otra parte, resulta de suma importancia impedir una política salarial autónoma de buen número de instituciones estatales y empresas públicas, las cuales, merced a su capacidad prácticamente monopolística, están en posición de aumentar las tarifas y los precios que pagan los consumidores y de utilizar esos ingresos para pagar mayores salarios a sus trabajadores. Tales son los casos de una serie de actividades muy importantes (transportes, combustibles, servicios hospitalarios, servicios bancarios, electricidad, teléfonos), realizadas por empresas del Sector Público, que podrían aprovechar esa posición para elevar el costo de sus servicios o el precio de los bienes que venden, con el propósito principal de aumentar los sueldos de sus empleados. Ello implicaría que los consumidores y usuarios pagarían un precio indebidamente elevado de tales bienes y servicios, con el consiguiente efecto en los costos de producción de muchas empresas privadas y en el nivel de vida de los consumidores. Esto es razón adicional para que el Sector Público quede incluido en la política nacional de salarios.

b) Epocas de bonanza y épocas de crisis

Intimamente relacionado con lo anteriormente expuesto está el tema de las diferencias que han de existir entre una política de salarios en épocas de crisis y una política de salarios para tiempos bonancibles.

Cuando la economía crece de manera acelerada, cuando se está en época de bonanza, la política de salarios ha de orientarse, sobre todo, a garantizar al trabajador una adecuada participación en los incrementos anuales de la producción nacional. La lucha de los sindicatos debería tener, entonces, como meta lograr que los sueldos aumenten al mismo ritmo al que crece la productividad, de tal modo que el factor trabajo participe año con año de la riqueza que se va creando.

En época de crisis, como la que experimenta el país en estos momentos, la situación es diferente. La producción nacional no solo no aumenta, sino que veces disminuye, como ha sucedido en Costa Rica

en períodos recientes; o bien, crece de manera muy lenta, como ocurrió en 1983. Es obvio que en esas circunstancias, si la política de salarios tiende a que éstos crezcan más rápidamente que la productividad, se propiciaría un aumento del desempleo. En tiempos de bonanza, si los salarios aumentan tan rápidamente como el PIB no se presentan problemas de desempleo, pues el crecimiento económico genera el ahorro adicional para crear nuevas oportunidades de trabajo. Lo que las empresas trasladan al sector laboral no afecta sus utilidades, ya que perciben suficientes ingresos gracias a la situación de bonanza. En consecuencia, los salarios pueden aumentar sin que se incrementen los costos unitarios. En tiempos de crisis, por el contrario, los aumentos de sueldos sí repercuten en los costos: las empresas producen poco, venden poco, tienen dificultades para cobrar y experimentan serios problemas de ingresos, que las inducen a reducir el empleo de mano de obra.

Durante las épocas de crisis el objetivo de la política de salarios, lo mismo que el de la actividad sindical, debería ser, más bien, la promoción de las inversiones. En lugar de forzar a los empresarios a aumentar sueldos, los trabajadores deberían promover el incremento de las inversiones. Esto fomentaría el crecimiento de la economía, con lo cual, a su vez, se crearían nuevas oportunidades de empleo y, también, los salarios podrían aumentar.

Aspecto muy importante de analizar es la idea de que en época de crisis conviene aumentar los salarios a fin de expandir el mercado interno. Se afirma, en ese sentido, que al incrementar la demanda, gracias al mayor poder de compra de los trabajadores, las empresas pueden producir más y, con ello, se reactiva la economía. Este razonamiento entraña ciertas dificultades en el caso de una economía de tamaño reducido y abierta hacia el exterior, como la costarricense. Si bien es cierto que, mediante la política de salarios, es posible aumentar la demanda nacional —y de hecho así sucede—, también lo es que, a fin de satisfacer una parte de esa demanda, será necesario importar bienes de consumo, materias primas y, en general, los insumos requeridos en el proceso de la producción local. En esto, cabalmente, radica el problema. Debido a la difícil situación económica, el país no está en capacidad de aumentar las importaciones. Si se aumenta la liquidez de la economía, si crece la demanda nacional (bien sea mediante una política de salarios crecientes o por medio de un mayor volumen de crédito al Sector Privado o de un incremento del gasto público), una parte de esa demanda se desbordará hacia el exterior y presionará por mayores importaciones, en momentos en que no se dispone de divisas para hacerle frente a esas importaciones. Así, en época de crisis, no existe posibilidad de aumentar la producción o de reactivar la economía nacional a base de una política audaz de salarios.

Desde luego, podría pensarse en modificar los coeficientes técnicos, cambiar el proceso de producción, de manera que se empleen más insumos de origen nacional y menos importados. Sin embargo, ese cambio no puede realizarse de la noche a la mañana: requiere tiempo y, por ende, sus resultados no se producirán en el corto plazo. Un aumento de salarios expandirá la demanda interna mañana y se traducirá pasado mañana en un incremento de las importaciones; mientras que una modificación de la estructura productiva, como la mencionada, demandará un plazo mayor para convertirse en realidad.

La situación económica que afronta el país en estos momentos implica, en consecuencia, que la política salarial para esta época debe ser diferente de la que se empleó en los años cincuenta y sesenta, cuando el crecimiento económico era relativamente elevado y sostenido.

ELEMENTOS DE APOYO A LA POLITICA SALARIAL

Cualquiera sea la política de salarios que se adopte, será necesario prestar atención a ciertos elementos indispensables para acertar, tanto en el diseño de esa política, como en su ejecución. Concretamente, la información necesaria para decidir la estrategia, la coordinación de la política de salarios con las demás políticas económicas y sociales, la racionalización del gasto público, la democratización de la propiedad y la capacitación de la mano de obra. Todos ellos constituyen factores determinantes en este campo.

a) Información necesaria

Hasta ahora, la información de que dispone el país en materia de salarios y empleo es deficiente. Se conoce, por ejemplo, cuáles son los salarios mínimos, por cuanto están determinados por normas jurídicas; pero no se dispone de datos suficientes y de buena calidad respecto a la estructura de los salarios efectivos, el subempleo y el desempleo, los movimientos migratorios internos y los requerimientos de trabajo. Es necesario establecer mecanismos adecuados para disponer de estos datos con la calidad apropiada y para que estén disponibles en el momento oportuno, a fin de sustentar, de manera sólida, la política de salarios que llegue a adoptarse.

b) Coordinación de políticas

Los esfuerzos que se han hecho en el terreno de la coordinación de la política salarial con las políticas económicas y sociales son, hasta

ahora, insuficientes. Como se sabe, la política de salarios depende en gran medida del Consejo Nacional de Salarios, mientras que la monetaria es del resorte del Banco Central, la de precios compete al Ministerio de Economía y Comercio, la de seguridad social atañe en buena parte a la Caja Costarricense de Seguro Social y la de gasto público, a la Asamblea Legislativa. Esto presenta un serio problema. No hay duda que esa dispersión obstaculiza el diseño y la ejecución de una política económica y social equilibrada y congruente. De ahí, la necesidad de trabajar en procura de una satisfactoria coordinación de todas esas políticas.

c) Racionalización del gasto público

Otro aspecto que es necesario considerar de manera especial es el que concierne al gasto público, cuya racionalización resulta urgente.

Los salarios son, quizá, la principal fuente de ingresos de grupos muy importantes de la población. Pero no constituyen su única fuente. Parte de estos ingresos está formada por el gasto público en educación y salud. Ese gasto del Estado representa una sustancial fuente de ingresos para ciertos grupos sociales, en la medida en que significa una economía en sus egresos familiares.

Si se logra racionalizar el gasto público, es decir, si se mejora la productividad de los servicios del Estado, se reducirá la proporción que hoy se destina al pago de los empleados que prestan tales servicios. Los usuarios podrán obtener servicios de mejor calidad, a menor costo.

Desde luego, para alcanzar esa meta es preciso un proceso de racionalización del gasto público, de manera que esos servicios cuesten menos y lleguen a la población con la calidad necesaria y en el momento oportuno.

ch) Democratización de la propiedad

Conforme se perfeccionen los mecanismos para el acceso a la propiedad de los medios de producción, aumentará el número de personas que se conviertan en propietarios. En esas circunstancias, la población tendrá una fuente complementaria de ingresos, de manera que éstos estarían formados por los salarios, las transferencias públicas y, además, por los ingresos provenientes de la propiedad.

He aquí por qué es importante redoblar esfuerzos para democratizar cada vez más la propiedad, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

d) Capacitación de la mano de obra

Una de las notas características de la tecnología contemporánea es la rapidez con que cambian las técnicas de producción y los bienes y servicios que se ponen a disposición del público en los mercados. Esto exige a la población cambiar con mucha frecuencia su ocupación. Algunas ocupaciones desaparecen rápidamente, al par que otras surgen en la sociedad. Se calcula que, para finales de este siglo, los trabajadores de los países altamente desarrollados habrán de variar su ocupación dos o tres veces durante su vida activa.

Lo dicho implica la necesidad de contar con un sistema de capacitación permanente para adultos, de programas de formación continua. Muchos individuos tendrán que cambiar de ocupación y aprender nuevos trabajos. Esto tiene íntima relación con los salarios. ¿Tiene sentido, en efecto, seguir capacitando trabajadores para ocupaciones para las cuales no existe demanda en el mercado de trabajo, en vez de preparar personas en aquellas actividades que sí tienen demanda? Ello provocaría un desequilibrio entre la oferta y la demanda de recursos humanos, lo cual incidiría en los salarios que corresponde pagar a los distintos grupos de trabajadores.

CONSIDERACIONES FINALES

Para terminar, es útil mencionar los puntos más sobresalientes:

- La política de salarios puede representar, ya un apoyo, ya un obstáculo, tanto para el desarrollo económico de largo plazo, como para superar la crisis coyuntural que aqueja al país en la actualidad.
- La política de salarios puede tener diversos objetivos; además, ellos cambian en el transcurso del tiempo. Sin embargo, los objetivos de la política de salarios deben guardar una clara coordinación con otros aspectos de la política económica y social del país. En efecto, las decisiones sobre la remuneración del factor trabajo es uno de los principales elementos de la política económica y social general del país.
- Para poder llevar a cabo la política salarial es indispensable que el país disponga de más y mejor información acerca de varios temas, tales como la subocupación y el desempleo, horas efectivas trabajadas, salarios pagados por ocupación.

- La política de salarios en una época de crisis es diferente de la de una época de desarrollo normal del país. En este último caso, los trabajadores han de buscar una participación adecuada en los aumentos del PIB. En una situación de crisis, caracterizada por una contracción de la producción y del empleo, el objetivo primordial de los trabajadores, más que buscar aumento de salarios, debe ser el incremento de las inversiones, a fin de reactivar la economía y crear así nuevas oportunidades de empleo.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1988 en el Departamento de Publicaciones de la UNED. Su edición consta de 1000 ejemplares, impresos en papel bond 75 gramos con farro de cartulina barnizable.

Artes finales suplidos por la Academia de Centroamérica.

Diseñó la portada: Carlos Fco. Zamora M.

SERIE ESTUDIOS

- 1- *COSTA RICA Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA.* E. Lizano y M. Sagot.
- 2- *TEMOR AL AJUSTE:
Los Costos Sociales de las Políticas Económicas en Costa Rica durante la Década de los 70.* C. González Vega.
- 3- *POLÍTICAS DE PRECIOS Y DE SUBSIDIOS EN COSTA RICA.* J. Corrales.
- 4- *DESDE EL BANCO CENTRAL.* E. Lizano.

207