ACADEMIA DE CENTROAMERICA

MIRAR HACIA ADELANTE

Eduardo Lizano

estudios 8

SALIR SEGUIR=ESC

MIRAR HACIA ADELANTE

SERIE ESTUDIOS 8

MIRAR HACIA ADELANTE

Eduardo Lizano

ACADEMIA DE CENTROAMERICA
San José, Costa Rica, 1990

Primera edición:
Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica. Setiembre de 1990.

338.97286
L726m Lizano Fait, Eduardo
Mirar hacia adelante / Eduardo Lizano Fait. – San José, C.R. : [Academia de Centroamérica], 1990.
134 p. ; 24 cm.

Exposición con motivo de la celebración del XL Aniversario del Banco Central de Costa Rica.
ISBN 9977-21-014-4

1. POLITICA ECONOMICA - COSTA RICA. 2. SISTEMA FINANCIERO - COSTA RICA. I. t.: El Sistema impositivo y el proceso de ajuste estructural. II. t.: Otro programa de rectificaciones económicas. III. t.: El Sistema financiero, retos y perspectivas. IV. Título.

Impreso por Trejos Hermanos Sucs., S.A.
San José, Costa Rica
Reservados todos los derechos.
Prohibida la reproducción total o parcial.
Hecho el depósito de ley.

A Jorge, Gustavo y Gerardo por sus muestras de amistad y de fidelidad y por sus largos silencios...

"Quiero vivir la vida aventurera
de los errantes pájaros marinos,
…

Y, oponer a los raudos torbellinos
el ala fuerte y la mirada fiera."

***Julián Marchena,* Vuelo Supremo.**

Vivir es mirar hacia adelante,
pensar, soñar, creer que hay mañana
…

Hay vidas a montones que no viven
porque no sueñan nada.

Desbordamiento, *Rodrigo Facio*, 1937

PRESENTACION

Al concluir una larga jornada en el Banco Central –más de un quinquenio– he considerado responsabilidad mía ordenar algunas ideas, labor que la falta de tiempo y las circunstancias imperantes no me permitieron llevar a cabo. He dejado así por escrito mi pensamiento sobre una serie de temas, que estimo son de interés general para el país.

En las últimas semanas he aprovechado diversas ocasiones para expresar mis puntos de vista. Cuando el Banco Central celebró los cuarenta años de su fundación, me refería a los cambios que se ameritan en el Banco Central. En la reunión del Comité Nacional del INCAE, expresé mi criterio sobre la necesidad de modificar el sistema impositivo. En el "Seminario sobre Políticas Económicas en Costa Rica" y en el Seminario "El Sistema Financiero Costarricense: riesgo previsional y perspectivas en la próxima década", aproveché para referirme a las modificaciones que, en un futuro no muy distante, han de realizarse dentro del sistema financiero, especialmente en relación con los bancos comerciales del Estado. En el seno del Club Rotario analicé un conjunto de ideas que, reunidas, configuran un nuevo programa de rectificaciones económicas.

Estas cuatro exposiciones tienen un hilo conductor, forman una unidad, son facetas de un mismo modo de pensar. Por ello, se recopilan ahora en una sola publicación.

No pocas de estas ideas requieren decantarse y elaborarse con mayor detalle; necesitan más pensamiento y reflexión. Otras son altamente controversiales y discutibles; no serán de fácil aceptación. Pero el propósito no es ni el asentimiento ni la aprobación. Se espera, tan solo, que el lector encuentre estas ideas interesantes y obtenga algún beneficio de su lectura.

3 de mayo de 1990

CONTENIDO

Página

Presentación xi

1. Exposición con motivo de la celebración del 40 Aniversario del Banco Central de Costa Rica 1

2. El Sistema Impositivo y el Proceso de Ajuste Estructural 15

Introducción 17
Aspectos generales 18
Aspectos específicos sobre el sistema tributario 27
Reflexiones finales 32
Bibliografía 34

3. Otro Programa de Rectificaciones Económicas 37

Introducción 39
El marco general de referencia 42
Los grandes retos 45
Los objetivos 47
La estrategia general 48
Las áreas prioritarias de acción 49
Conclusiones 59
Bibliografía 61

4. El Sistema Financiero: Retos y Perspectivas 65

Las nuevas circunstancias 67
Los objetivos 69
El camino recorrido 69
Las áreas prioritarias 73
Reflexión final 85
Bibliografía 86

EXPOSICION CON MOTIVO DE LA CELEBRACION DEL 40 ANIVERSARIO DE LA FUNDACION DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

1. EXPOSICION CON MOTIVO DE LA CELEBRACION DEL 40 ANIVERSARIO DE LA FUNDACION DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA*

Señor Presidente de la República, don Oscar Arias, amigas y amigos:

Nos reunimos hoy a conmemorar los cuarenta años del Banco Central, de una manera típicamente costarricense, es decir, en un clima de cordialidad, amistad e informalidad.

Permítasenos, en primer lugar, brindar un saludo caluroso a nuestros invitados especiales.

A nuestro Presidente, don Oscar, deseamos manifestarle que la historia lo juzgará con la severidad propia con que juzga a los hombres de Estado, pero que puede regresar a su vida privada con la conciencia tranquila del deber cumplido. Para nosotros, en el Banco Central, su apoyo y su guía, su ayuda y su crítica, han sido invaluables. Ha tomado decisiones de gran alcance y hondo significado para los costarricenses, en condiciones de gran incertidumbre, de manera certera y oportuna. Y se tomaron mirando por encima de intereses políticos o partidistas de carácter inmediato, pensando en el bien de todo el país y de cada uno de sus hijos. ¡Muchas gracias, don Oscar!

A nuestro Presidente electo, don Rafael Angel, representado en la noche de hoy por sus Vicepresidentes, don Germán y don Arnoldo, le auguramos el mejor de los éxitos. Sabemos las múltiples dificultades cotidianas que deberá resolver; pero conocemos también sus capacidades y su dedicación. Con el apoyo de todos los costarricenses, esperamos firmemente que su gestión sea exi-

* Exposición del 2 de marzo de 1990, en el Costa Rica Country Club. Versión revisada el 20 de marzo de 1990.

tosa y que, con prudencia y decisión, guiará el país por los derroteros de la paz, el progreso y la justicia. ¡Buena suerte, don Rafael Angel!

Nos acompañan también esta noche amigos de los bancos centrales de Centroamérica. Les agradecemos sinceramente su presencia aquí, ya que sabemos bien las muchas ocupaciones que cada uno de ustedes tiene en su respectivo país. Deseamos reiterarles una vez más que el Banco Central de Costa Rica continuará participando activamente en el seno de los organismos regionales de cooperación, a pesar de las circunstancias especialmente difíciles que rodean las relaciones dentro del Istmo. Se trata de encontrar caminos, buscar fórmulas, establecer procedimientos que permitan a los bancos centrales centroamericanos fortalecer los nexos comerciales y financieros de la región y así promover el crecimiento económico de los cinco países. Un abrazo fraternal para nuestros amigos centroamericanos.

Finalmente, deseamos saludar a los amigos del Fondo Monetario Internacional. Su presencia da realce a este convivio. Les estamos muy agradecidos. Está presente: don Michel Camdessus, Director-Gerente del Fondo, quien es la autoridad de mayor rango en la conducción de este organismo internacional, cuya membrecía llega ya a los 152 países en los cinco continentes. Nos acompaña también doña Leonor Filardo, de nacionalidad venezolana, quien representa a los países centroamericanos en el seno del Directorio del Fondo. A ella le toca la ardua tarea de defender los intereses de los cinco país. Como ustedes pueden constatar, estamos en muy buenas manos. El señor Sterie Beza está también con nosotros. Tiene a su cargo los 32 países del hemisferio occidental, incluida, claro está, Costa Rica. Más conocido como Ted, se trata de un viejo amigo ya que ha tenido relación con asuntos de nuestro país desde hace casi un cuarto de siglo; por ello, nos conoce bien y difícilmente podemos "meterle un diez con hueco"...

Las relaciones de Costa Rica con el Fondo, en el último lustro, se han caracterizado por su intensidad y el mutuo respeto. Durante los 66 meses en que hemos estado en el Banco Central, hemos viajado aproximadamente 30 veces a Washington. Esto pone en evidencia la intensidad de las relaciones y los vínculos estrechos que se han llegado a establecer entre nuestro país y el

Fondo. Ha sido un proceso prácticamente continuo y permanente de consultas, negociaciones, cambios y ajustes. Si don Michel y Ted tuvieran que dedicar a otros países el tiempo que les absorbe Costa Rica, no veo cómo las 24 horas del día les podrían alcanzar. Nuestras relaciones han sido, a la vez, cordiales y respetuosas, a pesar de las dificultades y las tensiones que han sido muchas como es de esperarse. Los puntos de vista, con frecuencia, no han coincidido. Las tesis, muchas veces, no han concordado. Para las autoridades costarricenses algunas de las posiciones del Fondo nos han parecido muy curiosas, pero a la vez, las nuestras también han de haber resultado muy curiosas para los funcionarios del Fondo. Las relaciones con el Fondo no han sido fáciles, ni lo son, ni lo serán. Al fin y al cabo, nada importante en la vida es fácil.

Las críticas que se han hecho a las relaciones de Costa Rica con el Fondo han sido dos. De una parte, se afirma que las exigencias del Fondo en sus programas son exageradas, sobre todo en cuanto a la insuficiente atención que se presta a las consecuencias sociales de dichos programas. Aquí se comete el error de creer que la alternativa es entre ajustar la economía y no ajustarla, cuando, en efecto, la economía siempre se ajustará de alguna manera. La alternativa es, más bien, entre un ajuste ordenado y uno desordenado. La experiencia que hemos obtenido de las relaciones con el Fondo es que los compromisos adquiridos por Costa Rica, de todas maneras se hubieran tenido que asumir, aun en el caso de que no hubiera habido acuerdos con el Fondo. Es más, sin los convenios con este organismo, las medidas de ajuste habrían sido bastante más drásticas de lo que en realidad resultaron ser. La segunda crítica se refiere a la necesidad de disminuir la dependencia financiera del exterior. Quienes levantan esta bandera tienen razón. El país, ya superada la crisis profunda de comienzo de la década, ha comenzado a disminuir su dependencia de las fuentes externas de crédito. Pero debemos avanzar más; si no queremos extender la mano, debemos apretarnos el cinturón. Dependemos financieramente del exterior aún en forma excesiva –lo cual es inconveniente–, porque no somos capaces de mantener una adecuada disciplina financiera y porque no somos capaces de adoptar una política económica que permita aumentar suficientemente el ahorro na-

cional, promover las inversiones extranjeras y mejorar la productividad de las inversiones. Mientras esto no se logre, el país tendrá que continuar viviendo de a prestado, mendigando recursos en el exterior, con todos los inconvenientes que ello conlleva. Pero la responsabilidad es nuestra, ¡no del Fondo!

Permítasenos ahora abordar el tema que deseamos tratar en esta ocasión. El país ha avanzado apreciablemente en los últimos años, son muchos los problemas que se han resuelto y los obstáculos que se han vencido. Todavía subsisten importantes deficiencias originadas en la profunda crisis que sacudió el país en los años 1981-82. Pero no es nuestra intención ahondar en las causas de este fenómeno. Ahí queda como un capítulo de nuestra historia económica, como ejemplo vívido de lo que no debe hacerse, de lo que debe evitarse. Todos hemos padecido, unos más y otros menos, pero todos sin excepción. Es más, aún hoy en día padecemos las secuelas de esta última crisis. Pero el país debe girar sus talones, mirar hacia adelante. No tenemos tiempo, obviamente, de analizar lo que Rodrigo Facio denominaría un programa de rectificaciones económicas. El hielo se deshace y la sopa se enfría. Pergeñemos solo, a grandes rasgos, los temas más urgentes. Luego nos referiremos más concretamente al papel del Banco Central al comenzar su quinta década.

Existen dos características de fundamental importancia que condicionan de manera esencial las posibilidades reales de desarrollo económico y de progreso social de Costa Rica. Esas dos características son, en primer lugar, la pequeñez de la economía nacional y, en segundo lugar, la relativa pobreza del país. Estas dos características nos acompañarán en el futuro previsible, lo queramos o no. Y nada ganaríamos si tratáramos de desconocer esta realidad. ¡Tenemos que aprender a jugar póquer con las cartas que tenemos y no con las que desearíamos haber recibido!

Estas dos características exigen enfrentar el problema del desarrollo económico de determinada manera:

- Una economía muy pequeña no puede crecer satisfactoriamente dentro de sus propias fronteras. Hoy en día, aun las economías industrializadas, como las europeas, tratan de integrar sus mercados, ya que los mercados locales son una verdadera camisa de fuerza que impide el crecimiento económico. Si esto es así

en economías grandes y ricas, imagínense lo que sería de una economía muy pequeña y pobre si no se abre para insertarse de manera agresiva e imaginaria en la economía internacional.

• En una economía relativamente pobre, como la costarricense, se impone la máxima prudencia al utilizar los recursos del país. En efecto, una economía relativamente rica puede darse el lujo de desperdiciar, más aún, de despilfarrar una parte de su producción, precisamente porque es rica; pero la situación inversa ocurre cuando se trata de una economía pobre. Este esfuerzo interno, orientado a un uso racional de los medios con que cuenta el país, debe ser complementado con el capital y la tecnología foráneos. De esta manera, será más fácil superar los obstáculos que se presentan en el proceso del desarrollo económico.

Dentro de este escenario, las tareas principales por delante son las siguientes:

a) *Estabilidad macroeconómica.* Sin un marco de estabilidad de precios y de empleo, no hay posibilidad de un crecimiento económico sostenido. Por ello los desequilibrios macroeconómicos deben evitarse. La disciplina financiera es indispensable. La inflación debe mantenerse en menos de un dígito, la dependencia del endeudamiento externo debe reducirse aún más y las finanzas públicas deben equilibrarse. El Sector Público no puede seguir aumentando su deuda. El país tampoco puede seguir aumentando su deuda.

b) *Crecimiento económico.* La estabilidad tiene como propósito crear un entorno favorable para el crecimiento económico. Las fuentes del crecimiento han de ser dos, y ambas deben darse simultáneamente:

• De una parte aumentar la cantidad y calidad de los factores de la producción. Para ello es indispensable continuar los importantes esfuerzos tendientes a:

- incrementar el ahorro nacional,
- capacitar mejor los recursos humanos y
- proteger adecuadamente los recursos naturales.

• De otra parte, mejorar la productividad de cada uno de los factores de la producción. Es necesario lograr una mayor producción de cada hora trabajada, de cada hectárea cultivada y de cada colón invertido. A esto está orientado el Programa de Ajuste Estructural, al cual habrá de dedicarse aún mayor esfuerzo y empeño.

Los obstáculos principales que se presentan para promover este proceso de estabilidad con crecimiento son básicamente dos:

• El proteccionismo arancelario y los demás obstáculos al comercio internacional, por cuanto encierran la economía nacional dentro de sus propias fronteras e impiden la competencia y el acceso al capital y a la tecnología del exterior. Hay que percatarse, y cuanto antes mejor, de cómo el autoabastecimiento, ya sea industrial, agrícola o de cualquier otra naturaleza, es el camino más corto y seguro para empobrecer a los productores y expoliar a los consumidores, sobre todo a los más pobres. El progreso duradero presupone la libertad de comercio; por ello, en el futuro inmediato, es indispensable proseguir sin desmayo la disminución del arancel de aduanas.

• El tamaño del Sector Público frecuentemente "estruja" al Sector Privado. El Sector Público absorbe tal cantidad de recursos, como el ahorro nacional, las divisas, la mano de obra, que simplemente no quedan suficientes disponibles para permitir el crecimiento del Sector Privado.

Si se logra vencer la resistencia de los grupos de interés que medran del proteccionismo y del gasto público, entonces será posible mantener la estabilidad y acelerar el crecimiento, de manera que el nivel de vida de toda la población podría aumentar con relativa rapidez. Ya Costa Rica lo hizo cuando en el cuarto de siglo entre 1950 y 1975, logró duplicar el ingreso real por habitante, a pesar de que, en el mismo período, la población del país creció también al doble. Y Costa Rica lo puede hacer una vez más si pone manos a la obra. En este escenario, el Banco Central desempeña una función de gran trascendencia. En la actualidad, sin embargo, el cumplimiento cabal de su cometido

se ve obstaculizado por varias razones. Permítasenos señalar las más importantes:

a) *Poderes del Banco Central.* El Banco Central dispone aún de un conjunto de facultades y poderes que son innecesarios y peligrosos. Innecesarios para cumplir sus tareas. Peligrosos por cuanto un exceso de poder siempre significa poner en tentación a quienes lo detentan. Así, es urgente legislar para eliminar este exceso. Concretamente debe buscarse lo siguiente:

- Si bien en los últimos años el Banco Central ha disminuido sistemáticamente las sobretasas temporales a las importaciones la facultad de establecerlas debería eliminarse. En un principio, estas sobretasas tenían un propósito monetario: el dinero que se recaudaba se esterilizaba; luego, los señores diputados, soberanamente, decidieron transformar las sobretasas en una medida de carácter eminentemente fiscal: la recaudación pasa íntegramente a las arcas fiscales. La facultad de poner impuestos debe residir en la Asamblea Legislativa, sometida a los controles políticos típicos de un sistema democrático, y no en el Banco Central, donde no existen estos controles.
- La posibilidad legal que existe hoy en día, de acuerdo con la cual el Banco Central puede endeudar en el extranjero al país prácticamente sin limitación alguna, debe eliminarse también. El país ha sufrido intensamente, y aun sufrirá en el futuro inmediato, el uso desacertado que hizo el Banco Central de esta facultad al principio de la década. No hay razón de que las instituciones autónomas del país requieran de la aprobación de la Asamblea Legislativa para obtener préstamos en el extranjero, y el Banco Central, en cambio, no. La facultad de endeudarse en el extranjero, sin pasar por la Asamblea Legislativa, debería limitarse estrictamente a la obtención de apoyo financiero en el caso de dificultades temporales de balanza de pagos y aun en este caso, debe restringirse solo a los organismos financieros regionales e internacionales como el FOCEM y el FMI, y excluir explícitamente a los bancos comerciales.
- La participación del Banco Central en muchos organismos debería, asimismo, modificarse. Por razones históricas, el Banco Central tiene representación en organismos tales como el Conse-

jo Nacional de Producción, la Oficina del Arroz, la Comisión Nacional de Emergencias y el Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas; es, además, accionista de ASBANA. Todo esto debería cambiar y traspasarse la representación a otros organismos, como por ejemplo: los bancos estatales, o bien reducir el número de asambleístas o directores.

- Debe eliminarse también la facultad que tiene el Banco Central de financiar al Sector Público, en especial al Gobierno Central. La concesión, directa o indirecta, de crédito al Gobierno ha sido, en el pasado, la causa principal de los procesos inflacionarios. Los requerimientos de financiamiento al Sector Público deben satisfacerse en el mercado financiero, como ya acontece con la Liga de la Caña, con el Consejo Nacional de Producción, con CODESA y, en buena parte, con el mismo Gobierno Central. Pero se debe avanzar más y quitar al Banco Central la posibilidad que hoy la ley le concede de otorgar préstamos al Sector Público. Así, el Sector Público no tendría acceso a la máquina de imprimir billetes del Banco Central y deberá recurrir, como cualquier hijo de vecino, al mercado financiero para obtener los recursos, de corto o de largo plazo, que llegara a necesitar.
- Finalmente, un aspecto de menor jerarquía que los hasta aquí señalados, pero que también debería modificarse, es el poder, prácticamente irrestricto, que la ley otorga al Banco Central de fijar el capital de los bancos comerciales. La intención del legislador apuntó en la dirección correcta. En efecto, resultaba muy complicado acudir a la Asamblea Legislativa cada vez que se deseaba modificar el capital de los bancos. Está bien que el Banco Central tenga esta facultad. Pero la ley debería normarla y no dejarla sin establecer ciertos criterios que sirvan de guía y que impongan limitaciones al Banco Central.

b) *Autonomía del Banco Central.* Debe salvaguardarse, a toda costa, la autonomía del Banco Central. El Banco Central de Costa Rica, como su nombre lo indica, forma parte del país. Nadie pretendería que la política monetaria, cambiaria y crediticia se llevara a cabo de manera inconexa con el resto de la política económica. El Banco Central tiene un papel de gran significado en su elaboración y ejecución. Dicho lo anterior, debe reconocerse la gran trascendencia de garantizar un alto grado de autono-

mía del Banco Central. La tentación de todos los Gobiernos en todos los países de meter la manos en el Instituto Emisor es muy grande. En la mayoría de los casos, la persistencia de la inflación que sufra un país está en relación inversa con el grado de autonomía de que disponga el Banco Central: a menor autonomía, mayor inflación.

La legislación recién aprobada sobre la modernización bancaria trae innovaciones importantes y representa un paso importante en esta dirección. En primer lugar, reduce de tres a uno los ministros con asiento en la Junta Directiva del Banco. Esta disposición ya ha estado vigente durante casi un año sin que haya obstaculizado, de manera alguna, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central. Dentro de pocas semanas, la segunda innovación importante se pondrá en ejecución, cual es que varios de los miembros de la Junta Directiva continuarán en sus cargos a pesar del cambio de administración. De esta manera, se dará más continuidad a los programas del Banco. Estamos seguros de que estas modificaciones legales rendirán frutos positivos en un futuro cercano. Repetimos: salvaguardar la autonomía del Banco Central es de fundamental importancia para mantener la estabilidad de la economía y promover el desarrollo del país.

c) *Política Cambiaria.* Se han logrado avances importantes en ciertos aspectos de la política monetaria, sobre todo en lo atinente a la política crediticia y a la determinación de las tasas de interés. Sin embargo, en el ámbito de la política cambiaria, el progreso ha sido precario. Este aspecto posiblemente es el que requiere mayor atención en el futuro inmediato. El Banco Central tiene una injerencia excesiva en este campo. Es necesario liberalizar, poco a poco, el régimen cambiario, a fin de que quienes reciban divisas, ya sean producto de exportaciones o de cualquier otro origen legítimo, puedan disponer libremente de ellas en forma creciente. El Banco Central no debe pretender el monopolio de la compra y venta de divisas. El país tiene un régimen cambiario que podría haberse justificado en los años de la crisis que padeció el país a comienzos de la década. Esa situación se superó, pero aún persiste el régimen cambiario. Se trata indudablemente de un tema delicado que debe ser encarado con la

debida prudencia y precaución, pero, a la vez, de manera resuelta y firme. Un régimen cambiario mucho más flexible y libre del que funciona en la actualidad es el preludio de un proceso paulatino de liberalización de la cuenta de capital (entradas y salidas de capital foráneo) que debe acompañar la liberalización, ya en marcha, de la cuenta corriente (importaciones y exportaciones) de la balanza de pagos.

ch) Agilizar y modernizar el sistema financiero. Un sistema financiero más libre y flexible significa un accionar diferente de parte del Banco Central. Dejar de lado los instrumentos de intervención directa como la fijación de tasas de interés o de tipos de cambio, así como el establecimiento de límites cuantitativos, globales o específicos, de crédito y más bien echar mano de instrumentos de acción indirecta que inciden en el volumen de medios de pago y, por ende, en el nivel de la liquidez.

Sin embargo, este proceso de liberalización debe ir, necesaria e ineluctablemente, acompañado de un mejoramiento muy marcado del sistema de supervisión y control prudenciales de los intermediarios financieros, se trate de bancos o de compañías financieras. Sin una supervisión activa, la libertad rápidamente se transforma en libertinaje, con el consiguiente perjuicio para el sistema financiero y para toda la economía. Por ello, la transformación de la Auditoría General de Bancos en Auditoría General de Entidades Financieras es un paso de gran trascendencia. La implantación de un sistema de supervisión prudencial es un proceso que debe llevarse a cabo con la máxima rapidez, para proteger así mejor al público y a todo el sector financiero. Se ha progresado bastante en esta dirección, pero es necesario aún apretar el paso. Si bien este proceso acarrea, con cierta frecuencia, incomodidades a los intermediarios financieros, estos perciben paulatinamente que es en su propio beneficio por lo que la supervisión prudencial se va implantando poco a poco.

Si la Asamblea Legislativa llegara a aprobar, en definitiva, las reformas legales para llevar a cabo los cambios anteriormente mencionados, avanzaríamos en la dirección correcta. El país llegaría a contar con un Banco Central más autónomo, más concentrado en sus verdaderos menesteres y más responsable ante la ciudadanía. Despojado de facultades excesivas, podría dedicarse de lleno a su tarea fundamental: salvaguardar el valor del colón

y así facilitar el ordenado desarrollo económico del país. Ni la injerencia política ni la preocupación por asuntos que no le incumben directamente comprometerían, matizarían o condicionarían su acción. El Instituto Emisor no tendría entonces excusa para no asumir a cabalidad su responsabilidad. El Banco Central concentraría sus esfuerzos, lo cual ya es pedir bastante, en controlar la cuantía de los medios de pago y la liquidez, en promover la modernización del sistema financiero y en mejorar la seguridad del sector financiero. Todos juntos debemos luchar para evitar que el Banco Central sea una fuente de incertidumbre y de arbitrariedad. Todos juntos debemos luchar para que el Banco Central sea un elemento positivo en asegurar la estabilidad y promover el crecimiento económico, únicas bases sólidas, al fin y al cabo, para lograr el progreso social.

EL SISTEMA IMPOSITIVO Y EL PROCESO DE AJUSTE ESTRUCTURAL

2. EL SISTEMA IMPOSITIVO Y EL PROCESO DE AJUSTE ESTRUCTURAL*

I. INTRODUCCION

Con bastante frecuencia se ha reiterado la necesidad de que el Programa de Ajuste Estructural (PAE) abarque simultáneamente los principales sectores de la economía[1]. En efecto, si alguno de ellos queda a la zaga, entorpecería el avance de los demás sectores. Esto ocurre así no solo cuando se hace referencia a los sectores privados de la economía, sino también en cuanto al Sector Público. Este también debe estar sometido a los cambios propios y a las modificaciones características de los programas de ajuste estructural. Así, el sector público también debe revolucionarse, al igual que el industrial, el agrícola, el de la construcción, el del transporte, así como y todos los demás sectores productivos.

El cambio estructural en el Sector Público ya ha comenzado. Ejemplos de ello son el esfuerzo por privatizar las empresas de CODESA, la liberalización del sistema financiero, incluidos los bancos estatales, y la última reforma tributaria. Sin embargo, el trecho por recorrer es aún muy largo.

La tarea es amplia y compleja. Amplia, en vista del ámbito que ha ido adquiriendo, en el transcurso del tiempo, el Sector Público, ya que comprende, además del Gobierno Central, los

---

* Exposición ante el Comité Nacional del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), 22 de marzo de 1990, Club Unión.

1. "...si algunos sectores se retrasan, los demás tendrán también que amainar el paso..., no puede avanzarse muy lejos en ningún sector si, simultáneamente, no se logra progresar en los demás..." (Lizano, pág. 37).

entes autónomos, las empresas estatales y las municipalidades. Compleja, en vista de la multiplicidad de funciones y responsabilidades que tiene a su cargo el Sector Público, tanto desde el punto de vista de la captación de recursos (ingresos públicos) y de los gastos públicos, como de las actividades estatales relacionadas con la producción y distribución de bienes y servicios.

Esta exposición se centra tan solo sobre un aspecto, a saber: el sistema tributario o impositivo. Aun así, el énfasis se pone en los impuestos y no en otros aspectos relacionados con los ingresos públicos, tales como el mejoramiento del sistema de recaudación o la venta de activos públicos (privatización). Tampoco se examinan todas las fuentes de impuestos. Así por ejemplo, el Banco Central tiene facultades para establecer ciertos impuestos (las sobretasas temporales a las importaciones, los depósitos previos, los encajes monetarios, la incidencia de la sobrevaluación de la moneda nacional en los exportadores), pero en esta oportunidad no se indagará acerca de este tema, sino solo sobre los impuestos del Gobierno Central y, subsidiariamente, sobre los que recauda la C.C.S.S. En relación con los gastos públicos, se harán algunos comentarios, pero de carácter marginal.

En la segunda sección de esta exposición se examinan varios temas sobre las finanzas públicas o sobre la economía del Sector Público, lo que servirá de marco de referencia para entrar a analizar, en la tercera sección, las consideraciones sobre los diferentes impuestos con mayor detalle. La exposición culmina con algunas reflexiones finales.

II. ASPECTOS GENERALES

Si bien el énfasis principal de esta exposición gira en torno a los impuestos del Gobierno Central, antes de entrar de lleno en este tema, es conveniente analizar ciertos aspectos de carácter general a fin de establecer un marco de referencia apropiado.

a) La acuñación de la expresión "finanzas públicas" para referirse a la situación económica del Sector Público, ha ocasionado malentendidos. Es evidente que la acción del Sector Públi-

co tiene aspectos financieros –flujos de recursos, problemas de liquidez, recaudación y gastos–; sin embargo, estos no son los más significativos. El punto esencial se refiere a los efectos que la acción del sector Público tiene sobre la parte "real" de la economía, a saber: la asignación de los factores de la producción, el ritmo de la producción nacional y la manera como se distribuye el producto interno bruto[1], cómo los diferentes impuestos inciden en las decisiones que los agentes y unidades económicas –productores y consumidores, ahorrantes e inversionistas– toman constantemente acerca del consumo presente (consumo) y del consumo futuro (ahorro e inversión), el trabajo y el ocio, el consumo de diversos bienes y la acumulación de diversos activos (tierra, capital, inventarios, etc.). Por ello los problemas financieros estarán ausentes de estas páginas, y el énfasis se pondrá en los aspectos "reales".

b) Es necesario abordar el tema de los objetivos de la política fiscal (ingresos y gastos públicos). Normalmente, se han considerado como objetivos válidos de la acción pública los tres siguientes: el crecimiento económico (asignación de los factores de la producción), la distribución personal y funcional del producto nacional bruto y la estabilidad (precios, tipo de cambio) de la economía.

Ahora bien, en el transcurso del tiempo se ha ido estableciendo una cierta división del trabajo al asignarse a determinados instrumentos la consecución de determinados objetivos. Así, a la política monetaria se le responsabiliza prioritariamente de asegurar el objetivo de la estabilidad del sistema económico, mientras que a la política fiscal se le asigna la responsabilidad primera de alcanzar un ritmo acelerado de crecimiento económico y una distribución satisfactoria del ingreso. Así se ha despojado, poco a poco, a la política fiscal de sus obligaciones en relación con la estabilidad de la economía, lo que se dio en llamar en un

1. While operations of the public household involve money flows of receipts and expenditure, the basic problems are not issues of finance. They are not concerned with money, liquidity, or capital markets. Rather they are problems of resource allocation, the distribution of income, full employment, and price-level stability and growth". (Musgrave, p.3).

tiempo "las finanzas compensatorias"[1]. Esta tarea recae, hoy en día, mucho más en la política monetaria (alteraciones del nivel de la liquidez y del volumen de medios de pago). Esta asignación de tareas se debe principalmente a dos razones:

- La mayor "politización" de la política fiscal que la de la política monetaria; la primera es generalmente de incumbencia del Poder Legislativo con todo el jaleo que ello implica, mientras que la segunda reside en organismos, como los bancos centrales, cuya autonomía funcional es mayor.
- La política fiscal tarda mucho más en implementarse que la política monetaria. Esta última afecta, en un plazo relativamente corto, las variables sobre las cuales se desea incidir, mientras que el gasto público (educación, salud, investigación) tiene consecuencias en el largo plazo.

Se daría así un cambio fundamental. La política fiscal dejaría, en gran medida, de ser el instrumento para el ajuste macroeconómico de corto plazo (estabilidad); esta función se dejaría más y más a la política monetaria. La política fiscal se centraría, principalmente, en los aspectos del mediano plazo, el consumo y el ahorro globales y la distribución del ingreso nacional[2]

---

1. "Inadequate total spending is called "deflation" and its cure lies, of course, in increasing one or more of the elements in total spending. The opposite –excessive total spending– is called "inflation", and its cure lies in diminishing one or more of the elements in total spending"... "In accepting the objective of preventing inflation and deflation through the use of the six fiscal instruments as the proper responsibility of the government, we are abandoning "sound finance", which makes the balancing of the budget the main criterion of fiscal policy, in favor of "Functional Finance", which says that each instrument in the hands of the government should be judged not by any traditional rule, such as that the budget should be balanced, but by the way it functions in the general interest and in the first place in contributing to the prevention of inflation and deflation." (Lerner, p.124 y p.131).

2. "In contrast to the original notion of activist fiscal stabilization policy, the budget decisions are now regarded as important because of their long-term effects on resource allocation –including the allocation of resources between the private and public sectors, among the competing public sector uses, and between national consumption and national saving. I emphasize the long–term nature of budget policy because budget changes take a long time to enact and take years to become fully effective even after legislation is passed". (Feldstein, p.53).

c) Esto no es todo, sin embargo. En el ámbito mismo de la política fiscal también se hace otra división de trabajo. En efecto, los ingresos públicos han de ser el instrumento para propiciar un crecimiento económico más acelerado gracias a una asignación adecuada de los factores de la producción. De otra parte, el gasto público es el instrumento más satisfactorio para mejorar la distribución del ingreso[1].

Al unir el punto dos anterior con este, se tendrían tres objetivos y tres instrumentos, como se indica en el Cuadro 1.

Cuadro 1

Objetivos e Instrumentos de Política Económica

Objetivos	Instrumentos		
		Política Fiscal	
	Política monetaria	Ingresos	Gasto
Estabilidad	Enfasis mayor	—	—
Crecimiento	—	Enfasis mayor	—
Distribución	—	—	Enfasis mayor

Se seguiría así la vieja doctrina de Tinbergen y Meade de tratar de disponer de tantos instrumentos como objetivos y asignar cada uno de estos instrumentos a la consecución de cada uno de los objetivos escogidos[2]. Sin embargo, la diferenciación

1. El uso de la política fiscal con el propósito de mejorar la distribución del ingreso dentro del marco del PAE puede verse en el cap. 11 de la obra del World Bank, 1990.

2. "It has been demonstrated that, in countries where employment and balance of payments policies are restricted to monetary and fiscal instruments, monetary policy should be reserved for attaining the desired level of the balance of payments, and fiscal policy for preserving internal stability under the conditions assumed here"... "On a still more general level, we have the principle that Tinbergen has made famous: that to attain a given number of independent targets there must be at least an equal number of instruments. Tinbergen's Principle is concerned with the existence and location of a solution to the system. It does not assert that any given set of policy responses will in fact lead to that solution. To assert this, it is necessary to investigate the stability properties of a dynamic system. In this respect, the Principle of Effective Market Classification is a necessary companion to Tinbergen's Principle". (Mundell, p. 76 y p. 77).

entre objetivos e instrumentos, así como la asignación de unos a otros no debe extremarse. Como procedimiento para fijar ideas y despejar el terreno, está bien, como medio para basar la acción, debe tenerse sumo cuidado. La disquisición es útil, pero su utilidad no debe exagerarse, ya que la realidad es infinitamente compleja. Los sistemas de retroalimentación y las relaciones causales recíprocas crean sistemas que, en buen parte, son discontinuos, inciertos y, aun hoy en día, parcialmente desconocidos[1]. Así, es evidente que la política monetaria, de alguna manera, incide en el crecimiento económico y en la distribución del ingreso, la política de gasto público tiene efectos en la estabilidad, y la asignación de los factores de la producción y la política de ingresos públicos tienen repercusiones en la distribución del ingreso y en la estabilidad de la economía. Sin embargo, para orientar el pensamiento, como se indicó, la idea esbozada es útil siempre que se tengan presentes las limitaciones inherentes a este tipo de análisis.

ch) El objetivo específico del sistema tributario o impositivo, dada la situación fiscal actual del país, no consiste primordial-

1. "My subsequent education in the rudiments of the theory of the control of dynamic systems suggested to me that this was not the best way to have proceeded. One should not pair each particular weapon off with a particular target as its partner, using weapon A to hit target A, weapon B to hit target B, and so on. Rather one should seek to discover what pattern of combination of simultaneous use of all available weapons would produce the most preferred pattern of combination of simultaneous hits on all the desirable targets. With this way of looking at things no particular weapon is concentrated on any particular target; it is the joint effect of all the weapons on all the targets which is relevant." "I am now, however, in the process of having second thoughts and of asking myself whether the idea of trying to hit each particular target by use of a particular weapon or clearly defined single armoury of weapons is really to be ruled out. This onset of second childhood is due to a consideration of the political conditions in which economic policies must be operated. It is most desirable in a modern democratic community that the ordinary man or woman in the streets should as far as possible realise what is going on, with responsibilities for success or failure in the different fields of endeavour being dispersed but clearly defined and allocated. To treat the whole of macro-economic control as a single subject for the mysterious art of the control engineer is likely to appear at the best magical and at the worst totally arbitrary and unacceptable to the ordinary citizen. To put each clearly defined weapon an armoury of weapons in the charge of one particular authority or set of decision makers with the responsibility of hitting as nearly as possible one well defined target is a much more intelligible arrangement". (Meade, p. 426/427 y p. 427).

mente en aumentar la recaudación o en que esta llegue a representar una determinada proporción del producto interno bruto. Más bien, se trata de llevar a cabo esa recaudación de impuestos, decisión tomada de acuerdo con los procedimientos políticos establecidos, causando las menores perturbaciones posibles en el proceso de crecimiento económico. Concretamente, se busca que el sistema impositivo tenga un efecto "neutro" en las decisiones de los agentes económicos (consumidores, ahorrantes, productores, inversionistas) en cuanto a lo siguiente: primero, la elección de cómo utilizar el tiempo entre el trabajo y el ocio; segundo, la alternativa de cómo distribuir el ingreso disponible entre el consumo presente (consumo) y el consumo futuro (ahorro); tercero, cuál opción escoger entre las varias formas de acumulación (tierra, capital físico, títulos valores, inventarios, metales preciosos u otro tipo de activos); cuarto, cómo distribuir el monto del consumo entre los diversos bienes y diversos servicios (bienes duraderos, bienes no duraderos). Se trata así de que el sistema impositivo no cree ni distorsiones ni incertidumbre. Para lograr este cometido, los impuestos no deberían incidir en el costo relativo de los factores de la producción. Si eso ocurriera, entonces se alterarían indebidamente las cantidades demandadas de cada uno de los factores. Esto, a la vez, impediría que las escaseces relativas se reflejaran adecuadamente en el mercado de los factores de la producción. Algo semejante debería suceder en cuanto a la incidencia de los impuestos en el precio de los bienes y servicios. El sistema impositivo, en general, no debería modificar sustancialmente el mercado de los bienes y servicios ni, por ende, las decisiones de los agentes económicos.

A la par de este objetivo –no obstaculizar el proceso de crecimiento económico–, que es esencial en el sistema tributario, debe señalarse un segundo objetivo, cual es el de ayudar a reducir o evitar ciertas formas de acumulación de riqueza que lleguen a considerarse "excesivas". Bien pueden presentarse incompatibilidades entre estos dos objetivos (promover el crecimiento económico y evitar la acumulación "excesiva" de riqueza), pero esto no sería nada nuevo cuando se trata de elaborar y ejecutar la política económica. Baste tener presente: uno, que el problema puede existir, y dos, que entre ambos objetivos el primero es de mayor trascendencia que el segundo.

d) Es mucha la tinta que ha corrido sobre el tema de la "progresividad" del sistema tributario. Esta discusión, en sus términos tradicionales, debe superarse. En efecto, poco se avanza en determinar si un sistema tributario es "progresivo" o "regresivo" si no se toma en cuenta cuál es la distribución real del ingreso nacional, es decir, la capacidad efectiva de compra de los diferentes grupos sociales, y si no se toma en consideración también el efecto y consecuencias del gasto público en la situación económica de esos mismos grupos sociales.

En esencia, ¿qué sentido tiene afirmar que un sistema impositivo es más "progresivo" que otro por cuanto en el primero los grupos de escasos recursos contribuyen con el cinco por ciento de sus ingresos, mientras en el segundo lo hacen con el diez por ciento de su ingreso, si, simultáneamente, en el segundo de estos dos sistemas tributarios los grupos de escasos recursos reciben el equivalente al doce por ciento de sus ingresos, gracias a los programas de gasto público (es decir, les queda un neto del dos por ciento positivo de su ingreso: pagan en impuestos el diez por ciento y reciben de vuelta el doce por ciento), mientras en el primero de los sistemas impositivos los grupos de bajos recursos reciben el equivalente del tres por ciento de su ingreso, gracias a los programas de gasto público (es decir, les queda un neto del dos por ciento negativo de su ingreso: pagan en impuestos el cinco por ciento y reciben de vuelta el tres por ciento)? O ¿cómo calificar un sistema tributario que, después del pago de los impuestos, mejora la situación de los grupos de bajos ingresos y la de los de altos ingresos, pero, a la vez, desmejora la de los grupos de ingresos medios?

Por ello, lo esencial, en cuanto a la "progresividad" o "regresividad" del sistema impositivo, es hacer un examen conjunto y simultáneo con la "progresividad" o "regresividad" del gasto público. Es decir, analizar en forma global el impacto de las finanzas públicas (ingresos y egresos) y no solo en forma parcial (ingresos), tal como se hace, aun hoy en día, con relativa frecuencia[1]. Por ende, es necesario comparar primero, la proporción del

1. "The present tax structure in Latin America relies excessively on indirect taxation, which is often more regresive than direct taxation". (Tanzi and Chu, p. 28).

ingreso de los "pobres" en el producto interno bruto (a) con la proporción de los impuestos pagados por los "pobres" en el total de los impuestos recaudados (b) y, segundo, la proporción que representa el ingreso de los "pobres" en el producto interno bruto (a) con la proporción que representa el gasto público recibido por los "pobres" en el gasto público total (c). Así, desde el punto de vista de los impuestos el sistema resultaría:

"regresivo" si $a > b$
"progresivo" si $a < b$
neutro si $a = b$.

Y desde el punto de vista del gasto público el sistema resultaría:

"regresivo" si $a > c$
"progresivo" si $a < c$
neutro si $a = c$.

Finalmente, habría necesidad de sacar un balance de ambos aspectos para poder decidir, en definitiva, si las finanzas públicas tienen un efecto "progresivo" o uno "regresivo". En términos generales, debería esperarse que el sistema impositivo, al centrar su preocupación principal en el crecimiento económico, resulte de carácter "regresivo", mientras que el gasto público, al concentrar su atención primordialmente en los aspectos redistributivos, resulte más bien de carácter "progresivo". A priori, el balance es indeterminado y depende de las circunstancias prevalecientes; aunque no sería de extrañar que la distribución del ingreso empeore después del pago de los impuestos, pero mejore después de efectuarse el gasto público.

e) Es conveniente abordar seguidamente, como último punto de esta sección, el tema de la dimensión del Sector Público. Mucho se habla en estos días acerca del tamaño "desmedido" del Sector Público y de la necesidad de reducirlo a proporciones más "apropiadas". Se insiste en que el Sector Público ha llegado a adquirir dimensiones tales que obstaculiza el normal desenvolvimiento del Sector Privado y, por consiguiente, de la economía nacional.

Es necesario aclarar un aspecto de mucha importancia. En determinadas circunstancias el Sector Público sirve de complemento al Sector Privado, de manera tal que este no puede crecer en forma sostenida sin que el Sector Público lleve a cabo una serie de inversiones (infraestructura) y de gastos (seguridad, educación, etc.). Estas erogaciones son necesarias para crear un entorno favorable a las decisiones de los agentes económicos y para reducir los costos de producción de las unidades económicas. Pero, en otras circunstancias, resulta que, en vez de complementarse, ambos sectores compiten entre sí por los recursos disponibles en el país, de manera que el crecimiento del uno se ve limitado por el del otro. En el primer caso, el Sector Privado necesita del Sector Público para poder crecer, en el segundo caso la expansión del Sector Privado se ve obstaculizada en razón de la actividad del Sector Público. Ahora bien, es muy importante tener presente estos dos aspectos: el de la complementariedad y el de la competitividad. Esto significa que no todo "estrujamiento" del Sector Privado, por parte del Sector Público, es inconveniente. Hay "estrujamientos" convenientes y otros que no lo son. Esto depende, en última instancia, de comparar la productividad marginal del gasto público con la del Sector Privado. El tamaño del Sector Público dejaría de ser complementario y se convertiría en franca competencia para el Sector Privado, cuando la productividad marginal de este último sea más elevada que la correspondiente a la del gasto público. Entonces, lo importante no es tanto el tamaño del Sector Público (gasto público/PIB), sino más bien plantearse en cuánto el gasto público aumenta la producción nacional y en cuánto lo hace el gasto del Sector Privado.

f) Lo dicho hasta aquí puede resumirse en las proposiciones siguientes:

Primera. El aspecto más importante de las finanzas públicas no se refiere a las transacciones monetarias (ingresos, gastos, déficit, liquidez, situación de caja), sino más bien a sus efectos en el crecimiento económico, la estabilidad de la economía y la distribución del ingreso.

Segunda. La división del trabajo entre objetivos e instrumentos debe hacerse como sigue: la política monetaria debe encargar-

se del objetivo de mantener la estabilidad (precios, tipo de cambio), y la política fiscal debe tener a su cargo la consecución del crecimiento económico mediante el sistema impositivo y la distribución del ingreso mediante el gasto público.

Tercera. El objetivo específico del sistema tributario debe ser crear condiciones adecuadas para alcanzar un ritmo satisfactorio de crecimiento económico; subsidiariamente, deberá también apuntar a evitar la concentración "excesiva" de la riqueza.

Cuarta. La discusión sobre la "progresividad" o "regresividad" del sistema impositivo es insuficiente, ya que debe complementarse con el análisis de las consecuencias más o menos "progresivas" o "regresivas" del gasto público y sacar un balance de ambos efectos.

Quinta. El tema del tamaño "excesivo" del Sector Público debe analizarse desde el punto de vista de la complementariedad y de la competencia que se da entre el Sector Privado y el Sector Público. Debe tenerse presente que hay "estrujamientos" convenientes y otros que no lo son. Lo realmente importante es comparar la productividad marginal del gasto público y la del Sector Privado.

III. ASPECTOS ESPECIFICOS SOBRE EL SISTEMA TRIBUTARIO

Dentro de este marco general de referencia de las finanzas públicas, ¿qué decir del sistema tributario tal como se presenta en la actualidad? La necesidad de importantes cambios saltan a la vista. A continuación se mencionan los de mayor alcance, sin tratar, evidentemente, de ser exhaustivos. Es importante reiterar una vez más que estos cambios buscan básicamente no perjudicar ni la producción ni la acumulación "normal" de activos, sino incidir más bien en el consumo y en la acumulación "exagerada" de activos.

Primera área. Los impuestos al comercio exterior

El PAE exige una mayor inserción de la economía costarricense en la economía internacional. Esta mayor participación

requiere una mayor apertura de la economía. Para ello, es indispensable reducir los impuestos al comercio exterior, pues ocasionan distorsiones que reducen el grado de competitividad de los productos de Costa Rica en los mercados del exterior.

a) En cuanto a los impuesto de exportación, estos deberían desaparecer del todo. Quizás la sola excepción sería el caso de un aumento desusado del precio internacional de algún producto de exportación como, por ejemplo, el café. Se trataría de que la sociedad, como un todo, participe de las ganancias de una "lotería" que los productores nacionales obtendrían sin que hubiera sido el resultado de su esfuerzo.

b) En relación con los impuesto de importación, habría de darse un doble movimiento, a saber: (i) el "techo" del arancel debería descender paulatinamente quizás hasta el 20 por ciento, y (ii) el "piso" del arancel debería elevarse, quizás hasta el 10 por ciento. De esta manera la protección efectiva disminuirá y la dispersión del arancel se reducirá.

Segunda área. Los impuestos sobre los factores de la producción

El PAE requiere el funcionamiento, lo más fluido posible, del mercado de los factores de la producción. En la actualidad los obstáculos son numerosos e importantes.

a) Sobre el factor trabajo existe una serie importante de impuestos que encarecen indebidamente la mano de obra. Esto, a la vez, acarrea consecuencias negativas para la demanda de trabajo de parte de los empresarios, con el consiguiente efecto en el desempleo. Por ello, los impuestos a las planillas deberán ir trasladándose al presupuesto general de la República. Tal el caso de contribuciones para el Programa de Asignaciones Familiares, el Banco Popular y el INA.

Igualmente, habrá necesidad de indagar si el costo de la seguridad social (salud y pensiones) ha de seguir gravitando directamente sobre el costo de producción de las empresas y el costo del factor trabajo.

b) Sobre el factor capital deberá modificarse radicalmente el impuesto "territorial". En efecto, las llamadas "mejoras", urbanas y rurales, no deberían gravarse, pues se trata de una acumulación propia de las unidades de producción. Subsistirá un impuesto general a la tierra, pero no basado en su valor, sino en su extensión. La clasificación deberá contener muy pocas categorías. A lo sumo, cuatro: urbano y rural, clase de tierra "a" y clase de tierra "b". De esta manera, se evitaría castigar la capitalización de las empresas, se daría más fluidez al mercado de la tierra y se simplificaría, en mucho, la recaudación de este impuesto.

Tercera área. El impuesto sobre la renta

Hay que diferenciar claramente entre el impuesto sobre la renta de las empresas y el de las personas.

a) El impuesto sobre la renta de las empresas se disminuyó, en la última reforma de la legislación tributaria, del 50 por ciento al 30 por ciento. Dos medidas adicionales habrían de tomarse. De una parte, la tasas del impuesto a las empresas debería unificarse, y eliminarse el concepto de empresa "pequeña" con una tasa impositiva menor, ya que ello sirve tan sólo para subdividir la renta de numerosas empresas que no son "pequeñas". De otra parte, debe proseguirse la disminución paulatina del impuesto de 30 por ciento que recae sobre las empresas. Hay que considerar también si no sería aconsejable establecer ciertas limitaciones a las deducciones que las empresas pueden hacer; valga citar, por ejemplo, el caso de los gastos financieros como los intereses y los gastos por concepto de propaganda.

b) El impuesto sobre la renta de las personas debe ajustarse hacia arriba. Tres consideraciones deben tenerse presentes. Primera, la necesidad de generalizar el cobro de este impuesto. Así, la exención existente que permite a los profesionales disfrutar de cierta renta sin ser gravada, debe desaparecer. Segunda, la base de este impuesto debe ampliarse sustancialmente, de manera que el número de contribuyentes aumente, aun cuando el impuesto sea relativamente bajo. En concreto, la renta a partir de la cual se comienza a tributar, debe rebajarse. Tercera, si el

impuesto se aumenta, debe tenerse presente el efecto sobre el esfuerzo de la población por generar ingreso, no sea que se vaya a preferir el ocio al trabajo.

Cuarta área. Los impuestos sobre la riqueza

Es conveniente que ciertos gastos en signos externos de riqueza sean debidamente gravados. Los casos más evidentes son las mansiones (urbanas y rurales) y los automóviles. Los desplantes de riqueza en una sociedad como la costarricense, si bien permitidos, han de recibir cierta sanción social en la forma de impuestos relativamente elevados.

Quinta área. Los impuestos al consumo

Los impuestos al consumo deben llegar a ser el pilar del sistema tributario. Se les denomine de consumo, de venta o sobre el valor agregado (VAT), estos impuestos, en el futuro cercano, deben llegar a representar la principal fuente de ingresos del Gobierno. No es en el momento en que se produce el juego de muebles o la refrigeradora cuando debe generarse el impuesto, sino cuando el bien sea consumido (adquirido por el consumidor). Debe buscarse la generalización y la simplificación en cuanto a la recaudación y evitar en todo lo posible los impuestos diferenciados por categoría de bienes o por razones geográficas. Esto complica innecesariamente la administración del impuesto, no genera en definitiva "justicia" tributaria y termina por disminuir la recaudación.

Sexta área. Las contribuciones a los servicios sociales

El esfuerzo del Estado en tres ámbitos ha sido significativo, a saber: educación, salud y pensiones. El país destina a estos servicios más del 15 por ciento del PIB al año. Dos aspectos deben tomarse en cuenta:

a) El sistema de pensiones necesita cambios profundos: primero, unificar en un solo sistema los múltiples regímenes existentes; segundo, transformar el actual sistema de "reserva", con

cargo a las planillas, en uno de "reparto", con cargo al presupuesto general de la República; tercero, limitar la prestación que otorga el Estado a una pensión básica que cubra un mínimo vital a toda la población. Las pensiones complementarias, por encima de la pensión básica, serían adquiridas libremente por cada interesado, de acuerdo con su deseo de previsión y su capacidad adquisitiva, en el mercado financiero privado.

b) En el caso de los servicios de educación y salud se plantea la necesidad insoslayable de que el Estado asuma el costo de ciertos programas; por ejemplo: el de la enseñanza primaria y secundaria y los programas de medicina preventiva, tal como la vacunación infantil y el suministro de agua potable. Sin embargo, la prestación de otros servicios es fuente de una redistribución regresiva del ingreso. El caso más alarmante es el de la enseñanza universitaria. Cabe aquí entonces plantear la posibilidad de establecer el pago parcial por el uso de algunos de estos servicios; este pago podría ser financiado mediante programas especiales como el de préstamos para estudios universitarios. De esta manera, se lograría, de una parte, disminuir la demanda irracional de ciertos servicios (consulta externa en la CCSS) y, de otra, mejorar la distribución del ingreso.

Sétima área. El caso de las empresas estatales

Se ha propuesto recientemente que la situación monopolística de las empresas públicas (con la excepción de las que se dedican a procesar y distribuir combustibles) sea utilizada para aumentar la recaudación del fisco. Esta sugerencia de Tanzi[1] debe ser descartada de plano. Dos reflexiones son importantes: una política, otra económica.

a) Desde el punto de vista político, la creación y modificación de los impuestos debe ser responsabilidad plena del parlamento

1. "One revenue source that has not been fully exploited in most developing countries is the monopoly power of public enterprises. Those public enterprises that are in a monopoly situation should generate a significant positive net balance. This is one of the most administratively easy way of raising revenues". (Tanzi, p. 30).

democráticamente electo. Al fin y al cabo, debe recordarse que históricamente el parlamento surge, principalmente, para controlar el gasto del príncipe, sería inaceptable, por consiguiente, dotar a empresas públicas del poder de expoliar a la población con impuestos, disfrazados o no.

b) Desde el punto de vista económico, resultaría contradictorio, de una parte, propiciar el aumento de los costos de producción (tarifas y precios más elevados cobrados por las empresas públicas) y, en otra, proponer que el sistema tributario no debe perjudicar el proceso de producción. Las empresas públicas deben fijar el precio y las tarifas (electricidad, telecomunicaciones, teléfonos, servicios portuarios, servicios de correo, precio de los granos básicos, agua, recolección de basura), de manera tal que no sean una fuente adicional de impuestos.

REFLEXIONES FINALES

Antes de concluir, es conveniente hacer algunas reflexiones.

Primera. El conjunto de cambios y modificaciones sugeridas en la sección anterior, ¿constituyen o no una reforma tributaria? Es importante no caer en la trampa semántica, sino examinar las características de los cambios y modificaciones propuestas. Luego, cada quien podrá decidir si se trata de una reforma tributaria. Esas características, de acuerdo con la taxonomía elaborada por Gillis, son las siguientes:

- Es parcial (solo algunos impuestos); no es comprensiva.
- Se refiere a la estructura impositiva y no al sistema tributario como un todo, incluidos los aspectos institucionales, administrativos y legales.
- No tiene como propósito principal aumentar la recaudación de los ingresos fiscales, ni tampoco lograr una mejor distribución del ingreso.
- Tiene como fin primordial mejorar las condiciones generales para acelerar el crecimiento económico.
- Se llevaría a cabo como un proceso y no se ejecutaría de una sola vez.

Segunda. Los cambios sugeridos en la estructura impositiva son tan solo una parte de las transformaciones que las finanzas públicas deben experimentar como consecuencia del PAE. En efecto, deben abordarse los otros aspectos del sistema tributario, a saber: los institucionales, los administrativos y los legales. Además, queda el amplio tema relativo al gasto público, tan importante, al menos, como el de los ingresos del Sector Público. Así, el tema analizado en esta exposición, aun cuando complejo y de difícil aplicación, es apenas uno de los aspectos del PAE en el Sector Público.

Tercera. Debe ponerse manos a la obra, a pesar de las dificultades y obstáculos. El PAE no podrá, efectivamente, avanzar mucho más en los sectores privados, sin que ocurra lo mismo en el Sector Público. Por ello, es muy urgente comenzar cuanto antes. Es importante crear la debida credibilidad acerca del camino que se seguirá, para lo cual es necesario un claro compromiso de quienes tienen en sus manos las riendas de la política económica. Por ello, el PAE, tanto en el Sector Público como en el Sector privado, debe avanzar lo más rápidamente posible. Avanzar a paso de tortuga no solo produce fatiga ("adjustment fatigue"), sino que pone en tela de juicio la seriedad del compromiso real que existe para promover el PAE.

Cuarta. Los obstáculos y dificultades son bien conocidos.

a) La oposición política es evidente de parte de los grupos organizados cuyos intereses particulares serán afectados. Debe recordarse que el Estado no es el constructor del "bien común", sino más bien se le ha convertido en un instrumento de poder para crear y fomentar, mantener y expandir distorsiones (subsidios, rentas, exenciones, privilegios, ventajas y granjerías) que originan ingresos espurios a favor de ciertos grupos de presión y de sus clientelas políticas. Todo ello exige crear, pacientemente, circunstancias favorables (alianzas, consensos, compromisos, convenios, todos ellos transitorios) que deben ser aprovechadas para poder avanzar.

b) Las dificultades de otra índole también son muy considerables. Como Bird lo ha analizado extensamente, deben hacerse

frente a las debilidades de las instituciones, a las insuficiencias del marco legal y, sobre todo, a lo inadecuado de la administración. Pretender modificar todo esto para, posteriormente, proceder a la ejecución de los cambios sugeridos, sería irreal. Hay que arar con los bueyes que se tienen. Proceder de otra manera sería condenarse a la inacción. Por ello, los planteamientos integrales, globales, y complejos de aplicar, deben ceder lugar a los cambios concretos, específicos y de aplicación general y sencilla.

BIBLIOGRAFIA

A. Alesina and S. Tabellini,1988. "Credibility and Politics", **European Economic Review** 32, 1988, p. 542-550.

Richard M. Bird,1989. "The Administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries", in M Gillis (ed), **Tax Reform in Developing Countries,** chap.9

Martin Feldstein,1989. "How the CEA Advises Presidents", **Challange,** Nov-Dec. 1989, p.51-55.

Malcolm Gillis,1989. "Toward the Taxonomy for Tax Reform", in M. Gillis (ed.), **Tax Reform in Developing Countries,** chap. 1

Abba Lerner,1951. **Economics of Employment,** MacGraw Hill, 1951.

Eduardo Lizano, 1990. **Programa de Ajuste Estructural,** San José, Academia de Centroamérica.

James E. Meade,1978. "The Meaning of Internal Balance", **The Economic Journal,** sept, p. 423-435.

Robert Mundell,1963. **"The Appropiate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability",** IMF, Staff Papers, vol. 9, No. 1, p.70-79.

Richard A. Musgrave, 1959. **The Theory of Public Finance, A Study in Public Economy,** McGraw Hill.

Carl Shoup, 1988. "The Value Added Tax in Developing Countries", **Research Observer,** The World Bank, Vol. 3, No. 2, jul, p. 139-156.

Vito Tanzi, 1989. **Fiscal Policy an Economic Reconstruction in Latin America,** IMF Working Paper, WP/89/94.

Vito Tanzi and Ke-young Chun, 1989. **Fiscal Policy for Stable and Equitable Growth in Latin America,** IMF Working Paper, WP/89/83,

S. Wellisz and R. Findlay, 1988."The State and the Invisible Hand", **Research Observer,** The World Bank, Vol.3, No. 1, Jan.1988, p. 59-80.

World Bank, **Structural Adjustment and Povety,** 1990. A Conceptual, Empirical and Policy Framework, Report No. 8393-AFR, 1990.

OTRO PROGRAMA DE RECTIFICACIONES ECONOMICAS

3. OTRO PROGRAMA DE RECTIFICACIONES ECONOMICAS*

I. INTRODUCCION

Los días aciagos de mediados de 1982 son cosa del pasado. Desde ese tiempo para acá hemos aprendido dos cosas. Primera, aquello que debemos evitar, aquello que no debemos hacer. Idos están los días en que alegremente se creía que el país podía desarrollarse a base de crédito y de emisión monetaria; idos están los días en que se rendía pleitesía al fetichismo del control de precios, comenzando por el del tipo de cambio; idos están los días en que no se daba debida importancia a las utilidades de los empresarios y a los salarios reales de los trabajadores; idos están también los días en que se creía que las tasas de interés podían fijarse por decreto; en fin, idos están los días en que no se ponía suficiente atención a la situación de las finanzas públicas. Así, reconocer la importancia de los mercados y de los precios, preocuparse por los salarios y las utilidades, cuidar de la moneda y de las finanzas públicas es toda una lección que hoy nos puede parecer banal, pero que, hasta hace poco tiempo, no era de aceptación general. No haber parado mientes en todo esto, al comienzo de los años 80, le costó al país una gravísima crisis. La peor de las últimas décadas. Largos años de penalidades, sacrificios y esfuerzos han sido necesarios para superar los efectos nefastos de ese error. La impotencia y la incertidumbre, la angustia y el descorazonamiento que embargaban los espíritus, han ido cediendo lugar paulatinamente, a la confianza, a la esperanza y al entusiasmo. Este capítulo de la historia patria está ahí no para hacer recriminaciones, sino como un hito para recordar las equivocaciones del pasado y para iluminar el futuro.

---

* Basado en una charla ante miembros del Club Rotario de Costa Rica. Club Unión, el 22 de marzo de 1990.

*****

En segundo lugar, no solo hemos determinado lo que no debemos hacer, sino que hemos hecho mucho de lo que debíamos hacer. En el último quinquenio la producción ha aumentado en promedio cada año un cuatro y medio por ciento; el desempleo no sobrepasa el cinco por ciento, a pesar de la marejada de refugiados; las exportaciones tradicionales aumentan rápidamente año tras año. En otros ámbitos de la vida nacional, como en el de la educación, la salud, los recursos naturales y la vivienda, hemos alcanzado también logros significativos. El país ha mostrado capacidad de gobernar la nave en mares procelosos, en un entorno internacional con frecuencia adverso, donde han imperado circunstancias muy complejas y condiciones de gran incertidumbre. Costa Rica ha demostrado que puede. El país se ha recuperado. Los logros alcanzados son muy apreciables. Sin embargo, lo que el futuro inmediato puede depararnos es mucho más, si tan solo seguimos el camino de la humildad y de la sensatez y actuamos con disciplina y perseverancia. Las lecciones de ayer han de servir de base a los éxitos de mañana. Es mucho lo que aún queda por hacer, la tarea es ardua. Pero, a la vez, también es mucho lo que aún puede lograrse. Se impone hacer un alto en el camino. No dormirse en los laureles, sino acumular nuevos arrestos para proseguir hacia un mañana mejor. Es necesario reflexionar sobre un nuevo programa de rectificaciones económicas.

*****

Hace ya casi medio siglo, en 1943, Rodrigo Facio publicó, en la revista "Surco", un artículo que se intitulaba "Un Programa Costarricense de Rectificaciones Económicas". Concebía él este artículo como "una contribución a la inevitable tarea de las nuevas generaciones, de fijarse medios y fines realistas para una acción política nueva, dirigida al logro de una Costa Rica mejor". El cumplimiento del programa según Facio permitiría al país abandonar el liberalismo económico y el reglamentismo económico y social y terminar con la agitación divisionista del comu-

nismo; así se fortalecería la democracia "al dotarla de bases económicas y sociales más fuertes e independientes".

Hace una década, en 1980, Miguel Angel Rodríguez escribió el prólogo a una obra publicada por ANFE, "El Modelo Económico Costarricense". Indicaba ahí la necesidad de someter "a juicio el patrón de desarrollo económico que nuestro país ha venido siguiendo en los últimos veinte años" y estudiar "las alternativas por las que se puede optar". Se insiste en que se trata de un tema "que debe merecer la mayor consideración de todos pues, de la posición que al respecto adopte el país, dependerá la eficiencia de su economía y su mismo estilo de vida por muchos años". El autor considera indispensable "expresar su punto de vista respecto del patrón de desarrollo que hemos venido siguiendo y los cambios que estima necesario introducir en la pauta de crecimiento económico de Costa Rica". Luego, procede a enumerar una docena de medidas concretas que deberían ser adoptadas en el futuro inmediato, una especie de plan de acción que debería servir de "marco de referencia que oriente a la opinión pública sobre temas de tanta trascendencia".

*****

Estas páginas representan un tercer intento en la misma dirección. No está mal, de vez en cuando, desenvainar la pluma para echar un cuarto a espadas, para contemplar el pasado y otear el futuro. Esto, a condición de preservar la cautela y no pisar ciertas trampas. Concretamente, un ejercicio como el que se plantea aquí es de alguna utilidad sólo en el tanto en que se guarden las siguientes normas básicas. Primera, no debe ser exhaustivo, sino, por el contrario, selectivo; poner énfasis sólo en aquellos temas de mayor significado e importancia. Segunda, no debe pretenderse originalidad; muchas, si no la mayoría de las ideas aquí expuestas se encuentran ya en otros trabajos; se busca más bien establecer prioridades y asegurar cierta coherencia. Tercera, no debe buscarse la precisión y el detalle, muchas sugerencias tan solo se pergeñan; en realidad en mucho es un esbozo. Cuarta, debe perseguirse el realismo, no tanto lo que debe ser, sino sobre todo lo que puede alcanzarse, dadas las circunstancias y el entor-

no. Así, deben evitarse a toda costa las utopías y las quimeras, no se trata de reformar el mundo lanza en ristre, sino de contentarse tan solo con tratar de mejorar en algo el pequeño terruño en que por casualidad nos ha tocado vivir.

*****

¿Por qué plantear ahora otro programa de rectificaciones económicas? En parte porque se inicia la última década del siglo XX, pero principalmente porque concluye una década especial en la historia contemporánea del país. Se trata de la década de los años 80, al principio de la cual Costa Rica sufrió la crisis económica más profunda de los últimos cincuenta años. Es más, se afirma que la última década es una década perdida. Desde cierto punto de vista, esta afirmación es correcta. En efecto, si el producto interno bruto hubiera seguido creciendo en los años 80 a un ritmo semejante al que creció la economía en las tres décadas anteriores, entonces el ingreso promedio por habitante sería hoy entre una tercera y una cuarta parte más elevado. La sociedad costarricense sería menos pobre, y las posibilidades de satisfacer las necesidades básicas de la población, mayores.

Sin embargo, desde otro punto de vista, la década recién pasada no se perdió. En realidad, el país ha aprendido mejor cuál es el camino hacia el desarrollo. Se ha creado la conciencia de que si bien el desarrollo económico es algo factible de alcanzar, es posible también retroceder. Que el país no está condenado irremisiblemente al progreso. Que un futuro mejor requiere un esfuerzo constante y una disciplina férrea.

II. EL MARCO DE REFERENCIA

Para poder establecer un programa de rectificaciones económicas, es necesario, primeramente, tomar en cuenta ciertos elementos, llámense datos o parámetros, que deben ser aceptados como dados. Es decir, que no se modificarán, en forma sustancial, en el futuro más o menos previsible.

En primer lugar, debe llamarse la atención sobre el tamaño muy reducido de la economía nacional. Costa Rica es y seguirá

siendo una economía muy pequeña. Esta dimensión impone ciertas limitaciones. La principal de ellas es la imposibilidad de basar el desarrollo en el mercado local y la necesidad imperiosa de buscar una inserción, tan profunda como sea posible, en la economía internacional, y así participar de lleno en los mercados externos. Costa Rica no puede cifrar las esperanzas de su crecimiento económico dentro de sus fronteras, sino fuera de ellas. El comercio internacional (exportaciones e importaciones), las inversiones extranjeras, la tecnología foránea, todo ello determina, en gran medida, el futuro desenvolvimiento del país.

Consecuencia de esta situación –y este es el segundo dato dado– es que las condiciones económicas de Costa Rica dependerán en mucho de factores externos. Las fluctuaciones y vaivenes de la economía internacional tienen una marcada incidencia en la economía costarricense. Y esto de manera inevitable, para bien o para mal. La evolución de la economía internacional (expansión, recesión, inflación, estabilidad, inestabilidad, etc.) se trasmite rápidamente a una economía tan pequeña y abierta como la de Costa Rica. Ahora bien, en la actualidad hay dos características que deben mencionarse. De una parte, el dinamismo tecnológico muy acentuado y, de otra, una marcada tendencia a una mayor integración económica internacional, principalmente entre los países más desarrollados, que ha traído consigo el entierro, una tras otra, de las diversas ideologías. Estos dos procesos se acentuarán aún más en el futuro cercano.

Finalmente, otra característica del entorno externo en el cual se desenvolverá la economía costarricense es el surgimiento de nuevas responsabilidades. Una de ellas es la preocupación cada día mayor por la vigencia y el respeto de los derechos humanos en sus dimensiones políticas, sociales, jurídicas y económicas. La otra es la preocupación, también creciente, por deparar a las generaciones futuras un mundo vivible. De ahí la necesidad de administrar y tratar los recursos naturales y el medio ambiente con prudencia. Estas dos tendencias –promover los derechos humanos y proteger los recursos naturales y el medio ambiente– serán parte esencial del escenario en que se desarrollará la economía nacional.

Los anteriores son datos dados: la pequeñez de la economía, la dependencia de los fenómenos externos, el dinamismo de la

economía internacional (desarrollo tecnológico e integración económica), así como el movimiento por respetar los derechos humanos y preservar el medio ambiente, son elementos que Costa Rica debe aceptar y tomar en cuenta al analizar las perspectivas, posibilidades y opciones que ofrecen y plantean los años venideros. Los costarricenses no podemos pretender ejercer influencia en la Historia, así con mayúscula, pero sí asumir la obligación de mejorar las condiciones de vida de este pequeño país.

Para finalizar este marco general de referencia, es necesario mencionar tres rasgos de la herencia que nuestros abuelos nos han legado.

Primero, la vinculación estrecha entre el desarrollo económico, el progreso social y el afianzamiento de la democracia. Los tres aspectos forman parte de un proceso más amplio de cambio social. No se puede progresar en ninguno de ellos, si a la vez no se avanza en los otros. Existe una amplia gama de relaciones recíprocas, unas evidentes, otras más sutiles, que forman una trama tupida y firme que sirve de base y sustento al progreso. Por ello, ninguno de estos tres aspectos puede olvidarse o dejarse de lado, ni puede tampoco darse por descontado.

Segundo, la necesidad de mantener una guerra declarada a la concentración de poder. Como es bien sabido, el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente; de otra parte, también ha de aceptarse que el poder sólo mediante el poder puede contrarrestarse. Ello independientemente de cuál sea la fuente de la que emana: la tierra, las armas, el dinero, la religión, la información. La lucha contra el exceso de poder nunca acaba, ya que siempre existirá la tendencia a su concentración. Por ello la búsqueda de procedimientos civilizados para evitar, controlar y contrarrestar la concentración del poder reviste una gran trascendencia.

Tercero, la aceptación de que la vida en comunidad es posible, no porque sus miembros hayan llegado a ponerse de acuerdo sobre un conjunto de valores o principios de importancia fundamental, sino porque han aceptado un solo común denominador, a saber el procedimiento para dirimir los desacuerdos y querellas que se lleguen a dar entre ellos. La cooperación y la solidaridad entre todos los miembros de la comunidad se da solo de manera

esporádica ante situaciones excepcionales (calamidades o catástrofes naturales), ante crisis económicas profundas o ante peligros externos (guerras, invasiones). En cambio, en condiciones normales reina el conflicto de intereses. Todos los miembros de la comunidad unen esfuerzos en variadas y multiformes organizaciones para defender sus intereses específicos, para crear distorsiones y rentas en su propio beneficio, aunque sea a costa de la situación de otros grupos sociales. La unión hace la fuerza, y la fuerza, más que la razón, es la fuente del poder, del "status", del prestigio, de la riqueza. No deben hacerse ilusiones sobre la solidaridad, aunque debe buscarse denodadamente. Más que la solidaridad, es el conflicto el que marca el paso e impone el ritmo. Así, la acción requiere de alianzas y consensos, aunque las primeras sean transitorias, y las segundas, precarias.

III. LOS GRANDES RETOS

Costa Rica es un país que presenta buenas condiciones para mejorar sustancialmente el nivel de vida de sus pobladores. No existen presiones demográficas excesivas ni complicaciones étnicas de consideración. No se presenta una escasez marcada de recursos naturales. Su situación geográfica es satisfactoria. Se da una larga tradición de convivencia pacífica (educación, democracia, paz social), en la cual el diálogo, la tolerancia, la negociación y la concesión son base para resolver discrepancias y dirimir conflictos. Existe una clara conciencia sobre la necesidad de que todos deben y pueden participar en la solución de los problemas de la comunidad. Es un país pequeño y pobre en el cual sus habitantes han aprendido a convivir unos con otros. Los logros alcanzados por el país no deben desdeñarse, el esfuerzo realizado ha sido considerable y los logros acumulados en muchos campos de la actividad humana, son significativos. Asi lo evidencia la información disponible. Los indicadores sociales y económicos colocan a Costa Rica en una posición relevante dentro de las naciones latinoamericanas.

Dicho lo anterior, sin embargo, sería un gravísimo error dormirse en los laureles y esperar, cruzados de brazos, el maná del cielo. Los retos más acuciantes están ahí, a la vista y golpean, día tras día, la cara:

• La miseria extrema. Está bien reconocer que el país es, en términos generales, pobre. Pero ello no es óbice para aceptar que un número no despreciable de familias costarricenses vive en un verdadero pauperismo. Que el país sea pobre, no puede de manera alguna servir de pretexto para aceptar la miseria extrema. Esto no tiene razón de ser y no debe permitirse.
Pobreza siempre habrá, pero no miseria extrema. El país debe armarse de paciencia y atacar decididamente este grave mal social.

• Las patologías sociales que aquejan al país son muy serias. La niñez abandonada, la prostitución, el alcoholismo, la drogadicción, todo ello no solo carcome fisiológicamente a las víctimas, sino que las erosiona moralmente. Se trata de situaciones que con frecuencia alcanzan ribetes dramáticos. La existencia de estas lacras es una verdadera vergüenza para la sociedad, que no debería permitir a ningún costarricense dormir tranquilo.

• El uso que se ha venido dando al territorio nacional y a los recursos naturales del país deja mucho que desear. A esta situación se ha comenzado a poner coto, sin embargo, el camino por recorrer aún es muy largo. esfuerzo debe redoblarse, ya que se trata de una responsabilidad de esta generación para con las futuras que no puede soslayarse.

• El parasitismo social es el peor enemigo del progreso del país, si no uno de los más dañinos. En efecto, en el transcurso del tiempo han proliferado como los hongos las organizaciones para promover todo tipo de intereses gremiales. Han surgido así los más variados grupos de presión, cuyo cometido no es la promoción de los intereses generales de la comunidad, sino más bien los intereses específicos del respectivo grupo de presión. Estos grupos trabajan con ahínco por obtener beneficios de todo tipo (subsidios, exenciones, exoneraciones, fijación de precios, prohibiciones, etc.) que significan, en última instancia, el traslado de recursos del resto de la comunidad a ellos. Las relaciones de dependencia, dominación y explotación que surgen del parasitismo social, son incontables y representan, con frecuencia, una grave injusticia. Las víctimas, generalmente, son los más débiles dentro de la comunidad. Este parasitismo social dificulta enormemente el proceso de cambio social. Esto por cuanto el cambio significa poner en peligro algunos de los beneficios que usufruc-

túan. Así, para ser precavido es preferible evitar el cambio y defender el statu quo. Este miedo al cambio, este afianzamiento del statu quo, es el enemigo número uno del cambio, es decir, del progreso. Solo cuando se llegue a hacer frente a los retos y riesgos que implica el proceso de cambio permanente, será posible el progreso. Solo cuando se acepte la incertidumbre de vivir en libertad, será posible avanzar. Sin tapujos ni cortapisas aflorarán a granel las innumerables posibilidades y se liberarán las múltiples potencialidades que se encuentran soterradas e inhibidas debido al embeleso insensible del statu quo y del parasitismo social. He aquí otro reto de gran envergadura para el futuro inmediato.

IV. LOS OBJETIVOS

Vistos el escenario y el diagnóstico es necesario fijar objetivos y metas. Así será posible orientar la nave a puerto seguro. No se trata de crear fantasías. Esta bien tener la mirada lejos, más allá de las estrellas, siempre que los pies permanezcan juntos, permanezcan muy juntos, sobre la tierra.

Los tres objetivos que se proponen son los siguientes:

a) Duplicar el ingreso real por habitante en los siguientes veinte a veintidós años; así el ingreso real por persona llegaría aproximadamente a 4.000 dólares por año.

b) Asegurar que la inflación nacional no llegue a sobrepasar la inflación internacional y

c) Lograr que la quinta parte de la población con ingresos más bajos pase a recibir, al finalizar el período considerado de 20 - 22 años, el seis por ciento del producto interno bruto, en vez del tres por ciento que recibe en la actualidad. Esta distribución se entiende antes de haberse pagado los impuestos y de haberse considerado el efecto redistributivo del gasto público. La diferencia entre el ingreso promedio de las familias del país y el ingreso promedio de las familias de menores recursos, que actualmente es de siete veces, se reducirá a cuatro veces al finalizar el período de veinte años.

Como puede apreciarse, estos tres objetivos son muy concretos, y es relativamente fácil poder darles seguimiento a fin de

constatar en qué medida se logra o no alcanzarlos. Esto, a la vez, permite juzgar mejor la política económica.

V. LA ESTRATEGIA GENERAL

La consecución de estos tres objetivos generales se lograría básicamente mediante la creación y la multiplicación de nuevas oportunidades, el aprovechamiento sin dilación de estas oportunidades y la corrección rápida de los errores y equivocaciones en que inevitablemente se incurrirá. De esta manera, se busca crear una economía altamente flexible que incorpore las innovaciones con relativa rapidez, se adapte a las condiciones siempre cambiantes, tanto internas como externas, y sea capaz de enmendar rápidamente errores con el mínimo costo.

Para ello es necesario:

a) Abrir la economía a fin de insertarse de lleno en la economía internacional; de esta manera, las importaciones y las exportaciones representarán una proporción creciente del producto interno bruto, lo cual obligaría a una mejor asignación de lo factores de la producción con que cuenta el país y forzaría a un mayor eficiencia de los productores nacionales, ante una competencia más acentuada de parte de los productores extranjeros.

b) Lograr que el sistema de precios y los mercados funcionen cada día mejor gracias a la eliminación sistemática de la amplia gama de distorsiones y rentas (originadas en transferencias que logran para su propio beneficio algunos grupos de presión) que caracterizan la economía nacional. Ello permitirá aumentar, tal como se ha indicado en varias oportunidades, la productividad de todos los factores de producción, por hora de trabajo, hectárea cultivada y colón invertido. No se trata de creer en la perfección del mecanismo del mercado, pero sí reconocer las grandes ventajas que se derivan de un funcionamiento adecuado del sistema de precios como procedimiento para enviar señales a productores e inversionistas acerca de las escaseces relativas y acerca de las preferencias de los consumidores y de los ahorrantes. El efecto conjunto de los aspectos mencionados en los párrafos (a) y

(b) anteriores permitiría, simultáneamente, acercar la economía a su máxima producción y, aumentar esas posibilidades. Se busca, así, pasar de una determinada situación a otra que se acerca más a un óptimo paretiano. La segunda situación es mejor que la primera, ya que es un juego de suma positiva. Ello no significa, claro está, que la transición de la situación inferior a la situación superior no este plagada de dificultades temporales y de costos. Algunas veces ellos son suficientemente importantes para hacer imposible la transición; entonces el programa de rectificaciones aborta y no se puede alcanzar el objetivo deseado.

c) Asegurar que el "goteo" o "derrame" ("trickle down") funcione adecuadamente. En efecto, el ritmo acelerado de crecimiento económico es el único procedimiento válido, en el mediano plazo, para multiplicar las oportunidades de empleo y para aumentar los salarios reales. Por ello es tan necesario para promover una mejor distribución del ingreso nacional, mercados laborales fluidos y flexibles. Sin embargo, debe reconocerse que, si bien el "derrame" es una condición necesaria para lograr una mejor distribución del ingreso, no es suficiente. Es necesario complementar el "derrame" con medidas complementarias cuyo propósito específico sea mejorar las oportunidades y las condiciones de determinados grupos sociales ("targeting").

VI. LAS AREAS PRIORITARIAS DE ACCION

Al abordar las áreas prioritarias, en las cuales la acción ha de concentrarse, no puede pretenderse, como se indicó anteriormente, ser exhaustivo. Necesariamente deberá optarse por la selectividad.

A. Avanzar en el campo económico y social (desarrollo económico y progreso social) presupone un entorno adecuado en donde las instituciones políticas funcionen satisfactoriamente. Por ello, este tema debe tratarse con prioridad. Varios aspectos deben mencionarse por separado.

a) Los partidos políticos permanentes son una necesidad para la buena marcha de la democracia. Sin embargo, el país corre el

grave riesgo de caer en la trampa de una verdadera dictadura del bipartidismo. Y esto hay que evitarlo a toda costa para la sobrevivencia misma del sistema democrático. Efectivamente, el aporte estatal al gasto de las campañas políticas y el costo exorbitante que estas han alcanzado hacen muy difícil, sino imposible en la práctica, la formación de nuevos partidos políticos en el escenario político nacional. Este es un mal signo y un pésimo presagio. La democracia necesita, desesperadamente, que los miembros de la comunidad tengan la oportunidad real y efectiva de organizarse en diversas agrupaciones políticas, solo así podrán plantearse la diversidad de puntos de vista sobre los asuntos nacionales. Cuando los partidos políticos son muy amplios, necesariamente la consistencia de las ideas y de los programas tiende a diluirse, ya que así es posible atraer, en forma masiva, a los votantes. Partidos muy grandes, como sucede en Costa Rica, se ven forzados a hacer sus alianzas, negociaciones, el toma y daca, en círculos cerrados, entre facciones dentro de los mismos partidos. Cuando las agrupaciones políticas son más numerosas, entonces estas negociaciones –las alianzas– se hacen públicamente, en el parlamento. El ciudadano, el votante, puede escoger mejor entre varias opciones claramente planteadas ante la población. Es neceario, entonces, buscar la manera de que al votante costarricense se le presenten varias alternativas, de un extremo al otro del espectro político. El buen funcionamiento de la democracia así lo exige. Para ello es indispensable reducir sustancialmente el costo de las campañas políticas (el transporte de votantes), hacer que el Estado se haga cargo de ciertos gastos y, sobre todo, eliminar el financiamiento adelantado a los partidos políticos.

b) Simultáneamente con la creación de varios partidos –pequeños y medianos– pero permanentes, es necesario plantear la sustitución del régimen presidencialista por el sistema parlamentario. No hay razón para que, si un gobierno es de aceptación general de la población, tenga que concluir obligatoriamente a los cuatro años y, si resulta repudiado, tenga el derecho de permanecer durante todo el período de cuatro año. Habría de tenerse el cuidado, eso sí, de que, así como se evita la dictadura del bipartidismo, no se caiga en la dictadura de los partidos políticos

pequeños, cuyos pocos votos a veces son determinantes para formar la mayoría parlamentaria y que, por consiguiente, cobran una importancia desproporcionada con su tamaño real.

Habrá de examinarse, asimismo, en forma cuidadosa la idea de don Alberto Martén de complementar el parlamento político con la creación de un parlamento económico cuyo propósito sería lograr un adecuado equilibrio entre la vida política y la vida económica del país. Tema sin duda complejo, pero de gran trascendencia, para el futuro desenvolvimiento nacional en todas sus esferas.

c) Si se avanza en esta dirección, sería imprescindible modificar el procedimiento vigente para nombrar a los diputados. Estos no deberían ser escogidos por los colores de los partidos políticos, sino que el votante debe tener la posibilidad de elegir personas con nombres y apellidos y no verse obligado a votar por papeletas completas de una determinada agrupación política.

ch) San José no es Costa Rica. La desconcentración y la descentralización es una necesidad muy sentida. Los gobiernos locales –las municipalidades– han de desempeñar un papel preponderante en este proceso. El remozamiento jurídico (deberes y obligaciones) y el fortalecimiento financiero han de ir de la mano. Será un proceso difícil, y el proceso de aprendizaje tendrá un costo inevitable. Así, muchas de las decisiones que hoy se toman en San José, en el futuro estarán a cargo de las municipalidades o de las ligas de municipalidades.

d) El funcionamiento interno de la Asamblea Legislativa debería experimentar cambios profundos. Dos aspectos son de especial importancia: (i) No es posible que dicho organismo tome todo el tiempo que desee para discutir y, eventualmente, aprobar los proyectos de ley. Una cosa es el tiempo necesario para analizar responsablemente un proyecto de ley, otra muy diferente es incurrir en dilaciones injustificadas para obstaculizar la marcha del proceso legislativo. Habría, en consecuencia, que establecer plazos determinados para que en ciertos asuntos la Asamblea Legislativa deba pronunciarse, ya sea aprobando, ya rechazando los proyectos sometido a su consideración. (ii) La Asamblea debería obtener ciertas atribuciones adicionales en lo que concierne

a los presupuestos de los entes descentralizados que representan más de la mitad del gasto público; asimismo, en relación con el endeudamiento externo del Banco Central, para propósitos de desarrollo económico y el que realice con la banca comercial. Pero, por otra parte, la Asamblea Legislativa debería perder ciertas facultades. La más importante de ellas es que los diputados no tendrían más la de iniciativa en cuanto al sistema tributario (crear, derogar o modificar impuestos) y en cuanto a modificar los presupuestos nacionales. La iniciativa en estos campos debe residir en el Poder Ejecutivo. La función de la Asamblea Legislativa es de control político general y se limitaría a aprobar o improbar los proyectos de presupuesto.

Se trata, como puede percibirse con facilidad, de cambios de hondo significado que introducirían modificaciones de gran trascendencia en el ordenamiento político del país. La urgencia de abocarse a esta tarea es sumamente grande. En la década de los 90, la vida nacional muy posiblemente estará dominada más por la discusión de los temas anteriormente comentados que por asuntos de carácter económico, social o cultural. ¿Cómo efectuar una transformación, cómo llevar a cabo una transición de esta complejidad de manera ordenada y civilizada sin tener que recurrir –¡válganos el Señor!–, una vez más, a huelgas de brazos caídos, a concentraciones de mujeres en el Parque Nacional o a otras cosas semejantes? Es un reto insoslayable que el país debe enfrentar con decisión en el futuro inmediato. De no procederse de esta manera, la erosión corroerá inevitable e inmisericordemente el sistema democrático del cual el país se gloría con tanto orgullo.

B. Continuar profundizando la inserción de la economía costarricense en la economía internacional es una tarea que debe proseguirse sin desmayo. Ya se ha indicado en varias oportunidades las escasas posibilidades que ofrece el reducidomercado local para promover el crecimiento económico en el mediano plazo. Si el país desea acelerar el ritmo de su desarrollo económico, es indispensable incursionar en los mercados internacionales. Por ello, debe continuarse la disminución del arancel externo, disminuir el "techo" del arancel al 20-25 por ciento y aumentar el "piso" del arancel al 12-15 por ciento. Se procederá por etapas,

pero anunciadas previamente, de manera que los empresarios puedan adecuar sus decisiones. Debe quedar claro que los obstáculos a la importación, en última instancia, representan un impuesto a las exportaciones, es decir, una disminución de la capacidad competitiva de los productos nacionales en los mercados del exterior.

C. Examinar la política de control y fijación de precios, hoy en día en manos del Estado, especialmente del MEIC y del CNP. Esta política perdería mucho de su sentido conforme el arancel de aduanas y los demás obstáculos (permisos de exportación e importación) al comercio exterior desaparezcan. Sin embargo, convendría facilitar el proceso. Para ello sería preferible establecer, en una primera etapa, un determinado arancel de aduanas a la importación, a cambio de permitir la libre exportación e importación y eliminar la fijación de precios en el mercado interno. De esta manera, se evitaría a los grupos de productores, especialmente los del sector agropecuario, hacer interminables antesalas ante ministros y presidentes ejecutivos para lograr los ajustes de precios. Esto es importante ya que la tarea principal de agricultores, industriales y trabajadores, más que utilizar sus energías en tratar de aumentar precios, debería consisti en dedicar su tiempo a mejorar la productividad y a disminuir los costos unitarios de producción.

CH. Adecuar el régimen cambiario es muy urgente. El tipo de cambio es uno de los precios más importantes que incide en toda la economía. Y este precio está intervenido por el Banco Central al pretender ejercer el monopolio de las transacciones en divisas. Si se busca flexibilidad de precios, como se indicó en el punto anterior, evidentemente esta política debe abarcar también el precio de las divisas. Es indispensable permitir a los exportadores y a otros receptores de divisas disponer paulatinamente de ellas, de manera que llegue el momento en que el Sector Público sea un oferente y un demandante más en el mercado cambiario. Así el precio de las divisas reflejaría mejor la situación real de la economía y se impediría al Banco Central establecer un impuesto a las exportaciones y otorgar un subsidio a las importaciones cada vez que el tipo de cambio fijado por el Instituto Emisor quede rezagado y viceversa.

D. Poner en marcha un ambicioso programa de transferencia de tecnología es un aspecto esencial del programa de ajuste estructural. Es necesario mejorar la productividad de todos y cada uno de los factores de la producción: hacer el capital, el trabajo y la tierra más productivos. Los dos elementos claves, además del funcionamiento adecuado del sistema de precios, son, primero, la incorporación de nuevos conocimientos y tecnologías al proceso de producción y segundo, un gran esfuerzo nacional de capacitación de recursos humanos. El esfuerzo en ciencia y tecnología bien podría absorber el uno por ciento del PIB al año. El esfuerzo de capacitación, por su parte, estaría incluido en la proporción del PIB (siete-ocho por ciento) que el país dedica al rubro de la educación. Hay necesidad de mucha agilidad institucional ya que los requerimientos del sector agropecuario no son iguales a los del industrial, ni tampoco a los de los demás sectores productivos. Se deben evitar duplicaciones e incorporar de lleno a los empresarios privados en este esfuerzo nacional para que lleguen a comprender que no se trata de un gasto, sino de una inversión altamente productiva.

E. Mejorar las oportunidades de los grupos de ingresos bajos y medios para adquirir activos es la esencia de lo que se ha dado en denominar la democratización económica. Se considera que, para el desarrollo del país en general, es necesaria una amplia distribución de la propiedad y, por ende, del ingreso. Formas de organización tales como el cooperativismo y el solidarismo ofrecen buenas perspectivas para fomentar el ahorro pequeño y mediano y, como tales, deberían impulsarse fuertemente. Los ahorros asi acumulados podrían destinarse a la adquisición de acciones y de otros activos. Siempre habrá que cuidar la buena administración de estas organizaciones e impedir que se transformen en instrumentos de los partidos políticos porque entonces dejarían de llenar su cometido.

F. Tener acceso a la propiedad de la vivienda es otro de los procedimientos para mejorar la distribución de los activos y del ingreso nacional. Además de llenarse así una sentida necesidad social. En efecto, a la par del gran esfuerzo que el país ha hecho en salud y educación, en las próximas décadas la vivienda de-

mandará atención política y absorberá entre el tres y el cuatro por ciento del PIB al año.

Debe tenerse presente que el efecto redistributivo de las medidas para fomentar el ahorro pequeño y mediano y la propiedad de la vivienda pueden tener, en definitiva, un sesgo regresivo. Esto dependerá de las fuentes que se utilicen para financiar estos programas. Si se trata de impuestos pagados por grupos de bajos ingresos, entonces se produciría una redistribución entre los grupos de bajos ingresos, sin que la distribución global del ingreso nacional mejore. Si el ahorro pequeño y mediano se fomenta encareciendo el precio de la mano de obra (impuestos a las planillas), entonces ello afectaría la demanda de trabajo y se retringiría el volumen de empleo, con el resultado final de que serían los nuevos desempleados, en efecto, quienes estarían pagando el programa, lo cual significa, de nuevo, una redistribución entre los grupos de bajos ingresos, sin un mejoramiento de la distribución global del ingreso nacional.

G. Promover en el Sector Público el proceso de ajuste estructural es una condición necesaria para el éxito del programa de rectificaciones económicas. En efecto, el PAE no podría avanzar mucho en los sectores productivos privados si, a la vez, no abarca al Sector Público. Tres aspectos tienen especial relevancia:

a) La restructuración del sistema tributario cuyo objetivo no es tanto el aumento de las recaudaciones fiscales cuanto reducir las principales distorsiones que ocasiona el actual sistema de impuestos, en el mercado de los factores de la producción y en el de los bienes y servicios. La idea básica consiste en que los impuestos han de recaer principalmente en el consumo y en ciertos actos que ponen en evidencia la acumulación "excesiva" de riqueza, y menos en el proceso de producción de bienes y servicios y en la acumulación "normal" de riqueza. Desde este punto de vista, será necesario disminuir una serie de impuestos y aumentar otra, tal como fue planteado en el capítulo El Sistema Impositivo y el Proceso de Ajuste Estructural.

b) El tamaño del Sector Público puede ocasionar un proceso de "estrujamiento" del Sector Privado, que bien podría obstacu-

lizar su expansión. Para impedir esto, no solo es necesario evitar un financimiento inflacionario del gasto público. En algunos casos también será indispensable vender activos públicos al Sector Privado (por ejemplo, la fabricación de fertilizantes y de cemento). En otros casos, se mantendría la propiedad pública de los bienes, pero su administración se traspasaría al Sector Privado (por ejemplo, la administración de los puertos y la recolección de basura).

c) Finalmente, no pocas obras públicas, sobre todo en el campo de los transportes, como las carreteras, podrían ser licitadas, incluido su financiamiento, el cual sería pagado mediante la explotación (peaje) de la inversión durante un cierto plazo, en determinadas condiciones.

H. Es significativo el esfuerzo que la sociedad costarricense lleva a cabo, desde hace muchos años, en el ámbito de los servicios sociales.

a) En el caso de la educación y de la salud, ambos servicios absorben en conjunto, cada año, alrededor del quince por ciento del PIB. Esto representa una proporción cercana a la que se destina a estos propósitos en los países altamente desarrollados. El país difícilmente podría aumentar el esfuerzo financiero que ya realiza. Sin embargo, existe el consenso de que la eficiencia con que se utilizan estos recursos deja margen aún para realizar mejoras sustanciales. Es mucho lo que podría economizarse. Así, la calidad de estos servicios podría mejorarse sin necesidad de recursos adicionales. En este campo es necesario: (i) dar una mayor libertad de elección a los usuarios, (ii) proceder al reintegro de una parte de determinados gastos que los beneficiarios realicen directamente y (iii) utilizar al máximo, bajo condiciones previamente establecidas, las instalaciones privadas existentes para el suministro de este tipo de servicios.

b) Las pensiones representan, hoy por hoy, un rompecabezas que, de no resolverlo con energía y decisión, podría dar al traste con las finanzas públicas. Tres son las medidas necesarias: Primero, unificar los diversos regímenes de pensiones existentes.

Segundo, establecer, a cargo del erario público, una pensión que solo cubra las necesidades vitales, las pensiones complementarias serán responsabilidad de los interesados, y su adquisición se haría en el mercado financiero privado. Tercero, el sistema público debe funcionar como un régimen de reparto y no como uno de reserva.

c) El esfuerzo nacional para atacar las patologías sociales no requiere tanto recursos financieros adicionales, cuanto una racionalización profunda de la organización institucional y de los programas existentes. Programas tales como los de asignaciones familiares, del IMAS, del Patronato Nacional de la Infancia, del Instituto de Alcoholismo, para citar tan solo algunos, deberían refundirse en un verdadero programa nacional de previsión social, cuya población meta ha de ser especificada con precisión; por ejemplo: la niñez abandonada, la madre soltera, así como la población víctima de la drogadicción, el alcoholismo y la prostitución.

I. Reducir las facultades del Banco Central es una decisión que no debiera postergarse por más tiempo. En la actualidad, el Insituto Emisor dispone de facultades excesivas y peligrosas. Excesivas, por cuanto no son necesarias para cumplir sus tareas, y peligrosas, por el riesgo que conlleva la concentración de poder para todos los ciudadanos. La facultad de poner impuestos (sobretasas temporales a las importaciones) y de endeudarse en el extranjero sin limitaciones, debe ser traspasada a la Asamblea Legislativa. En el capítulo Exposición con Motivo de la Celebración del 40 Aniversario del Banco Central de Costa Rica se mencionan otras facultades que también deberían cercenarse a esta institución.

J. Determinar la política de salarios del Sector Público debe ser una prerrogativa del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial. Sin embargo, esto precisamente es lo que ha ocurrido, debido al procedimiento de fijar las remuneraciones de los funcionarios públicos mediante los laudos. A esta situación ha de ponerse coto cuanto antes, a riesgo de ocasionar a las finanzas públicas, quebrantos irreparables que, de darse, quienes más perjudicados

saldrán, en vista de las presiones inflacionarias o de la creación de nuevas cargas tributarias, serán los mismos servidores públicos. Por todo lo anterior, es impostergable promulgar, con la máxima brevedad, la legislación del caso para deslindar claramente el campo de acción de Poder Ejecutivo y el del Poder Judicial en un ámbito tan importante como este.

K. Lograr una menor dependencia financiera del exterior debe ser una de las principales rectificaciones de la política económica en el futuro inmediato. El país depende demasiado de los recursos financieros que vienen del extranjero, ya se trate de préstamos o de donaciones. Depender en tan alto grado de otros países y de organismos financieros internacionales no está bien. Es necesario tener siempre presente que en las relaciones internacionales, más que la amistad, privan los intereses. Una vez renegociada la deuda externa del país con los bancos comerciales, deben redoblarse los esfuerzos para llegar a una renegocación favorable en el seno del Club de París. Pero una vez logrado esto, el país debería poner sumo cuidado y mantener el saldo de su endeudamiento externo al nivel más bajo posible, no sea que, dentro de algunos años, el problema que se resolvió con los bancos comerciales aparezca con los organismos financieros internacionales. El saldo de la deuda externa total no debería, en todo caso, sobrepasar el cincuenta por ciento del PIB, y el monto de intereses pagados sobre la deuda externa no debería exceder el tres por ciento del PIB, una vez deducidas las donaciones que el país reciba. Para evitar la tentación del endeudamiento externo, es requisito imprescindible un gran esfuerzo por aumentar el ahorro nacional, incluida la repatriación de fondos de costarricenses depositados en el extranjero. De esta manera, el financiamiento de las inversiones indispensables para impulsar el desarrollo económico provendría más y más de fondos locales y menos y menos de recursos externos. No se trata de ningún nacionalismo a ultranza. El ahorro externo, en forma de inversión directa, debe ser bienvenido, y su ingreso al país, propiciado; pero lo que sí debe evitarse, a toda costa, es un endeudamiento externo exagerado. Ello ha causado, y causa aún, al país muy serias migrañas. La responsabilidad de financiar el proceso de crecimiento económico ha de recaer básicamente en los costarricenses y solo subsidiariamente en los extranjeros.

L. Ha sido una de las características del país el uso alegre que se ha hecho del territorio y de sus recursos naturales. Estos se han despilfarrado en buena parte, y hoy la sociedad costarricense tiene ante sí un problema y un reto de grandes proporciones. La responsabilidad ya no es solo para con las generaciones futuras, sino que representa un grave riesgo aun para esta misma, ya que comienza a sentir los efectos perjudiciales de esta situación. En los últimos años, se ha creado con bastante éxito conciencia sobre el problema y se ha puesto, poco a poco, manos a la obra, pero el camino aún por recorrer es muy empinado, y el esfuerzo por hacer, muy considerable. Evitar la erosión de la tierra, mantener los mantos acuíferos, limpiar el medio ambiente, multiplicar el bosque y cuidar los ríos y el mar, es una tarea perentoria. El país tendrá que dedicar al menos el uno por ciento del PIB, cada año, a estos menesteres; pero este no es en realidad un gasto, sino una inversión sin duda altamente rentable.

VII. CONCLUSIONES

Si se adopta la estrategia general explicada (sección quinta) y se toman las medidas señaladas (sección sexta), entonces sería posible alcanzar los objetivos establecidos: crecimiento económico, estabilidad financiera y distribución del ingreso nacional, dentro de un marco de libertad. Se regresa asi a Keynes, quien, en 1926, afirmaba que el problema político de la humanidad consiste en combinar la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual. ¿Se trata acaso de una simple rectificación, de una reforma o de una revolución de la política económica?, ¿de cambios cuantitativos o cualitativos?, ¿de alteraciones estructurales o de aspectos coyunturales?, ¿de variacions del modelo, del enfoque o del sistema? No es preciso detenerse y ahondar en este tipo de disquisiciones conceptuales ya que poco beneficio se derivaría de semejante ejercicio. Aquí se ha escogido la expresión que usó Rodrigo Facio, simplemente, no como una ruptura con el pasado. –lo cual sería, por lo demás, imposible e inconveniente–, sino con el propósito de preservar mucho de lo ya logrado y acumulado. Sin embargo, a la vez, es imprescindible alterar el rumbo y tratar de corregir algunos de los principales defectos que padece el país en la actualidad.

Si se avanza en la dirección señalada, se alcanzaría:

- una comunidad menos pobre, lo que permitiría satisfacer de mejor manera las necesidades básicas de toda la población;
- una comunidad más igualitaria, en el sentido de que las disparidades en la distribución del ingreso podrían disminuir y las oportunidades de movilidad social y ascenso económico aumentarían;
- una comunidad que disfrutaría de una mayor estabilidad (precios, tipos de cambio, empleo);
- una comunidad con una economía más abierta, más competitiva, más incierta pero con mejores opciones;
- una comunidad más participativa y más solidaria.

Se trata así de que todos los miembros de la comunidad puedan llegar a tener más, pero, sobre todo, que puedan llegar a ser más. No se busca, de modo alguno, crear un "paraíso terrenal" o una imaginaria Ciudad del Sol, como proponía Campanella, ni ninguna otra categoría escatológica semejante. Se estaría aún lejos de los augurios que Keynes hacía a sus nietos hace ya sesenta años, en 1930. A partir de las realidades del presente (posibilidades, limitaciones, perspectivas), tratar de influir francamente para construir un futuro un tanto mejor, que permita un peregrinaje por esta vida menos comprometido desde el punto de vista material y más cálido desde el punto de vista humano. La comunidad de mitad –ángeles, cuya acción se base solo en la solidaridad, y de mitad– demonios, cuya acción se base sólo en el conflicto, continuará sin fin, matizando la existencia cotidiana, personal y social. Pero, al menos, las relaciones de dependencia y de dominación, de expoliación y de explotación, amainarán. El esfuerzo bien vale la pena. En efecto, no avanzar significa retroceder. Siempre debe tenerse presente que ningún país, y Costa Rica no es la excepción, está condenado al desarrollo o al progreso. Todos debemos cerrar filas para ser factor, elemento, fuerza de cambio. Para evitar el retroceso, el único camino es propiciar, promover, fomentar el cambio en libertad. Esta es la esencia del compromiso. Quienes deseen mantener las prebendas y granjerías del statu quo, tendrán que quedar a la vera del camino, o literalmente ser arrollados, si insisten en obstaculizar

el avance de aquellos que sí aceptan las posibilidades y los riesgos que ofrecen las nuevas oportunidades y las nuevas alternativas. Solo asi será posible sustituir el statu quo para dar paso a una sociedad más abierta, basada en el ejercicio cotidiano de la libertad. Es decir, una comunidad mejor para todos por cuanto es más democrática, más desarrollada, más solidaria. ¿Sueño o realidad? Solo el futuro pondrá en evidencia si la sensatez logrará prevalecer.

BIBLIOGRAFIA

ANFE. **El Modelo Económico Costarricense,** 1980.

Elliot Berg (ed). **Policy Reform and Equity. Extending the Benefits of Development,** International Center for Economic Growth, 1988.

Samuel Britton, A. **Restatement of Economic Liberalism,** 1988.

Michael Bruno. "Econometrics and the Design of Economic Reform, **Econometrica,** march 1989, p. 275-306.

Victor Hugo Cépedes, Claudio González U. y Ronulfo Jiménez. **Costa Rica Frente a la Crisis. Políticas y Resultados.** San José, Academia de Centroamérica., 1990

V. Bulmer Thomas. "The new model of development in Costa Rica", en Roberto García (comp.), **Central America: Crisis and Possibilities,** Institute of Latin American Studies, Monograph No. 16, Stockholm, 1988, p. 177 -195.

Alberto Di Mare. La Nueva Política Social, La Nación, set. y octubre 1968; reimpreso en la obra del autor **Estelas y Surcos,** San José, Verbum, 1985, p. 235-245.

Rodrigo Facio. "Un programa costarricense de rectificaciones económicas", Surco, Año III, Nos. 38 y 39, julio y set. 1943; reimpreso en Federico Vargas (comp.) **Obras de Rodrigo Facio,** vol.I, San José, Editorial Costa Rica, 1972.

Rodrigo Facio. Estudio sobre Economía Costarricense, Editorial Surco No. 1, 1942; reimpreso en Federico Vargas (comp.), **Obras de Rodrigo Facio,** vol. I, Editorial Costa Rica, 1972.

Gary S. Fields. "Employment and Economic Growth in Costa Rica", **World Development,** vol. 16, No. 12, 1988, p. 1493-1509.

Lucien Foldes. "Income Redistribution in Money and in Kind", **Economica,** feb. 1967, p. 30 - 41 y mayo, 1967, p.203-205

Claudio González Vega. **Temor al Ajuste: Los Costos Sociales de las Políticas Económicas en Costa Rica durante la Década de los 70,** San José, Academia de Centroamérica, Serie Estudios 2, 1984.

C. González Vega and L. Mesalles. The Political Economy of Bank Nationalization: The case of Costa Rica, 1948-1988, The Ohio State Univ., Economics and Sociology, **Occasional Papers No.1525,** 1988.

F. A. Hayek. **The Constitution of Liberty,** 1960.

Fred Hirsch. **Social Limits to Growth,** A. Twentieth Century Fund Study, 1976.

John M. Keynes. "Liberalism and Labour", 1926; reimpreso en la obra del autor **Essays in Persuasion,** 1931.

John M. Keynes. "Economic Possibilities for Grandchildren", 1930; reimpreso en la obra del autor **Essays in Persuasion,** 1931.

Eduardo Lizano. **Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica,** San José, Academia de Centroamérica, Serie Estudios 6, 1990.

Alberto Martén.El Coloso Económico Dormido, **La Nación** 8 y 22 de junio y 26 julio de 1989.

Jorge Nowalski. **Employment Problems in Costa Rica: Individual and Household Effects and Responses,** Ph.D. Thesis, London School of Economics, 1989.

Karl R. Popper. **The Poverty of Historicism,** 1957.

Lionel Robbins. The Theory of Economic Development, in the **History of Economic Thought,** 1968.

Miguel A. Rodríguez. **Al Progreso por la Libertad.** Una interpretación de la Historia Costarricense, San José, Libro Libre, 1989.

Jorge Rovira. **Estado y Política Económica en Costa Rica,** 1948-1970, San José, Editorial Porvenir, Colección Debate, 1982.

José Ml. Salazar X. "La visión del libre mercado sobre los incentivos económicos y la estrategia de desarrollo: una crítica teórica", Rev. **Ciencias Económicas,** UCR, vol. vi, No. 1, 1986, p.4 - 37.

Henry C. Simons. **Economic Policy for a Free Society,** 1948.

José L. Vega. **Orden y Progreso: La Formación del Estado en Costa Rica, ICAP,** 1981.

Barry R. Weingast et at. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclasical Approach to DistributivePolitics", **Journal of Political Economy,** vol 89, No 4, 1981, p. 642 - 664.

John Williamson. "On the Characterization of Good Economic Policy: Is there A Consensus?", **World Development,** vol. 10, No. 9, 1982, p. 695 - 700.

Donald Wittman. "Why Democracies Produce Efficient Results", **Journal of Political Economy,** vol. , 1989, p.1395 - 1424.

EL SISTEMA FINANCIERO: RETOS Y PERSPECTIVAS

4. EL SISTEMA FINANCIERO: RETOS Y PERSPECTIVAS*

I. LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS

Antes de examinar el futuro del sistema financiero, es conveniente analizar las circunstancias en que se desenvolverá. El hecho principal consiste en la decisión reciente de modificar sustancialmente el modelo de desarrollo. En efecto, el crecimiento "hacia adentro" basado en la sustitución importaciones caracterizó la economía costarricense durante décadas de los años sesenta y setenta. Esta política estuvo estrechamente vinculada con el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano. Cuando el proceso de integración cayó en una severa crisis por razones político-militares y económicas, Costa Rica, así como los demás países del Istmo, se vio forzada a buscar otras opciones para acelerar su crecimiento. Resultaba por lo demás imposible, en vista del tamaño tan reducido de la economía nacional, lograr el desarrollo económico del país utilizando como sustento el mercado local, el cual no permitiría una división del trabajo ni una especialización adecuada. Fue así como el modelo de crecimiento "hacia afuera", basado en la promoción de exportaciones a los mercados internacionales, ha estado aplicándose paulatinamente, en sustitución del modelo de crecimiento "hacia adentro". Su característica fundamental consiste en una mayor y más profunda inserción de la economía nacional en la economía internacional. Se considera que este es el camino más expedito para acelerar el crecimiento económico del país, lo cual obviamente no significa que la aplicación de dicho modelo sea sencilla. El aumento de las exportaciones exige el uso racional y eficiente

* Basado en las exposiciones hechas en el *Seminario Políticas Económicas en Costa Rica* el día 30 de marzo de 1990 y en el seminario *El Sistema Financiero Costarricense: riesgo previsional y perspectivas en la próxima década,* el día 17 de abril de 1990.

de los factores de la producción; de lo contrario, no sería posible competir exitosamente en los mercados del exterior. El aumento de las importaciones amplía las posibilidades de los consumidores y las opciones de los productores para asegurar su abastecimiento de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital. De esta manera, se lograría que los mercados y el sistema de precios funcionen, en términos generales, más satisfactoriamente que en la actualidad. Sin caer necesariamente en el fetichismo del mercado y del sistema de precios, se considera que esta es la mejor alternativa disponible para promover niveles de vida más elevados, lo cual se hace por dos vías: por una parte, acercándose lo máximo posible a la curva de posibilidades de producción (obtención de mayor cantidad de bienes con la misma dotación de factores de la producción, gracias a una mayor productividad de cada uno de ellos); por otra parte, mediante el desplazamiento de la curva de posibilidades de producción hacia la derecha (obtención de mayor cantidad de bienes con una mayor dotación de factores de la producción).

Arrumbar en esta dirección tiene consecuencias importantes para el sector financiero; dos de ellas, de especial significado:

a) La complejidad del sector financiero aumentará día tras día. Nuevas instituciones, nuevos tipos de transacciones y de títulos valores aparecen constantemente. Esto sucede tanto en el sector financiero formal como en el informal. Se plantea entonces la necesidad de buscar la integración del sector financiero para evitar los compartimientos estancos, lograr una adecuada seguridad del sistema financiero y asegurar una competencia razonable.

b) El sector financiero nacional tendrá que integrarse al sistema financiero internacional. Esta inserción no puede limitarse a la apertura de la cuenta comercial, también es necesario abrir la cuenta de capital. Los agentes económicos costarricenses llevarán a cabo más y más transacciones, activas y pasivas, en moneda nacional y en divisas, con intermediarios financieros en el exterior. Ello acarrea, claro está, limitaciones que el Banco Central debe tomar en cuenta.

II. LOS OBJETIVOS

Es conveniente reiterar los objetivos principales que se han de buscar en relación con el sector financiero. Concretamente, es necesario:

- Salvaguardar los equilibrios globales macroeconómicos de la economía con el propósito de crear un ambiente propicio para el desarrollo económico; se evitarían las medidas macroeconómicas que encarezcan los costos de operación de los intermediarios financieros, tales como los encajes mínimos legales.
- Mejorar el proceso de intermediación financiera a fin de que la competencia permita reducir los costos del traslado de recursos financieros de unos agentes económicos a otros.
- Ampliar y diversificar los servicios que el sistema financiero ofrece a las diversas unidades económicas (ahorrantes, productores, inversionistas o consumidores), de tal forma que estas puedan efectuar sus operaciones de manera más rápida y segura; y
- Establecer los procedimientos necesarios para asegurar la supervisión y el control indispensables del sistema financiero y reducir el riesgo ocasionado por la administración irresponsable de los intermediarios financieros y lograr, por ende, una mayor confianza y estabilidad en el sector financiero.

III. EL CAMINO RECORRIDO

Es necesario ahora hacer una breve retrospectiva sobre algunos de los principales hechos ocurridos en el sector financiero, y proceder, en la próxima sección, a examinar las áreas prioritarias de acción para el futuro inmediato.
Vale la pena señalar cuatro hechos importantes:

1.- El destete de los bancos comerciales

Este proceso se ha llevado a cabo en dos ámbitos:

a) En el campo jurídico se ha logrado un mejor ordenamiento sobre todo a partir de la promulgación de la ley de Modernización del Sistema Financiero, a través de la cual se ha logrado:

• Libertad para que los bancos establezcan el salario y las remuneraciones de sus funcionarios, fuera del ámbito de la Autoridad Presupuestaria;

• Mayor libertad para hacer contrataciones de compras de bienes y servicios;

• Que los recursos para el fondo de retiro puedan cargarse a los gastos de operación y no a las utilidades netas;

• Protección para los bancos al no permitírseles contabilizar como intereses ganados los de las operaciones con un atraso mayor de 180 días;

• Protección para los bancos al incluir en la legislación vigente el concepto de grupo de interés económico;

• Proceder a una limpieza significativa de las carteras de los bancos estatales especialmente en lo referente a las operaciones atrasadas en más de 180 días; y

• La capitalización de los bancos estatales con dinero fresco y con el revalúo de activos. (Hoy la situación patrimonial de los bancos es mucho más sólida que hace unos meses.)

b) En el campo de la política crediticia y monetaria se ha tratado de dar a los bancos una flexibilidad marcada para llevar a cabo sus operaciones. Al respecto, cabe mencionar los siguientes logros:

• Libertad para conceder préstamos. Se han eliminado los límites cuantitativos y los topes de cartera;

• Libertad para fijar las tasas de interés activa y pasiva. Igualmente, las comisiones han quedado libres.

• Libertad para fijar los montos a prestar. Los avíos son ahora establecidos directamente por los bancos y no por el Banco Central;

• Devolución a los bancos del encaje congelado en el Banco Central;

• Establecimiento de la obligación de depositar en el Banco Central el ciento por ciento de los fondos correspondientes al encaje;

• El Banco Central ha comenzado a pagar interés sobre el encaje excedente (overnight);

- Establecimiento de la obligación de los bancos de crear reservas de acuerdo con el riesgo de cada una de sus operaciones de crédito;
- Mantenimiento del redescuento solo como una medida para hacer frente a los problemas de liquidez inmediata y no como instrumento para aumentar la capacidad de concesión de crédito; y
- La compensación parcial a los bancos, por medio de los presupuestos nacionales de los costos en que incurren en virtud del programa de crédito rural.

De esta manera, se ha otorgado a los bancos mucha mayor flexibilidad para llevar a cabo tanto sus operaciones pasivas como sus operaciones activas. El destete de los bancos comerciales del Banco Central queda realmente asegurado.

¿Cuál ha sido la reacción de los bancos estatales? Realmente muy positiva porque:

- Los bancos comienzan a "buscar el cinco" con renovado afán. Los gerentes financieros "hacen punta a sus lápices": se deben aumentar los ingresos y reducir los costos, para lo cual han adoptado diversos procedimientos de captación como: "overnights", y operaciones de confianza, como los fideicomisos. La lucha por los clientes es encarnizada; se les ofrece "paquetes" de servicios y una mejor remuneración por sus depósitos, aun a la vista; el establecimiento de la llamada "banca corporativa" va en esta dirección;
- La preocupación por los programas de capacitación de personal es notoria, así como la obtención de asistencia técnica de instituciones bancarias reconocidas del exterior. Así se obtiene el mejoramiento del personal y el beneficio de otras experiencias;
- Se ha hecho un esfuerzo importante por mejorar los sistemas de cobro, lo cual ha originado una dimisnución de la cartera morosa después de que esta se había transformado en un verdadero dolor de cabeza;
- El esfuerzo de reorganización institucional se nota también en la descentralización de algunos bancos, así como en las modificaciones llevadas a cabo en las oficinas gerenciales.

Todo esto apunta en la dirección correcta, y pone en evidencia un deseo firme y una clara voluntad de seguir adelante por este camino.

2. La integración del sistema financiero

Los aspectos institucionales relacionados con la integración del sistema financiero son importantes. Así, las relaciones entre el Banco Central y los bancos estatales se han multiplicado y lo mismo acontece con los bancos privados (la ABC) y otros intermediarios financieros (CANAFIC); y cooperativas de ahorro y préstamos, comienzan a establecerse relaciones que rendirán sus frutos. Sin embargo, los aspectos más importantes de la integración no son los de carácter institucional, sino los de naturaleza financiera. La adopción, por parte del Banco Central, de medidas de aplicación indirecta y general, en vez de la utilización de instrumentos de aplicación directa y discriminada, ha traído consigo una mayor integración del sistema financiero. En efecto, las operaciones de mercado abierto (BEM y "overnight"), las modificaciones de la tasa de interés y del tipo de cambio, permean tanto el sector formal como el informal de todo el sistema financiero como un sistema de vasos comunicantes. Así, las instituciones como el Ministerio de Hacienda, la Bolsa Nacional de Valores, el Banco Popular, el Banhvi, las mutuales, las cooperativas de ahorro y crédito, y los intermediarios financieros extranjeros, han debido integrarse al sistema financiero, ya que sus decisiones deben tomar en cuenta las medidas del Banco Central.

3. El ordenamiento del sistema financiero

La nueva legislación ha venido a esclarecer, la responsabilidad del Banco Central y de la Auditoría General de Entidades Financieras con respecto a la supervisión del sistema financiero. La legislación anterior no establecía esta obligación, como los tribunales de justicia lo indicaron oportunamente. A pesar de los esfuerzos de la antigua Auditoría General de Bancos, no fue posible que la legislación se promulgara antes de que los hechos se encargaran, sin contemplaciones, de poner orden en una parte del sistema financiero cuya supervisión no era responsabilidad de la AGB. En efecto, no pocas entidades financieras privadas

andaban, en la realidad, al garete; estas no fueron administradas debidamente y terminaron en la quiebra, lo cual ocasionó pérdidas cuantiosas a los ahorrantes quienes habrían podido tener sus fondos a buen recaudo en otras entidades financieras. Fue un proceso doloroso pero inevitable dado el vacío de la legislación vigente. Esta ha sido una importante lección de cómo la mayor libertad y flexibilidad en el sector financiero es indispensable para promover el crecimiento económico, pero este solo es posible si, en forma paralela y simultánea, se pone en marcha un programa amplio de supervisión prudencial, el cual en determinados casos, debe llegar al control y aun a la intervención. De no ser así, la mayor libertad se transforma rápidamente en libertinaje, con serios perjuicios para todos. Por esto, una de las reformar más significativas que experimenta el sector financiero en la actualidad es el proceso de cambio que está experimentando la AGEF. Se trata de sustituir enfoques antiguos de control por sistemas modernos de supervisión prudencial cuyos resultados sirvan a los intermediarios financieros para mejorar su funcionamiento, prever situaciones financieras comprometidas y buscar salida a las dificultades que se planteen. La AGEF es ya un elemento esencial para la buena marcha del sistema financiero, no solo como su guardián, si no también como su colaborador estrecho.

4. La diversificación del sistema financiero

En el sector financiero han proliferado nuevas empresas tales como los fondos de inversión, los OPAB, y las empresas financieras extranjeras ("panameñas"), dedicadas a diversas operaciones desde la captación de fondos de ahorro financiero, hasta la administración de las llamadas operaciones e confianza, como las de fideicomiso.

Esta multiplicación de entidades, de transacciones, y de títulos valores es muestra de un sector en pleno movimiento y crecimiento.

IV. LAS AREAS PRIORITARIAS

Los logros alcanzados son significativos. Sin embargo, el trabajo por delante es arduo y complejo. El camino es empinado y

está lleno de obstáculos por dos razones: por una parte, lo que aún queda por completar y hacer es mucho; por otra parte, nada de lo ya logrado puede darse por descontado, ya que todos los días aparece alguien que desearía echar marcha atrás. Así, cuidar los logros ya alcanzados y avanzar más en la consecución de nuevos objetivos son tareas que no permiten descansar y cerrar los ojos, sino que exigen mantenerlos bien abiertos de día y de noche, y trabajar con dedicación y tesón.

La siguiente es una revisión de algunas de las áreas prioritarias.

1. **Las facultades del Banco Central**

En algunos campos de acción, el Banco Central dispone de facultades y poderes excesivos lo cuales deberían ser reducidos o eliminados completamente, por ejemplo, los relacionados con su capacidad de endeudamiento en el exterior, imposición de tributos al país y emisión de dinero. El Banco Central podría cumplir mejor su cometido si dispusiera de menos poderes.

2. **La política del Banco Central**

Dos aspectos son de primordial importancia:

a) La integración de los sectores financiero formal e informal debe proseguir. Además, debe emprenderse la integración del sistema financiero nacional con el internacional. Para lo primero, es indispensable que el Banco Central use instrumentos de efecto indirecto y general. De esta manera, las medidas del Banco Central incidirán sobre todo el sector financiero. Para lo segundo, es necesario buscar una cautelosa y paulatina apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos.

b) Debe ponerse remedio a los desequilibrios globales de carácter macroeconómico, ya se trate de presiones inflacionarias que desalientan el ahorro y la tenencia de moneda nacional, o se trate de políticas que encarecen los costos de intermediación financiera, (como el establecimiento de los encajes cuando el Banco Central no paga una tasa de interés sobre estos recursos

inmovilizados) ya que ellos afectan el normal funcionamiento del sector financiero.

3. La legislación sobre el mercado de valores

Deberá modificar la legislación vigente con el propósito de propiciar la capitalización de las empresas y no su endeudamiento. Hoy en día el sistema impositivo discrimina en contra de la capitalización de las empresas (con impuestos a los dividendos) y alienta el financiamiento mediante el aumento de pasivos (los gastos financieros son deducibles del impuesto sobre la renta). Esta situación habrá de modificarse para fortalecer las cuentas patrimoniales de las empresas y mejorar así la relación entre el patrimonio y los pasivos. Así, el mercado accionario florecería y llegaría a ser una de las vías más expeditas para mejorar la situación financiera de las empresas.

Igualmente, sería necesario legislar a fin de dar la debida protección a los accionistas minoritarios y poder canalizar el ahorro, mediano y pequeño, hacia la compra de acciones.

4. La supervisión prudencial

Es necesario repetirlo una y otra vez, quizás hasta el cansancio: la mayor libertad y flexibilidad en el sector financiero debe ir simultánea y paralelamente acompañada de procedimientos idóneos para asegurar una supervisión prudencial y adecuada del sistema financiero. Se trata de prevenir antes que curar. De ahí el adjetivo prudencial: evitar que una escoriación se transforme en infección y una infección en gangrena. La AGEF deberá ayudar, convencer y, si es del caso, forzar a los intermediarios financieros a hacer las cosas cada día mejor, para proteger los intereses del público en general que ha depositado su dinero, de los inversionistas que han colocado su capital y del sistema financiero, en el que el "efecto dominó" puede darse con relativa facilidad. La AGEF debe actuar sin contemplaciones, con el pleno apoyo del Banco Central, para resolver de cuajo situaciones que ponen en entredicho la viabilidad de los intermediarios financieros y, por ende, del sistema financiero en su conjunto. Las reglas de oro han de ser: "Más vale prevenir que curar" y "No dejar para mañana lo que puede hacerse hoy."

5. El mejoramiento de los servicios

El desarrollo económico sostenido del país requiere que el sistema financiero crezca adecuada y aceleradamente; de lo contrario, el retraso de este sector representaría un serio obstáculo para el crecimiento de la economía nacional. Todas las ramas de la producción de bienes y servicios y todos los agentes económicos (consumidores, productores, ahorrantes e inversionistas) necesitan servicios financieros ágiles, eficientes, en constante diversificación y suministrados al precio más reducido posible. Este es un reto permanente que debe enfrentar el sistema financiero y al cual debe responder satisfactoriamente.

El paso más importante que debe darse en este ámbito es el mejoramiento de la calidad de un servicio financiero esencial como es el de las cuentas corrientes. Las cuentas corrientes, desde el punto de vista del público en general, es el servicio bancario por excelencia; es, quizás, el principal. Son muchas las personas que tienen cuentas corrientes bancarias, en vista de los múltiples servicios que rinden. Ofrecen seguridad (evitan tener que guardar el dinero "debajo del colchón") y comodidad (pueden girarse cheques, hacerse transferencias, y efectuarse pagos). En fin, la cuenta corriente permite el funcionamiento eficiente de la economía monetaria moderna. Como es sabido, el invento de la moneda permitió un gran avance, ya que la economía de subsistencia y la economía de trueque son harto ineficientes, cuando se les compara con la economía monetaria. Por ello, para el Estado es de gran importancia promover la economía monetaria de manera que la mayor parte de las transacciones comerciales y financieras se lleven a cabo mediante el uso de la moneda como medio de cambio. El funcionamiento de la economía monetaria representa, por así decir, casi una especie de servicio público. Por ello es tan importante que la administración de las cuentas corrientes sea un servicio de alta calidad y bajo costo, para lo cual es necesario que su suministro sea altamente competitivo.

La idea básica para alcanzar este objetivo consistiría en permitir la participación de entidades financieras públicas y privadas en la administración de las cuentas corrientes del público, siempre que las entidades que administren dichas cuentas no puedan utilizar los fondos captados para hacer operaciones cre-

diticias. De esta manera, se salvaguardaría el principio básico de la nacionalización bancaria de acuerdo con el cual los depósitos del público no deben ser usados por entidades financieras privadas con fines lucrativos. Este propósito se lograría con el establecimiento de un encaje del ciento por ciento sobre las cuentas corrientes; así no habría ni creación ni destrucción de dinero, ni tampoco multiplicador bancario. La entidad que se dedique a administrar cuentas corrientes no tendría funciones de crédito ni asumiría riesgos financieros, sino que únicamente suministraría servicios. Además de ofrecerse al público el servicio de cuentas corrientes (depósitos, cambio de cheques, transferencias) también se ofrecerían otros tales como pagos diversos (electricidad, agua, etc.), deducciones, retenciones y alquiler de cajas de seguridad. Serían así entidades especializadas en el suministro de servicios y no en la concesión de crédito. Estarían, obviamente, supervisadas y controladas por el Banco Central y la AGEF, al igual que otras entidades financieras. Sus ingresos provendrían de los cobros que harían a sus clientes y de las comisiones que obtendrían del Gobierno (recaudación de impuestos) y del Banco Central (administración de cuentas corrientes). Velar por que los servicios indispensables para el buen funcionamiento de la economía monetaria, como el servicio de cuentas corrientes, lleguen satisfactoriamente a la población del país, es una responsabilidad del Estado a cargo del Banco Central. Así, el Instituto Emisor intervendría en la fijación del precio que se cobre, ya sea al público directamente o al Banco Central, por el suministro del servicio de cuentas corrientes. De acuerdo con las condiciones imperantes en los diferentes lugares del país, el Banco Central utilizaría diferentes procedimientos para determinar ese precio, desde la simple fijación administrativa, hasta la subasta entre entidades competidoras. Podrían existir así diferentes precios en diferentes lugares del país de la misma manera que se permite a las empresas privadas de transporte remunerado de personas cobrar diferentes tarifas en las diferentes rutas del país, de acuerdo con las circunstancias que se den en cada una de ellas. De esta manera, el sistema financiero podría ofrecer a la población más y mejores servicios a costos razonables, gracias a una sana competencia supervisada por el Banco Central y la AGEF, todo ello salvaguardando, a la vez, el principio esencial

de la nacionalización bancaria. El sistema financiero contaría así con dos tipos de entidades: unas dedicadas al suministro de servicios financieros, y otras concentradas principalmente en la concesión de crédito. Un punto que amerita estudiarse con mayor detenimiento es si estas dos funciones (suministro de servicios y concesión de crédito) siempre deben estar separadas o, si, dadas ciertas condiciones, podrían cohabitar bajo un mismo techo, claro está, manteniéndose siempre incólume la disposición concerniente al encaje del ciento por ciento sobre las cuentas corrientes.

El Banco Central, por su parte, mantendrá, como hoy en día, la responsabilidad de vigilar por la adecuada liquidez de la economía. Para cumplir con este propósito, regulará -algunas veces aumentará, otras disminuirá- la cantidad de medios de pago en el público, en consonancia con el comportamiento de la producción nacional, el monto de las reservas monetarias internacionales y el nivel de precios. Los procedimientos que el Banco Central tiene a su disposición para lograr este fin son bien conocidos: las operaciones de mercado abierto, el redescuento y otros préstamos a los bancos, los encajes y las tasas de interés. Sin embargo, lo más importante es reiterar, que la capacidad de préstamo de una entidad financiera privada dedicada al suministro de servicios no dependerá, bajo ninguna circunstancia de los recursos que recaude por concepto de cuentas corrientes, debido al encaje del ciento por ciento que existiría sobre estos fondos.[1]

6. El mejoramiento en el uso de los recursos financieros

Así como la diversidad, la calidad y el costo de los servicios revisten gran importancia para el funcionamiento del sector fi-

1. Una vez introducidas las modificaciones legales del caso, el Banco Central podría seguir uno de dos caminos : (i) si echa marcha atrás en su política crediticia, ofrecer préstamos a los bancos para proyectos, sectores o actividades específicos en condiciones financieras también específicas o (ii) si continua con la política creditica actual, subastar, cada semana, por ejemplo, fondos al mejor postor, cuidando, eso sí de eliminar de las ofertas aquellos bancos que ofrezcan una tasa de interés fuera de las condiciones de mercado (por ejemplo, un determinado porcentaje por encima del porcentaje promedio ofrecido por todos los bancos). Los bancos cuya función principal sea la de hacer préstamos, podrían así captar fondos ya en el mercado financiero (venta de sus propios títulos), ya en el Banco Central, cuando éste así lo disponga (subastas).

nanciero, así también el uso y la asignación que los intermediarios financieros hagan de los recursos tienen una gran trascendencia para el desarrollo económico del país. Este depende, en efecto, en buena parte, del destino que se dé al crédito y de la eficiencia con que sea utilizado por quienes lo reciban. Es necesario que los recursos escasos de crédito se canalicen a aquellas empresas capaces de innovar, de mejorar la productividad, de aumentar la producción, de participar activamente en el esfuerzo exportador, gracias al uso adecuado que den a la tierra, al trabajo, a la capacidad empresarial y al capital disponibles. Para poder lograr este objetivo es indispensable que los bancos canalicen sus recursos a las actividades que mayor cantidad de crédito saludable demanden, y utilicen, en términos generales, la tasa de interés como instrumento para evitar el exceso de demanda crediticia. Esto, como se indicó, es en términos generales, ya que el banco ha de velar no solo por obtener un buen ingreso de sus colocaciones, sino también por la seguridad de sus activos.

Canalizar la mayoría de los recursos crediticios conforme a las señales y guías que suministre el mercado, contrariamente a lo que sucede hoy en día, permitirá, en términos generales, un uso mejor de esos escasos recursos y de los factores de la producción con que cuenta el país. Sin embargo, a la vez, se plantea la interrogante de cómo financiar ciertos programas de desarrollo económico y social que no atraerían suficientemente a los banqueros. Estos programas que en todo han de ser reducidos y transitorios como es sabido, son de diversa naturaleza: i) desarrollar alguna zona geográfica o comarca específica; ii) fomentar alguna actividad agropecuaria, industrial o de algún otro sector productivo para la exportación o el abastecimiento del mercado local; iii) proteger algún grupo de productores que, por alguna razón –tamaño, grado cultural, situación patrimonial, etc.–, se considera merece recibir subsidios (tasas de interés, plazos, garantías, asistencia técnica, etc.); iv) ayudar a algunos grupos víctimas de percances, naturales o de otra índole. Se dice que la banca estatal no puede cerrar los ojos ante estas situaciones de excepción. La pregunta no es tanto quién paga la cuenta, pues de alguna manera, directa o indirecta, la comunidad como un todo la pagará. Los problemas son otros más sutiles, pero no menos importantes. ¿Quién decide a quién se subsidia, en cuánto

y durante cuánto tiempo?. Esta decisión no debería ser responsabilidad de los bancos estatales, sino de la Asamblea Legislativa. En efecto, cuando un banco estatal decide subsidiar la tasa de interés a un grupo de clientes, lo que hace en esencia es donar fondos públicos. Esos fondos si el banco no los diera a ese grupo, irían, en buena proporción, a las arcas del Ministerio de Hacienda, y éste tendría que presupuestarlos, y la Asamblea Legislativa decidir si en vez de que esos fondos vayan a parar a manos del mencionado grupo se destinen a un centro de salud, de educación o a la construcción de un camino vecinal. ¿Por qué esta decisión –el control del gasto público es la esencia de la democracia– debería ser tomada por el banco comercial y no por la Asamblea Legislativa?. Ahora bien, si los organismos políticos, como el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, desean que los bancos lleven a cabo programas, cuya ejecución ocasionará pérdidas, entonces sería indispensable adecuar los fondos necesarios para que no incurran en esas pérdidas. Ya se ha avanzado en esta dirección cuando, desde hace tres años, se incluyó en el presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería una partida para permitir a los bancos comerciales del Estado resarcirse, al menos parcialmente, del costo del programa de crédito rural al pequeño productor agropecuario. Este paso, dado quedamente, es de una gran trascendencia. Apunta en la dirección correcta y abre el camino adecuado para la toma de decisiones políticas, de manera transparente, en el proceso de la concesión de subsidios.

La comunidad siempre asignará cierta proporción de los recursos de crédito sin apegarse y sin seguir las indicaciones y señales del mercado. Esto se debe a razones político-sociales o a las imperfecciones del mercado o a la existencia de economías externas, pero no es aconsejable continuar con la situación existente en la actualidad en que el mayor porcentaje se utiliza de esta manera. Esto ha venido cambiando en los últimos años, pero debe cambiar aún más en el futuro inmediato.

Lo anterior no se debe a la falta de esfuerzo o de competencia de quienes tienen en sus manos la responsabilidad de administrar los bancos comerciales del Estado. ¡No! Me consta, por haber convivido con gerentes y subgerentes durante este último lustro, la dedicación y el tesón que han puesto y el trabajo duro que

han realizado para mejorar sus respectivas instituciones. Es más, todavía puede avanzarse para lograr una mayor descentralización, activar aún más el cobro de la cartera y mejorar la coordinación de ciertas actividades entre los cuatro bancos comerciales del Estado (cajeros automáticos, tesorerías regionales, oficinas conjuntas). Pero, realmente, el problema no es ese. El frío no está en las cobijas.

Hay tres tipos de problemas que aquejan seriamente y entorpecen en mucho la labor de los bancos comerciales del Estado, a saber:

a) Los bancos han llegado a ser botín o pila de agua bendita de importantes grupos sociales del país:

- Grupos de empresarios han encontrado cómodo no pagar sus deudas a los bancos estatales, aunque están al día con las que tienen en los bancos privados; estos grupos buscan con denuedo todo tipo de excusas y ejercen presiones de muy variada naturaleza para obtener prórrogas, adecuaciones, readecuaciones, etc., todo con el propósito de privatizar las ganancias y socializar las pérdidas. Se ha llegado a incumplir el pago del principal de la deuda, aun cuando no haya habido pérdidas, con la consiguiente descapitalización de los bancos estatales. ¡Se ha creado un mecanismo regresivo de distribución del ingreso y de la riqueza, por cuanto no son los más pobres, precisamente, los beneficiados!
- Políticos hay que ejercen su influencia en los bancos comerciales del Estado de muy diferentes maneras: colocando amigos en las juntas directivas, recomendando amigos para obtener préstamos, destinando fondos, mediante operaciones trianguladas, a las campañas políticas, favoreciendo y fomentando el clientelismo político con adecuaciones y readecuaciones a favor de ciertos grupos de productores.
- Los sindicatos han encontrado en su respectivo banco el "modus vivendi". Se trata de obtener las remuneraciones más elevadas posibles, así como otras condiciones laborales, manteniendo el acceso al banco lo más restringido posible para el personal que venga de afuera.

b) Los bancos del Estado, al no tener ni poder tener como objetivo maximizar utilidades, enfrentan el serio problema de cómo evaluar su trabajo. No existen, ni pueden existir, sistemas de incentivos al personal basados en los resultados obtenidos, tal como se hace en las empresas privadas. Tampoco pueden establecerse las responsabilidades claramente, ya que no hay razón para asumir el riesgo que conlleva la responsabilidad. ¿Por qué apurarse? ¿Por qué ser eficiente? ¿Por qué no diluir la responsabilidad o pasarla a otro? ¿Qué se gana con un esfuerzo adicional, con una productividad mayor? ¿El mismo sueldo al final de la semana? Así, mientras no existan sistema de incentivos y de penas de acuerdo con los resultados logrados y mientras no haya una rendición de cuentas ("accountability"), no hay posibilidad de asegurar la eficiencia y de promover la innovación. Esto sucede así, tanto en las empresas privadas como en las entidades públicas.

c) La naturaleza pública de las entidades bancarias estatales impone ciertas limitaciones operativas. Así, por ejemplo, las solicitudes de crédito han de atenderse en estricto orden cronológico. No puede darse un tratamiento discriminatorio a los clientes, ofreciendo a algunos de ellos ciertos servicios a un determinado precio, y a otros esos mismos servicios a un precio diferente, o bien otorgando créditos a diferentes tasas de interés dentro de la misma actividad. Esto sucede cuando la banca moderna, precisamente, trata al cliente como un todo, ofreciéndole un "paquete" de servicios en que lo importante es atraerlo mediante un tratamiento discriminatorio. Un banco estatal, como entidad pública, no puede tener esta flexibilidad, ya que se abriría el camino a la arbitrariedad, cuando no a la corrupción.

A la luz de lo indicado en los tres párrafos anteriores se percibe con claridad que el mal no reside en personas, en procedimientos o en reglamentos. Las juntas directivas y las gerencias pueden muy poco en estas circunstancias. El problema es mucho más profundo porque se trata más bien del enfoque, del sistema. Forma parte de la naturaleza misma de las cosas. En estas condiciones, es poco menos que imposible para los bancos cumplir su cometido. Difícilmente pueden ser un factor positivo para el

fomento y el impulso de la economía nacional como se desearía que lo fueran.

A lo anterior habría de añadirse la interferencia que los bancos comerciales del Estado ejercen en las labores del Banco Central. Esto se debe a dos elementos. De una parte, su tamaño les da un peso relativo muy grande en el sistema financiero, en el cual ejercen un poder oligopolístico, y, de otra, disponen de un marcado poder político derivado del acceso directo que tradicionalmente han tenido a la Casa Presidencial y de los importantes favores que no pocos políticos les deben. Esto permite a los bancos comerciales del Estado ejercer presiones –directas e indirectas– que obstaculizan las tareas del Banco Central.

Así, los bancos comerciales del Estado presentan tres problemas principales:

- Han sido utilizados como instrumentos por cierto grupos de poder (empresariales, políticos y sindicales) para obtener beneficios y satisfacer intereses específicos de grupos de presión.
- No pueden establecer un sistema satisfactorio de incentivos y retribuciones, ni de penas; tampoco existe un procedimiento para responder y rendir cuentas ("accountability") ante los organismos políticos u organismos especialmente creados para este propósito, con base en los resultados obtenidos.
- Su tamaño y poder interfieren las labores del Banco Central.

Las consecuencias que se siguen son fáciles de percibir:

- entrelazamiento peligroso entre el poder económico y el poder político;

1. Poner al descubierto los problemas serios que aquejan a los bancos estatales del Estado y la imposibilidad de resolverlos con algunos parches, no significa emitir juicio sobre la decisión de nacionalizar la banca que se tomó en el año de 1948. En efecto, esa decisión puede explicarse dada la vinculación inconveniente que se había desarrollado entre el poder económico, alrededor de los bancos comerciales privados, y el poder político. Ayer fue necesario romper esa concentración de poder, tanto como lo es hoy. Así, la esencia del argumento para nacionalizar los bancos comerciales privados en 1948, es la misma que hoy existe para trasladar a otras manos, los bancos que en aquella oportunidad compró el Estado.

- falta de eficiencia e innovación que se refleja en la calidad de los servicios suministrados y en la asignación del crédito;
- interferencia en las tareas del Banco Central.

Ahora bien, ninguno de los problemas señalados y sus respectivas consecuencias puede curarse con parches o sinapismos; no es así como se resolverá este síndrome.

El Estado y el país deben pensar en forma pausada, sin excesos hepáticos que a nada conducen, si no ha llegado ya el momento de considerar seriamente trasladar tres de los cuatro bancos comerciales, ya sea a las organizaciones de cooperativas, al movimiento solidarista o a los sindicatos de los mismos bancos. El Estado quedaría como propietario del Banco Nacional, cuyo capital se reforzaría con el producto del traspaso de los otros tres. El Banco Nacional, desde su fundación como Banco Internacional, en visionaria decisión de don Alfredo González Flores, ha sido el banco comercial del Estado. Este banco ya ha dado muestras de gran capacidad institucional. No solo en su seno se forjaron muchas instituciones públicas, como el Banco Central, sino también fue capaz, en los años 30 y 40, de establecer el mejor sistema de crédito al pequeño agricultor de América Latina. Y esto, en una época en que los bancos privados en Costa Rica recibían depósitos en cuenta corriente del público.

Al Estado le interesa mantener la propiedad de un banco grande como el Nacional por varios motivos: (i) promover la competencia y velar porque ella sea adecuada en el sistema financiero, (ii) fomentar nuevos servicios al público, (iii) representar los intereses financieros del Estado costarricense en el exterior (BICSA) y (iv) llevar a cabo determinados programas de fomento de la producción que requieran subsidios que el Gobierno incluiría en el presupuesto de la república a favor del Banco Nacional. Este banco comercial estatal no estaría exento de las dificultades señaladas más arriba, pero el problema se reduciría en sus dimensiones y se localizaría en una sola institución. Los costos y los riesgos serían así más llevaderos para el país.

De procederse de esta manera, estaríase dando un paso muy significativo para fortalecer el proceso de lo que se ha dado en llamar la "democratización" de la propiedad, al traspasarse importantes empresas estatales a organizaciones sociales de base,

como los sindicatos, las cooperativas y las asociaciones solidaristas. Se lograría una distribución de la riqueza nacional en favor de dichas organizaciones sociales de base, no con actitudes retóricas, sino con hechos concretos. El principio de subsidiariedad, columna del pensamiento político contemporáneo, se aplicaría a cabalidad.

V. REFLEXION FINAL

No cabe duda de que algunas de las ideas aquí expuestas pueden quitar el sueño a más de uno. Y es de esperarse. No pocos grupos sociales –de políticos, de sindicalistas, de empresarios– se encuentran bien asidos a alguna de las cuatro ubres de los bancos comerciales del Estado. Con ideas como las aquí apuntadas, su cómoda posición se verá perturbada. Esto desencadenará su enojo violento. Habrá censuras, acusaciones y recriminaciones. Pero todo ello tiene mucho de espantapájaros. ¡No puede taparse el sol con un dedo! Hay que ver las cosas con calma y tranquilidad:

¿Necesita realmente el Estado cuatro bancos comerciales? Si se traspasaran tres bancos estatales a organizaciones sociales de base, ¿se estaría ejercitando el principio de subsidiariedad? ¿No estaría acaso mejor el país, como un todo, a pesar de las dificultades que algunos grupos sociales (sindicatos, empresarios, políticos) tendrían que enfrentar? ¿Pero es que acaso los intereses espurios de los grupos de presión habrían de prevalecer sobre los intereses generales, con frecuencia denominados como el bien común?

Solo el cambio y la innovación permitirán el progreso. Que existe posibilidad de equivocarse, claro está; todos los días. Solo quien no camina puede estar seguro de no caer. Pero, precisamente, lo que se desea es caminar, avanzar, a sabiendas de que alguna caída habrá. No caminar por miedo a caer es propiciar el inmovilismo irreparable. No actuar para evitar incomodidades es igualmente irresponsable. El fetichismo y la ideología no conducen ni al progreso ni a nada positivo. Gritar: ¡muera la inteligencia!, como antaño, no sirve de nada, porque ¡las personas pasan, pero las ideas perduran!

Sigamos la máxima de los futbolistas de verdad: búsquese la bola, no la pierna. Es decir, despotríquese, si se quiere contra, las ideas, pero respétese a la persona.

BIBLIOGRAFIA

Rodrigo Bolaños Z. **El costo del capital, la inflación y la política impositiva: El caso de Costa Rica.** Marzo 1990. San José, mim.

Víctor H. Céspedes, Claudio González, Ronulfo Jiménez, **Costa Rica frente a la crisis, Políticas y Resultados,** Academia de Centroamérica, 1990.

Félix Delgado, **La Modernización del Sistema Financiero y la Nueva Regulación,** Seminario sobre el Sistema Financiero Costarricense. Abril 1990. San José, mim.

Alfredo González Flores, **La Crisis Económica de Costa Rica,** Imprenta Trejos Hnos., 1936.

Eduardo Lizano, Reflexiones sobre la banca nacionalizada, en la obra del autor **Desde el Banco Central,** Academia de Centroamérica, Estudios No. 4, 1987, p.181-189.

Eduardo Lizano, Notas complementarias (sobre banca privada), en la obra del autor **Comentarios sobre Economía Nacional,** Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Economía y Estadística No. 35, 1971, p. 89-113.

Joan M. Nelson and al., Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, U. S. - **Third World Policy Perspectives,** No. 12, Overseas Development Council, 1989.

Henry C. Simons, A Positive Program for Laissez Faire Some Proposals for a Liberal Economic Policy, **Public Policy Pamphlet,** No. 15, 1934. Reimpreso en la obra del autor Economic Policy for a Free Society, Univ. Chicago Press, 1948, p. 40-77.

John Williamson, The Progress of Policy Reform in Latin America, Institute for International Economics, **Policy Analysis in International Economics,** No. 28, 1990.