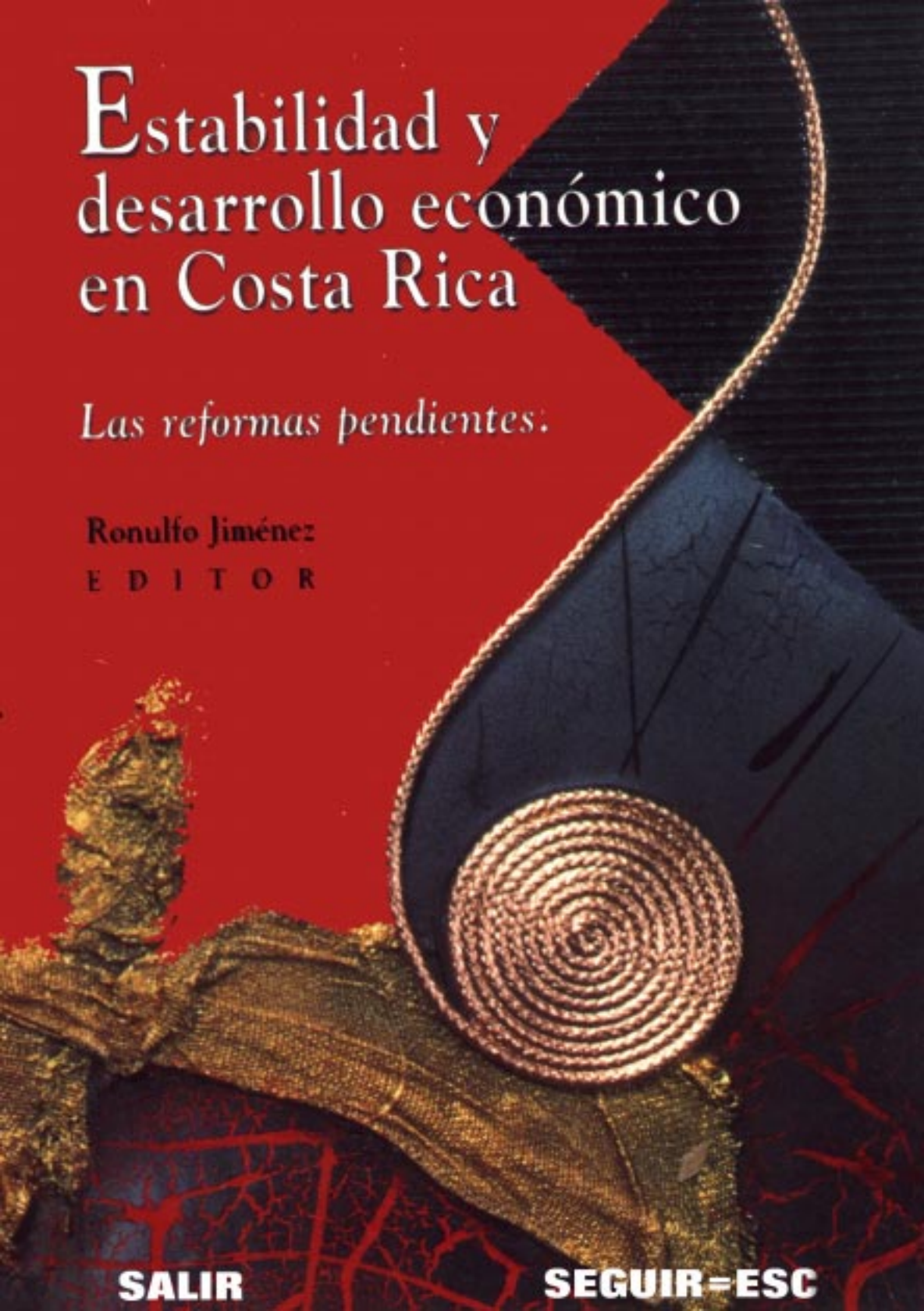
Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica

Las reformas pendientes.

Ronulfo Jiménez
EDITOR



SALIR SEGUIR=ESC

ESTABILIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO EN COSTA RICA.

Las reformas pendientes

Ronulfo Jiménez
EDITOR

CINDE
IDE-Banco Mundial
academia DE CENTROAMERICA
PHILIP MORRIS
PHILIP MORRIS

338.97286
E92e Estabilidad y desarrollo ecómico en Costa Rica. Las reformas pendientes / [editado por] Ronulfo Jiménez. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 1998. 672 p. : cuadros ; 24 cm.

Presenta los trabajos expuestos en el Seminario "Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica", celebrado los días 23-25 de abril de 1998.

ISBN 9977-21-031-4

1. DESARROLLO ECONÓMICO - COSTA RICA. 2. POLÍTICA MACROECONÓMICA - COSTA RICA. 3. DEUDA PÚBLICA - COSTA RICA. I. Hausmann , Ricardo. II. Stiglitz, Joseph. III. Mesalles, Luis. IV. Céspedes, Víctor Hugo. V. Monge, Ricardo. VI. Echandi, Ricardo. VII. Robles, Edgar. VIII. Delgado, Félix. IX. Piza, Rodolfo. X. Thomas, Vinod. XI. Jiménez Rodríguez, Ronulfo. XII. Academia de Centroamérica. XIII. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Arq. Guillermo Cháves Hernández

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 1998

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100 Tibás
San José, Costa Rica

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito de la Academia de Centroamérica.

PRESENTACIÓN

Este libro se enmarca en la tradición de la Academia de Centroamérica de publicar anualmente un informe de la economía del país, en donde se estudia la situación macroeconómica y se discuten los temas económicos de largo plazo. En esta oportunidad, este libro presenta los trabajos expuestos en el seminario "Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes", celebrado los días 23, 24 y 25 de abril de 1998.

Hace ocho años la Academia de Centroamérica realizó un seminario similar, cuyos resultados se presentaron en el libro "Políticas económicas en Costa Rica". El contraste de ambos eventos muestra cómo ha evolucionado la discusión de las políticas económicas en Costa Rica. La agenda económica ahora es más amplia, incluye más temas, mayor profundidad y mayor énfasis de la relación de los temas económicos con aspectos sociales, ambientales y políticos.

Este libro se inicia con las exposiciones de Ricardo Hausmann y de Joseph Stiglitz, los cuales plantean el contexto internacional de las reformas económicas. Ricardo Hausmann hace un contraste entre la reforma económica costarricense y la reforma de los países latinoamericanos.

Posteriormente, Luis Mesalles estudia la situación macroeconómica reciente; Thelmo Vargas profundiza sobre la reforma fiscal y Víctor Hugo Céspedes establece las relaciones entre crecimiento económico y condiciones sociales. Como temas fundamenta-

les del crecimiento económico, Ricardo Monge analiza la apertura de la economía; Ricardo Echandi plantea la situación de la infraestructura; Edgar Robles trata el tema de la productividad; Félix Delgado estudia la reforma financiera; Rodolfo Piza el tema de gobernabilidad y Vinod Thomas profundiza sobre el desarrollo sostenible. En todos estos temas se realiza un diagnóstico y se hace un recuento de la agenda de reformas pendientes.

Finalmente, Ronulfo Jiménez plantea en forma global los elementos pendientes de la reforma económica en Costa Rica. El Presidente Electo en ese momento, Dr. Miguel Angel Rodríguez, hizo en la clausura del seminario un recuento de los nuevos elementos que se han incorporado en la agenda económica y planteó la necesidad de entrar en un proceso de concertación de la reforma económica como parte de la búsqueda de una visión compartida del futuro.

Con la organización del seminario y la presentación de este libro, la Academia de Centroamérica espera hacer un aporte en el debate sobre la reforma económica en Costa Rica. En esta tarea la Academia de Centroamérica contó con el patrocinio de CINDE (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo), Philip Morris, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y el Programa Jóvenes Economistas de la misma Academia de Centroamérica.

Nuestro profundo agradecimiento a los expositores, a los comentaristas y a todas las personas que participaron en el seminario. También nuestro agradecimiento a Edna Camacho por el diseño y conducción del seminario, a Laura Cortés encargada del apoyo logístico y a Walter Flores por su invaluable contribución en la etapa de edición. Como siempre nuestro agradecimiento a don Eduardo Lizano Fait y a don Claudio González Vega por su consejo en la organización del seminario.

ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA
2 de agosto de 1998

INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de los cincuentas el país inició un importante proceso de cambio en el sistema económico y financiero. Dentro de ese proceso sobresalen algunas medidas, tales como la apertura comercial, la apertura financiera que culminó con una liberalización completa y total de la cuenta de capital, la introducción de reformas en el sector financiero y la desregularización económica en relación con el control de precios y la fijación de salarios. Costa Rica avanzó bastante en lo que hoy se denomina como la primera generación de la Reforma.

Costa Rica se comprometió con el cambio del modelo por razones bien conocidas. Una economía tan pequeña como la de nuestro país necesita una mayor inserción en los mercados internacionales, el mercado local (y aún el mercado centroamericano), es muy pequeño. No ofrece buenas perspectivas para el crecimiento y el desarrollo en el mediano plazo.

El modelo anterior, el llamado modelo de sustitución de importaciones se agotó, sobre todo después del segundo shock petrolero. Se pusieron en evidencia deficiencias muy importantes de ese modelo. Por otro lado, durante dos décadas, se construyó un Estado muy grande –hipertrofiado–. El participaba en casi todas las actividades de la vida económica y frecuentemente la ineficiencia llegó a ser muy marcada. Se llegó así a considerar imprescindible realizar dos tareas: primera, cambiar el modelo de sustitución de importaciones y segundo, proceder a la modernización del Estado.

Los resultados logrados en Costa Rica son satisfactorios. Esta es una afirmación provocadora, hay personas que no la comparten. Sin embargo, las metas alcanzadas son significativas. El temor de que los empresarios no percibieran las nuevas oportunidades y fueran incapaces de enfrentar los nuevos retos del modelo de liberalización económica y la apertura comercial, resultó infundado. Los empresarios rápidamente se hicieron cargo de la situación y el crecimiento económico del país entre 1985 y 1994, así lo evidenció. Si se leen con atención las estadísticas, sobre todo las de comercio exterior, podrá constatarse que la diversificación de las exportaciones, la incorporación de nuevos productos agrícolas e industriales, testifican que los empresarios percibieron las oportunidades y las aprovecharon. Por supuesto, no fue un camino fácil para ellos. Hubo necesidad de reconvertir muchas empresas y lo realizaron sin el apoyo de las autoridades públicas, en otras palabras, sin la existencia de un programa público específico de reconversión.

La creencia de que los empresarios no podrían competir con los productos provenientes del extranjero y de que, por lo tanto, el modelo provocaría la quiebra de un sinnúmero de empresas nacionales, incapaces de competir con las mercancías favorecidas por la disminución de los aranceles de aduana, tampoco fue correcta. No ocurrió ninguna quiebra sistemática en ninguno de los sectores de la economía, ni en el agrícola ni en el de manufacturas, ni en el sector de transportes ni en el financiero.

De la misma manera, tampoco han existido hechos para validar el temor de que el nuevo modelo perjudicaría en forma severa, a los trabajadores. Las tasas de empleo, por el contrario, crecieron rápidamente. Las tasas de desempleo de alrededor del 9 por ciento en 1982, disminuyeron al 3 ó 4 por ciento al comienzo de la década de los noventas. Esto a pesar del crecimiento de la población económicamente activa y de la elevada migración de trabajadores de Nicaragua. El empleo creció rápidamente y los salarios reales no decayeron. Es más, los salarios reales en el sector privado en 1986 ya habían alcanzado los niveles del período anterior de la crisis. La participación de los salarios en el Pro-

ducto Interno Bruto no ha disminuido, al contrario ha tenido una leve mejoría. Así, los trabajadores no han visto empeorar su situación, sino la han mejorado.

Existía, asimismo, el temor de que la distribución del ingreso empeoraría. Esto tampoco ocurrió. Los diferentes estudios realizados por investigadores costarricenses,[1] así como las investigaciones efectuadas en el extranjero,[2] coinciden en afirmar que la distribución del ingreso no desmejoró desde 1984 hasta la fecha. Ni la curva de Lorenz, ni los coeficientes de Gini, han empeorado.

Se dijo que el nuevo modelo obligaría a una restricción importante del gasto público y que los gastos sociales disminuirían en forma directa, todo lo cual repercutiría negativamente en los indicadores sociales correspondientes. Pues bien, de nuevo aquí, cuando se examina el comportamiento de los indicadores sociales de Costa Rica, no se nota ninguna evolución negativa importante y cuando se toman las publicaciones internacionales la posición positiva de nuestro país sigue siendo relevante y destacada.

Pero el proceso de ajuste –el cambio de modelo– ha entrado en un período de relativo fatiga. El ímpetu inicial se ha perdido, las dificultades para aplicar el nuevo modelo han sido mucho más grandes de lo previsto. Cuando se comenzó, a mediados de la década de los ochentas, se creía que un quinquenio sería suficiente para alcanzar avances significativos y que el grueso de las medidas del nuevo modelo habrían sido tomadas en ese período. Sin embargo, no sucedió así.

La oposición social y política al nuevo modelo fue mucho mayor de lo que en un principio se creyó. Han existido grupos empresariales, a la espera de la oportunidad, para echar marcha atrás en el proceso de apertura y volver a restablecer mecanismos proteccionistas. Algunos de esos intentos los hemos visto en años

1. Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez, 1995. *La pobreza en Costa Rica. Concepto, medición, evolución.* Estudios 11. Academia de Centroamérica.
2. Morley Samuel y Carola Alvarez, 1992. Poverty and adjustment in Costa Rica. Draft Working Paper Inter-American Bank.

recientes. Grupos de funcionarios públicos se mantienen aferrados a sus privilegios y han resultado férreos opositores al proceso de cambio, lo cual dificultó la modernización del Estado. Varios grupos políticos han tenido en la mira a su clientela electoral, lo cual origina un enfoque de corto plazo, fundamentalmente basado en cálculos electorales. Estos grupos no han sido capaces, en consecuencia, de plantear una visión de mediano plazo en relación al cambio del modelo de organización económica.

Todo lo anterior ha generado una tenaz oposición al cambio. Los grupos mencionados arriba han colocado todo tipo de obstáculos, con el fin de dificultar la consolidación del nuevo modelo. Se ha producido, en consecuencia, una superposición de ambos modelos. Existen todavía elementos importantes del viejo modelo cohabitando con elementos del nuevo. El viejo no termina de morir y el nuevo no termina de nacer. Esto dificulta determinar los efectos y las relaciones causales de un conjunto de medidas del nuevo modelo, pero cuya aplicación ha sido tan solo parcial. En tales condiciones, los efectos de las medidas correspondientes al nuevo modelo resultan difícilmente de determinar y equilatar.

En la sociedad costarricense, para seguir adelante, para ejecutar la segunda generación de reformas, debe plantearse la discusión en torno a la cuestión de si existe èl apoyo político y social para seguir adelante o no. Si la respuesta es favorable, entonces conviene preguntar ¿en cuáles sectores conviene poner énfasis? y ¿con qué rapidez proceder?

Se ha logrado mucho sin duda, pero queda aún un largo y arduo camino por recorrer. Si el país no logra tasas de crecimiento real de al menos 6 por ciento, de manera sostenida, entonces será muy difícil resolver los principales problemas sociales y mejorar el nivel y la calidad de vida de la población. Este es el reto que el país tiene entre manos.

En 1990 la Academia de Centroamérica organizó un seminario para examinar la evolución de la política económica en los años de 1985 a 1990. Claudio González Vega y Edna Camacho tuvieron la responsabilidad de ese seminario. Hoy, ocho años des-

pués, la Academia considera llegado el momento de mirar hacia adelante para descubrir los obstáculos y las oportunidades.

Se han preparado varios documentos por parte de investigadores costarricenses. Se han invitado a distinguidos amigos del exterior, a fin de aprovechar sus experiencias e ideas. Esto será, sin duda, muy útil para nosotros. Aspiramos a que sigan considerando la sociedad costarricense como un caso que vale la pena investigar y estudiar.

El propósito principal de este seminario es mirar hacia adelante. Nos interesan, sobre todo, dos asuntos: las interrelaciones entre los diferentes temas, esto es, la visión integral, global y la capacidad de generar el planteamiento de diversos puntos de vista. En la Academia sabemos bien que cada uno de los temas analizados pudo haber sido objeto de un seminario. No se ha pretendido profundizar en cada uno de ellos, sino más bien poner en evidencia las interrelaciones entre ellos y entre los diferentes sectores de la economía.

Sin duda, es importante la evaluación y el análisis retrospectivo, pero en ésta oportunidad –como se dijo– interesa más ser provocadores. Se quieren discutir propuestas y soluciones. No se busca lograr acuerdos en tres días, sino más bien colocar sobre la mesa del debate nacional, ideas y sugerencias. Esto es indispensable para el desarrollo económico y social de Costa Rica en los próximos años.

Eduardo Lizano Fait

CONTENIDO

Presentación VII

Introducción IX

Sesión 1

AVANCES PARCIALES Y ESTANCAMIENTOS
EN EL PROCESO DE REFORMA ESTRUCTURAL COSTARRICENSE

Ricardo Hausmann 3

1. Motivos de orgullo 3
2. Crecimiento modesto 4
3. Reformas estructurales incompletas 5
4. La lenta expansión del capital humano 9
5. Potencial de crecimiento 12
6. Obstáculos fiscales 12
7. Conclusión 16

MÁS INSTRUMENTOS Y METAS MÁS AMPLIAS:
DESDE WASHINGTON HASTA SANTIAGO

Joseph Stiglitz 19

1. Haciendo que los mercados funcionen mejor 22
   Alcanzar la estabilidad macroeconómica 25
   El proceso de la reforma financiera 33
   Promover la Competencia 37
   La acción del gobierno como complemento a los mercados 44
   Hacer al gobierno más eficaz 48
2. Ampliando las metas del desarrollo 51
3. Conclusiones 53

Comentarios

Eduardo Lizano 61

Discusión general 67

Sesión 2

CONDICIONES MACROECONÓMICAS
DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

Luis Mesalles Jorba 81

1. Introducción 81
2. Antecedentes 81
   Programas de estabilización 82
   Programas de ajuste estructural 83
   Situación macroeconómica hacia 1994 85
3. Política económica de la administración Figueres 86
   Etapa de incertidumbre 87
   Etapa de implementación de medidas 90
   Etapa de costo del ajuste 92
   Etapa de recolección de frutos 93
4. Situación macroeconómica en 1998 97
   Sector externo 98
   Finanzas públicas 100
   Política monetaria y cambiaria 101
   Actividad económica 103
5. Conclusiones 104

Comentarios
   Sara Calvo 107
   Anabelle Ulate 117

Discusión general 123

Sesión 3

REFORMA FISCAL: POLÍTICAS E INSTITUCIONES

Thelmo Vargas Madrigal 127

1. Introducción 125
2. Desempeño del sector público 131
   El Sector Público Consolidado 132
   El Gobierno Central 136
   Sostenibilidad del Déficit Fiscal 145
   La Deuda Pública 147
3. El sector público y la competitividad de Costa Rica 150
4. Conclusiones y recomendaciones de política fiscal 153

Papel del estado 154
Finanzas del Sector Público Descentralizado 155
Nivel y composición de los ingresos del Gobierno Central 156
Nivel y composición del gasto del Gobierno Central 157
Deuda Pública 160
Apoyo a la Competitividad 163

Comentarios
Leonel Baruch 165
Rebeca Grynspan 171
Discusión general 177

Sesión 4

CRECIMIENTO Y CONDICIONES SOCIALES
Víctor Hugo Céspedes 187

1. Introducción 187
2. La calidad de la vida en Costa Rica 189
3. Exitosa concurrencia de condiciones 194
El crecimiento económico 194
La herencia de procesos acumulativos benéficos 202
La estabilidad política que favoreció el crecimiento y el diseño de mejores políticas 205
Las políticas sociales que coadyuvaron a fortalecer la equidad y reducir la pobreza 206
4. El gasto social y otras políticas no eran sostenibles 209
5. Los cambios sociales después de la crisis 214
El gasto público en el área social 215
Los ingresos de las familias, su nivel y su distribución 219
La evolución de la pobreza 222
6. Políticas y recomendaciones 223
Políticas económicas 223
Políticas para mejorar el capital humano 226
Políticas previsoras 230
7. Problemas y recomendaciones generales 232
Problemas de carácter general 233
Principios básicos que deben guiar las soluciones 234

Comentarios
Miguel Gutiérrez Saxe 243
Bernal Jiménez Chavarría 251
Discusión general 255

Sesión 5
APERTURA COMERCIAL E INVERSIÓN EXTRANJERA
Ricardo Monge y Julio Rosales 263
1. Ganancias de la reforma comercial en Costa Rica 263
2. Reforma comercial y atracción de inversión extranjera 267
La promoción de exportaciones no tradicionales 267
La atracción de inversiones 270
La liberalización de las importaciones 273
3. Recomendaciones 277

Comentarios
Samuel Guzowski 283
Anabel González 287
Discusión general 293

Sesión 6
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y PRODUCTIVIDAD
EN COSTA RICA: 1960-1997
Edgar Robles Cordero 305
1. Introducción 305
2. Interpretación de la PTF como cambio tecnológico 312
3. Evolución de la productividad de la economía costarricense ... 316
4. Factores que ayudan a generar aumentos en la PTF 324
5. Análisis de Casos: Evolución de la PTF
en tres empresas costarricenses 325
Hules Técnicos S.A. 326
Florida Ice & Farm S.A. 332
La Nación S.A. 336
6. Comentarios Finales 338

Comentarios
Joseph Stiglitz 343
Andrés Rodríguez 347
Discusión general 351

SESIÓN 7

DETERIORO DE LA INFRAESTRUCTURA
DEL SECTOR TRANSPORTES: IMPLICACIONES Y SOLUCIONES
Ricardo Echandi 359

1. Introducción 359
2. Evaluación del sistema 360
3. Subsector vial 363
4. Acciones a seguir 369
   Rol del Ministerio y organización del sector 370
   Sistema financiero propuesto 372
   Estructura orgánica y financiera 373
   Infraestructura vial 376
   Requerimientos financieros 376
   Recursos actuales 379
   Recursos con el Proyecto de Ley CONACOVI 380
   CONACOVI con impuestos adicionales 381
   Red Cantonal 383
   Requerimientos de otros subsectores 385
   Seguridad vial 385
   Transporte público 386
   Aviación civil 386
   Puertos 388
   Resumen de requerimientos del sector transportes 389
   Sistemas administrativos 390
   Comunicación externa 391
5. Conclusiones 392

Comentarios
Rodolfo Méndez 393

SESIÓN 8

LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA
Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COSTA RICA
Vinod Thomas 401

1. Oportunidades y desafíos de la globalización 401
2. Crecimiento, pobreza y medio ambiente 403
3. "Crecer primero y limpiar después": una falacia evitable 406

4. La riqueza de Costa Rica: gente y recursos 409
5. Desafíos al desarrollo sostenible en Costa Rica 413
6. Iniciativas para el medio ambiente en Costa Rica 414
7. Los perfiles de futuras iniciativas de políticas 418

Comentarios
Julio César Calvo 423

Discusión general 429

Sesión 9

ESTADO, GOBERNABILIDAD Y JUSTICIA
Rodolfo E. Piza Rocafort 433

1. Introducción 433
Democracia, Estado de Derecho, desarrollo social y subdesarrollo económico 434
Un Estado desorientado y una Administración Pública ineficiente 436
2. Gobernabilidad en la Costa Rica de finales del siglo XX 439
Gobernabilidad y democracia: los límites y las potencialidades de la democracia costarricense 439
La Asamblea Legislativa y la "gobernabilidad" 444
Sala Constitucional y gobernabilidad 454
La Administración Pública y la gobernabilidad 457
3. Constitución, Justicia, Administración Pública y Derechos Ciudadanos 464
Estado de Derecho y control judicial 464
Mecanismos de control administrativo y judicial de la Administración Pública 470
4. Una tarea pendiente: La Reforma del Estado 474
¿Queremos lo que necesitamos? 474
Centralismo, gremialismo, monopolios, sobreregulación y deuda interna, desde la perspectiva de nuestro sistema político 475
Exhortación final 481

Comentarios
Rodrigo Oreamuno 483

Sesión 10

LA AGENDA PARA LA POLÍTICA MONETARIA
Y LA REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA
Félix Delgado Q. 491

1. Introducción 491
2. El fortalecimiento de la política monetaria 492
   Los avances hacia la utilización de instrumentos de mercado .. 493
   El déficit cuasi fiscal del Banco Central:
   fuente de inflexibilidad para la política monetaria 497
   Complementariedad de la política monetaria
   con la política fiscal 502
   La independencia del Banco Central 504
   Los problemas estadísticos y volatilidad de los agregados:
   hacia una mejora en las definiciones 507
3. Los principales tópicos de la política cambiaria 511
   ¿Está agotado el sistema de minidevaluaciones? 511
   La modificación del sistema cambiario 512
4. La reforma financiera hacia el cambio de siglo 514
   Los objetivos de la reforma financiera y los avances logrados .. 514
   La reducción de las diferencias entre intermediarios
   ("level playing field") 517
   El mejoramiento de la supervisión bancaria
   y del resto del sistema financiero 521
   La redefinición del papel de la banca estatal 524
   Las reformas en pensiones y seguros
   para estimular el mercado de largo plazo 529
5. Comentarios finales 532

Comentarios
Miguel Loría 539
Eduardo Lizano 545

Discusión general 551

Sesión 11

ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE REFORMA ECONÓMICA
Ronulfo Jiménez R. 559

1. El desarrollo de largo plazo:
   crecimiento económico y reducción de la pobreza 559

2. La crisis: resultado de problemas de largo plazo 561
3. Las reformas de la política económica 562
4. El desempeño de la economía en la post crisis 564
5. La necesidad de una agenda 566
6. Objetivo: restaurar el crecimiento con estabilidad y equidad ... 568
7. Areas de acción 569
Aprovechamiento de las oportunidades de la economía mundial . 569
Estabilidad y ahorro para el crecimiento 571
Papel del Estado para el crecimiento y la equidad 573
8. Consideraciones finales 584

Comentarios
Albino Vargas 587
Samuel Yankelewitz 593
Claudio González Vega 601
Antonio Alvarez Desanti 613
Eduardo Ulibarri 619
Discusión general 623

CONCLUSIÓN

LA CONCERTACIÓN DE LA AGENDA ECONÓMICA
Miguel Angel Rodríguez 631

1. El desarrollo humano como objetivo 631
2. Los nuevos instrumentos para el desarrollo humano 633
3. Más áreas de consenso 635
4. La reforma pendiente 638
5. Una visión compartida sobre el futuro 644

SESIÓN 1

AVANCES PARCIALES Y ESTANCAMIENTOS EN EL PROCESO DE REFORMA ESTRUCTURAL COSTARRICENSE

RICARDO HAUSMANN

MÁS INSTRUMENTOS Y METAS MÁS AMPLIAS: DESDE WASHINGTON HASTA SANTIAGO

JOSEPH STIGLITZ

COMENTARIOS

Eduardo Lizano

AVANCES PARCIALES Y ESTANCAMIENTOS EN EL PROCESO DE REFORMA ESTRUCTURAL COSTARRICENSE

RICARDO HAUSMANN

Deseo agradecer a los organizadores el darme esta oportunidad de compartir con ustedes algunas reflexiones sobre Costa Rica. Son reflexiones que hago con mucho temor, porque Costa Rica es un país inusualmente exitoso en el contexto latinoamericano, y antes que venir a darles lecciones, hay que venir a recibirlas. Si sobrepaso, por lo tanto, mi carácter de invitado externo y digo algunas cosas sobre su país, espero que lo toleren porque lo hago con el entusiasmo de pensar que ésta es una sociedad increíblemente exitosa y con un gran futuro.

1. MOTIVOS DE ORGULLO

Hay muchas razones para que los costarricenses sientan orgullo de su país. Esta es una economía relativamente estable a pesar de estar inserta en una región muy afectada por vulnerabilidades de origen externo e interno. La tasa de desempleo es muy inferior a la del promedio de América Latina. Aunque algo inestable, la inflación es moderada y semejante al promedio actual de América Latina. La distribución del ingreso es una de las dos mejores del mundo hispanoparlante, solo superada por Uruguay.

Por otra parte, Costa Rica posee una historia de grandes logros sociales, que se reflejan en sus bajos niveles de analfabetismo y mortalidad infantil. Sin duda, estos son motivos de orgullo y de optimismo. Sin embargo, cuando se le pregunta a los costarricenses qué opinan de su país, las respuestas revelan una cierta

sensación de estancamiento. La encuesta Latinobarómetro, realizada a fines de 1997 en 17 países en forma simultánea y con el mismo cuestionario, muestra que en Costa Rica hay una percepción muy generalizada de estancamiento, que además es mucho más marcada que en casi cualquier otro país. Eso no impide que continúen reconociendo los logros sociales, como lo muestra también esa encuesta.

2. CRECIMIENTO MODESTO

Tratemos de explicarnos el origen de esa sensación de estancamiento. ¿Cuáles son algunos de los hechos a los que la gente puede estar reaccionando en forma negativa? Costa Rica es una economía que se recuperó de la crisis de la deuda, pero no ha crecido lo suficiente como para decir que se trata de un bastión de alto crecimiento económico. El crecimiento se sitúa alrededor de un 4 por ciento y se ha desacelerado en épocas recientes. Por otro lado, aunque a la economía le ha ido relativamente bien en el contexto regional, el número de pobres no se ha reducido en los últimos años (aunque, ciertamente su nivel es bajo comparativamente).

¿Cuáles son las causas del modesto crecimiento? Las reformas estructurales se quedaron a medio hacer, como lo ha dicho Eduardo Lizano, "un viejo modelo no ha terminado de morir y un nuevo modelo no ha terminado de nacer". Otra causa se origina en el bajo ritmo de acumulación del capital humano. Esto quizá pueda parecer sorpresivo en Costa Rica, porque hay una gran satisfacción con el avance educativo, pero voy a sostener la tesis de que en materia educativa la sociedad costarricense también ha experimentado un cierto nivel de estancamiento. Y, finalmente, cabe hablar de la posibilidad de un problema fiscal. Déjenme desarrollar muy rápidamente estos puntos.

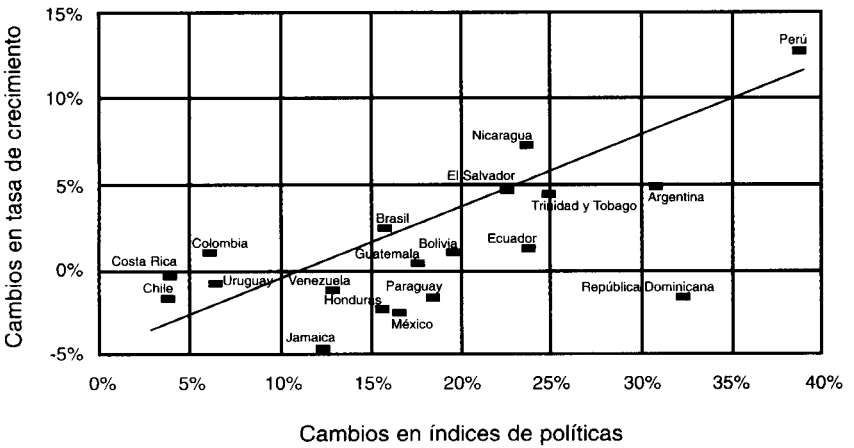
3. REFORMAS ESTRUCTURALES INCOMPLETAS

Preguntémonos, ¿ha existido ausencia de reformas estructurales? La falta de crecimiento puede deberse al escaso avance en algunas áreas de las políticas estructurales, lo cual puede ser un impedimento para la inversión y la productividad. En efecto, la experiencia de América Latina muestra que países que han reformado más, han acelerado más su crecimiento. Un crecimiento insuficiente genera pocos recursos y dificulta el manejo fiscal, de modo que si la tasa de crecimiento aumenta, las dificultades fiscales tienden a disminuir. Por consiguiente, unas malas políticas estructurales pueden dar lugar a un círculo vicioso de dificultades fiscales y bajo crecimiento.

El Gráfico 1 muestra en el eje horizontal cuánto mejoraron las políticas estructurales de los países en la última década y el eje vertical cuánto se aceleró el crecimiento. Allí se observa una relación positiva muy clara y muy fuerte entre el avance de las reformas estructurales y la aceleración del crecimiento. Puede observarse la posición que ocupa Costa Rica, como uno de los países que menos reformas estructurales ha hecho en la última década y que menos aceleración del crecimiento ha logrado. En torno a los años 1987-1989, Costa Rica ya había hecho una cierta dosis de las reformas estructurales, pero desde entonces ha avanzado poco. Nótese que Chile también es un caso de poca aceleración del crecimiento, porque ya para esa época se habían hecho la mayor parte de las reformas y ya el crecimiento estaba en niveles del orden del 7 por ciento.

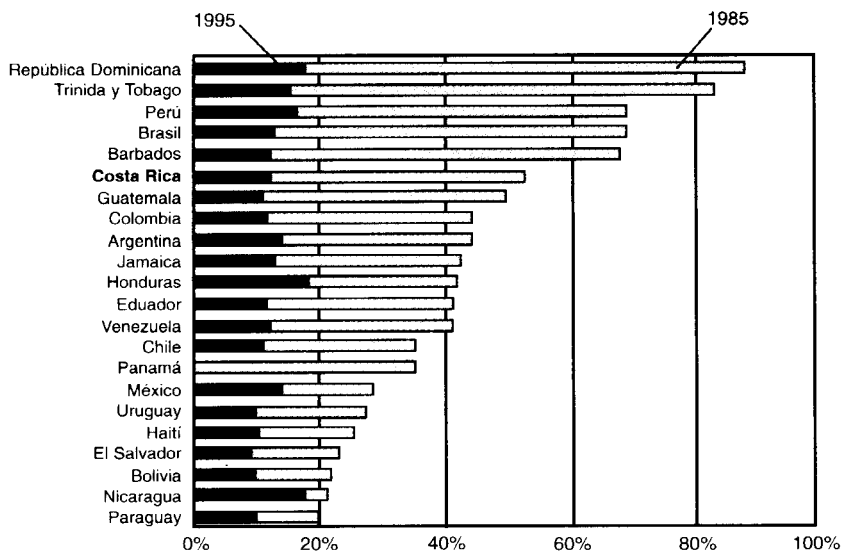
¿Cuál es el estado actual de las reformas estructurales en Costa Rica?. En materia de apertura comercial ha sido bastante profunda, si bien quedan aranceles muy escalonados. Las reformas financieras están muy atrasadas. En cuanto a la privatización todo está pendiente. En materia laboral hay algunos problemas, aunque menos importantes.

Gráfico 1
CAMBIOS EN CRECINIENTO Y EN POLÍTICAS ESTRUCTURALES
1993-95 *vs.* 1987-89



Fuente: Lora y Barrera, 1997.

Gráfico 2
ARANCELES PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA
1985-1995



Fuente: Dirección de Integración y Comercio del BID, basado en datos oficiales. La cifra de Pnamá corresponde a los acuerdos con la OMC para 1996.

En el Gráfico 2 se observan los aranceles promedios de América Latina antes de las reformas y después de las reformas. Como es evidente, el avance ha sido notable en Costa Rica, al igual que en la gran mayoría de los países, lo que se ha traducido en un aumento de la profundidad comercial. Dado su tamaño y su nivel de desarrollo, en 1985 Costa Rica comerciaba mucho menos de lo que se esperaría, pero ya en 1995 su intercambio comercial era mayor que el esperado. Por consiguiente, el avance en materia comercial ha sido muy importante. Sin embargo, el sistema arancelario acordado con el resto de Centroamérica implica enormes saltos entre los aranceles al consumo, a los bienes intermedios y a los bienes de capital. Esta estructura arancelaria implica perder recaudos tributarios sobre lo que más se importa –bienes intermedios y maquinaria–, y proteger demasiado los bienes de consumo, afectando el costo de vida de los trabajadores y la competitividad de muchos sectores. Este es un campo abierto a la discusión futura en toda Centroamérica.

En el área financiera el avance ha sido pequeño. Si bien se liberaron las tasas de interés, se bajaron los encajes y hubo alguna modernización de la legislación financiera,no se han privatizado los bancos estatales y hay serias deficiencias en la supervisión de las entidades financieras. En particular, es preocupante que no haya supervisión consolidada de aquellas entidades que tienen un brazo fuera del país (a través de oficinas *Off-shore*). También es preocupante que la superintendencia carezca de autonomía y de mecanismos modernos de vigilancia a través del mercado, que los bancos estatales no operan con criterios comerciales y gocen de garantías exageradas, que no haya mecanismos de tratamiento de la insolvencia, y que las normas prudenciales sean deficientes en su diseño y en su aplicación. Todo esto se conjuga para que el desarrollo bancario de Costa Rica, contrariamente al desarrollo comercial, esté por debajo de lo que debería tenerse para el nivel de desarrollo del país.

En materia de privatizaciones la situación de Costa Rica revela un retraso, tanto en relación al tamaño de su economía como con respecto a lo que se ha hecho en otras regiones y en otros países.

En Costa Rica las pocas privatizaciones se han concentrado en el sector industrial, pero no se ha aprovechado el potencial de privatización del sector financiero y, sobre todo, de los sectores de servicios públicos e infraestructura, que ha sido el más importante en América Latina. Y en esta materia hay serias deficiencias que hoy están afectando al país. Hasta la década de los ochentas, Costa Rica había invertido proporcionalmente más que muchos otros países en carreteras. Pero la estructura de manejo público y las restricciones fiscales no permitieron que se invirtiera en mantenimiento de la red vial. El resultado: una muy buena densidad vial, pero en pésimo estado de mantenimiento, y por lo tanto un costo muy alto de inversión para los beneficios obtenidos por el país. La sociedad también paga unos costos elevadísimos de consumo de energía y de telecomunicaciones, debido a que las empresas de estos sectores se utilizan como "vacas lecheras" para transferirle recursos al gobierno. Esto plantea la discusión de si es o no conveniente privatizar estas entidades, si el Estado podría encontrar fuentes alternativas de recursos fiscales que fueran menos costosas para la sociedad y menos dañinas para la productividad y la inversión.

En materia laboral hay algunos problemas de rigidez en la legislación, que aunque es un poco más flexible que en el promedio de los países latinoamericanos, tiene más elementos de inflexibilidad que en países de Europa como España o Grecia. Mientras que en esos países las rigideces generan desempleo, en América Latina tienden a crear informalidad, y ello es algo que puede estar afectando en alguna medida a Costa Rica.

En síntesis, Costa Rica ha avanzado en forma dispareja e incompleta en el proceso de reformas estructurales. Nuestros indicadores sobre las áreas de reforma que he descrito nos indican que Costa Rica se encuentra dentro del grupo de reformadores más lentos de América Latina, junto con El Salvador, Guatemala y Nicaragua, entre otros. Y debido a esa lentitud, la sociedad costarricense ha cosechado relativamente poco del esfuerzo de reforma. Mientras que, gracias a las reformas, el crecimiento se ha acelerado en promedio en 2 por ciento en los demás países, en Costa Rica esa ga-

nancia no ha llegado a un punto porcentual de aumento en el crecimiento. Pero esto significa que si Costa Rica hiciera las reformas pendientes como el grupo de países más avanzados este respecto (no como el promedio), podría crecer no 4 por ciento como en la actualidad, sino 6 por ciento. Las reformas que están pendientes le están costando dos puntos de crecimiento anual al país.

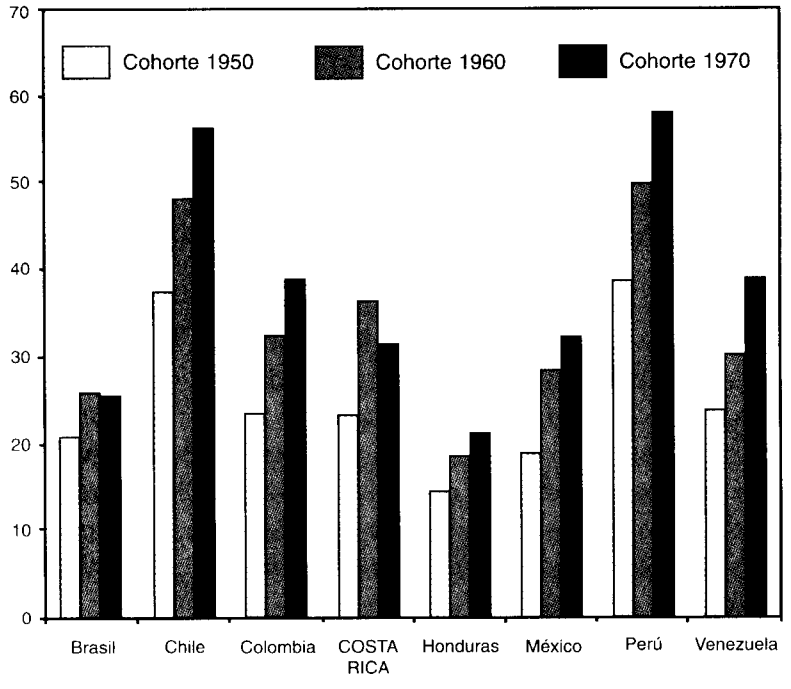
4. LA LENTA EXPANSIÓN DEL CAPITAL HUMANO

Un segundo factor asociado al bajo crecimiento económico de Costa Rica es el capital humano. En Costa Rica el capital humano está creciendo muy lentamente debido a la combinación de tres factores: el crecimiento demográfico ha disminuido, la participación laboral se ha estancado y, lo más preocupante, la educación está expandiéndose más lentamente que en décadas pasadas, y mucho más lentamente que en el resto de América Latina, que es una región que se distinga en el mundo por la velocidad del progreso educativo.

La población en edad de trabajar está creciendo más lentamente que en décadas pasadas. Es sabido que cuando cae la fertilidad, la fuerza de trabajo empieza a decrecer más lentamente unos dos décadas después, y eso es justamente lo que está ocurriendo ahora. Pero a ello se ha sumado el hecho que la participación laboral, que subió mucho en los ochentas, en los noventas se ha estancado a un nivel que es muy bajo para el grado de desarrollo del país. Estas dos cosas combinadas han ocasionado un menor ritmo de aumento de la oferta laboral en Costa Rica, del 4 por ciento en la década pasada, al 2 por ciento anual en la actualidad.

Pero eso no es todo. El componente más importante del capital humano, que es la educación, también se ha estancado. La proporción de población con estudios completos de primaria había aumentado rápidamente para las generaciones nacidas hasta 1960, pero desde entonces se ha quedado estancada, y lo mismo ha ocurrido para la terminación de la secundaria (véase el Gráfico 3). Costa Rica perdió la ventaja que tenía frente a Chile o Perú en terminación de la secundaria. Como es evidente, ello se ha

Gráfico 3
TASA DE COMPLETACIÓN A NIVEL DE SECUNDARIA



FUENTE: Encuesta de hogares.

reflejado en un estancamiento del nivel promedio de escolaridad de la población en edad de trabajar, contribuyendo a la desaceleración de todo el capital humano. Como el capital humano está creciendo más lentamente, su aporte al crecimiento económico se ha reducido.

Si los logros educativos se han estancado, no es por falta de gasto público. El gasto en educación es razonable para estándares latinoamericanos, al igual que el gasto por alumno. Pero es posible que este gasto se encuentre mal asignado. En efecto, los niveles de gasto en el nivel universitario son muy elevados, y gran parte de los recursos totales de la educación se destinan a gasto corriente, y muy poco a inversión. La experiencia de América Latina sugiere que este estado de cosas puede deberse a la estructura de organización del sector educativo. En efecto, la organización monopólica de la educación en manos del gobierno,

como es el caso de Costa Rica, genera tres efectos adversos. Por un lado, usuarios débiles, ya que los padres de familia o los estudiantes carecen de medios de influencia para exigir calidad o para incidir en las decisiones administrativas o académicas de las escuelas. Por otro lado, aunque los maestros también son débiles, los sindicatos de maestros son relativamente fuertes, por lo menos para definir las condiciones laborales y limitar las presiones de cambio. Por último, el Ministro de Educación usualmente es débil para contener las presiones salariales y de aumento de empleo en el sector, y los directores de las escuelas carecen de las posibilidades de hacer una gestión efectiva de personal y de administración para usar mejor los recursos.

Costa Rica es un país donde la educación está particularmente centralizada y monopolizada a nivel nacional. El financiamiento, las decisiones salariales, las decisiones de inversión y la contratación de maestros, todas son decisiones que se toman a nivel central. La alternativa frente a la centralización no es municipalización, ya que tal cosa en esencia reproduce a nivel municipal (y por lo tanto a menudo en forma más precaria) los mismos defectos que tiene este tipo de organización a nivel nacional. La municipalización fortalece a los alcaldes pero no a los directores de escuela; y tampoco estimula necesariamente el control por parte de los padres.

Una alternativa más adecuada de organización de la educación consiste en fortalecer al usuario, dándole más información sobre el desempeño de la escuela a través de exámenes nacionales, desarrollando la autonomía de la escuela en el proceso de toma de decisiones, para que sea ella la que decida sobre asuntos como los siguientes: ¿Con qué tipo de maestros trabajará? ¿Cuántos maestros contratará? ¿Cómo los va a promover? ¿Los puede despedir? ¿Cuánto gastar en mantenimiento? ¿Cuánto gastar en entrenamiento? y ¿Cuánto gastar en equipos educativos? Es necesario redefinir la función del gobierno dándole con mayor claridad una misión de financiamiento y haciendo que pague por los productos y no por los insumos. Pasando la plata a las escuelas en función de los alumnos que tienen y no en función del número de docentes.

5. POTENCIAL DE CRECIMIENTO

Hemos visto que el estado incompleto de las reformas estructurales y el lento progreso educativo reciente pueden explicar el modesto crecimiento de Costa Rica. Podemos entonces preguntarnos, cuánto podría crecer el país si avanzara en las reformas (para alcanzar al cuartil de países más avanzado en cada área de reforma) y además acelerara el progreso educativo en un año de educación adicional de toda su fuerza de trabajo en el próximo decenio. El resultado que encontramos es que Costa Rica podría crecer 7,5 por ciento, bien por encima del 4 por ciento que está creciendo actualmente.

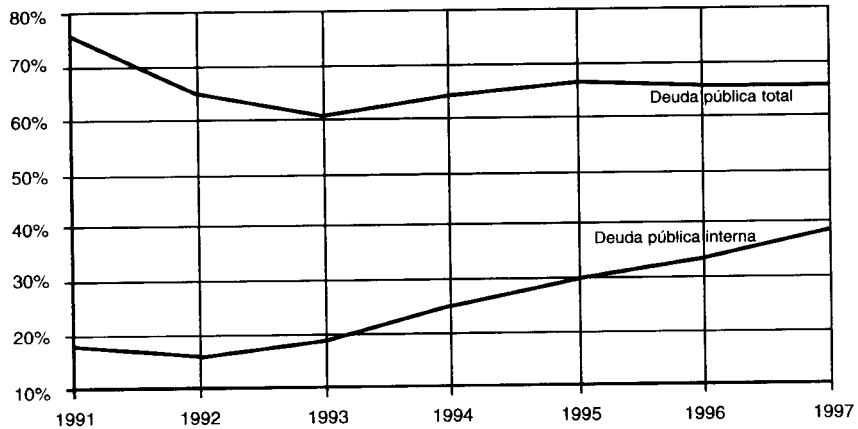
6. OBSTÁCULOS FISCALES

Pero es posible que este potencial no pueda explotarse adecuadamente si no resuelven los problemas fiscales que tiene el país. La debilidad fiscal de Costa Rica se manifiesta en su alta deuda pública, que es superior al promedio de América Latina *(véase el Gráfico 4)*, reflejando una tendencia a excederse en el gasto, y que es especialmente preocupante porque el tamaño del sector financiero es muy reducido, lo cual significa un esfuerzo proporcionalmente mayor de movilización de recursos financieros para poder soportar dicha deuda. En forma más gráfica, el fisco costarricense tiene tendencia a engordar, con el agravante de que el paciente tiene deficiencias cardíacas.

A pesar de tener una deuda pública alta, Costa Rica es uno de los países donde el sector público invierte menos, lo cual significa que la deuda contraída no se ha orientado hacia la inversión. Por otro lado, cuando Costa Rica trata de hacer inversión pública desplaza a la inversión privada (lo que los economistas denominan como un problema de *crowding out*).

Otra faceta de las deficiencias fiscales es la tendencia de los programas sociales a hacerse cada vez más costosos. En efecto, los montos de gasto per cápita en materia de salud, educación, trabajo y seguridad social han venido en aumento, y este aumento

Gráfico 4
DEUDA PÚBLICA TOTAL E INTERNA
(porcentajes del PIB)



no se ha debido a mejoras de calidad sino a aumentos puros de costos. Es posible que detrás de estos indicadores se encuentren razones demográficas, ya que la población se está volviendo más vieja y ello implica mayores pagos por pensiones y servicios médicos más costosos. Pero esto indica que hay de todas maneras una tendencia muy significativa de aumento del gasto, que en términos per cápita ya es elevado en Costa Rica, mientras que la carga tributaria del país es promedia. No pretendo decir que deberían desmontarse los programas sociales, ni que los programas son inadecuados. Solo busco señalar con esto que hay un desajuste entre los gastos que la sociedad ha acordado realizar y la capacidad para costeárselos. Si ese desequilibrio no se resuelve adecuadamente se pondrá en peligro el potencial de crecimiento del país, bien sea porque terminará sacrificándose la inversión pública o privada, o porque se generará inestabilidad económica y desconfianza. Veamos entonces cuál es el estado del sistema tributario.

El impuesto sobre la renta se racionalizó, al igual que en otras partes de América Latina desde mediados de los ochentas: se bajaron las tasas marginales máximas, y se simplificó su estructura. Sin embargo, quedan muchos problemas: hay tratamientos diferenciales por niveles de ingresos, hay deducciones específi-

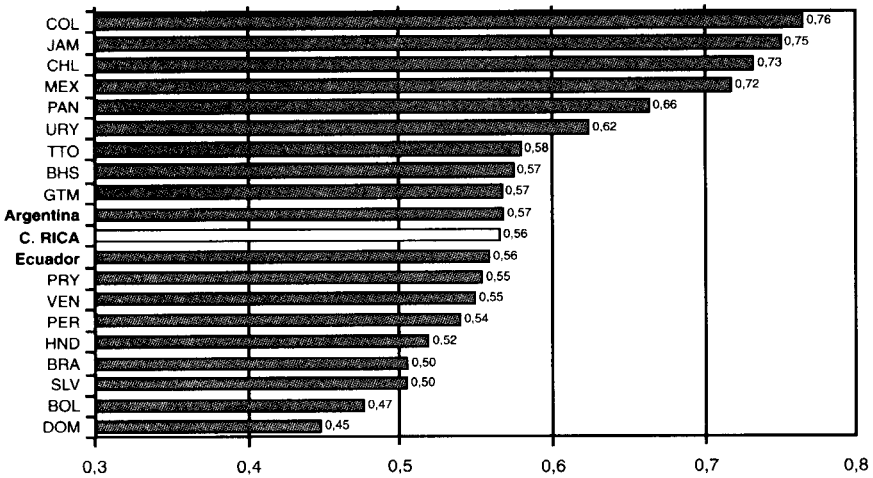
cas según fuentes de ingresos, hay incentivos fiscales muy importantes para algunos sectores, que dañan la efectividad del impuesto y benefician poco a la economía, no hay ajuste por inflación en el valor de los activos y las escalas tributarias no se ajustan en forma automática con la inflación. Todos estas deficiencias limitan el recaudo. El IVA de Costa Rica es un impuesto bien diseñado, sin problemas tan severos como los del impuesto de renta. Sin embargo, la tasa del IVA ha sido increíblemente inestable, aparentemente influida por consideraciones políticas. El desbalance entre las necesidades de gasto y lo que producen los impuestos es compensada en buena parte en Costa Rica por los recursos que proveen algunas empresas públicas, que operan como "vacas lecheras". Se trata de la empresa de electricidad, ICE, de RECOPE y de la Caja Costarricense del Seguro Social, que como mostraré más adelante, genera superávit hoy pero no tiene un futuro despejado.

Hemos visto, pues, que el fisco padece de una cierta tendencia a engordar. Antes de administrarle una medicina a este problema, es mejor entender sus causas. Un enfoque útil para entender las tendencias de exceso de gasto de los sectores públicos en muchos países consiste en ver la política fiscal como un problema de acción colectiva, es decir una política que se tiene que decidir por el conjunto de la sociedad. Permítanme utilizar un símil para explicar la naturaleza del problema. Se trata del símil de "el pollo y la langosta". Si uno va solo a un restaurante, donde ofrecen pollo por $10 y langosta por $50, es posible que considere que lo más racional es ordenar pollo. Pero la situación varía si va en compañía de 9 amigos dispuestos a compartir la cuenta. En tal caso, uno prefiere ordenar langosta, pues el costo adicional tiene que ser pagado por todos. Y como todos hacen la misma reflexión, nadie pedirá pollo, pues le resultaría muy caro. Pues bien, la política fiscal es equivalente a esta situación, dado que el gasto adicional se paga en forma colectiva. Y para evitar que cada persona tienda a actuar así, la única solución es adoptar algunas reglas restrictivas. El problema de los comunes, o "del pollo y la langosta" debe resolverse con instituciones presupuestales adecuadas.

Si se revisa la Constitución costarricense en materia fiscal, se encontrarán cosas que no son muy adecuadas para la disciplina fiscal. El Congreso tiene iniciativa de gasto y puede ampliar el presupuesto, el Congreso puede establecer cupos de gastos para fines específicos que el gobierno no puede rechazar, el presupuesto no reconoce las obligaciones futuras de gasto ya que no hay una contabilidad dentro del presupuesto de obligaciones que se están incurriendo hacia futuro o de los compromisos reales del Estado. Hay otras deficiencias más que afectan las prácticas de financiamiento. El Congreso aprueba por mayorías calificadas cada operación de financiamiento externo, pero da un cupo global de financiamiento interno con mayoría simple, lo cual obviamente tiende a estimular en endeudamiento doméstico. El gobierno a menudo asume deudas de entidades públicas, de forma que las entidades públicas sienten que se pueden endeudar porque después serán rescatadas. Finalmente, aparte de estos factores que tienden a expandir el gasto y el endeudamiento local, no hay restricciones institucionales de ningún tipo al tamaño del déficit fiscal.

Todas estas características de las instituciones presupuestales pueden reflejarse en un índice que permite hacer comparaciones entre países. En este índice, Costa Rica queda en un nivel bastante bajo. Y, según lo hemos detectado, países cuya calidad de las instituciones presupuestarias según este índice es baja, tienden a generar mayores déficit fiscales *(Gráfico 5)* y a acumular mayores deudas públicas. En efecto, Costa Rica tiene deudas mayores que el promedio de los países latinoamericanos, y además posee un sesgo inadecuado de su deuda hacia la deuda pública interna, reflejo, en lo esencial, de esta perversidad que está en las normas de la aprobación del endeudamiento, donde se le dificulta el endeudamiento externo y se le facilita el endeudamiento interno. Y esto es desafortunado porque la deuda externa de Costa Rica tanto en moneda local como extranjera está calificada relativamente bien (igual que Argentina y El Salvador, y mejor que Brasil o Paraguay), mientras que la deuda interna está en el peor lugar de calificación. La implicación es evidente: a Costa Rica le convendría tener más deuda externa y menos deuda interna.

Gráfico 5
ÍNDICE DE INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS,
1990-1995



FUENTE: IPES, 1997.

Finalmente, en materia fiscal es importante hacer mención al problema pensional, que constituye una bomba de tiempo. El sistema pensional en Costa Rica tiene una alta cobertura, de las mayores de América Latina, pero las contribuciones son muy bajas y los aportantes por cada jubilado son relativamente pocos. El período de retiro es larguísimo como resultado de las bajas edades de jubilación y la alta expectativa de longevidad de los costarricenses, lo cual tenderá a agudizarse con el tiempo. Por consiguiente, el problema fiscal tenderá a agravarse, a menos que se desactive esta bomba de tiempo.

7. CONCLUSIÓN

Los costarricenses tienen muchos motivos para sentirse orgullosos, pero perciben correctamente que el país debería crecer más. Es mi opinión, que el origen del modesto crecimiento reciente puede buscarse en la combinación de tres explicaciones. Uno, el estado de las reformas estructurales, dos el lento crecimiento de la educación, y tres, las deficiencias de sus instituciones fiscales.

En materia de reformas estructurales las tareas que parecen más urgentes son las privatizaciones y la mejora de la supervisión financiera. En materia educativa, el reto consiste en adoptar una estructura organizativa menos centralizada, donde se dé más poder a los usuarios, más autonomía a los proveedores y nuevas funciones de vigilancia e información al Estado. Con respecto al problema fiscal, hay diversos cambios que pueden hacerse a las instituciones presupuestarias para que pueda asegurarse un buen balance entre la carga tributaria y los compromisos de gasto público, y parece conveniente replantear la estructura del sistema pensional, que constituye una bomba de tiempo.

Existen muchas interrelaciones entre estas áreas de reforma. Si se avanza en materia financiera, podrá facilitarse la privatización. Si se avanza en privatizaciones, podrían utilizarse los recursos para capitalizar y democratizar el sistema de pensiones. Estas y otras conexiones sugieren que el país haría bien en buscar estrategias para combinar las distintas reformas de forma que se obtengan mayores beneficios para todos y puedan subsanarse las dificultades y las oposiciones que podría enfrentar cada reforma si se considera por separado. Les agradezco su paciencia y el haber tolerado mi atrevimiento de hablar sobre Costa Rica, país que antes que todo admiro y envidio.

MÁS INSTRUMENTOS Y METAS MÁS AMPLIAS: DESDE WASHINGTON HASTA SANTIAGO[1]

JOSEPH STIGLITZ

Es un honor participar en esta conferencia y me complace tener la oportunidad de compartir algunos pensamientos sobre en dónde estamos en economía del desarrollo.

Empecemos con una breve revisión de las realidades del desarrollo actual. Casi una década de estabilización y de reformas económicas aumentó la tasa de crecimiento per cápita de Latinoamérica del 1,9 por ciento durante los años ochenta, al 3,2 por ciento durante la primera mitad de los noventa.[2] Dos terceras partes de los países Latinoamericanos tuvieron tasas de crecimiento más altas en el período 1991-1996 que en los años ochenta. La tasa promedio de inflación en América Latina y el Caribe (excepto Brasil) bajó de alrededor de 300 por ciento en 1980-1990 al 31 por ciento en 1991-1996. Más recientemente, Brasil bajó su tasa de inflación de 2700 por ciento en 1994 al 18 por ciento en 1996. Los déficit del sector público bajaron de un promedio de 6,5 por ciento del PIB durante los ochenta al 1,2 por ciento del PIB durante 1991-1996. Las exportaciones han crecido con fuerza: las exportaciones Latinoamericanas de mercancías crecieron

1. Esta ponencia es una versión ligeramente revisada de mi anterior discurso anual WIDER de 1998: "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus [Más instrumentos y metas más amplias: rumbo hacia el consenso post-Washington]", 7 de enero de 1998, Helsinki, Finlandia.

2. Ver Easterly, Loayza y Montiel (1997), Lora y Barrera (1997) y Fernández-Arias y Montiel (1997). Esta tasa de crecimiento fue suficiente para elevar el ingreso per cápita en 1995 en 5 por ciento sobre los niveles de 1990 (Berry: 1997).

un 155 por ciento entre 1980 y 1996, mientras cambiaban de productos primarios a manufacturas. Los flujos de capital internacional regresaron a la región: la inversión extranjera directa, por ejemplo, creció de un promedio de 0,8 por ciento del PIB regional en 1980 al 2,1 por ciento en 1996 y los flujos de deuda a largo plazo hacia Latinoamérica fueron 23 por ciento más altos en los primeros tres trimestres de 1997 que en todo 1996.

No obstante, aún antes de que se estimara el impacto de la crisis asiática, las proyecciones de futuras tasas de crecimiento para la región oscilaban entre el 4 y 5 por ciento, debajo de las tasas del 5 y 6 por ciento que muchos de los países de la región experimentaron durante los sesenta y setenta, y muy por debajo del 6 por ciento que muchas autoridades a cargo de las políticas económicas consideran necesario para contrarrestar la pobreza de manera significativa en América Latina. Los niveles de desigualdad no han disminuido (en la mayoría de los casos ha aumentado)[3] y la mayoría de los 150 millones de personas que eran pobres al principio de los noventa continúan siéndolo en la actualidad. El desempleo en la región aumentó del 5-6 por ciento a finales de los ochenta al 8 por ciento en 1996. Muchos países han aplicado las recomendaciones del Consenso de Washington intelectualmente claras, aunque generalmente difíciles políticamente. Los resultados no han sido, sin embargo, del todo satisfactorios.

Esto tiene varias explicaciones. ¿Será porque algunos países no siguieron correctamente las recetas económicas? Tal vez. Sin embargo, yo argumentaría que la experiencia Latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad, mientras planeamos la próxima serie de reformas. Hace un tiempo nos dimos cuenta que había que repensar el llamado "Consenso de Washington". Por ejemplo, los factores detrás del exitoso de-

3. Szekely y Londono (1997). Berry (1997) demuestra que la distribución ha empeorado significativamente –en un promedio de 5-10 puntos porcentuales calculados utilizando el Coeficiente de Gini para ingreso primario– en la mayoría de los países Latinoamericanos que han realizado reformas de mercado significativas.

sarrollo de Asia del Este incluyeron políticas para aumentar la equidad y promover el ahorro, las cuales no fueron incluidas en el consenso. En el caso de la política industrial en promoción de la tecnología, las acciones de los gobiernos del Asia del Este contradecían el Consenso de Washington. El rápido crecimiento de China durante las últimas dos décadas[4] planteó otro rompecabezas: los responsables de la política china no solo evitaron una estrategia de completa privatización, sino que tampoco incorporaron otros numerosos elementos del Consenso de Washington.

Solo necesito resaltar el "Consenso de Santiago", formado durante la última Cumbre de las Américas, para demostrar que estamos ante un importante punto de inflexión en la economía de desarrollo. La gama de preocupaciones que fueron discutidas durante los primeros días de la conferencia –equidad, el medio, los efectos distorsionantes del crimen y el narcotráfico– constituyen temas relativamente nuevos para economistas tradicionales. Los elementos del Plan de Acción: promover la educación, preservar y fortalecer la democracia, la justicia y los derechos humanos, fortalecer los mercados financieros, promover la cooperación regional en asuntos ambientales, y la erradicación de la pobreza y la discriminación, son una significativa ampliación de las estrechas metas incluidas en el Consenso de Washington.

Hoy me gustaría discutir estas mejoras de nuestro entendimiento del desarrollo económico. Mis comentarios de hoy desarrollarán dos temas: el primero es que hemos llegado a entender mejor qué hace que los mercados funcionen bien. El Consenso de Washington sostuvo que el buen desempeño económico requería que el gobierno "se quitara del camino" y permitiera que

4. Si las 30 provincias Chinas fueran tratadas como economías separadas (muchas de ellas tienen poblaciones superiores a la de la mayoría de los países de bajos ingresos), las 20 economías de mayor crecimiento entre 1978 y 1995 habrían sido todas provincias Chinas (Banco Mundial: 1997a). Aunque el PIB de China en 1978 equivalía solamente a un cuarto del PIB agregado de los países de bajos ingresos y su población equivalía a sólo un 40 por ciento del total , entre 1978 y 1995 casi dos tercios del crecimiento agregado de los países de bajos ingresos correspondió al crecimiento del PIB de China.

mercados privados distribuyeran los recursos. El buen rendimiento económico dependía de la liberalización comercial, la estabilidad macroeconómica y tener precios correctos *(ver Williamson, 1990)*. Ciertamente todos estos son importantes para que los mercados funcionen bien; es muy difícil para los inversionistas tomar buenas decisiones cuando la inflación está al 100 por ciento anual y es altamente variable. No obstante, las políticas propuestas por el Consenso de Washington no están completas y a veces están mal orientadas. Hacer que los mercados funcionen requiere más que simplemente una baja inflación; requiere de una buena regulación financiera, política de competencia y políticas que faciliten la trasferencia de tecnología y que promuevan la transparencia, solo para citar algunos de los temas ignorados por el Consenso de Washington.

En segundo lugar, también ha mejorado nuestro entendimiento de los instrumentos que promueven el buen funcionamiento de los mercados y que hemos ampliado los objetivos del desarrollo para incluir otras metas como el desarrollo sostenible, el desarrollo equitativo y el desarrollo democrático. Una parte importante del desarrollo de hoy es buscar estrategias complementarias que avancen estas metas de manera simultánea o que por lo menos minimicen los sacrificios inevitables.

1. HACIENDO QUE LOS MERCADOS FUNCIONEN MEJOR

El llamado "Consenso de Washington", entre funcionarios económicos de EE.UU., el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, se formó en los ochenta, en medio de las crisis latinoamericanas de endeudamiento. Fue una respuesta a funcionamientos defectuosos del mercado observados en una región durante un período: altos déficit fiscales insostenibles,[5]

5. Argentina, por ejemplo, tuvo un déficit en exceso del 5 por ciento del PIB en 1982 y 7 por ciento en 1983; el déficit fiscal de Colombia estuvo sobre el 4 por ciento desde 1982 a 1984 y el déficit de Brasil aumentó del 11 por ciento en 1985 al 16 por ciento en 1989 (Banco Mundial, 1997d).

grandes e improductivos sectores estatales, controles comerciales que disminuían la competencia, pobre administración tributaria y alta y extremadamente variable inflación.

Ahora, cuando las tasas de inflación han bajado, la liberalización comercial ha progresado, los déficit fiscales han disminuido y la privatización parece estar de moda, es un buen momento para reexaminar este consenso. La primera generación de reformas ha mejorado las condiciones, pero, como mencionara hace poco, muchos países aún no han alcanzado niveles de crecimiento precrisis y la pobreza en América Latina no ha disminuido todo lo que habíamos esperado. Los conocimientos que se tienen por verdad tampoco nos pueden brindar grandes pistas sobre la actual crisis de Asia del Este: estos gobiernos habían estado obteniendo superávit fiscales y tenían una inflación baja o en disminución antes de las devaluaciones.

La continua adherencia ciega al Consenso de Washington limita nuestro potencial para el desarrollo. El enfoque sobre la inflación podría haber sido válido en el contexto de las crisis latinoamericanas que sentaron los precedentes para el Consenso de Washington, pero el mismo también le ha restado atención a otras fuentes principales de inestabilidad macro, es decir, débiles sectores financieros. En el caso de los mercados financieros, el enfoque en la liberalización de mercados puede haber tenido el efecto perverso de contribuir a la inestabilidad macro económica al debilitar al sector financiero. En términos más generales, al enfatizar sobre los instrumentos de liberalización comercial, desregulación y privatización, las autoridades no le dieron una seria consideración a la meta final: la competencia. Esta meta es tan importante como las recetas económicas estándar en determinar el éxito económico a largo plazo.[6] Algunos elementos esenciales del desarrollo (particularmente la educación y el mejoramiento de la tecnología) fueron poco enfatizados por el Consenso de Washington.

6. Ver Vickers y Yarrow (1988) para una discusión más amplia sobre privatización, competencia e incentivos.

El enfoque del Consenso de Washington tiene ventajas importantes en el campo de las recomendaciones de políticas económicas. Enfoca temas de primer orden en importancia, crea un marco fácil de reproducir que puede ser usado por una organización grande preocupada por recomendaciones que dependen de puntos de vista particulares, y es honesto sobre su autolimitación para solo establecer los prerequisitos para el desarrollo. Es intelectualmente simple: sus recomendaciones sobre políticas pueden ser administradas por economistas utilizando poco más que simples marcos de contabilidad. Algunos indicadores económicos (inflación, crecimiento de la oferta de liquidez, tasas de interés, déficit fiscales y comerciales) pueden funcionar como base de un conjunto de políticas recomendadas. Sin embargo, el Consenso de Washington no ofrece respuestas a todas las preguntas importantes del desarrollo.

Por contraste, las ideas que presento aquí no son tan simples desafortunadamente. No son fáciles de articular como dogma ni de ejecutar como política. No hay termómetros para leer con facilidad la salud de la economía; peor aún, pueden haber sacrificios, en los cuales los economistas (especialmente los de afuera) deben limitar su papel a describir las consecuencias de políticas alternas. John Neville Keynes, en su libro clásico *The Scope and Method Of Political Economy* [*El alcance y método de la economía política*], proporcionó una guía útil: los economistas deben describir las consecuencias de acciones alternativas y dejar que el proceso político escoja cómo se valoran los riesgos y beneficios de varias políticas.

Esta parte de la ponencia enfoca sobre como aumentar la eficiencia de la economía. Hablaré sobre la macroestabilidad y la liberalización, dos grupos de temas sobre los cuales el Consenso de Washington estaba preocupado; también sobre reforma del sector financiero, el papel del gobierno como complemento del sector privado y el mejoramiento de la efectividad del estado, temas que no fueron incluidos en el consenso. Argumentaré que los mensajes del Consenso de Washington en las dos áreas principales están, en el mejor de los casos, incompletos, y en el peor de los casos, mal orientados. Por ejemplo, si bien la estabilidad ma-

cro es importante, la inflación no es siempre su componente más esencial. La liberalización comercial y la privatización son partes claves de políticas macroeconómicas adecuadas, pero no son fines por sí mismas. Son medios para alcanzar, como fin, un mercado menos distorsionado, más competitivo y eficiente; como instrumentos rudimentarios, deben estar complementados por políticas de regulación y competencia más refinadas.

Alcanzar la estabilidad macroeconómica

Control de la inflación. El control de la inflación fue probablemente la receta económica más importante de los paquetes de estabilización promovidos por el Consenso de Washington. El argumento en favor de agresivos golpes preventivos contra la inflación se basa en tres premisas. La más fundamental es que la inflación es costosa y debe, por lo tanto, ser evitada o reducida. La segunda premisa es que una vez que la inflación empieza a subir, ésta tiene una tendencia a acelerar sin control. Esta creencia proporciona una fuerte motivación para dar golpes preventivos contra la inflación; de este modo el riesgo de un incremento en la inflación es valorado con un peso mucho mayor que el riesgo de los efectos adversos sobre la producción y el empleo. La tercer premisa es que los costos de revertir la inflación son muy altos. Esta forma de pensar implica que, aunque sostener una baja tasa de desempleo tuviera un valor más alto que el mantener una baja inflación, aún así se tomarían medidas para evitar que la inflación actual aumente con el fin de evitar que en el futuro haya que inducir una gran recesión para poder bajar la tasa de inflación.

La evidencia, sin embargo, solamente ha demostrado que la alta inflación es costosa.[7] Bruno y Easterly (1996) descubrieron que cuando la tasa de inflación de los países cruza la línea del 40 por ciento anual, éstos caen en una trampa de alta inflación y bajo crecimiento. Sin embargo, *hay poca evidencia de que la inflación es costosa* por debajo de ese nivel. Barro (1997) y Fischer (1993) tam-

7. Esta evidencia la he discutido en mayor detalle en otra parte (Stiglitz 1997a).

bién confirman que, generalmente, una alta inflación es perjudicial para el crecimiento, pero tampoco logran encontrar evidencia alguna que demuestre que niveles de inflación bajos son costosos. Fischer obtuvo los mismos resultados respecto a la variabilidad de la inflación.[8] La reciente investigación de Akerlof, Dickens y Perry (1996) sugiere que niveles de inflación bajos podrían incluso mejorar el desempeño económico relativo a lo que éste sería en condiciones de cero inflación.

La evidencia sobre la hipótesis de la aceleración (también conocida como "sacar al genio de la botella", la "cuesta resbalosa", o la "teoría del precipicio") no tiene ambigüedad: no existe indicación de que el incremento de la tasa de inflación está relacionada con aumentos de la inflación en el pasado. La evidencia preliminar sobre la reversión de la inflación sugiere que la curva de Phillips puede ser cóncava y, por lo tanto, los costos de reducir la inflación podrían ser menores a los beneficios obtenidos cuando la inflación está en aumento.[9]

En mi opinión, la conclusión a derivarse de esta investigación es que el control de las tasas de inflación altas y medianas debe ser

8. Dado que el nivel y la variabilidad de la inflación están correlacionados, Fischer reportó una gran dificultad en determinar sus efectos separados en cualquier nivel/variación de inflación. Este punto generalmente se confirma: probablemente cualquier estudio de las consecuencias de la inflación arrastra costos asociados con la variabilidad de la inflación.

   La fuerte no-linearidad de la relación entre la inflación y el bienestar social queda claro a partir de la investigación realizada por el U.S. Federal Reserve [Banco de la Reserva Federal de EE.UU.]. A pesar de los esfuerzos de sus economistas de primera categoría, algunos de los cuales se dedican a tiempo completo a investigar los costos de la inflación, la Reserva Federal aún no ha logrado encontrar evidencia definitiva acerca de los costos de la inflación en EE.UU. Si eventualmente lograran encontrar tales resultados, habrán logrado probar solamente que revolcar datos funciona, pero no que la inflación es costosa.

9. Ver Stiglitz (1997c) para una discusión de la evidencia en EE.UU. Investigaciones tentativas del Banco Mundial, discutidas por Stiglitz (1997a), extienden los resultados a otros países, incluyendo: Australia, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Brasil. México fue el único país que tuvo información adecuada para hacer pruebas donde la Curva de Phillips apareció convexa.

una prioridad política fundamental, pero que forzar una disminución aún mayor de una baja inflación tiene poca probabilidad de mejorar el funcionamiento del mercado. En situaciones de baja inflación, un cerrado enfoque sobre la inflación podría no solo distorsionar las políticas económicas –evitando que la economía alcance su potencial total de crecimiento y producción– sino que podría también causar arreglos institucionales que reduzcan la flexibilidad económica sin ganar beneficios de crecimiento importantes.[10]

El manejo de los déficit fiscal y de la cuenta corriente. Un segundo componente de la estabilidad económica ha sido reducir el tamaño del gobierno, de los déficit fiscal y de la cuenta corriente. El tema del tamaño óptimo del gobierno lo abordaré más tarde; por ahora me gustaría enfocar en los dos déficit gemelos. Mucha evidencia demuestra que déficit fiscales altos y sostenidos son perjudiciales para el desempeño económico (Fischer 1993; Easterly, Rodríguez y Schmidt-Hebbel 1994).[11]

10. Algunos han argumentado que los bancos centrales deberían tener un mandato exclusivo de mantener la estabilidad de los precios. Esta perspectiva ha sido incluso introducida en programas del FMI en economías como la de Corea, *sin un historial de problemas inflacionarios.* No existe evidencia de que tales restricciones (independientemente de que estén expresadas en la legislación o en compromisos formales como las metas de inflación) mejoren el desempeño económico *real* calculado en términos de crecimiento (Ver Alesina y Summers, 1993). Tales resultados concuerdan con datos empíricos anteriores sobre los efectos reales de la inflación. Más importante aún, estos temas requieren, además de la competencia técnica, de juicios políticos, valores y sacrificios fundamentales. Por ejemplo, al igual que la mayoría de los demás miembros del equipo económico de la Administración Clinton, yo me opuse rotundamente a las propuestas para cambiar los estatutos de la Federal Reserve Board [Junta Directiva de la Reserva Federal] para que el principal o único mandato de ésta fuera la estabilidad de precios. Estas propuestas podrían haber sido el centro de un debate político mayor si hubiesen sido empujadas. Ver Stiglitz (1997a) para una discusión más amplia de estos temas.

11. La literatura teórica sobre la equivalencia de Ricardo (Barro 1974) critica la idea de que el déficit tiene, *por sí solo*, efectos económicos significativos. El Consenso de Washington no se basó en modelos que explícitamente trataran el tema de la equivalencia de Ricardo.

No hay una fórmula simple para determinar el nivel óptimo del déficit fiscal. El déficit óptimo –o la escala de déficit sostenibles–[12] depende de las circunstancias, incluyendo: el estado cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento en el futuro, los usos del gasto público, la profundidad de los mercados financieros y los niveles de ahorro e inversión nacionales. Estados Unidos, por ejemplo, actualmente trata de equilibrar su presupuesto. Por mucho tiempo he argumentado que la baja tasa de ahorro privado y el envejecimiento del *baby boom* sugieren que Estados Unidos probablemente debería dirigirse hacia superávit fiscales. Como contraste, el argumento en favor de mantener superávit fiscales en los países de Asia del Este, frente a una caída económica, en donde la tasa de ahorro privado es alta y las proporciones deuda pública-PIB son relativamente bajas, es mucho menos convincente.

Es difícil determinar el nivel óptimo del déficit de la cuenta corriente. Los déficit de la cuenta corriente ocurren cuando un país invierte más de lo que ahorra. Estos no son ni inherentemente buenos ni inherentemente malos, sino que dependen de las circunstancias y especialmente del uso que se le dé a los fondos. Gran parte del deterioro de las cuentas externas de Costa Rica, por ejemplo, se deriva del rápido crecimiento de las importaciones de bienes capitales, materiales primarios y equipo de transporte en lugar de productos de consumo; un patrón que indica que los recursos se están utilizando para promover el crecimiento en el futuro, en lugar de la inmediata gratificación. Además,

12. Uso los términos *óptimo* y *sostenible* licenciosamente. En este contexto, "sostenible" no quiere decir necesariamente "sostenido" a un alto nivel de manera indefinida. Se refiere más bien a situaciones como cuando se utilizan grandes déficit para estimular a la economía para que salga de una baja que se espera sea de corta duración. El "óptimo" debe ser definido relativo a un objetivo claramente definido como la maximización de una función intertemporal de bienestar social. Hay circunstancias y funciones de bienestar social razonables que dan valores notablemente distintos para el actual nivel óptimo de déficit; no se puede afirmar dicho nivel deseable de déficit sin conocer ambos factores. Esta misma observación aplica a la siguiente discusión sobre el déficit de la cuenta corriente.

en muchos países la tasa de retorno a la inversión excede sobremanera el costo del capital internacional. Bajo estas circunstancias, los déficit de la cuenta corriente son sostenibles.[13]

El tipo de financiamiento también es importante. La ventaja de la inversión extranjera directa, especialmente en los sectores de alta tecnología que Costa Rica intenta fortalecer, no radica solamente en el capital y conocimiento que ésta provee, sino también el hecho de que tiende a ser muy estable. Por contraste, el déficit de la cuenta corriente de Tailandia del 8 por ciento en 1996 no fue solamente grande, sino que tuvo la forma de deuda denominada en dólares a corto plazo, la cual fue usada para financiar inversiones denominadas en moneda local, frecuentemente en usos excesivos e ineficientes como bienes raíces. En términos más generales, el portafolio de flujos de capital y la deuda a corto plazo pueden acarrear los costos de la alta volatilidad sin los beneficios de la transferencia de conocimientos.[14]

Estabilización de la producción y promoción del crecimiento a largo plazo. Irónicamente, la estabilización macroeconómica, según la conceptualización del Consenso de Washington, típicamente le resta importancia a la producción y al desempleo. Minimizar o evitar contracciones económicas mayores debería ser uno de los objetivos más importantes de la política. A corto plazo, el desempleo involuntario en gran escala es claramente ineficiente; en términos puramente económicos, éste representa recursos ociosos que podría utilizarse de una manera más productiva. Los costos sociales y económicos de estas bajas pueden ser devastadores: trastorna a personas y familias, aumenta la pobreza, bajan

13. El déficit de la cuenta corriente es una variable endógena. La valoración sobre si está muy "alto" depende de la causa de su tamaño. Por ejemplo, si el déficit se debe a políticas cambiarias mal dirigidas, entonces éste está demasiado alto.

14. Las tradicionales políticas macroeconómicas gubernamentales tienen como enfoque agregados los flujos de capital y los déficit fiscales y no tratan con estos temas directamente. Si la estructura de maduración de los préstamos en el exterior llevan a riesgos significativos, otras restricciones o intervenciones de capitales podrían ser necesarias.

los niveles de vida y, en el peor de los casos, los costos sociales y económicos producen inestabilidad social y política. Además, el propio ciclo comercial puede tener consecuencias importantes para el crecimiento a largo plazo (ver Stiglitz 1994a) y la variabilidad de la producción casi con seguridad contribuye a la incertidumbre y por lo tanto desestimula la inversión.[15]

La variabilidad de la producción es especialmente notable en los países en vías de desarrollo (ver Pritchett 1997). El país medio de ingreso alto tiene una desviación estándard del crecimiento anual del 2,8 por ciento. Para los países en desarrollo la desviación estándard es del 5 por ciento o más, lo que implica enormes desviaciones en la tasa de crecimiento. El crecimiento es especialmente volátil en Europa, Asia Central, Oriente Medio, y en Africa del Norte y del Sub-Sahara.

¿Cómo se puede promover la estabilización económica en términos de la estabilización de la producción o el empleo? La respuesta tradicional es una buena política macroeconómica, incluyendo una política monetaria anticíclica y una política fiscal que permita que operen los estabilizadores automáticos. Ciertamente, estas políticas son necesarias; sin embargo, una creciente literatura, tanto teórica como empírica, ha enfatizado los importantes fundamentos de la estabilidad macroeconómica. Esta literatura enfatiza la importancia de los mercados financieros y explica las bajas económicas por medio de mecanismos como el racionamiento del crédito y la quiebra de bancos y empresas.[16]

15. Hay otros medios a través de los cuales las bajas económicas dejan un legado adverso a largo plazo. El desgaste del capital humano, por ejemplo, ha sido enfatizado en la literatura sobre el efecto de histéresis y puede ser un factor en los altos niveles de desempleo sostenidos en Europa (ver Blanchard y Summers, 1987). Según se discute en la sección siguiente, cuando las bajas económicas son lo suficientemente severas pueden socavar la solidez del sistema financiero.

16. Durante la Gran Depresión, la caída de precios, conjuntamente con pagos a intereses fijos, redujo los flujos de efectivo de las empresas, erosionando su valor neto y disminuyendo su inversión y debilitando aun más a la economía. Como resultado, estos modelos son a veces llamados modelos de deuda-deflación. Ver Greenwald y Stiglitz (1988), 1993a, 1993b).

La crisis de Asia del Este es un fuerte recordatorio de la importancia de sistemas financieros robustos. Un vistazo rápido a la historia valida la importancia de estos fundamentos microeconómicos. Durante el siglo diecinueve, la mayoría de las bajas económicas en los países industrializados fueron el resultado de pánicos financieros que, a veces antecedidos por caídas precipitadas del valor de los activos y quiebras bancarias generalizadas, invariablemente condujeron a ellas. Existe alguna evidencia que estas crisis se han vuelto más frecuentes y severas en años recientes (Caprio y Klingebiel 1997).[17] Los costos de la recuperación de las crisis de principios de los ochenta han sido enormes: 55,3 por ciento del PIB en Argentina, 41,2 por ciento en Chile y 31 por ciento del PIB en Uruguay *(Cuadro 1)*. Estos rescates –en efecto, la socialización de la deuda externa y otras deudas– pueden exacerbar aun más la distribución.[18] En términos de crecimiento, durante el período 1975-94 el crecimiento aumentó levemente en los países que no experimentaron crisis bancarias, mientras que los países que las experimentaron tuvieron un crecimiento lento: el 1,3 por ciento en los cinco años posteriores a la crisis *(Gráfico 1)*.

17. Aún después de contabilizar la inflación, las pérdidas de la notoria debacle de ahorro y préstamo en EE.UU. fueron muchas veces mayores a las pérdidas sufridas durante la Gran Depresión. Sin embargo, si se calcula su proporción al PIB, esta debacle no estaría en la lista de las 25 crisis bancarias internacionales más importantes desde principios de los años 80.

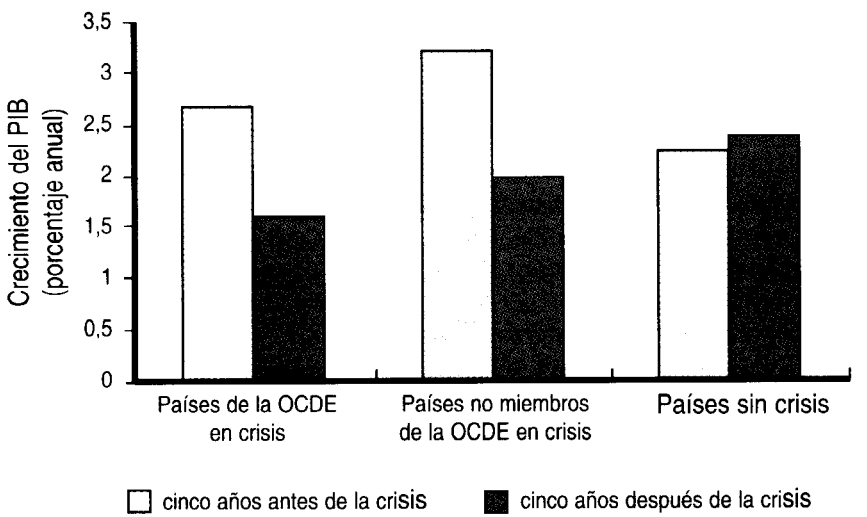
18. La transferencia de fondos públicos a bancos privados y a otros deudores en Chile promedió más del 4 por ciento del PIB entre 1982 y 1985 y puede haber contribuido a la desigualdad al proteger a los dueños del capital durante un período en el que las tendencias de empleo y de salario estaban perjudicando duramente a los trabajadores (Meller 1992).

Cuadro 1
COSTOS FISCALES DE LAS CRISIS BANCARIAS EN PAÍSES SELECTOS
(como porcentaje del PIB)

País (fecha)	Costo (porcentaje del PIB)
Argentina (1980-82)	55,3
Chile (1981-83)	41,2
Uruguay (1981-84)	31,2
Israel (1977-83)	30,0
Costa de Marfil (1988-91)	25,0
Senegal (1988-91)	17,0
España (1977-85)	16,8
Bulgaria (1990s)	14,0
México (1995)	13,5
Hungría (1991-95)	10,0
Finlandia (1991-93)	8,0
Suecia (1991)	6,4
Sri Lanka (1989-93)	5,0
Malasia (1985-88)	4,7
Noruega (1987-89)	4,0
Estados Unidos (1984-91)	3,2

FUENTE: Caprio and Klingebiel 1996.

Gráfico 1
CRECIMIENTO DEL PIB ANTES Y DESPUES DE LAS CRISIS BANCARIAS, 1975-1994



El proceso de la reforma financiera

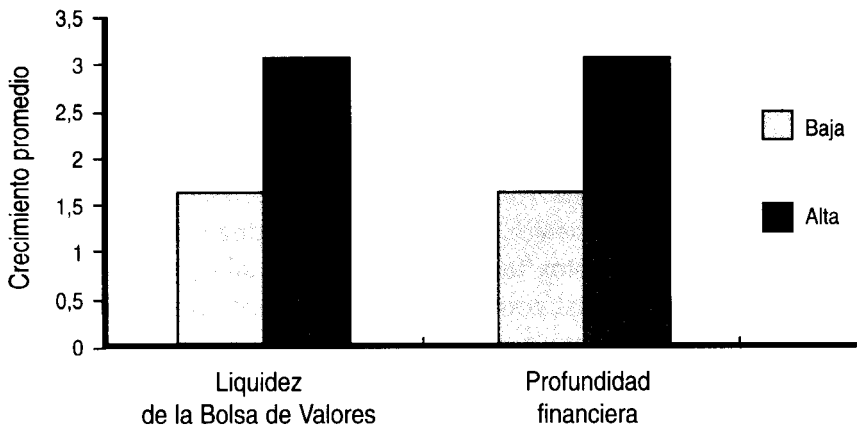
Tal vez más importante que evitar crisis, el papel de un sistema financiero robusto es promover el crecimiento a largo plazo. Algunas veces he comparado al sistema financiero con el "cerebro" de la economía. Éste juega un importante papel en la recolección y agregación de ahorros de agentes que actualmente poseen exceso de recursos. Estos recursos son asignados a otras unidades económicas (como empresarios y constructores) que pueden utilizarlos productivamente. Los sistemas financieros que funcionan bien hacen un muy buen trabajo de seleccionar los destinatarios más productivos para estos recursos. Por el contrario, los sistemas financieros que no funcionan bien frecuentemente asignan el capital a inversiones de baja productividad. La selección de proyectos es solamente la primera etapa. El sistema financiero debe continuar monitoreando el uso de los fondos, asegurándose de que sigan siendo usados de manera productiva. En este proceso, los sistemas financieros cumplen otras funciones, que incluyen: reducir el riesgo, aumentar la liquidez y transmitir información. Todas estas funciones son esenciales, tanto para el crecimiento del capital como para el incremento de la productividad total de factores.

Existe ahora una gran cantidad de investigación que relaciona diferentes dimensiones del desarrollo financiero, como la profundidad del sistema bancario y la liquidez de la bolsa de valores, con el crecimiento a largo plazo. Estos "proxies"* pueden estar tomando el papel *informativo* que los mercados financieros juegan en la asignación de recursos. El principal descubrimiento de estas investigaciones es que los efectos de las finanzas en el crecimiento provienen principalmente de aumentos en el crecimiento de la productividad a largo plazo, aunque algunos han encontrado un pequeño efecto positivo en la tasa de acumula-

* En inglés, los términos "proxy" o "proxies" se aplican a aquellas cosas que se utilizan (por su semejanza) como aproximación o representación de alguna otra cosa que se está estudiando pero que no puede ser obervada o tratada directamente. Los "proxies" se parecen al objeto de estudio, pero no son idénticos a éste. (N. del T.).

ción de capital. Las magnitudes de los resultados son impresionantes: un estudio encontró que, entre 1976 y 1993, el PIB de los países en el cuartil más alto de liquidez bursátil al inicio de este período creció al 3,2 por ciento anual, mientras que los países en el cuartil más bajo tuvieron un crecimiento anual del 1,8 por ciento. La diferencia en el crecimiento del PIB entre los países con fuerte y escasa profundidad financiera fue aún mayor, del 3,2 versus el 1,4 por ciento (Gráfico 2).

Gráfico 2
CRECIMIENTO PROMEDIO DE PAÍSES SELECTOS
1976-1993



La profundidad y la liquidez de las bolsas de valores, sin embargo, son solamente crudos indicadores del desarrollo y la efectividad del sistema financiero. Además, requieren la pregunta: ¿por qué es profundo el sistema financiero o por qué tiene liquidez la bolsa de valores? Por sí solos y sin un involucramiento substancial del gobierno, es poco probable que los mercados financieros lleguen a ser muy profundos o muy líquidos e incluso podrían no existir del todo.

Los problemas de información incompleta, de mercados incompletos y de contratos incompletos son todos especialmente severos en el sector financiero, lo que resulta en un equilibrio que ni siquiera es Paretto-eficiente restrictivo (Greenwald y Stiglitz

1986)[19]. Gran parte de la discusión reciente sobre la reforma del sector financiero se ha concentrado en la transparencia y los estándares de contabilidad; no obstante, para mitigar estos problemas y promover las condiciones de un mercado eficiente, es también necesario un adecuado marco legal en combinación con regulación y supervisión.[20] El Consenso de Washington se desarrolló en el contexto de sistemas financieros altamente regulados, cuyas regulaciones fueron diseñadas para limitar la competencia en lugar de mantener la seguridad y la solidez (regulación prudencial), promover la competencia, proteger a los consumidores y asegurar que los grupos marginados tengan algún acceso al capital. Empero, con demasiada frecuencia el dogma de la desregulación se convirtió en un fin por sí solo, no en un medio para conseguir un mejor sistema financiero. No tengo espacio para elaborar sobre las muchas facetas de la liberalización, las cuales incluyen: liberar las tasas de depósito y préstamo, abrir el mercado a bancos extranjeros y eliminar las restricciones sobre las transacciones de la cuenta de capital y los préstamos bancarios. Sin embargo, sí quiero hacer algunos comentarios generales sobre nuevas formas de pensar acerca de la reforma del sector financiero.

Primero, el punto clave no debe ser la liberalización ni la desregulación, sino la construcción del marco regulatorio que garantice un sistema financiero efectivo. Esto requerirá que en muchos países se cambie el marco regulatorio por medio de la eliminación de regulaciones que solo sirven para restringir la competencia, pero acompañando a estos cambios con un aumento en regulaciones para garantizar la competencia y la conducta prudencial, y para garantizar que los bancos tengan incentivos apropiados.

19. El término Paretto-eficiente restrictivo significa que hay (en principio) intervenciones gubernamentales que pueden hacer que algunas personas estén mejor sin hacer que nadie más esté peor, *las cuales respetan las imperfecciones de la información y el estado incompleto del mercado –y en términos más generales, los costos de compensar estas imperfecciones.*

20. Para una discusión más amplia sobre el papel de estas protecciones como parte de la arquitectura básica del capitalismo moderno, ver Greenwald y Stiglitz (1992).

La evidencia empírica es coherente con esta proposición, o es por lo menos incoherente con la ideología de la liberalización. Una leve restricción financiera tiene un efecto positivo (o al menos uno que no es adverso) en el crecimiento y la inversión. Regresiones transversales no han demostrado una relación significativa de la liberalización de la cuenta de capital con el crecimiento económico; un contraste con la sólida evidencia sobre los efectos positivos de la liberalización comercial en el crecimiento. La liberalización está también asociada con una probabilidad de crisis más alta, la cual por su lado, está conectada a un crecimiento más bajo.

Segundo, aún cuando el diseño del sistema financiero está en su lugar, se debe tener cuidado durante la transición. Intentos de iniciar la desregulación de la noche a la mañana –a veces conocidos como el "big bang"– ignoran asuntos muy sensitivos de secuencia.[21] Es importante reconocer lo difícil que es establecer un sector financiero pujante. Aun economías como las de EE.UU. y Suecia, con instituciones sofisticadas, altos niveles de transparencia y buena gobernabilidad corporativa, han enfrentado serios problemas con sus sectores financieros Los retos que los países en desarrollo enfrentan son mucho más grandes, mientras que su base institucional es más débil. En muchos casos, el sector financiero es tan pequeño que limita la cantidad de competencia "natural" efectiva.

Tercero, un objetivo primario de la regulación en todos los países debe ser garantizar que los participantes enfrentan los incentivos correctos; el gobierno no puede y no debe estar involucrado en el monitoreo de cada transacción. La liberalización no funcionará en el sistema bancario a menos que las regulaciones establezcan incentivos para que los dueños de los bancos, los

21. Tailandia, por ejemplo, solía tener restricciones sobre los préstamos bancarios para bienes raíces. En el proceso de la liberalización eliminó todas estas restricciones sin establecer un régimen regulatorio más sofisticado con base en el riesgo. El resultado, junto con otros factores, fue la mala asignación de capital en gran escala que alimentó una burbuja de bienes raíces, un factor importante en la crisis financiera.

mercados y los supervisores utilicen su información de manera eficiente y prudencial.

También es necesario tratar temas de incentivos en los mercados de valores. Debe ser más lucrativo para los administradores la creación de valores económicos que privar a accionistas minoritarios de sus activos: la búsqueda de rentas puede ser un problema igual de grande en el sector privado como en el público. Sin el marco legal apropiado, los mercados de valores simplemente no cumplen sus funciones vitales en detrimento del crecimiento del país a largo plazo. Se necesitan leyes que protejan los derechos de los accionistas, especialmente de los minoritarios.

Promover la competencia

Hasta el momento he argumentado que la política macroeconómica tiene que ser expandida más allá de un cerrado enfoque en la inflación y los déficit fiscales; el conjunto de políticas que fundamentan el Consenso de Washington no son suficientes para la estabilidad macroeconómica y el desarrollo a largo plazo. La estabilidad económica y el desarrollo a largo plazo requieren de mercados financieros adecuados. La agenda para la creación de mercados financieros adecuados no debe confundir los medios con el fin: el asunto debe ser el rediseño del sistema regulatorio, no la liberalización financiera.

Ahora me gustaría argumentar que la competencia es central para el funcionamiento de la economía de mercado. Aquí también ha habido una confusión entre el fin y los medios. Políticas que debieron haber sido vistas como los medios para alcanzar un mercado más competitivo fueron vistas como fines en si mismas. Hasta hace poco, se puso énfasis casi exclusivamente en la creación de propiedad privada y en la liberalización comercial. Esta última fue confundida con la creación de mercados competitivos. La liberalización comercial es importante, pero es poco probable que alcancemos todos los beneficios de esta liberalización si no creamos una economía competitiva.

Promover el libre comercio

La liberalización comercial, que eventualmente conduciría al libre comercio, fue una parte clave del Consenso de Washington. Dadas las circunstancias, fue natural poner énfasis en la liberalización del comercio. Aunque algunos pocos países que siguieron políticas proteccionistas lograron un fuerte crecimiento económico –notablemente Brasil y Taiwán (China) en los años cincuenta -muchos países latinoamericanos se estancaron detrás de barreras proteccionistas mientras seguían políticas de industrialización por substitución de importaciones. Las industrias de muchos países producían productos con un valor agregado negativo y la innovación fue sofocada, tanto por la protección de la competencia internacional como por la inhabilidad del gobierno para promover la competencia entre las empresas nacionales.

La liberalización comercial, sin embargo, no es ni necesaria ni suficiente para establecer una economía competitiva e innovadora. La liberalización comercial puede crear la competencia, pero no lo hace automáticamente. Si la liberalización ocurre en una economía con un importador monopólico, la rentas pueden ser simplemente transferidas del gobierno al monopolista con poca disminución de precios. Al menos tan importante como establecer la competencia en el sector económico que compite con las importaciones, es promover la competencia en el sector de exportaciones. El éxito de las economías de Asia del Este es un potente ejemplo de este punto. Al permitir que cada país se aproveche de su ventaja comparada, el comercio aumenta los salarios y aumenta las oportunidades de consumo.[22]

22. Es interesante que no se entienda completamente el proceso por el cual la liberalización comercial conduce a una mayor productividad. La teoría Hecksher-Ohlin estándar predice que los países se desplazarán intersectoralmente, moviéndose a lo largo de su curva de transformación, produciendo más de aquello en que son mejores y adquiriendo comercialmente aquello en que son peores. En realidad, las principales ganancias del comercio parecen provenir, intertemporalmente, de un salto hacia afuera de la curva de transformación, como resultado de una eficiencia más alta, y con poco desplazamiento sectorial. Entender las causas de esta mejoría de la eficiencia requiere de un entendimiento de los vínculos entre el comercio, la competencia y la liberalización. Esta es una área que necesita aún más exploración.

Facilitar la privatización

En algunas industrias, los monopolios estatales han sofocado la competencia. Empero, el énfasis en la privatización durante la última década se ha derivado menos de una preocupación por la falta de competencia que de un enfoque sobre incentivos al lucro. En cierto sentido, era natural para el Consenso de Washington enfatizar más la privatización que la competencia. Las empresas estatales no eran solamente ineficientes, sino que sus pérdidas contribuyeron al déficit fiscal, aumentando la inestabilidad macroeconómica. La privatización mataría dos pájaros con la misma piedra, al mejorar la eficiencia económica y reducir el déficit fiscal simultáneamente.[23] La idea era que si se podían crear derechos de propiedad, la conducta de maximización del lucro de los dueños eliminaría el desperdicio y la ineficiencia. Al mismo tiempo, la venta de las empresas estatales aumentaría los muy necesitados ingresos.

No obstante, muchos de nosotros advertimos contra privatizar precipitadamente sin crear la estructura institucional necesaria, incluyendo mercados competitivos y entes regulatorios. David Sappinton y yo demostramos, en el teorema fundamental de privatización, que son muy limitadas las condiciones en las cuales la privatización puede alcanzar los objetivos públicos de eficiencia y equidad y éstas son muy similares a las condiciones en que los mercados consiguen resultados Pareto-eficientes (Sappington y Stiglitz 1987). Por ejemplo, si hace falta competencia, la creación de un monopolio privado y no regulado probablemente resultará en precios aún más altos para los consumidores. Y

23. Sin embargo, los impactos a corto plazo sobre los déficit fueron, con frecuencia, notablemente distintos a los efectos a largo plazo. En aquellos casos en que las empresas estatales estaban razonablemente bien administradas, los efectos a largo plazo podrían ser insignificantes o hasta negativos mientras que a corto plazo los efectos pueden ser substanciales. Como respuesta, algunos gobiernos prohibieron que se incluyeran transacciones de capital en el presupuesto anual; ésta es una práctica contable coherente con planteamientos que sostienen que este tipo de reorganización financiera del sector público puede tener un leve impacto en el comportamiento macroeconómico o por lo menos efectos sumamente diferentes.

existe evidencia de que los monopolios privados aislados de la competencia pueden sufrir de varias formas de ineficiencia y no pueden ser muy innovadores.

Las diferencias entre las empresas privadas y públicas son borrosas y existe un continuo de combinaciones intermedias. Las empresas estatales y privadas de gran escala enfrentan muchos de los mismos problemas organizativos que surgen de la necesidad de delegar responsabilidades substanciales a administradores individuales.[24] La búsqueda de rentas ocurre en empresas privadas al igual que en las públicas. Schleifer y Vishny (1989) y Edlin y Stiglitz (1995) han demostrado que no solamente hay fuertes incentivos para la búsqueda de rentas privadas por parte de la gerencia, sino también para tomar acciones que aumenten la magnitud de esta búsqueda de rentas.

La principal debilidad de las organizaciones públicas es que característicamente no proveen incentivos efectivos y con frecuencia imponen una variedad de restricciones adicionales. Cuando estos problemas son efectivamente tratados, cuando las empresas estatales están en ambientes competitivos condicionados al desempeño,[25] las diferencias de rendimiento entre firmas privadas y públicas puede disminuir (Caves y Chrestenson, 1980). Alguna evidencia sugiere que muchas de las ganancias de la privatización ocurren antes de la privatización como resultado del proceso establecer incentivos individuales e institucionales efectivos (Pennier 1996).

24. Ambos tipos de empresa requieren una substancial delegación de responsabilidad: ni las legislaturas ni los accionistas de grandes empresas controlan directamente las actividades diarias de una empresa. En ambos casos la jerarquía de autoridad termina en administradores, quienes típicamente tienen un alto grado de autonomía y discreción (Stiglitz 1989).

25. La corporativización, por ejemplo, mantiene al gobierno en posesión, pero conduce a las empresas estatales hacia duras restricciones presupuestarias y al autofinanciamiento; las organizaciones gubernamentales condicionadas al desempeño utilizan, como base de incentivos, indicadores de resultados en materia de producción.

La importancia de la competencia versus la propiedad ha sido más vívidamente demostrada por la experiencia de China y la Federación Rusa. China aumentó la magnitud de la competencia sin privatizar las empresas estatales. Ciertamente persisten algunos problemas en el sector de empresas estatales, los cuales podrían ser resueltos en el próximo ciclo de reformas. Por contraste, Rusia ha privatizado una gran parte de su economía sin hacer mucho por promover la competencia. El contraste en el rendimiento no podría ser más grande: la producción rusa está por debajo del nivel alcanzado hace casi una década, mientras que China ha logrado sostener tasas de crecimiento de doble dígito durante casi dos décadas. Aunque las diferencias de desempeño pueden ser solo parcialmente explicadas por diferencias en las políticas que adoptaron, las experiencias de Rusia y China presentan dilemas para las teorías económicas tradicionales.

Una de las importantes lecciones del contraste entre China y Rusia es para la economía política de la privatización y la competencia. Ha sido difícil prevenir la corrupción y otros problemas en la privatización de monopolios. Las enormes rentas creadas por la privatización alentará a los empresarios a tratar de obtener empresas privatizadas en lugar de invertir en la creación de sus propias compañías. La política de competencia, por el contrario, frecuentemente socava las rentas y crea incentivos para la creación de riqueza. La secuencia entre privatización y regulación es también muy importante. La privatización de un monopolio puede crear un poderoso interés atrincherado que socava la posibilidad de regulación o de competencia en el futuro.

El Consenso de Washington tiene razón, la privatización es importante. El gobierno debe dedicar sus escasos recursos a áreas a las que el sector privado no entra o no es probable que entre. No tiene sentido que el gobierna tenga acerías. No obstante, hay temas críticos sobre la secuencia y la magnitud de la privatización. Aún cuando la privatización aumenta la eficiencia productiva, puede ser difícil asegurar que objetivos públicos más amplios, como la equidad, sean alcanzados aún con regulación. Más actividad del sector privado puede ser introducida en las

actividades públicas; por ejemplo, a través de contrataciones y de mecanismos basados en incentivos, como las subastas. ¿Qué tan efectivos son estos mecanismos como substitutos de la privatización total? Estos temas no fueron tratados por el Consenso de Washington.

Establecer la regulación. La competencia es un ingrediente esencial en la economía de mercado, pero no es viable en algunos sectores –los llamados monopolios naturales. Aún ahí, sin embargo, el grado y la forma de la competencia actual y potencial cambia constantemente. Nuevas tecnologías han ampliado el campo de competencia en muchos sectores que históricamente han sido sumamente regulados, como los sectores de telecomunicaciones y la electricidad.

Las perspectivas regulatorias tradicionales, con sus rígidas categorías de regulación versus desregulación y de competencia versus monopolio, no han sido guías útiles para la política en estas áreas. Estas nuevas tecnologías no exigen la desregulación total porque no todas las partes de estas industrias son adecuadamente competitivas; en cambio, exigen cambios apropiados en la estructura regulatoria para enfrentar los nuevos retos. Tales cambios deben reconocer que existen áreas híbridas en la economía dentro de las cuales hay partes que están bien preparadas para la competencia, mientras que otras partes son más vulnerables al dominio de unos pocos productores. Permitir que una empresa, con poder de mercado en una parte de una industria desregulada, gane un dominio total sobre las otras partes de la industria pondrá severamente en entredicho la eficiencia económica.

Crear la política de competencia. Aunque la magnitud de la competencia viable ha aumentado, con frecuencia la competencia es imperfecta, especialmente en los países en vías de desarrollo. La competencia es suprimida de varias maneras, incluyendo la colusión implícita y precios depredadores. El control del sistema de distribución puede limitar la competencia efectivamente, aún cuando hayan muchos productores. Las restricciones verticales pueden restringir la competencia y nuevas tecnologías han abierto nuevas oportunidades para la conducta anticompetitiva,

como lo han demostrados los recientes casos de la industria aérea y la industria informática de Estados Unidos.

El establecimiento de leyes antimonopólicas efectivas en países en desarrollo no ha sido estudiado adecuadamente. Las sofisticadas y complicadas estructuras legales e instituciones existentes en EE.UU. podrían no ser apropiadas para muchos países en desarrollo, los cuales podrían tener que depender más de reglas *per se*.

Las políticas de competencia también tienen importantes implicaciones para la política comercial. Actualmente, en la mayoría de países (con excepción de Australia y Nueva Zelandia), la competencia nacional e internacional están regidas por normativas distintas. Con poca o ninguna justificación, las normas que rigen la competencia internacional (como el anti-dumping y los derechos compensatorios) difieren substancialmente de las leyes antimonopólicas nacionales (ver Stiglitz 1997b); gran parte de lo que consideramos como una saludable competencia de precios a nivel nacional sería clasificada como dumping.[26] Estos abusos del comercio justo –desarrollados por los países industrializados– están esparciéndose ahora a los países en desarrollo, los cuales sobrepasaron a los países industriales en la iniciación de acciones anti-dumping reportadas ante el GATT y la Organización Mundial del Comercio (OMC) por primera vez en 1996 (Banco Mundial 1997b). La mejor manera de reducir estos abusos sería integrando las leyes sobre comercio y competencia leal con base en el profundo conocimiento sobre la naturaleza de la competencia que han desarrollado durante el transcurso de un siglo las autoridades antimonopólicas y los economistas especializados en organización industrial.

26. Lester Thurow ha observado que "si la ley anti-dumping fuera aplicada a empresas nacionales, dieciocho de las veinte empresas más grandes de Fortune 500 habrían sido declaradas culpables de dumping en 1982." (Thorow, 1985, p. 359).

La acción del gobierno como complemento a los mercados

Las políticas del Consenso de Washington estuvieron basadas en el rechazo del papel activista del estado y en la promoción de un estado minimalista y no-intervencionista. Las premisas no dicha es que los gobiernos son peores que los mercados. Por ende, el estado, entre más pequeño sea, es mejor estado.

Es verdad que los estados están frecuentemente involucrados en demasiadas cosas sin dirección. Esta falta de dirección reduce la eficiencia. Es un paso vital hacer que el gobierno esté mejor enfocado sobre lo fundamental (política económica, educación básica, salud, carreteras, la ley y el orden, protección ambiental). Empero, un enfoque sobre lo fundamental no es una receta para un gobierno minimalista. El estado tiene un importante papel que jugar en la regulación apropiada, la protección social y la seguridad social. La elección no debe ser sobre si el estado debería estar involucrado, sino sobre cómo se involucra. Por lo tanto, la pregunta central no debe ser sobre el tamaño del gobierno, sino sobre las actividades y métodos del gobierno. Los países con economías exitosas tienen gobiernos que participan en una amplia gama de actividades.

Durante las ultimas décadas ha ido evolucionando un marco dentro del cual se puede tratar el tema del papel del gobierno: el reconocimiento de que el mercado podría no siempre producir resultados eficientes –y mucho menos distribuciones socialmente aceptables– condujo al enfoque de fallas de mercado.[27] Había un conjunto bien definido de fallas del mercado asociadas con externalidades y bienes públicos que justificaban la intervención del gobierno. Esta lista de fallas de mercado fue subsecuentemente ampliada para incluir información imperfecta y mercados imperfectos, más el enfoque de fallas de mercado continuó enfatizando la división entre sectores y actividades que deberían es-

27. Para una discusión amplia sobre el papel económico del estado desde esta perspectiva, ver Stiglitz (1989).

tar en el dominio del gobierno y aquellos que le pertenecen al mercado. Recientemente, ha ido creciendo el reconocimiento de que el mercado y el sector privado están mucho más íntimamente entrelazados. El gobierno debe complementar a los mercados emprendiendo acciones que hagan que los mercados funcionen mejor y corrigiendo las fallas de mercado. En algunos casos el estado ha probado ser un efectivo catalizador: sus acciones han ayudado a resolver, por ejemplo, el problema de la sub-oferta de innovación (social). Pero una vez que ha cumplido con su papel catalítico, el estado debe retirarse.[28]

No puedo revisar todas las áreas en las que el gobierno puede funcionar como un complemento importante al mercado. Brevemente, discutiré solo dos de ellas: la creación de capital humano y la transferencia de tecnología.

La creación de capital humano

El papel del capital humano en el crecimiento económico ha sido valorado por mucho tiempo. En Estados Unidos, por ejemplo, la rentabilidad de un año adicional de educación han sido estimadas en el 5-15 por ciento (Willis, 1986; Kane y Rouse, 1995; Ashenfelter y Krueger, 1994). La tasa de rentabilidad es aún más alta en países en desarrollo: por ejemplo, 24 por ciento para la educación primaria en Africa del Sub-Sahara y un promedio del 23 por ciento para la educación primaria en todos los países de bajos ingresos (Psacharopoulos, 1994). Un estudio más reciente demostró que el ingreso promedio de la población joven (15-24) urbana empleada en Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela, aumentó de manera lineal con el aumento en los años de educación completados.[29] La contabilidad del creci-

28. El gobierno de Estados Unidos, por ejemplo, estableció un sistema nacional de hipotecas que redujo los costos de pedir préstamos y puso hipotecas a disposición de millones de estadounidenses. Sin embargo, habiendo cumplido con este cometido, podría ser el momento para que esta actividad sea entregada al sector privado.

29. Sainz y Leon (1996), p. 46.

miento también atribuye, a la acumulación de capital humano,[30] una porción substancial del crecimiento en países en desarrollo.

Por sí solo, el mercado tendrá la tendencia a sub-proveer capital humano. Es muy difícil pedir prestado relativo a posibles ganancias en el futuro dado que no se pueden usar garantías fiduciarias, hipotecarias, etc. sobre el capital humano. Estas dificultades son especialmente severas para las familias más pobres. Por lo tanto, el gobierno juega un papel importante al proveer educación pública, hacerla disponible y aumentar los recursos para su financiamiento. El compromiso de Costa Rica de invertir todos los años al menos el 6 por ciento del PIB en educación y de poner un laboratorio de informática en cada escuela para finales de 1998 es un ejemplo notable.

La transferencia de tecnología

Los estudios sobre la rentabilidad de la investigación y desarrollo en países industrializados, continuamente han encontrado rentabilidades privadas del 20-30 por ciento y rentabilidades sociales del 50 por ciento o más, las cuales sobrepasan por un gran margen la rentabilidad de la educación (Nadiri 1993). La medición del crecimiento generalmente atribuye la mayoría del crecimiento del ingreso per cápita a mejoras en la productividad total de factores. El análisis pionero de Solow (1957) atribuyó el 87,5 por ciento del crecimiento de la producción por hombres-hora, entre 1909 y 1949, a cambios técnicos. Con base en una función Cobb-Douglas estándar, si la República de Corea hubiera dependido solamente de la acumulación de capital, en 1990 su ingreso per cápita solo habría alcanzado los $2041 (en dólares internacionales de 1985), muy por debajo del ingreso per cápita real de $6665. La diferencia tiene origen en el incremento de la

30. Mankiw, Romer y Weil (1992).

cantidad de producción por unidad de insumo, la cual es en parte el resultado de mejoras tecnológicas.[31]

Por sí solo, el mercado subprovee tecnología. Al igual que la inversión en educación, las inversiones en tecnología no pueden utilizarse como garantías. Las inversiones en investigación y desarrollo son además mucho más riesgosas que otros tipos de inversión y existen asimetrías de información mucho más grandes que pueden impedir el funcionamiento del mercado.[32] La tecnología tiene además enormes externalidades positivas que el mercado no premia. De hecho, en algunos sentidos el conocimiento se asemeja a un bien público clásico; los beneficios para la sociedad de una mayor inversión en tecnología valen mucho más que los beneficios a los empresarios individuales.

Sin acción gubernamental habrá muy poca inversión en la producción y adopción de nueva tecnología. Para la mayoría de los países que no están en la frontera tecnológica, las rentabilidades asociadas con la facilitación de la transferencia de tecnología son mucho más elevadas que las utilidades de emprender investigación y desarrollo propios. Por lo tanto, políticas que faciliten la transferencia de tecnología son claves para el desarrollo. La inversión en capital humano, especialmente en la educación terciaria, complementa a la política tecnológica a causa de las grandes externalidades que surgen al habilitar a la economía para importar ideas.[33] El alto nivel del capital humano en Cos-

31. Aunque algunos estudios más recientes han cuestionado el vigor de estos resultados (por ejemplo, Young 1994) y algunos ejercicios de contabilidad de crecimiento en Estados Unidos sugieren que hubo poco aumento en el crecimiento de la productividad total de factores durante el último cuarto de siglo, la observación de que los cambios en tecnología han jugado un papel principal en el mejoramiento de los niveles de vida no parece controversial.

32. El innovador estará poco dispuesto a describir su innovación a un proveedor de capital por temor a que éste le robe su idea; sin embargo, el proveedor de capital estará poco dispuesto a ofrecer capital sin una revelación adecuada. Una clara estructura regulatoria para la protección de la propiedad intelectual es necesaria, pero no suficiente, para superar este tipo de problemas.

33. Singapur, por ejemplo, fue capaz de asimilar rápidamente el conocimiento que llegó por medio de sus grandes ingresos de inversión extranjera directa.

ta Rica es una de las principales razones por las cuales el país ha sido capaz de atraer la inversión extranjera directa en industrias de alta tecnología. La promoción de alianzas entre empresas nacionales e inversionistas extranjeros (conocida como "cross-fertilization") también facilita la absorción de nuevos conocimientos y tecnologías.

Las políticas adoptadas por los líderes tecnológicos también son importantes. Puede haber una tensión entre los incentivos para producir conocimientos y los beneficios de una mayor difusión. En años recientes se ha hecho expresa la preocupación de que el balance alcanzado por los países industrializados, con frecuencia bajo la presión de grupos de intereses especiales, sub-estimula la difusión. Las consecuencias pueden disminuir el ritmo general de innovación y afectar de manera adversa a los niveles de vida tanto en los países más ricos como en los más pobres.[34]

Hacer al gobierno más eficaz

¿Cómo se pueden diseñar políticas que aumenten la productividad de la economía? Una vez más, los medios no deben confundirse con el fin. Los elementos enfatizados por el Consenso de Washington pueden haber sido medios razonables para tratar el conjunto particular de problemas que las economías latinoamericanas enfrentaban en los años ochenta, pero pueden no ser los únicos elementos, ni siquiera los elementos centrales, de políticas dirigidas a resolver problemas en otras circunstancias.

34. El conocimiento es un insumo clave en la producción del conocimiento; un aumento en el "precio" del conocimiento (como resultado de estándares de propiedad intelectual más estrictos) puede por eso reducir la producción de conocimientos. Existe una preocupación de que una excesiva cantidad de gastos de investigación están dirigidos a tratar de transformar "conocimientos comunes" en algo que pueda apropiarse. Aunque en principio existen estándares de "novedad" para protegerse contra ésto, en la práctica la línea nunca está perfectamente clara y regímenes de propiedad intelectual más estrictos tienen una mayor probabilidad de cometer "errores" de privatizar conocimientos públicos, creando así incentivos para dirigir mal las energías intelectuales hacia esa dirección.

Parte de la estrategia para una economía más productiva es averiguar cuál es el papel adecuado para el gobierno, identificando por ejemplo, los modos en que el gobierno puede ser un complemento más efectivo para los mercados.

Ahora quiero pasar a otro elemento esencial de la política pública, a saber, cómo podemos hacer al gobierno más eficaz en el cumplimiento de cualquier tarea que emprenda.

El *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* demuestra que un estado eficaz es esencial para el desarrollo (Banco Mundial 1997c). Utilizando información de 94 países durante tres décadas, el estudio demuestra que no son solamente políticas económicas y capital humano las que determinan los resultados económicos, sino también la calidad de las instituciones de un país. Estas instituciones determinan, en efecto, el ambiente dentro del cual operan los mercados. Un ambiente institucional débil permite una mayor arbitrariedad de parte de las agencias estatales y de los funcionarios públicos.

Dado que existen muy distintos puntos de partida (historias, culturas y factores sociales únicos), ¿cómo puede el estado llegar a ser más eficaz? Parte de la respuesta es que el estado debe equiparar su papel con su capacidad. Lo que el gobierno hace y cómo lo hace, debe reflejar las capacidades del gobierno (y las del sector privado). Los países de bajos ingresos frecuentemente tienen mercados e instituciones gubernamentales más débiles. Por lo tanto, es especialmente importante que enfoquen sobre cómo pueden complementar al mercado más efectivamente.

Empero, la capacidad no es el destino. El estado puede mejorar sus capacidades revigorando sus instituciones. Esto no solamente significa crear competencia administrativa o técnica, sino también instituir normas y reglas que le den incentivos a los funcionarios para actuar por el interés colectivo y que restrinjan la acción arbitraria y la corrupción. Un poder judicial independiente, pesos y contrapesos institucionales a través de la separación de poderes y entes que ejecuten una labor fiscalizadora efectiva, pueden limitar la acción arbitraria del estado y la corrupción.

Quizás una de las formas para mejorar la función del gobierno más prometedoras y menos exploradas es el uso de mercados y de mecanismos tipo mercado. Hay varias formas en que los gobiernos lo pueden hacer:

- Puede utilizar subastas para compras de bienes y servicios y para asignar recursos públicos.
- Pueden contratar, fuera del sector público, partes grandes de las actividades del gobierno.
- Puede usar contratos condicionados al rendimiento, aún en aquellos casos en los que contratar fuera del sector público no parece posible o deseable.
- Puede diseñar mecanismos para utilizar la información del mercado. Por ejemplo, puede utilizar criterios prevalecientes en el mercado para juzgar la calidad de sus compras (políticas de compras estándares); puede utilizar información de los intereses pagados a una deuda bancaria subordinada para determinar las primas de riesgo apropiadas para el seguro de los depósitos.

Además, los gobiernos son más efectivos cuando responden a las necesidades de sus ciudadanos y al mismo tiempo les dan un sentido de propiedad y de tener algo en juego en las políticas. A nivel microeconómico, agencias gubernamentales de ayuda y organizaciones no-gubernamentales han estado experimentando con formas de proveer apoyo descentralizado y de fomentar la participación de la comunidad en la selección, diseño y ejecución de proyectos. Investigaciones recientes proveen un apoyo preliminar a este abordaje: un estudio por Isham, Narayan y Pritchett (1995) descubrió que la tasa de éxito para los proyectos hídricos rurales que incluyeron participación fue substancialmente más alta que la tasa de éxito de los proyectos sin participación. No se trata simplemente de que la información localizada sea utilizada de una manera más efectiva, sino que el compromiso con el proyecto conduce al apoyo a largo plazo (o a "propiedad" en el sentido popular) que se requiere para la sostenibilidad.

2. AMPLIANDO LAS METAS DEL DESARROLLO

El Consenso de Washington abogó por el uso de un conjunto pequeño de instrumentos (incluyendo la estabilidad macroeconómica, comercio liberalizado y la privatización) para alcanzar una meta relativamente estrecha (el crecimiento económico). El Consenso post-Washington reconoce tanto que un conjunto más amplio de instrumentos es necesario como que nuestras metas son también más amplias. Buscamos incrementos en los niveles de vida, incluyendo mejoras en salud y educación, no solamente crecimiento en el PIB. Buscamos el desarrollo sostenible, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un ambiente sano. Buscamos el desarrollo equitativo, que garantice que todos los grupos de la sociedad, no sólo el estrato alto, disfruten el fruto del desarrollo. Y buscamos el desarrollo democrático, en el que los ciudadanos participen de varias formas en las tomas de decisiones que afectan sus vidas.

El conocimiento no ha mantenido el paso con esta proliferación de metas. Sólo estamos empezando a entender la relación entre la democratización, la desigualdad, la protección ambiental y el crecimiento. Lo que sí sabemos promete estrategias de desarrollo complementarias que nos pueden llevar a alcanzar todos estos objetivos. La promoción del capital humano es ejemplo de una política ganadora que puede ayudar a promover el desarrollo económico, la igualdad, la participación y la democracia. La educación, especialmente la que enfatiza el pensamiento científico y crítico, puede también ayudar a preparar a los ciudadanos para participar con más efectividad e inteligencia en las decisiones públicas.

El nuevo interés en metas de desarrollo más amplias ha conducido también a políticas creativas que minimizan los dilemas entre metas, como la protección ambiental y el desarrollo industrial. Por ejemplo, todos estamos de acuerdo en que la reducción de las emisiones de carbón para disminuir el cambio climático global es un verdadero problema internacional. Pero hasta hace poco, ni siquiera podíamos acercarnos a un acuerdo sobre cómo

equilibrar esta imperativa con la necesidad de muchos países de aumentar el uso de procesos industriales que emiten residuos de carbón. La reciente idea de ejecución conjunta ofrece una salida de este encierro, porque le ofrece a los países industrializados (o a las compañías dentro de ellos) crédito por las reducciones de emisiones que de otro modo no habrían llevado a cabo en ninguna parte del mundo.[35] La política puede ser un primer paso factible hacia el diseño de un sistema eficiente de reducción de emisiones porque sólo requiere compromisos de los países industriales y, por lo tanto, no requiere resolver los enormes problemas de distribución que implican los sistemas de permisos intercambiables o la aceptación de obligaciones por parte de los países en desarrollo. Además, los países en desarrollo se benefician de la transferencia de equipo ambientalmente adecuado y de la reducción del daño ambiental colateral causado por aire sucio.

Sin embargo, debemos reconocer que no todas las políticas contribuirán a todos los objetivos. Muchas políticas requieren de escogencias entre combinaciones alternas de objetivos a corto y a largo plazo, o inclusive de escogencias absolutas entre metas de desarrollo distintas. Un importante ejemplo de una potencial escogencia alternativa es la inversión en tecnología. Anteriormente discutí la manera en que inversiones en la educación terciaria técnica promueve la transferencia de tecnología y por ende el crecimiento económico. Los beneficiarios directos de estas inversiones, sin embargo, están casi inevitablemente mejor que el promedio. Aunque algunas innovaciones benefician a los que están en peores condiciones, un gran progreso tecnológico aumenta los productos marginales de quienes ya son más produc-

35. La premisa de la implementación conjunta es que el costo marginal de las reducciones de emisiones de carbón pueden diferir notablemente en países distintos. Dado que los países en desarrollo son generalmente menos eficientes energéticamente que los países industrializados, el costo marginal de reducir las emisiones de carbón en los países en desarrollo puede ser substancialmente más bajo que en los países industrializados. El Banco Mundial ha ofrecido establecer un fondo de inversión en el carbón que le permitiría, a países y compañías que necesitan reducir sus emisiones, invertir en proyectos de reducción de carbón en países en desarrollo.

tivos. Aún cuando esto no sucede, a corto plazo el costo de oportunidad de la inversión pública en tecnología puede ser la inversión no realizada en programas contra la pobreza. El resultado por lo tanto puede ser un aumento en la desigualdad. Sin embargo, al aumentar la producción a largo plazo, estas inversiones pueden beneficiar a la sociedad entera. Empero, el derrame potencial de los beneficios hacia la sociedad no es necesariamente rápido o de un amplio alcance.

Es importante reconocer estos sacrificios y escoger prioridades. Concentrarse solamente en políticas en las que toda la sociedad gana puede llevar a las autoridades a cargo de la política a ignorar decisiones importantes sobre políticas que determinan ganadores y perdedores.

3. CONCLUSIONES

La meta del Consenso de Washington fue proporcionar una fórmula para crear un sector privado pujante y para estimular el crecimiento económico. Retrospectivamente, las políticas recomendadas fueron diseñadas para minimizar el riesgo, dado que tuvieron base en el deseo de evitar los peores desastres. Aunque el Consenso de Washington proporcionó algunos de los fundamentos para mercados que funcionen bien, éste estuvo incompleto y a veces mal dirigido.

El proyecto del milagro de Asia del Este del Banco Mundial fue un significativo punto de cambio en la discusión. Este demostró que el impresionante éxito de las economías de Asia del Este dependió de mucho más que simple estabilidad macroeconómica o privatización. Sin un sistema financiero robusto –en cuya creación y mantenimiento el estado juega un papel enorme– es difícil movilizar el ahorro y asignar el capital eficientemente. A menos que la economía sea competitiva, los beneficios del libre comercio y la privatización quedarán disipados en la búsqueda de rentas, no dirigidos hacia la creación de riqueza. Y si la inversión pública en el capital humano y la transferencia de tecnología es insuficiente, el mercado no cerrará esa brecha.

Muchas de estas ideas –y muchas más que no tuve tiempo de discutir– son la base de lo que yo veo como un consenso emergente, el consenso post-Consenso de Washington. Un principio que emerge de estas ideas es que sea lo que sea el nuevo consenso, éste no puede estar basado en Washington. Si las políticas van a ser sostenibles, los países en desarrollo deben reclamarlas como suyas. Es relativamente más fácil monitorear e imponer condiciones para las tasas de inflación y los balances de la cuenta corriente. Hacer lo mismo para la regulación del sector financiero o la política de competencia no es factible ni deseable.

Un segundo principio del consenso emergente es que un mayor grado de humildad es necesario, en reconocimiento de el hecho de que no tenemos todas las respuestas. La continuidad de la investigación y la discusión es esencial, no solamente entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sino alrededor del mundo si es que vamos a entender mejor cómo alcanzar nuestras muchas metas.

Referencias bibliográficas

Akerlof, George, William Dickens, and George Perry. 1996. "The Macroeconomics Of Low Inflation." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–76.

Alesina, Alberto, and Larry Summers. 1993. "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence." *Journal of Money Credit and Banking* 25(2), May.

Ashenfelter, Orley, and Alan Krueger. 1994. "Estimates of Economic Returns to Schooling from a New Sample of Twins." *American Economic Review* (December).

Barro, Robert. 1974. "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy* 81(6): 1095–1117.

Berry, Albert. 1997. "The Income Distribution Threat in Latin America," in *Latin American Research Review* 32(2): 3-40.

Blanchard, Olivier and Larry Summers. 1986. "Hysteresis and the European Unemployment Problem." In Stanley Fischer, ed., *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 1. Cambridge: MIT Press.

Bruno, Michael. 1993. *Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus*. Oxford: Clarendon Press.

Bruno, Michael and William Easterly. 1996. "Inflation and Growth: In Search of a Stable Relationship," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*; 78(3):139-46.

Caprio, Gerard. 1997. "Safe and Sound Banking in Developing Countries: We're Not in Kansas Anymore." *Research in Financial Services: Private and Public Policy* 9: 79–97.

Caprio, Gerard, and Daniela Klingebiel. 1996. "Bank Insolvencies: Cross-Country Experience." World Bank Policy Research Working Paper 1620. Washington, D.C.

_____. 1997. "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?" In Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*. Washington, D.C.: World Bank.

Caves, Douglas, and Laurits Christensen. 1980. "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads." *Journal of Political Economy* 88(5): 958–76.

Demirgüç-Kunt, Asli, and Enrica Detragiache. 1997. "The Determinants of Banking Crises: Evidence from Industrial and Developing Countries." World Bank Policy Research Working Paper 1828. Washington, D.C.

Easterly, William, Norman Loayza, and Peter Montiel. 1997. "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?," *Journal of International Economics*.

Easterly, William, Carlos Rodriguez, and Klaus Schmidt-Hebbel, eds. 1994. *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*. Washington, D.C.: World Bank.

Easterly, William and Stanley Fischer. 1990. "The Economics of the Government Budget Constraint." *World Bank Research Observer* 5(2): 127-42.

Edlin, Aaron and Joseph E. Stiglitz. 1995. "Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies." *American Economic Review* 85(5): 1301–12.

Feldstein, Martin. 1996. "The Costs and Benefits of Going from Low Inflation to Price Stability." NBER Working Paper 5469. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Fernandez-Arias, Eduardo, and Peter Montiel. 1997. "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?," Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank. Processed.

Fischer, Stanley. 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth." *Journal of Monetary Economics* 32: 485–512.

Greenwald, Bruce, and Joseph E. Stiglitz. 1986. "Externalities in Markets with Imperfect Information and Incomplete Markets." *Quarterly Journal of Economics* 101(May): 229–64.

_____. 1988. "Examining Alternative Macroeconomic Theories." *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 207–70.

_____. 1992. "Information, Finance and Markets: The Architecture of Allocative Mechanisms," *Industrial and Comporate Change*, 1(1): 37–63.

_____. 1993a. "Financial Market Imperfections and Business Cycles." *Quarterly Journal of Economics* 108(1): 77–114.

_____. 1993b. "New and Old Keynesians." *Journal of Economic Perspectives* 7(1): 23–44.

Isham, Jonathan, Deepa Narayan, and Lant Pritchett. 1995. "Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data," *World Bank Economic Review*, 9(2): 175-200.

Kane, Thomas, and Cecilia Rouse. 1995. "Labor Market Returns to Two- and Four-Year College: Is a Credit a Credit and Do Degrees Matter?" *American Economic Review* 85(3): 600–14.

Keynes, John Neville. 1919. *The Scope and Method of Political Economy*. London: Macmillan.

Lora, Eduardo, and Felipe Barrera. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: El crecimiento, la productividad y la inversión ya no son como antes." Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank. Washington, DC.

Mankiw, N. Gregory, David Romer, and David N. Weil. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 107, 2 (May): 407-437.

Meller, Patricio. 1992. *Adjustment and Equity in Chile.* Paris: Development Centre, OECD.

Nadiri, Ishaq. 1993. "Innovations and Technological Spillovers." NBER Working Paper 4423. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Pannier, Dominique, ed. 1996. *Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies.* World Bank Technical Paper 323. Washington, D.C.

Pritchett, Lant. 1997. "Patterns of Economic Growth: Hills, Plateaus, Mountains, Cliffs, and Plains." World Bank, Policy Research Department, Washington, D.C.

Psacharopoulos, George. 1994. "Returns to Investment in Education: A Global Update," *World Development* 22(9): 1325-1343.

Rey, Patrick, and Joseph E. Stiglitz. 1993. "Short-term Contracts as a Monitoring Device." NBER Working Paper 4514. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Sainz, Pedro, and Arturo Leon. 1996. "Educación y movilidad social en América Latina," *Estadística y Economía.* Primer Semestre.

Sappington, David, and Joseph E. Stiglitz. 1987. "Privatization, Information and Incentives." *Journal of Policy Analysis and Management* 6(4): 567–82.

Shleifer, Andrei, and Robert Vishny. 1989. "Management Entrenchment: The Case of Manager-Specific Investments." *Journal of Financial Economics* 25(1): 123–39.

Slovic, Paul, Mark Layman, and James Flynn. 1993. "Perceived Risk, Trust, and Nuclear Waste: Lessons from Yucca Mountain." In R. Dunlap, M. Kraft, and E. Rosa, eds., *Public Reactions to Nuclear Waste.* Durham, N.C.: Duke University Press.

Solow, Robert. 1957. "Technical Change and the Aggregate Production Function." *Review of Economics and Statistics* (August).

Stiglitz, Joseph E. 1989. "The Economic Role of the State: Efficiency and Effectiveness." In A. Heertje, ed. *The Economic Role of the State.* London: Basil Blackwell and Bank Insinger de Beaufort NV.

_____. 1993. "The Role of the State in Financial Markets." In *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1993.* Washington, D.C.: World Bank.

_____. 1994a. "Endogenous Growth and Cycles." In Y. Shionoya and M. Perlman, eds., *Innovation in Technology, Industries, and Institution.* Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.

_____. 1994b. *Whither Socialism?* Cambridge, Mass.: MIT Press.

_____. 1996. "Some Lessons of the East Asian Miracle." *World Bank Research Observer* 11(2): 151–77.

_____. 1997a. "Central Banking in a Democratic Society." The Tinbergen Lecture.

_____. 1997b. "Dumping on Free Trade: The U.S. Import Trade Laws." *Southern Economic* Journal 64(2), 402-424.

_____. 1997c. "Reflections on the Natural Rate Hypothesis." *Journal of Economic Perspectives* 11(1): 3–10.

_____. 1998. "The Role of International Institutions in the Current Global Economy." Speech to the Council on Foreign Relations in Chicago, February 27, 1998.

Székely, Miguel and Juan Luis Londoño. 1997. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995," Working Paper of the Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.

Thurow, Lester. 1985. *The Zero-Sum Solution: Building a World-Class American Economy.* New York: Simon and Schuster.

United States Council of Economic Advisers. 1997. *Economic Report of the President 1997.* Washington, D.C.: Government Printing Office.

United States Environmental Protection Agency. 1987. *Unfinished Business: A Comparative Assessment of Environmental Problems.* Washington, D.C.: GPO.

Vickers, John, and George Yarrow. 1988. *Privatization: An Economic Analysis.* Cambridge: MIT Press.

Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform." In John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Willis, Robert. 1986. "Wage Determinants: A Survey and Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions." In Orley Ashenfelter and Richard Layard, eds., *Handbook of Labor Economics Volume I.* Amsterdam: Elsevier Science Publishers/North-Holland.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle.* New York: Oxford University Press.

_____. 1997a. *China 2020.* Washington D.C.

_____. 1997b. *Global Economic Prospects and the Developing Countries.* Washington, D.C.

_____. 1997c. *World Development Report 1997: The State in a Changing World.* New York: Oxford University Press.

_____. 1997d. *World Development Indicators 1997.* Washington, D.C.

Young, Alwyn. 1994. "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience." *Quarterly Journal of Economics* 110 (August): 641-80.

Comentarios

EDUARDO LIZANO

Feliz oportunidad la de escuchar las importantes exposiciones anteriores. No se trata en este momento de hacer un comentario detallado de estas enriquecedoras disertaciones, sino más bien de referirse a algunos que me parecen especialmente relevantes, a fin de promover el debate.

Un primer tema sobresale, se refiere a la falta de previsión de la que hemos hecho gala los costarricenses y que puso en evidencia –por lo menos en tres campos– don Ricardo Hausmann. En primer lugar, el mantenimiento de la infraestructura, pues se hicieron obras pero no se tomaron las medidas necesarias para mantenerlas. En segundo lugar, el retraso en la cobertura de la enseñanza secundaria; ciertamente se avanzó mucho en cuanto a la enseñanza primaria, pero no así en el nivel siguiente: poco menos del 50% de los muchachos y muchachas entre 12 y 18 años, no asisten a la enseñanza secundaria. Un país que no prepara su juventud no puede desarrollarse; éste es un ejemplo claro de falta de previsión. En tercer lugar, el crecimiento de la Deuda Pública Interna es otro caso en donde los señores diputados, en vez de sanear las finanzas públicas, han preferido proceder a la emisión de cantidades urgentes de bonos, año tras año, las cuales se han ido acumulando hasta crear un problema financiero de grandes proporciones.

¿A qué se debe esta falta de previsión? ¿Cómo podemos prever mejor? Responder estas preguntas es muy importante para el futuro del país. Los costarricenses deberíamos tratar de poner-

nos de acuerdo a propósito de la necesidad insoslayable de prever o, si se prefiere, preguntarnos ¿Cómo prever mejor?

El segundo tema relevante es el referente al proceso de la toma de decisiones. De las exposiciones escuchadas surge también la dificultad que encara el país para tomar decisiones. Se ha logrado avanzar, pero muy lentamente. Muchas medidas las tomamos a medias. ¿Por qué no podemos tener un proceso relativamente fluido de toma de decisiones? Claro está, la toma de decisiones es algo complicado, pero eso no justifica que hoy en día en Costa Rica padezcamos, desde hace varios años, un avance tan lento. Este asunto se relaciona con los vínculos entre democracia representativa y democracia participativa. ¿Cuáles son los linderos entre uno y otro tipo de democracia? Aquí se plantea una importante discusión política relacionada con la gobernabilidad del país.

El tercer punto de interés se refiere a la Reforma del Estado, a lo que ahora se denomina "reinventar" el Estado. A este respecto hemos insistido mucho en la idea de que el desarrollo económico del país depende de una "yunta de bueyes" compuesta por un sector privado y un Estado altamente eficientes. Solamente con una "yunta de bueyes" así es posible sacar adelante la "carreta" del desarrollo y del progreso nacional. Hemos hecho algún avance en Costa Rica en cuanto a la modernización y el mejoramiento del sector privado. El sector privado ha dado muestras –como dijimos anteriormente–, de percibir oportunidades y afrontar retos, sin embargo, tengo la impresión de que el proceso de modernización en el Sector Público, se ha quedado muy rezagado.

Este tema tiene aristas tanto de carácter técnico como de carácter ideológico. Debemos evitar las trampas ideológicas que no nos ayudan mucho a resolver el problema real y efectivo entre manos. Así como le pedimos a los productores de camisas y de zapatos mejorar la productividad de sus empresas cada año, igualmente debemos exigir en el Sector Público, que el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia mejoren, año tras año, su productividad. Esta es la única manera de avanzar.

Y aquí está claro de que en el consenso de Washington, la participación del Estado es de mucha importancia. No podemos referirnos al consenso de Washington sin mencionar los equilibrios macroeconómicos indispensables, los cuales requieren de la participación activa del Estado. Por lo tanto, no puede afirmarse que el consenso de Washington pretende dejar de lado al Estado. Tampoco debemos poner demasiadas esperanzas en las declaraciones de los señores Presidentes en Santiago de Chile, pues, éstos no fueron capaces de enfrentarse al reto principal de dicha reunión, a saber: el tema del Libre Comercio. Hicieron una lista de temas en los cuales prácticamente era imposible el desacuerdo, a saber: democracia, drogas, educación, equidad.

En Centroamérica estamos muy acostumbrados a las largas listas de buenas intenciones de los señores Presidentes, que al intentar concretarse en hechos, no se llevan a cabo. Ello significa echar marcha atrás o dejar en los anaqueles los acuerdos a que se llegó. Entonces es posible que tengamos algo nuevo en Washington, pero todavía queda un largo camino para poder constatar si realmente es algo nuevo o simplemente fue un escapismo de los señores Presidentes en Santiago de Chile. Tampoco queremos juzgar a los señores Presidentes, pero de lo que se ha publicado en la prensa da la impresión de que estando en América Latina, debe tenerse mucho cuidado con ese tipo de declaraciones.

En cuanto a la Reforma del Estado existen por lo menos dos problemas íntimamente relacionados, que demandan de los costarricenses capacidad para ponerse de acuerdo, a saber: ¿Qué tipo de Estado queremos? En cuanto a la primera pregunta, debemos resolver la cuestión acerca de cuáles actividades y funciones hoy en "manos" del Estado, deben pasar mañana al sector privado. Lo anterior se vincula a la discusión política relativa al hecho de que aún trasladando áreas y funciones al sector privado, siempre van a quedar en el Estado una serie muy importante de funciones, sin las cuales no hay posibilidad de desarrollo económico.

Toda la administración del Estado de Derecho en lo que se refiere a la validez de contratos y justicia pronta y adecuada, estas son funciones que siempre quedarían en manos del Estado. En-

tonces hablamos de la seguridad ciudadana y la seguridad de los bienes, sin lo cual los mercados no pueden funcionar. Ello seguirá, permanentemente, en manos del Estado. El Estado continuará jugando un papel importante en campos como el de la educación y de la salud, desde este punto de vista hay una primera discusión sobre ¿qué hace el Estado? y ¿qué no hace el Estado?, pero superada esa discusión nos queda un segundo debate: ¿Cómo lograr que lo que el Estado haga lo realice de manera eficiente? Esto es el segundo problema.

Da la impresión de que hemos aprendido a forzar al sector privado para lograr su eficiencia, hemos utilizado "sticks and carrots": se ha abierto la economía, se les ha obligado a competir, por otro lado, se les ha otorgado una serie de subsidios y de incentivos. Esa combinación ha permitido al sector privado salir adelante. En cambio no sabemos realmente cómo hacer para lograr la eficiencia del Estado y sus instituciones.

En cuanto al segundo problema ligado a la Reforma del Estado, se habla sobre la posibilidad de privatizaciones. En Costa Rica estamos trabajando en este campo activamente. En algunos casos proceden a las privatizaciones (trasladar activos y empresas del sector público al sector privado), en otros casos conviene más bien abrir mercados para establecer la competencia. En el sistema bancario se procedió así, y posiblemente en el sector de seguros y en el sector de hidrocarburos, el camino no consiste en privatizar empresas públicas, sino más bien abrir los mercados para establecer un alto grado de competencia. Lo más conveniente es seguir ambas rutas.

En cuanto a la intervención estatal ¿tendremos más? Claro que sí. Algunas actividades requieren más intervención estatal en un grado incluso mayor que la actual. Por ejemplo, en lo referente a la regulación financiera es necesario ampliar las funciones de supervisión de las superintendencias, ahora tenemos tres entes en el país, y el fortalecimiento del sector financiero reclama una labor muy activa de estos entes. La promoción de la competencia y la defensa del consumidor, exigen una mayor participación del Estado, de entes reguladores y de funciones reguladoras,

normas que son importantes y que van a implicar un aumento en la participación del Estado. Como se decía, anteriormente, lo importante no es tanto el tamaño del Estado sino la orientación que se le dé a sus funciones.

Finalmente, reitero la necesidad de llegar a ciertos acuerdos de alcance nacional. Hemos perdido un tiempo precioso. Otros países han avanzado más rápidamente, la historia no nos espera. O nos ponemos a trabajar activamente o el tren de la historia nos va a dejar a la vera del camino. Esos son algunos de los comentarios que deseaba compartir con ustedes, sobre todo para promover la discusión y el intercambio de puntos de vista.

Discusión general

CARLOS MONGE • RICARDO HAUSMANN • HELIO FALLAS • JOSEPH STIGLITZ • PORFIRIO ORTIZ • EDUARDO LIZANO • RODOLFO GURDIÁN • CLAUDIO GONZÁLEZ VEGA • TOMÁS DUEÑAS

Carlos Monge:

Hablando del crecimiento económico don Ricardo utiliza la noción de "reformas estructurales", y el señor Stiglitz la de "mejorar los mercados". Don Ricardo propone una agenda de crecimiento y el señor Stiglitz sugiere metas de desarrollo. Estimo que don Ricardo omitió en su exposición la necesidad de mejorar y fortalecer el mercado de trabajo, lo mismo cabe decir de la disertación del señor Stiglitz, pues dentro de los mercados que hay que mejorar no menciona el mercado de trabajo. Don Ricardo afirmó que los países que han hecho reformas estructurales más grandes han acelerado más su crecimiento y en el informe de Don Ricardo del Banco Interamericano de Desarrollo del año pasado, dice que falta la reforma del sector laboral. La pregunta concreta para don Ricardo es: ¿Cuáles son los componentes de la reforma del sector laboral en general, sin especificar el país? y ¿Cuál sería el impacto para mejorar y fortalecer el mercado de trabajo y así obtener una de las metas que nos hemos propuesto alcanzar: desarrollo con equidad?

Ricardo Hausmann:

Le agradezco la pregunta. El tema del mercado laboral es particularmente escabroso, porque se debe to-

mar conciencia de lo siguiente: en ningún país se puede realizar la reforma laboral sin los trabajadores y mucho menos contra los trabajadores. Esta tiene que ser una reforma que los trabajadores quieran que ocurra, si esta condición no se da, la reforma no es factible, por lo tanto; los trabajadores deben sentir que la reforma les beneficia y que ellos terminan ganando.

Son reformas que están empezando a ocurrir en América Latina. En mi país, Venezuela, se hizo una reforma laboral importante el año pasado. Teníamos la peor legislación laboral de América Latina y ahora tenemos también la peor legislación laboral de América Latina, si bien no tan mala como antes. La pregunta que conviene plantear es la siguiente: ¿qué es lo que está molestando? Los trabajadores de América Latina han estado sometidos a mucha incertidumbre y a mucho riesgo en el mercado laboral, y entonces han querido protegerse de aquella incertidumbre y de ese riesgo, la forma como lo han hecho es creando ciertas protecciones en la legislación laboral contra el despido, han buscado protecciones para limitar las horas extras, para los días especiales y han restringido los contratos a tiempo parcial, en fin, hay un conjunto de medidas proteccionistas.

El resultado no se ha hecho esperar. La situación de riesgo generalizado se ha transformado en una situación de rigidez en el contrato privado. Por ejemplo, las mujeres corren el "riesgo" de quedar embarazadas –esto no es propiamente un riesgo, pero para efectos expositivos sirve de ilustración–, preguntémonos, ¿cómo trata la legislación laboral el embarazo, el parto, el permiso post natal y demás? Lo que hemos hecho en la mayoría de los países es colocar el permiso post natal en el contenido del contrato laboral, etcétera. Bueno, ¿qué otras cosas encontramos? Encontramos que a las mujeres se les discrimina en el mercado laboral, porque a diferencia de los hombres, representan para

la empresa el "riesgo" de que haya que pagarles tres meses de sueldo, mientras están de permiso, sin que ese pago de sueldo sea deducible de nada, entonces lo que hace el empresario es no contratar mujeres o contratar mujeres a un salario más bajo del que de otra forma hubiesen tenido. Estas circunstancias reflejan la insuficiente socialización de un conjunto de riesgos. En el contrato individual los riesgos se han privatizado, no se han socializado ni compartido, lo que trae como consecuencia que el patrono no pueda despedir al trabajador, pero simultáneamente no hay ningún seguro de desempleo.

La conclusión a que nos lleva la situación descrita puede formularse así: deben buscarse fórmulas que socialicen un poco más los riesgos, es decir, que no reduzcan la protección que tienen los trabajadores, pero que tampoco puedan entorpecer el funcionamiento del mercado. Esta es la transacción que estimo debe lograrse. Quisiera mencionar un dato de Costa Rica, en este país la participación de los mujeres en el mercado laboral es muy baja, lo cual resulta, para mí, un enigma, pero contamos con una pequeña teoría explicativa del fenómeno. Los beneficios de la seguridad social en Costa Rica son relativamente buenos, y además la seguridad social funciona con una cobertura mucho más amplia que en el resto de América Latina. Ahora bien, existe un problema: si una mujer está casada, ella tiene todos lo beneficios del marido, menos el de pensión, y si se pone a trabajar entonces le cobran unos impuestos a la nómina relativamente altos, destinados a financiar servicios que están ofrecidos de todos modos. La conclusión es obvia, la forma de financiamiento de la seguridad social puede estar generando desincentivos a la participación laboral, este es el tipo de asunto que conviene pensar.

Hay otra idea muy importante. En América Latina, a diferencia del Caribe, todas las cosas que negocian los

sindicatos se han metido en la legislación, a la larga este hecho ha conducido a que los sindicatos pierdan razón de ser y se circunscriban al sector público. Es conocido que los sindicatos han estado desapareciendo porque en cierto sentido la legislación les ha quitado "espacio", como ocurre en el caso de la contratación colectiva.

El último asunto que deseo mencionar en materia de reforma laboral, es el de los acuerdos por rama de actividad, que generan dificultades, o sea acuerdos a nivel de empresas son probablemente mucho más eficientes que acuerdos por rama de actividad. Este asunto lo incluiría en la agenda de reformas laborales, sin pretender que las cosas se pueden hacer sin negociarlas, sin convenirlas y sin la percepción de que esas reformas son beneficiosas para el sector trabajador.

Helio Fallas:

Para el señor Stiglitz. El mencionó que entre las nuevas funciones del Estado cabría pensar en la transferencia de tecnología, ¿qué es lo que está pensando? ¿Cuáles podrían ser las funciones del Estado que faciliten la generalización de la transferencia tecnológica?

Joseph Stiglitz:

Existen algunos aspectos comprendidos en la estrategia para mejorar tecnología y transferir tecnología, que conviene mencionar. Se dan diversos grados de controversia acerca de estas estrategias de apoyo; hay también un consenso general de que parte de estas estratégias deben de apoyar la ciencia, la ingeniería, la tecnología y la educación. Un ejemplo: el gasto del gobierno apoyando la enseñanza de la ingeniería y la ciencia a nivel universitario, ha brindado una infraestructura intelectual necesaria para la transferencia tecnológica.

A este respecto, se conoce también cómo algunos países han promovido políticas destinadas a estimular la inversión directa del exterior en tecnología avanzada, usando las inversiones como un vehículo a través del cual dicha tecnología logra ser transferida. Cuando una compañía ejecuta un plan para una tecnología más avanzada, el conocimiento que proviene de ese plan se reúne más ampliamente en la sociedad y naturalmente es necesario cumplir requerimientos y brindar entrenamiento por parte de las compañías que han logrado inversión directa del exterior.

Otra forma para transgerir tecnología llevada a cabo por algunos países fue el establecimiento de laboratorios nacionales que son programas nacionales de acción que se encargan especialmente de la transferencia de tecnología, tratando de comprar tecnología. Estos programas son los más controversiales, dado que el gobierno se encuentra envuelto en forma más activa en el sector privado. Se han dado casos en que el gobierno ha hecho un buen trabajo al respecto, pero no poseo una opinión doctrinaria muy fuerte sobre esto, todo depende realmente de las capacidades del gobierno. Si se analiza el caso, puede encontrarse una estrategia que merezca ser explorada.

Porfirio Ortiz:

Ésta es una pregunta para don Eduardo. Se habla de incrementar la eficiencia de las instituciones del Estado, sin embargo sabemos que uno de los mayores obstáculos es el Servicio Civil, el cual distorsiona las fuerzas del mercado al darle un 100 por ciento de seguridad al empleado público, al protegerlo en su puesto de trabajo y perpetuarlo en función del tiempo, independientemente de si produce o no, al menos lo que le cuesta a la sociedad mantenerlo ocupado. ¿Qué opina usted de esto?

Eduardo Lizano

Opino igual que don Ricardo Hausmann, se trata de rigideces que se han ido introduciendo en el mercado de trabajo y que impiden un adecuado funcionamiento de este mercado. Ahora bien, ¿cómo modificar algunas de estas disposiciones? No son problemas de carácter técnico, sino más bien de orden legal y político, porque se requiere la participación de gremios importantes para modificar la legislación que tenemos en este campo, siendo esto parte de las dificultades en el camino de la Reforma del Estado.

Permítame enfatizar un punto abordado por Ricardo Hausmann al final de su presentación sobre la agenda prioritaria de reformas en Costa Rica. Son cuatro los temas críticos que se deducen de su exposición y que nosotros los compartimos en el Banco Mundial, a saber: la necesidad de un fortalecimiento fiscal para poder resolver los problemas macroeconómicos, la necesidad de fortalecer el sistema financiero a fin de alcanzar un desarrollo importante, la necesidad de mejorar la eficiencia de los servicios del Estado y de los servicios públicos y, por último, la urgencia de mantener la ventaja que tiene Costa Rica en capital humano.

Voy a dar dos ejemplos de las sinergias que hay entre estas cuatro áreas. La reforma pensional permitiría fortalecer la situación fiscal a mediano plazo y al mismo tiempo facilitaría el desarrollo del sistema financiero. Por otra parte, el problema básico del sector financiero es que está dominado por unos bancos estatales que realmente no merecen el nombre de bancos, toman depósitos del público, y con eso compran papeles del Estado, un 70 por ciento de sus activos van para el Estado. No le dan crédito al sector privado, entonces si uno lograra reducir la deuda doméstica pública y lograra que los tenedores de la deuda pública fueran directamente el sector privado, como ocurre en otros paí-

ses, y que los bancos le presten al sector privado habría una ventaja.

La solución del problema del sistema financiero pasa por solucionar el problema fiscal, el problema de la deuda doméstica y un mejor manejo de la deuda pública. Y, finalmente, en el tema de la eficiencia de los servicios, lo que se pueda avanzar en privatizaciones, al reducir la Deuda Pública, permitiría fortalecer el sistema fiscal y facilitaría un mejor desarrollo del sistema financiero. En pocos países resultan tan claras las sinergias entre los distintos campos y soluciones de los problemas urgentes, este es un aspecto mencionado por Ricardo y que deseaba reforzar, pues él no alcanzó a desarrollarlo.

Ricardo Hausmann:

Una pequeña reacción, me parecen clarísimas las interconexiones que hace Guillermo. Quisiera mencionar un asunto de la oportunidad de la reforma de pensiones. América Latina y Costa Rica tienen ante sí una ventana demográfica de oportunidad. En estos momentos, ha estado cayendo la tasa de fertilidad pero como la tasa de fertilidad cae primero, la población general que trabaja refleja la fertilidad de hace 15 a 20 años, entonces nos encontramos en una fase en la que aumenta el número de trabajadores con respecto al número de niños, eso quiere decir que si los empleadores pagan los mismo por trabajador, hay más plata por niño. Al mismo tiempo, sin embargo, nos estamos envejeciendo, aumenta el número de viejos por trabajador, si bien este fenómeno acontece en forma mucho más lenta.

Como resultado de lo explicado puede afirmarse que desde este momento hasta el año 2010 en Costa Rica, y hasta el 2020 en América Latina, se reducirá mucho más rápido la dependencia de los niños, lo que va a

aumentar la dependencia de los viejos, y esta circunstancia nos da una oportunidad singular. Tenemos la posibilidad de gastar más por alumno, es decir, nuestras sociedades contarán con más recursos para los estudiantes, sin que debamos gastar demasiado en los viejos. Esto ocurrirá cuando estemos viejos, en consecuencia, cuando hablamos de que en el futuro aumentarán los costos de las pensiones, son nuestras pensiones, y esto quiere decir que el asunto de la reforma de los sistemas de pensiones, constituye, en cierto sentido, un compromiso histórico de la actual generación, que deberá decidir si aprovecha o no la ventana demográfica de oportunidades, para estimular los ahorros necesarios con el propósito de lograr una mejor calidad de vida cuando estemos viejos. Si la actual generación no lo hace, la siguiente tendrá un juego demográfico mucho peor. La ventana demográfica de oportunidades que tiene Costa Rica es corta, más corta que en el resto de América Latina, y no regresará, de manera que si la reforma pensional no se hace ahora, será mucho más difícil realizarla en el futuro.

Rodolfo Gurdián:

Me quiero referir a lo poco que se ha discutido aquí sobre las comunicaciones. Es una desgracia para todos aquellos que están metidos en Internet quedarse horas y horas sin poder accesarlo. Todos sabemos la enorme cantidad de información en tecnología, en ciencia, en artes, en los negocios que hay en la Internet. Pero Costa Rica tiene en este momento un cancerbero, que es cabalmente RACSA, institución monopólica que no ofrece los servicios rápidos de comunicación y que está haciendo que mucha gente desperdicie su tiempo esperando poder comunicarse.

Desconozco si el fenómeno existe en muchas partes, pero aquí tenemos una situación muy peculiar, en la

administración Arias creamos la Fundación Omar Dengo, se repartieron computadoras en todos lo colegios y se ha ido aumentando constantemente. Hace poco pusieron una gran cantidad de computadoras en los colegios secundarios, quiere esto decir que los muchachos que hoy se preparan en computación, cada vez más se inclinarán por la informática, lo cual constituye una presión sobre el servicio que no se está dando en forma eficiente. Estamos perdiendo la oportunidad de accesar a una gran riqueza de conocimientos, para evitarlo existen dos opciones: privatizar el sistema o actuar a fin de que no se conduzca como un monopolio.

Claudio González Vega:

Una de las contribuciones más importantes del profesor Stiglitz a la teoría económica, ha sido su análisis de las estructuras de incentivos en relación a la privatización, la competencia y otras maneras alternativas de organizar las labores del Estado. Sin embargo nos enfrentamos a la dificultad de aplicar el principio que él expuso en el sentido de que es preferible usar estímulos en lugar de normas o de reglas. Por esta razón le pregunto: ¿cómo podríamos proceder en esta combinación de privatización y de competencia, para descansar más en estructuras adecuadas de incentivos, si las estructuras de propiedad de los entes estatales dificultan, precisamente, la aplicación de incentivos y si los mecanismos de servicio civil obstaculizan la utilización de estructuras de servicios con los funcionarios públicos y el pequeño tamaño del mercado impide que la competencia local genere los incentivos que se necesitan?

Joseph Stiglitz:

La cuestión es muy complicada. permítanme demostrar esto con algunos ejemplos. Una de las razones en las que fundamento el contenido de mi charla sobre el

papel de la competencia, es la siguiente: generalmente se puede introducir competencia antes de haber realizado una privatización completa. Por ejemplo, en telecomunicaciones se puede introducir competencia aun antes de separar las compañías de líneas telefónicas tradicionales al introducir la telefonía celular. Dicha competencia proporciona fuertes incentivos debido a que el competidor tiene que responder a la presión.

Lo mismo en la producción de energía eléctrica, se cambia la organización industrial de la industria eléctrica, lo que se genera es una mayor competencia, tanto para el sector privado como para el púbico, lo que implica un trabajo más duro para todos. Estos fueron unos simples ejemplos.

Otros casos son los llamados puntos de referencia existentes en gran cantidad de áreas. Por ejemplo existen normas internacionales, que nos permiten conocer lo que debiera ser el precio de la electricidad. Se puede entonces ir a las agencias del sector público y decir "bien, aquí están las normas, esto es lo que debiera costar el producir electricidad, si no llegan a esto, sus salarios van a ser cortados". Se puede ser muy estricto en términos de decir "estos son los estándares de acuerdo con los cuales ustedes debieran estar desempeñándose, si ustedes no logran alcanzar dichos estándares pierden sus trabajos.

Una serie de agencias públicas tanto en los Estados Unidos como en Inglaterra y en otros países han cambiado a lo que ellos denominan "performing space organization". Ellas definen normas para determinar salarios o determinar si una persona puede mantener su empleo. Se debe hacer cuidadosamente. Por ejemplo, en Estados Unidos e Inglaterra se dan actividades en las que existe una producción medible, el número de pantalones que se encuentra en proceso, o el costo de procesar un pantalón de acuerdo con estos estándares

que pueden ser utilizados internacionalmente. La persona deberá acogerse a estas normas para medir su capacidad y aceptar los resultados.

De una manera más amplia se pueden incorporar algunos asuntos a los que me referí en mi charla, como por ejemplo los mecanismos de mercado dentro del sector público. Tal es el caso de la contratación de varios servicios o el derecho –para las agencias del sector público– de contratar con su presupuesto fijo. A este respecto recuérdese el caso de los viajes, donde se podría tener un departamento de viajes o un contrato proporcionado por la agencia respectiva, de modo que conviene comparar los costos de una u otra opción.

En definitiva, lo que sostengo es que podemos minimizar las actividades del gobierno a través de sub-componentes, algunos de esos sub-componentes son actividades prestadas por el mercado y nosotros podemos usar, ya sea el mercado o normas, es decir, puntos de referencia proporcionados por el mercado. Es notorio que esas normas y puntos de referencia pueden aplicarse dentro del sector público.

Finalmente, una parte importante de un mecanismo de incentivo son las restricciones presupuestarias, y en muchas áreas en donde todavía no hemos privatizado, uno puede corporatizar, y estipular fuertes restricciones presupuestarias, y dar una considerable discreción para el uso de bases de pago más incentivantes, y una de las cosas que han sido descubiertas ha sido que en muchos casos gran cantidad de ganancias en productividad son ganancias que vienen en asociación con la corporatización se suponen que actúan para la privatización. Hay algún debate sobre si en la mayoría de los casos en Europa, donde fueron privatizadas, pasaron primero por la etapa de corporatización y luego privatizaron. Y de tales ganancias que se dieron en la primera etapa, alguna gente piensa de que estas fueron

sólo debido a la siguiente etapa en camino, las ganancias en productividad se dieron en la primera etapa, de manera que están relacionadas, sin que haya evidencia cierta de que la corporatización por sí misma pueda producir importantes ganancias en productividad.

Tomás Dueñas:

Parte del problema que padecen nuestras sociedades es el Gobierno, pero hay un elemento que a veces se ignora, y en esta ocasión se ha dejado de lado, a saber: el empresariado. Creo importante que en el nuevo modelo que se propone se defina también una misión al empresariado nacional, para que asuma la cuota de responsabilidad que le corresponde en crear esa sociedad que andamos buscando. Recordemos lo dicho por el señor Camdessus, del Fondo Monetario Internacional, tenemos un esquema empresarial que se ha convertido en gremial, y que ha terminado constituyéndose en un grupo de presión, esto constituye un reto al empresariado nacional a fin de que forme parte de la solución y no del problema.

SESIÓN 2

CONDICIONES MACROECONÓMICAS DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

LUIS MESALLES JORBA

COMENTARIOS

Sara Calvo / Anabelle Ulate

CONDICIONES MACROECONÓMICAS DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

LUIS MESALLES JORBA

1. INTRODUCCIÓN

¿Cuál es la situación macroeconómica de Costa Rica en 1998, y cuáles son sus perspectivas? Ante esta interrogante, primero debemos analizar cuales fueron los factores que crearon la situación actual de la economía. Para ubicarnos en el contexto apropiado, primero se analizan ligeramente los largos procesos de estabilización y de ajuste que se adoptaron a partir de la crisis de inicios de los ochenta, y que hasta ahora no se ha logrado concluir ni consolidar. Luego se analizan las políticas macroeconómicas, tanto de corto como de largo plazo, adoptadas por la administración del presidente Figueres, y que llevaron a los resultados que mantiene la economía a inicios de 1998. Finalmente, se plantea cuales son las perspectivas para la economía costarricense para 1998, y cuales conclusiones se obtienen de los resultados macroeconómicos del período 1994-97.

2. ANTECEDENTES

Costa Rica experimentó, a partir de la crisis de principios de los ochenta y hasta el inicio de la administración Figueres Olsen, un período largo de estabilización y de ajuste estructural. Durante el período 1983-1993, varios programas de estabilización fueron implementados, con el propósito de bajar la inflación y equilibrar las cuentas fiscales y externas. Estos programas fueron acompañados por dos Programas de Ajuste Estructural (PAE), cuyo objetivo era el de cambiar la estructura de la economía cos-

tarricense, de manera tal que le permitiera alcanzar un crecimiento sostenido a través de los años.

Hacia 1994, sin embargo, estos programas aún no se habían consolidado. Persistía en el país una inflación moderada, con un promedio de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de 16.8 para el período 1983-93, y de 19.7 por ciento para el de 1990-93. Aún cuando en 1992 y 1993 el déficit del Gobierno Central había sido menor a 2.0 por ciento con respecto al PIB, estaba lejos de la meta propuesta por los convenios de estabilización firmados con el Fondo Monetario Internacional, que era de 0,5 por ciento. Igualmente, aún persistían desequilibrios en las cuentas externas, con un déficit de cuenta corriente equivalente al 8,3 por ciento del PIB en 1993.

Programas de estabilización

La consolidación de los programas de estabilización no se dio en Costa Rica, después de tantos años, por diversas razones:

- la existencia de un ciclo político, en que se abandona el objetivo de la estabilidad antes de su consolidación, en aras de otros objetivos, no necesariamente económicos, y
- la persistencia de factores estructurales en la economía, aún no corregidos por los programas de ajuste, que impiden que la inflación permanezca en niveles bajos, sin afectar el sector real.

Los programas de estabilización de la economía no fueron tomados por los gobernantes, en muchas ocasiones, como el objetivo fundamental de su política económica. En varias ocasiones se abandonó el objetivo de estabilidad, en aras de lograr un crecimiento económico más rápido en el corto plazo, o de alcanzar otros objetivos no económicos que favorecieran las posibilidades de los políticos de lograr un buen resultado electoral, aunque posteriormente no se lograra ninguno de los objetivos. En este aspecto, los grupos de presión jugaron un papel importante, desestimando los beneficios de alcanzar una estabilidad sostenible, y

presionando a los gobiernos para que abandonaran los programas de estabilización cuando estos aún no se habían consolidado.

Las presiones del juego político llevaron a incrementos del déficit fiscal durante los períodos de elecciones y cambio de Gobierno, provocando de nuevo inestabilidad en la economía. Esto conllevó a un ciclo político, en el cual después de alcanzar una relativa estabilidad con niveles bajos de inflación y de déficit, tanto externo como fiscal, en los años antes de las elecciones, el gobierno entrante se veía obligado a adoptar de nuevo un programa de estabilización, con fuertes ajustes fiscales y política monetaria restrictiva. Como resultado, la economía entraba en un período recesionario, por lo que las autoridades de turno luego adoptaban una serie de medidas para reactivar la economía. De esta manera, se lograba una relativa estabilidad con crecimiento justo antes de las siguientes elecciones, que le permitía al gobierno de turno de nuevo bajar la guardia, dejando que de nuevo aparecieran signos de inestabilidad en el corto plazo. Así el ciclo político se volvía a repetir durante cuatro años más.

Programas de ajuste estructural

Los programas de ajuste estructural que se llevaron a cabo en Costa Rica a partir de la crisis de principios de los ochenta fueron aplicados de manera sumamente lenta, perjudicando, por lo tanto, las posibilidades de alcanzar la consolidación de la estabilización sostenida de la economía. Estos programas, respaldados principalmente por organismos internacionales, como la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), implicaban un proceso de apertura económica y de liberalización, cuyo objetivo primordial era el de insertar aún más a la Costa Rica en la economía globalizada, lo cual le permitiría tener un crecimiento sostenido a través de los años.

La firma de los dos primeros Programas de Ajuste Estructural (PAE I y PAE II) en 1985 y 1988, respectivamente, implicaban un programa de apertura económica, que incluía una reducción

arancelaria, subsidios a las exportaciones, la sustitución de barreras no arancelarias por aranceles, y la incorporación del país al GATT. Adicionalmente, en 1994, al finalizar la administración Calderón, se firmó un tratado de libre comercio con México, el cual contenía un programa de desgravación arancelaria que implicaba que durante los primeros años del tratado aumentarían las importaciones de ese país, especialmente de materias primas para ser utilizadas en la producción local.

Los programas de ajuste estructural incluyeron también un buen componente de liberalización, que se notó especialmente a través de la reforma del sector financiero. Se introdujo mayor competencia en el Sistema Bancario Nacional y se limitó la injerencia política en las decisiones de los bancos, tanto del Central como de los comerciales en manos del Estado, de manera que con esto se permitió, en términos generales, que la determinación de los precios en el mercado obedecieran menos a decisiones administrativas y más a la oferta y demanda de los servicios financieros. La cuenta de capitales también fue abierta, permitiendo así una entrada de capitales extranjeros al país más libre. Si bien se había avanzado bastante, la reforma del sector financiero aún no había terminado cuando empezó la administración Figueres, y faltaba por superar tal vez uno de los escollos políticos más difíciles de los programas de ajuste estructural: el rompimiento del monopolio de las cuentas corrientes en manos de los bancos estatales.

El componente de reforma del aparato estatal dentro de los programas de ajuste estructural es el que había avanzado más lentamente y el más sujeto a polémica, hasta 1994. Si bien durante el período 1983-93 se desmanteló buena parte el concepto de Estado-empresario, que en Costa Rica tuvo el nombre de CODESA, aún en 1994 el gasto del sector público, excluyendo las sociedades anónimas en manos del estado, representaba el 60 por ciento del PIB.[1] La reforma del estado se había limitado, por lo tan-

1. Ver Vargas, Thelmo. 1995. "¿Qué queremos, y qué no, del estado?", *Revista Parlamentaria*, Vol. 3, n.° 2, Agosto 1995.

to, a la venta de algunas empresas estatales en manos de CODESA, pero aún persistía la polémica sobre la bondad de privatizar o permitir la competencia en algunos sectores en que el Estado aún mantenía un monopolio. Las telecomunicaciones, la electricidad, los seguros, y hasta la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) fueron los monopolios que estuvieron en el paquete de discusión para ser privatizados, pero que nunca se concretó.

Ante la ausencia de medidas de ajuste estructural más fuertes, la política macroeconómica se tornó de suma importancia en el manejo de la economía. En este sentido, la presión para controlar el déficit fiscal obligó a los gobiernos de turno a tomar medidas temporales, con la mentalidad de resolver el problema de corto plazo únicamente. Ante este panorama, la política monetaria siempre estuvo condicionada por la situación fiscal. Cuando el déficit fiscal aumentaba, la política monetaria era expansiva, ya que era utilizada por el gobierno como fuente de financiamiento. Por otro lado, cuando la situación fiscal no era limitante, la política monetaria se tornaba austera, como parte del programa de estabilización. Pero debido a las deficiencias de los programas de ajuste estructural, la política monetaria debió ser aún más fuerte, teniendo efectos negativos mayores sobre el sector real de la economía. Esto obligó, eventualmente, a flexibilizar dicha política para volver al camino de crecimiento económico, provocando una mayor variabilidad en la economía y evidenciando que aún no se había logrado consolidar los programas de estabilización.

Situación macroeconómica hacia 1994

Al iniciar la administración del presidente Figueres, este hereda una Costa Rica que ha atravesado por una combinación de programas de estabilización interrumpidos en varias ocasiones y aún sin consolidarse, y de programas de ajuste estructural que tomaron mucho tiempo, estaban todavía incompletos y con poca profundidad en algunos de sus aspectos.

En 1994, por lo tanto, la economía costarricense se encontraba creciendo a un buen ritmo (7,7 y 6,3 por ciento en 1992 y 1993 respectivamente), pero habían señales que esas tasas tan elevadas de crecimiento no eran sostenibles. Se hablaba de un "recalentamiento" de la economía, ya que la situación externa del país se veía frágil, con un déficit de cuenta corriente equivalente a 8,3 por ciento del PIB, financiado con una fuerte entrada de capitales de corto plazo. Habían, además, indicaciones que la tasa de inflación, que había sido de 9,1 por ciento en 1993 tendía hacia el alza, impulsada por la necesidad de una mayor devaluación y por el crecimiento de los agregados monetarios.

Si bien el déficit del Gobierno Central no fue tan alto en 1993, representó 1,9 por ciento del PIB, sí había señales que este tendería a ser mayor en 1994. El ciclo electoral que generalmente se había dado en Costa Rica hacía prever que aumentaría el gasto público en el año de cambio de gobierno y la tendencia al alza de las tasas de interés pondría mayor presión sobre los gastos en interés de la deuda interna. Así mismo, el menor crecimiento de la actividad económica implicaría menores ingresos para el fisco. Por lo tanto, al empezar la administración Figueres, esta se encontró con que debía tomar medidas de ajuste macroeconómico de corto plazo, con el fin de controlar los desbalances fiscal y externo que se perfilaban.

3. POLÍTICA ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN FIGUERES

El período 1994-98 de la administración del presidente Figueres Olsen se puede dividir en cuatro etapas, de acuerdo a las circunstancias macroeconómicas que imperaron en cada una de las mismas, y de acuerdo al tipo de política económica que predominó durante cada etapa:

- Etapa de incertidumbre, que va desde el inicio de la administración hasta mediados de 1995, durante el cual no existe un rumbo muy claro y definido acerca de la política económica a seguir por el nuevo gobierno.

- Etapa de implementación de medidas de estabilización y de ajuste estructural, que arranca con el acuerdo Calderón-Figueres y la firma del convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a mediados de 1995.
- Etapa de resultados de las medidas tomadas, que básicamente se concentran en los costos del ajuste.
- Etapa de recolección de frutos, que comprende el último año y medio de la administración Figueres, durante el cual se empiezan a reflejar en los principales indicadores económicos los logros positivos del proceso de estabilización.

Etapa de incertidumbre

Al inicio de la administración Figueres, como se mencionó anteriormente, los programas de estabilización y de ajuste estructural aún no se habían consolidado. Durante el último año de la anterior administración dichos procesos se habían detenido, debido a las fuertes críticas recibidas por el entonces candidato Figueres y su partido, Liberación Nacional. Si bien la economía había experimentado una alta tasa de crecimiento, y la inflación había sido baja durante el año anterior, los desequilibrios fiscal y del sector externo reflejaban la necesidad de un ajuste en la política macroeconómica. Después de las elecciones, por lo tanto, se esperaba una más clara definición del rumbo de política económica, y que se tomaran acciones concretas para profundizar y corregir los procesos de ajuste estructural y de estabilización.

Indefinición de la política económica

Al empezar su administración, y durante el primer año de su mandato, el presidente Figueres continúa su crítica hacia la anterior administración, que se ahonda más aún con el cierre del Banco Anglo Costarricense a pocos meses de haber tomado poder. El nuevo presidente propone unas modificaciones al PAE III propuesto por Calderón, que prácticamente estaba aprobado por

el Banco Mundial, para hacerlo más "a la tica", pero estas son rechazadas más tarde por el Banco Mundial, empezando así un período de incertidumbre de parte de los costarricenses acerca de cuál sería el rumbo definitivo que la política económica de la nueva administración tomaría.

La política macroeconómica de corto plazo mostraba también signos poco claros en cuanto a su rumbo. El alto déficit fiscal heredado de la anterior administración, aumentado en dos puntos porcentuales con respecto al PIB por el cierre del Banco Anglo Costarricense, tornó aún más crítica la situación fiscal. Hacia finales de 1994, la crisis financiera en México generó incertidumbre a nivel internacional acerca de la estabilidad de las economías latinoamericanas. En Costa Rica, dicha crisis redujo los flujos de capital que habían estado financiando el creciente déficit de cuenta corriente externo.

A finales de 1994 se da una mayor definición en cuanto a la política macro, cuando se anuncian un conjunto de medidas para enfrentar el problema fiscal, que incluían la propuesta de aumentar el impuesto de ventas del 10 al 15 por ciento, un programa de mejoramiento de la recaudación tributaria y la creación de una Comisión de Racionalización del Gasto Público. Poco después, el gobierno tomó una serie de medidas temporales para reducir el déficit fiscal, aumentando el impuesto selectivo de consumo y las tarifas de los servicios públicos, mientras se aprobaban las medidas estructurales.

Figueres define al país como "ingobernable"

Ante los resultados negativos de la economía en 1994, el Banco Mundial rechazó la aprobación del Tercer Programa de Ajuste Estructural a principios de 1995. El gobierno, por lo tanto, se ve obligado a tomar otra serie de medidas temporales para reducir el déficit fiscal, las cuales incluyen un plan para reducir el gasto público en el equivalente a un 2 por ciento del PIB, y un aumento en los aranceles, tanto para bienes finales como para materias primas, de 8 puntos porcentuales. Durante el primer semestre

de 1995 la situación económica se tornaba cada vez más crítica, con un déficit fiscal e inflación crecientes, agravada ahora con un estancamiento en la producción del país.

La situación política también se puso aún más tensa, cuando el presidente Figueres, en un discurso ante la Asamblea Legislativa al cumplir un año de labores, se quejó de la "ingobernabilidad" del país. Dada la ausencia de negociaciones con los distintos grupos políticos y sociales del país durante el primer año del gobierno, la mayoría de los costarricenses estaban de acuerdo con el mandatario.

Ante la carencia de una política económica clara, la política monetaria de nuevo se vio condicionada a la política fiscal, al igual que lo descrito para el período anterior a la administración Figueres. El cierre del Banco Anglo Costarricense durante ese mismo período tuvo, además, un efecto nocivo significativo sobre las finanzas públicas, y especialmente sobre el Banco Central, que tuvo que asumir buena parte del costo de dicho financiamiento.

La expansión monetaria resultante, por lo tanto, se tradujo inmediatamente en un incremento significativo de los índices inflacionarios, con una variación del IPC para 1995 de 19.8 por ciento. Esto obligó al Banco Central a adoptar una política monetaria sumamente restrictiva. Así mismo, la sobrevaloración del colón, y la disminución de la entrada de capitales causada por la crisis cambiaria mexicana de finales de 1994, llevaron a que el Banco Central aumentara el ritmo de devaluación hacia principios de 1995.

La política monetaria restrictiva y el aumento del ritmo de devaluación resultaron en un incremento de las tasas de interés, tanto nominales como reales. La Tasa Básica Pasiva (TBP) pasó de 23.3 por ciento a mediados de 1994 a 33 por ciento un año después. Así mismo, la TBP real promedio de 1995 fue de 7,1 por ciento, comparada con 3,8 por ciento de un año antes.

El atraso sufrido en la implementación de medidas para enfrentar los problemas económicos que aquejaban al país, debido a la

incertidumbre, tanto política como económica, fue crítico para los resultados que se obtendrían durante el resto del período. El haber "perdido" el primer año de gobierno sin tomar acciones firmes para solucionar el problema del déficit fiscal, ni perseguir con mayor ahínco las reformas de carácter estructural que el aparato estatal requería, significó que la política de estabilización debía ser ahora más fuerte que si se hubiera definido la nueva política con mayor claridad en un menor tiempo. El aumento en las tasas de interés, y el consecuente aumento del déficit, por lo tanto, se tradujeron en un aumento considerable en la deuda interna como proporción del Producto Interno Bruto. A partir de ese momento, por lo tanto, el peso del servicio de la deuda interna tomó un significado mayúsculo sobre la mayoría de las decisiones de política económica durante el resto de la administración Figueres.

Etapa de implementación de medidas

Durante el segundo semestre de 1995 se da un cambio importante en la manera de hacer política en la administración del presidente Figueres. Durante esta etapa es cuando surgen los acuerdos más importantes, que definen el rumbo económico durante el resto de la administración. El inicio del proceso de acuerdos políticos se da en junio de 1995 cuando se subscribe un acuerdo entre el presidente Figueres y el ex-presidente Calderón, el cual contiene una serie de medidas para avanzar en la reforma económica, y principalmente en la reforma del Estado.[2]

Este acuerdo fue de suma importancia para el país, ya que denotó una mejor definición en cuanto al rumbo de la política económica, especialmente de largo plazo, de la administración Figueres, compatible con el proceso de ajuste estructural que se llevaba a cabo en el país desde hacía ya muchos años. El acuerdo, además, permitió la aprobación del paquete de impuestos, tres meses más tarde, que incluía el aumento del impuesto de ventas al 15 por ciento y la creación de un impuesto a los activos de las

2. Ver: *Costa Rica: Una Economía en Recesión: Informe sobre la economía en 1996*, Academia de Centroamérica.

empresas del 1 por ciento, el cual se consideraba necesario para enfrentar el desequilibrio fiscal.

Vale la pena notar, sin embargo, que el acuerdo se ejecutó de manera parcial, pero logró traer tranquilidad al sector empresarial, que empezó a ver el futuro de la economía con una perspectiva un poco más positiva. La firma del convenio con el Fondo Monetario Internacional en setiembre de 1995, lo cual le permitía al país calificar para recibir los fondos del Préstamo Multisectorial con el BID, fue otra buena señal que el futuro de la economía era un poco más optimista.

A finales de 1995 y durante 1996 se dieron, además, cambios importantes en el sistema financiero nacional. En primer lugar, en noviembre de 1995 la Asamblea Legislativa aprobó la nueva ley del Banco Central, que se venía gestando desde 1992. Luego el Gobierno, los bancos estatales y el mismo Banco Central firmaron un convenio para que los bancos estatales profundizaran sus procesos de reestructuración, y más tarde entró a regir la ruptura del monopolio de la administración de las cuentas corrientes de los bancos estatales.

El presidente Figueres plantea luego ante la opinión pública la seriedad del problema de la carga de los intereses sobre la deuda interna ante la opinión pública. La comisión nombrada para plantear soluciones, coordinada por Eduardo Lizano, divulgó los resultados de su análisis en noviembre siguiente.[3] Ante sus recomendaciones, el presidente Figueres propone al país, en diciembre de 1996, un conjunto de medidas, que incluye el aumento de impuestos, la reducción de los gastos superfluos del gobierno, la venta de activos del Estado, algunas medidas de reingeniería financiera y la aprobación de algunos proyectos de ley para el avance de la reforma del Estado.[4]

3. "Deuda del Gobierno Central de Costa Rica: problemas y perspectivas (Mañana será Tarde)", 1996.

4. José María Figueres, "Llegó el momento de solucionar la deuda interna". Ministerio de Información y Comunicación, diciembre de 1996.

Etapa de costo del ajuste

Los atrasos en la definición de la política económica, junto con los efectos negativos del cierre del Banco Anglo Costarricense y de la crisis financiera mexicana, obligaron al Banco Central a adoptar una política monetaria sumamente restrictiva. Las elevadas tasas de interés resultante, tuvieron dos efectos importantes sobre la economía. En primer lugar, la propensión al consumo disminuyó, ya que el incentivo para ahorrar se tornó más fuerte. Por otro lado, con tasas activas reales tan altas los ingresos nominales de repente no eran suficientes para cubrir los gastos en intereses sobre las deudas, por lo que muchos deudores entraron en problemas de pago. Los consumidores, además, se vieron obligados a variar sus patrones de consumo, para ajustarse al menor ingreso disponible. Ambos efectos tuvieron consecuencias negativas para la actividad económica, al contraer la demanda agregada de bienes.

Consecuentemente, la economía entró en una fuerte recesión. Después de experimentar una tasa de crecimiento del PIB de 4,5 por ciento en 1994, este solo creció 2,4 por ciento en 1995. El año siguiente es cuando se sintieron los efectos más fuertes de la recesión, ya que el crecimiento del PIB fue negativo por primera vez desde la crisis de los ochenta (-0,6 por ciento) en 1996. Por otro lado, la inestabilidad financiera se mostraba en un índice de inflación alto para 1995 (22,6 por ciento), con devaluación también alta (18 por ciento).

La falta de definición en la política económica, el aumento en las tasas de interés y la recesión causada, además, agravaron el problema en las finanzas públicas. A pesar de las medidas anunciadas para resolver el déficit fiscal durante 1995 y 1996, este continuaba siendo alto. En 1995 el déficit del Gobierno Central representó 5,2 por ciento del PIB, a pesar que los ingresos tributarios crecieron 8,5 por ciento en términos reales. En contraste, los gastos en intereses de la deuda habían crecido 47 por ciento. De igual manera, el déficit del Gobierno Central representó 5,1 por ciento del PIB en 1996.

El sector externo es el único que no mostraba grandes desequilibrios, ya que el déficit de cuenta corriente para 1995 y 1996 llegó a representar únicamente el 1,1 por ciento del PIB. Sin embargo, esto era más producto de la gran recesión y de factores externos que obra de alguna política explícita. La merma en el crecimiento de las importaciones, que solo aumentaron 7,5 por ciento en cada uno de esos dos años, y la mejora en los términos de intercambio, por los buenos precios del café y el banano, y la baja en los precios de los hidrocarburos, se conjuntaron para disminuir el déficit de cuenta corriente externo.

En síntesis, la débil situación macroeconómica del país en 1994, agravada por los costos del cierre del Banco Anglo y del efecto "tequila" mexicano, de la incertidumbre causada por la falta definición de la política económica de la administración Figueres durante su primer año, y el hecho que el peso del ajuste recayó sobre la política monetaria, hicieron que los costos de las medidas aplicadas fueran más significativos. La recesión, la inestabilidad y el déficit fiscal resultantes fueron mayores de lo debido, teniendo consecuencias graves sobre el nivel de bienestar económico y social de los costarricenses.

Etapa de recolección de frutos

Luego de un período amplio de anuncio de nuevas reformas y planteamientos de política económica durante 1995 y 1996, que definieron de una mejor manera cual sería el rumbo de la economía en el futuro cercano, las expectativas de los distintos sectores económicos acerca de dicho futuro mejoraron notablemente. Luego de un rezago, en que las medidas más bien tuvieron efectos negativos sobre la economía, a partir de 1997 se empiezan a ver signos de reactivación en el sector real y de estabilización de los índices inflacionarios. A partir de ese momento, por lo tanto, se inicia lo que se podría llamar la etapa de recolección de frutos de los ajustes que se habían llevado a cabo.

Un punto importante en la recuperación de la economía fue el cambio en la política monetaria a mediados de 1995. Luego de

la aprobación del paquete tributario y de la firma del convenio con el FMI, el Banco Central decidió flexibilizar la política restrictiva que había ejercido hasta ese momento. Las autoridades del ente emisor consideraron en ese momento que su política había sido demasiado restrictiva, y que había sido una de las principales causas de la fuerte recesión en que la economía se encontraba. A partir del momento de la flexibilización de la política, las tasas de interés, tanto pasivas como activas empiezan a descender.

Dos acontecimientos fundamentales, además, ayudaron a la reactivación de la economía: el anuncio del presidente Figueres de no hacer "ciclo político electoral", y el anuncio de la instalación de una planta de la multinacional INTEL en Costa Rica. Estos dos aspectos no sólo dictaron la pauta de la economía durante el año 97, sino que también dejó determinado el rumbo de la misma para 1998, año de cambio de gobierno.

Fin del "ciclo electoral"

Durante 1997 el presidente Figueres anunció que su gobierno no se prestaría para hacer el tradicional "ciclo político electoral" que la mayoría de sus antecesores habían hecho. Este juego electoral consistía, básicamente, en aumentar el gasto público durante los meses próximos a la campaña electoral y antes de la salida del gobierno de turno, con el fin de favorecer al partido gobernante en las elecciones, o para que el presidente saliente termine con una buena imagen ante el público general. El ciclo se daba porque los efectos positivos del aumento del gasto público eran notorios casi de inmediato, a través de un aumento en la producción y mayor ingreso disponible para los costarricenses, mientras que los efectos nocivos del aumento se daban con un rezago, después que el presidente saliente hubiera terminado su mandato.

Este ciclo se había venido dando en Costa Rica desde hacía algún tiempo, perjudicando enormemente las posibilidades de éxito de los programas de estabilización que se habían implementado.

Con la promesa del presidente Figueres de romper con este ciclo, y de llevar a cabo una política de gasto público austera, de manera que el nuevo gobernante se encontrara una economía en la que no fuera necesario practicar medidas drásticas para equilibrarla, las expectativas acerca del futuro de la economía mejoraron aún más.

El anuncio de INTEL

El anuncio a finales de 1996 de la compañía multinacional INTEL de instalar una planta de microprocesadores en Costa Rica, con una inversión inicial de 500 millones de dólares y que generará en su primera etapa 2000 empleos, fue otro golpe de acierto que influyó muy positivamente en las expectativas sobre la economía.

La venida de INTEL a Costa Rica se vio como un punto de inflexión en el modelo de desarrollo económico del país. Si bien INTEL no era la primera compañía del sector de alta tecnología que se instalaba en el país, ciertamente sí significaba un monto de inversión relativamente alto, y que fue tomado como una señal, tanto a lo interno como a nivel internacional, de que Costa Rica es un país con ventajas comparativas para el desarrollo de este tipo de industrias. A partir de ese momento, por lo tanto, la administración Figueres acentuó su campaña de promoción del país a nivel mundial, para que más compañías de alta tecnología instalaran sus operaciones en el país y tomaran ventajas del nivel de educación de la población.

El anuncio de la instalación de INTEL en Costa Rica, tuvo dos efectos importantes. En primer lugar mejoró las expectativas, que se reflejó en un aumento en la inversión, tanto doméstica como extranjera, y por ende en un mayor dinamismo de la economía. En segundo lugar, la entrada de esta empresa significó un "boom" de inversionistas que querían invertir en el mismo país donde INTEL estaba instalando una planta. La entrada de capitales, especialmente de tipo de inversión directa, implicó una serie de ajustes de la política monetaria y cambiaria para lidiar con

la gran cantidad de divisas que implica la entrada de estos flujos de capital. Este aspecto fue determinante en el comportamiento de la economía durante 1997, y lo seguirá siendo durante 1998.

Como resultado, la economía volvió al camino del crecimiento de su sector real en 1997. Durante este año el PIB creció 3,2 por ciento, lo que dio un aumento positivo en el producto per cápita de 0,7 por ciento. Así mismo, la estabilidad financiera se mostraba en el índice inflacionario, que fue de 11,2 por ciento, mientras que las tasas de interés pasivas a diciembre también habían disminuido, llegando a ser 18.5 por ciento en términos nominales y 6,6 por ciento real. Estas cifras, además, traían confianza a las medidas tomadas para efectuar el ajuste, por lo que mejoraban las expectativas del público acerca del futuro cercano de la economía.

Por otro lado, la salida de la recesión implicó un aceleramiento de las importaciones, por lo que la balanza comercial y la cuenta corriente vieron aumentar sus déficit en 1997, que llegaron a representar 4,1 y 4,4 por ciento del PIB, respectivamente. La importación de bienes de capital, que creció 24 por ciento en 1997, mientras que el año anterior había decrecido en 5 por ciento, refleja parte de los efectos de la fuerte entrada de inversión extranjera directa al país. Las cifras de importaciones reflejan, además, que el sector productivo incrementó durante el último año su importación de maquinaria y materias primas para aumentar la producción y hacerle frente a la mayor demanda de bienes a la que se enfrentaba.

Con la baja en las tasas de interés nominales, y con algunos aspectos de reingeniería financiera, los gastos por intereses del Gobierno Central apenas crecieron 1 por ciento en términos nominales durante ese año. El resto de los gastos, sin embargo, crecieron a un ritmo de cerca de 4 por ciento en términos reales, impulsados por los llamados disparadores del gasto, que incluye sueldos y salarios, pensiones y transferencias a algunas instituciones del Estado. Los ingresos corrientes del Gobierno Central aumentaron cerca de 8 por ciento en términos reales, de manera que llegaron a representar un 16,4 por ciento del PIB, cerca de un punto porcentual mayor que al inicio de la administración Fi-

gueres. En este año los impuestos que tuvieron más dinamismo fueron los de aduanas y de renta, debido al repunte experimentado por la economía durante 1997, y que se reflejó en un aumento significativo en las importaciones.

Como resultado, en 1997 el déficit del Gobierno Central fue el menor del período 1994-97, ya que representó 3,7 por ciento del PIB. Las instituciones autónomas continuaron aportando un superávit (2,2 por ciento), mientras que las pérdidas del ente emisor se redujeron un poco con respecto al año anterior (1,8 por ciento del PIB). El déficit consolidado del sector público en 1997, por lo tanto, cerró en 3,3 por ciento del producto. Si bien estos déficit continúan siendo altos, son menores a los obtenidos durante el resto de la administración Figueres, por lo que no mermaron significativamente el mejoramiento en las expectativas que provocó el mayor crecimiento de la economía, acompañado de menor inflación y devaluación.

En síntesis, la mejor definición de la política de ajuste de largo plazo, junto con una política monetaria menos restrictiva y el anuncio de INTEL de la instalación de una planta en Costa Rica favorecieron la recuperación de la economía durante el último año de la administración Figueres.

4. SITUACIÓN MACROECONÓMICA EN 1998

La economía costarricense hacia 1998, por lo tanto, se presenta con un mayor dinamismo y mayor estabilidad financiera que en los últimos dos años. Los indicadores de actividad económica auguran una salida de la fuerte recesión en que se encontraba la economía, mientras que los índices de inflación y devaluación son menores. Los déficit de cuenta corriente y de finanzas públicas, sin embargo, son relativamente altos, por lo que continúan siendo de preocupación para asegurar que el crecimiento y la estabilidad de la economía se consoliden.

Para 1998, además, existen dos factores que condicionarán el comportamiento de la economía durante el año: la entrada de ca-

pitales y el año electoral. Por un lado, la fuerte entrada de capitales que se dio durante 1997, y que se espera continúe en este año, condiciona en buena medida la política económica a seguir. La gran cantidad de divisas que ingresa al país pueden tener efectos importantes sobre los agregados monetarios, y por ende sobre el resto de la economía. El manejo de la política monetaria para mitigar estos efectos se torna, por lo tanto, de mayor importancia. La entrada en operación de la planta de INTEL, además, genera externalidades positivas sobre el resto de la economía contribuyendo significativamente a la reactivación de su sector real.

Por otro lado, los cambios de gobierno por lo general generan expectativas de los agentes económicos sobre los posibles variaciones en el rumbo de la política económica. En este sentido, el presidente electo, Miguel Angel Rodríguez, ha hecho un llamado a una concertación nacional en la que se pretende la aprobación de un conjunto de leyes de interés nacional, con las cuales se ayude a profundizar el proceso de ajuste estructural de largo plazo que necesita la economía. Las buenas relaciones que han imperado entre el presidente electo y el presidente saliente, además, auguran que la política económica del nuevo gobierno no será muy diferente que la de su predecesor. Estos aspectos contribuyen a que las expectativas de los agentes económicos sobre el futuro cercano de la economía sean positivas.

A continuación se analiza la situación de la economía costarricense para 1998, desde el punto de vista del sector externo, las finanzas públicas, la política monetaria y cambiaria, y el comportamiento del sector real.

Sector externo

La fuerte entrada de capitales privados durante 1997, 617 millones de dólares, condicionó los resultados obtenidos en el sector externo. El aumento de las importaciones, debido a la reactivación de la economía y al aumento en la inversión extranjera directa (en buena medida en forma de importaciones de capital) hicieron que el déficit de cuenta corriente cerrará el año en 422

millones de dólares, equivalente a 4,4 por ciento del PIB, cifra mayor al promedio del déficit durante los últimos cuatro años.

Para 1998, las perspectivas indican que la entrada de capitales privados continuará siendo importante, y en especial las de inversión directa. Además, el sector público tiene la aprobación de la Asamblea Legislativa de endeudarse en el exterior por hasta 500 millones de dólares, de los cuales es probable que durante el año ingresen 200 millones para ayudar al gobierno a amortizar parte de la deuda externa que se vence.

Con el fuerte ingreso de divisas que se espera, por lo tanto, el Banco Central ha anunciado que su política monetaria será conservadora y su política cambiaria flexible. Conservadora en el sentido que intervendrá en el mercado para amortiguar las presiones inflacionarias que la colonización de parte de los flujos de capitales puedan provocar. La política cambiaria será flexible en el sentido que se intentará mantener el tipo de cambio real del colón, para no afectar la competitividad de los exportadores ante los cambios en la estructura económica que se están dando. Es de esperar, además, que los nuevos jerarcas del ente emisor continúen con este tipo de política.

El alto déficit de cuenta corriente externa, sin embargo, plantea un dilema para las autoridades monetarias de cómo enfrentarlo. La duda surge ante los posibles efectos que pueda tener sobre la economía un cierre abrupto de esta brecha, posiblemente porque las entradas de capital de repente se detienen. Esta pregunta, además, tiene mayor relevancia ante lo fresco que aún está en la memoria de los costarricenses la crisis de inicios de los ochenta, la crisis mexicana, y más recientemente la de los países asiáticos.

En caso que la entrada de capitales al país fuera de carácter especulativo, en el sentido que los inversionistas se aprovechan del premio por invertir en colones, por una mayor tasas de interés doméstica generada por un déficit fiscal financiado con endeudamiento interno. En este caso, el flujo de capitales hacia el país llevaría a un aumento en las reservas internacionales y por ende en la liquidez, a una reducción de las tasas de interés y al

aumento de la inversión y el consumo. Eventualmente, el déficit de la balanza comercial también aumentaría debido a que este proceso implica un aumento en la intermediación financiera, por medio de la cual se canaliza el incremento del flujo de capitales hacia aumentos en la inversión y el consumo. En caso de una disminución fuerte en la entrada de este tipo de capitales, no es fácil revertir el proceso de intermediación, por lo que la posibilidad de una crisis fuerte, que involucre al sistema financiero, aumentaría con este tipo de flujos.

Si la entrada de capitales fuera de tipo de inversión directa, tal y como parece ser el caso en su mayoría, existiría una leve apreciación del tipo de cambio real y un aumento en el déficit comercial. Sin embargo, una disminución en este tipo de flujos harían que el déficit comercial también disminuya, por lo que es de esperar que esto no implique mayores trastornos. Aún así, en este caso podría ser conveniente para las autoridades una pequeña acumulación de reservas para suavizar el ajuste.

Para el caso de Costa Rica en 1998, pareciera ser que el tipo de capitales que fluyen hacia el país son en su mayoría de carácter de inversión directa. Sin embargo, las autoridades monetarias deberían manejar con cuidado la política monetaria y cambiaria. En caso que la política monetaria se tornara más expansiva, y existiera algún retraso en el ritmo de devaluación, esto podría provocar una baja en las tasas de interés, un aumento en el consumo e inversión y un mayor déficit comercial. Esto tendría que ser financiado con pérdida de reservas, que podría poner en peligro la estabilidad cambiaria del país.

Finanzas públicas

El déficit del sector público consolidado durante 1997 fue el menor del período 1994-97 (3,7 por ciento con respecto al PIB). La reactivación de la economía, y consecuentemente el aumento en las importaciones, ayudaron a que el fisco mejorara su recaudación de impuestos. Este factor se espera que continúe contribuyendo a mejorar las finanzas públicas durante 1998. Del lado de

los egresos, la disminución de los intereses nominales contribuyó para que el crecimiento del gasto total de Gobierno Central se redujera. Sin embargo, los gastos excluyendo intereses experimentó un crecimiento por encima de la inflación. Durante 1998 se espera que esta tendencia de aumento de gastos continúe, con la salvedad que la reducción en los intereses no se dará otra vez en este año. El cambio de gobierno, a pesar que la administración Figueres ha abogado por un fin al ciclo electoral, siempre favorece un aumento del lado de los egresos, especialmente en los rubros de pensiones y transferencias.

Al finalizar 1998, por lo tanto, se espera que el déficit del Gobierno Central, y por lo tanto del sector público consolidado sea mayor que el del año anterior. Las nuevas directrices que puedan dictar los nuevos jerarcas del Ministerio de Hacienda muy probablemente tengan poco efecto durante este año. Si se toman las medidas correctas para la contención del gasto y la disminución de la carga de intereses de la deuda, así como una reasignación de gastos para aumentar la inversión del sector público, estas podrían ser de cuantiosa valía para el comportamiento a largo plazo de la economía.

Una mención especial se le debe hacer al manejo de las pérdidas del Banco Central. Si bien la nueva ley del Banco Central le ordena al gobierno que documente su deuda con el ente emisor, de manera que se reduzcan las pérdidas del mismo, y este pueda ejercer su política monetaria con mayor transparencia, esto aún no se ha hecho. A pesar que el efecto sobre el déficit consolidado del sector público de esta medida es nulo, sí es importante que se haga, con el fin de dotarle al Banco Central de una verdadera independencia del Poder Ejecutivo, y mejorar las posibilidades de lograr la consolidación de la estabilización financiera de la economía.

Política monetaria y cambiaria

Como se mencionó anteriormente, el Banco Central anunció a principios de 1998 su política monetaria y cambiaria para el pri-

mer semestre del año. Esta política será conservadora y flexible, en concordancia con la fuerte entrada de capitales que se ha venido dando, y los efectos que esta tiene sobre los agregados monetarios y sobre el déficit de cuenta corriente externo.

Los principales agregados monetarios, sin embargo, han venido experimentando un fuerte crecimiento durante los últimos meses de 1997 y primeros de 1998. La liquidez total ha aumentado 19 por ciento en los últimos 12 meses previos a febrero, mientras que el crédito al sector privado lo ha hecho en 24 por ciento durante el mismo período. La emisión y la base monetaria también han experimentado aumentos por encima de la inflación debido, principalmente, al aumento de las reservas internacionales netas, producto de la fuerte entrada de capitales.

El aumento de la oferta monetaria, por lo tanto, obliga al ente emisor a ser cauteloso en su política monetaria, para poder cumplir la meta propuesta de inflación dentro de su Programa Monetario, de 10,5 por ciento para 1998. En el tanto el Banco Central debe aumentar sus operaciones de mercado abierto para mantener bajo control las presiones inflacionarias que se presenta, sería de esperar que las tasas de interés nominales tiendan a la alza en el segundo semestre de 1998.

Al igual que la política monetaria, la cambiaria se debe ajustar a la fuerte entrada de capitales que experimenta Costa Rica en estos momentos. Con el fin de mantener un nivel de reservas internacionales "adecuado", de acuerdo con el aumento en las importaciones, es de esperar que el Banco Central adopte una política cambiaria un poco más agresiva, aumentando el ritmo de devaluación. Con el fin de mantener positivo el premio por invertir en colones, y evitar una salida de capitales de corto plazo, las tasas de interés también deben aumentar por este motivo. En caso contrario, se podría provocar una pérdida de reservas que podrían poner en peligro la estabilidad cambiaria.

Actividad económica

Después de crecer en promedio 2,3 por ciento durante los últimos cuatro años, el crecimiento del PIB para 1997 fue de 3,2 por ciento. Los indicadores de corto plazo de la economía apuntan a que este crecimiento continuará durante 1998. El Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) muestra a la economía creciendo a un ritmo de 4 por ciento anual a enero de este año, mientras que las ventas de combustibles y de electricidad muestran crecimientos también muy favorables. Las importaciones, además, continúan creciendo a un ritmo de 16 por ciento anual.

La fuerte entrada de capitales, en alguna medida impulsada por la instalación en Costa Rica de la nueva planta de INTEL, ha favorecido el mayor dinamismo de la actividad económica. El inicio de operaciones de INTEL, y la atracción de nuevas inversiones en el campo tecnológico apuntan a que en 1998 este también será un factor importante de crecimiento para la producción interna.

Las menores tasas de interés, tanto pasivas como activas, que se dieron en 1997, incentivan el consumo y la inversión, que con algún efecto rezagado promueven un mayor crecimiento para 1998. Las buenas perspectivas del sector turismo, que en años pasados fuera uno de los principales promotores de crecimiento para la economía, también mejora las perspectivas de mayor actividad económica.

En resumen, para 1998 se espera que la producción crezca un poco más que en 1997, entre 4,5 y 5 por ciento, lo que implicaría un crecimiento del PIB per cápita de cerca de 2,5 por ciento, mucho mayor que el promedio para el período 1994-97 (0,1 por ciento anual). La inflación y la devaluación, si bien podrían ser un poco mayores que el año anterior (alrededor de 12 ó 13 por ciento), son menores que el promedio anual del cuatrienio en estudio, 16,9 y 12,7 por ciento, respectivamente. Los desequilibrios en las finanzas públicas y en el sector externo, sin embargo, continuarán estando presentes, y a niveles muy parecidos a 1997, un déficit del

sector público consolidado de poco más de 5 por ciento y un déficit de cuenta corriente ligeramente superior a 4 por ciento.

5. CONCLUSIONES

Después de tener una economía que había gozado de un buen ritmo de crecimiento y de bajos niveles de inflación al iniciar el período del presidente Figueres, pero con problemas estructurales aún prevalecientes y con señales del crecimiento y estabilidad frágiles, la economía cae en la peor recesión desde inicios de los ochenta, con niveles de inflación también por encima del promedio de los últimos quince años. Luego de una serie de medidas drásticas para mejorar la situación, la administración Figueres termina su período en una nota mucho más positiva, con niveles de crecimiento cercanos al promedio de la última década, de inflación y devaluación cerca de 10 por ciento, y con perspectivas de que continúen cercanos a ese nivel, por lo menos durante 1998. La permanencia de altos niveles de déficit fiscal y del sector externo, sin embargo, evidencian que los programas de ajuste estructural y de estabilización económica aún no se han consolidado.

Es importante hacer notar algunas lecciones del manejo de la política macroeconómica durante el período 1994-97, que sirvan para orientar a la administración entrante. En primer lugar, se debe resaltar la importancia de lograr una concertación política para definir claramente las reglas de juego a que se enfrentan los agentes económicos. Que los políticos se pongan de acuerdo en las reformas estructurales que se deben llevar a cabo para asegurar la obtención de dicho objetivo es de suma importancia al inicio de una administración. El no hacerlo a tiempo fue muy costoso para el presidente Figueres. Además, si se toma en cuenta que la lentitud en la implementación de políticas macroeconómicas para controlar las presiones inflacionarias, así como los efectos negativos del cierre del Banco Anglo Costarricense y de la crisis financiera mexicana, hizo que el esfuerzo en materia de política económica se concentrara fuertemente en resolver los problemas de corto plazo, dejando de un lado los ajustes de más largo plazo que requería la economía. Como resultado, cuando se adoptaron las medi-

das correctivas, estas fueron de una mayor magnitud que si se hubieran tomado antes, por lo que provocaron una grave crisis, que llevó al presidente Figueres, y a la clase política en general, a los más bajos índices de popularidad de la historia reciente. Bajo estas circunstancias, por lo tanto, es aún más difícil, políticamente hablando, llevar a cabo los ajustes estructurales necesarios.

En la Costa Rica de 1998, los mejores resultados en cuanto a crecimiento del PIB e inflación que muestra la economía, tienen aún la sombra de los déficit fiscal y de cuenta corriente externa. Costa Rica se encuentra de nuevo con una economía con unos programas de estabilización y de ajuste estructural sin consolidar. La agenda política al entrar una nueva administración de nuevo está recargada de reformas pendientes, especialmente en el tema de reforma del Estado. Llegar a una concertación política para avanzar este proceso es imprescindible, de manera que se pueda lograr el objetivo de una economía con estabilidad y alto crecimiento sostenidos.

Por otro lado, es importante también considerar que para lograr la consolidación del proceso de estabilización se requiere que se le quiten las amarras a la política monetaria del Banco Central, que vienen dadas por las pérdidas cuasi-fiscales del mismo. Si bien el reconocimiento de estas pérdidas de parte del gobierno ya está resuelto mediante la recientemente aprobada Ley del Mercado de Valores, el acuerdo definitivo sobre las condiciones e implementación de la documentación ha sido lento en ser aprobado. Esto evidencia la falta de un compromiso serio y activo en lograr la consolidación del proceso de estabilización de la economía costarricense de parte de los gobernantes.

En este aspecto, se debe resaltar que la búsqueda de un verdadero Banco Central independiente es un reto importante para los responsables del futuro de la política económica. La economía costarricense cada vez está más ligada a la economía mundial, y por ende, aún más susceptible a los vaivenes de la misma. Dado que en 1998 Costa Rica enfrentará un "shock externo" fuerte, en forma de un flujo de inversión extranjera directa significativo, la independencia y fortaleza del Banco Central toma mayor signifi-

cancia. Un mal manejo de la política monetaria para absorber los efectos del flujo de capitales puede romper en muy poco tiempo la aparente frágil estabilidad que la economía costarricense goza en estos momentos. Si bien esta condición se considera como necesaria, no es suficiente para garantizar la estabilidad, ya que se debe contar además con una política económica general consistente con la obtención de este objetivo, especialmente en lo que se refiere a la contención de las finanzas públicas.

Es importante, por lo tanto, que las autoridades monetarias y fiscales hagan un compromiso, en forma explícita, de lograr una verdadera estabilidad de la economía, con metas de inflación menores al 10 por ciento, más cercanas a los niveles de inflación mundiales. Las señales que pueden enviar las autoridades mediante un compromiso como tal, y las acciones consecuentes que confirmen el mismo, fomentaría las expectativas de manera que se asegure la consecución del objetivo que ha eludido a las autoridades costarricenses durante las últimas dos décadas: la consolidación de la estabilidad económica.

En conclusión, la economía costarricense en 1998 se encuentra en un punto sumamente importante para lograr la consolidación del largo proceso de estabilización y de ajuste que ha experimentado. Si bien existen algunos indicadores de corto plazo que muestran signos de preocupación, como el déficit fiscal y el de cuenta corriente de la Balanza de Pagos, la economía viene aumentando su ritmo de crecimiento, con niveles de inflación y devaluación cercanos a 10 por ciento, por debajo del promedio de los últimos 15 años. Si el nuevo gobierno del Presidente Miguel Angel Rodríguez logra llevar a buen suceso el proceso de concertación nacional, que le permita llegar a un acuerdo para aprobar una buena parte de las reformas económicas, se consolidaría el crecimiento de la economía. De suma importancia, además, será el nivel de compromiso que adquieran las nuevas autoridades, tanto fiscales como monetarias, en cuanto al logro de la consolidación del proceso de estabilización de la economía, de manera que se logre llevar a la economía costarricense a un crecimiento sostenido de largo plazo, con niveles de inflación más cercanos a los internacionales.

Comentarios

SARA CALVO* / BANCO MUNDIAL

He dividido la presentación en dos partes. En la primera elaboraré sobre el rol de los *shocks* externos en Costa Rica. En la segunda, me concentraré en los posibles peligros (tal como un aumento de vulnerabilidad financiera) que el país podría enfrentar si no se interpretara correctamente el impacto de los grandes flujos de capitales que Costa Rica está recibiendo. La experiencia de Costa Rica con flujos de capitales a principio de los noventa servirá de base para mi discusión. No cubriré los aspectos positivos de los flujos de capitales. La inversión extranjera a Costa Rica (por ejemplo, la de INTEL) ya está dando sus frutos y nadie mejor que ustedes conocen los elementos alentadores de su presencia en Costa Rica.

En su evaluación sobre el manejo macroeconómico de Costa Rica, el Dr. Mesalles enfatiza los siguientes puntos:

- Los programas de estabilización que se iniciaron a principios de los años ochenta, aún no se han concluido. La inflación, a pesar de haber bajado recientemente, continúa alta, lo mismo que el déficit fiscal.

- Los programas de ajuste que se iniciaron también a principio de los ochenta tampoco se han concluido, ni consolidado, en particular la reforma comercial, la del sector financiero y del Estado.

* Esta nota refleja la opinión de la autora y no deberían ser atribuídos al Banco Mundial.

- Muchas de las medidas que se han tomado han sido temporales y en función del ciclo político. Es decir, políticas expansivas antes de las elecciones seguidas por políticas contractivas después de éstas.

- El resultado de esta estrategia ha sido el uso de la política fiscal para solucionar problemas coyunturales y una política monetaria condicionada por la situación fiscal.

Para evitar que esta situación continúe y lograr un crecimiento sostenido, el Dr. Mesalles propone:

- Acabar con el ciclo político a fin de mantener la estabilidad fiscal.

- Lograr una concertación política para definir claramente las reglas de juego que enfrentan los agentes económicos y así completar las reformas estructurales.

- La independencia del Banco Central para evitar posibles crisis financieras.

El trabajo describe con claridad la evolución de la economía costarricense en los últimos 15 años y ofrece propuestas para generar un crecimiento sostenido. Esto tiene mucho mérito pues no es tarea fácil de hacer. El trabajo se enriquecería si hiciera más hincapié en los *shocks* externos a los que Costa Rica ha estado sometida en los últimos 15 años. Enfatizo este punto por dos razones.

Primero, porque en Costa Rica, los *shocks* externos han sido, en gran medida, determinantes en la implementación de algunas reformas estructurales. De no haber existido estos *shocks*, estas reformas tal vez no se hubieran implantado. Un buen ejemplo es la liberalización de importaciones del año 1993. A este respecto el Dr. Jorge Guardia, en ese momento Presidente del Banco Central de Costa Rica, escribe en su libro que la liberación de importaciones se dio en respuesta a la gran entrada de capitales que amenazaba la competitividad de las exportaciones de Costa Rica. Hablamos de *shocks* externos en este caso pues esa entrada de capitales se debió en gran medida a una baja en la tasa de interés en

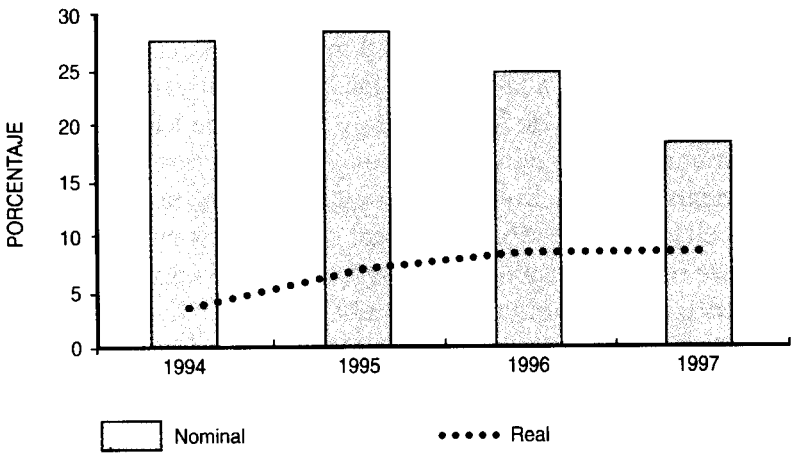
los Estados Unidos que hizo que la tasa ofrecida en Costa Rica resultara atractiva para capitales provenientes del exterior.

Curiosamente, en el caso de Costa Rica muchos de estos *shocks* externos han coincidido con los años de campaña política. Me refiero, por ejemplo, a la caída de las tasas de interés en los Estados Unidos a finales de los ochenta y la crisis de México en 1994 que, por contagio, generó una recesión en muchos de los países de Latinoamérica, incluyendo a Costa Rica. Esto sugiere que, tal vez, los ciclos de inestabilidad fiscal observados en Costa Rica a los que se refiere el trabajo podrían haberse debido no sólo al ciclo político sino también a los *shocks* externos. Esta es tan sólo un hipótesis que tal vez merecería estudiarse a fondo.

Segundo, porque en el análisis del manejo macroeconómico de los *shocks* externos tal vez se encuentren lecciones que conduzcan a las autoridades a preparar a la economía para futuros *shocks* y a diseñar programas económicos contingentes. Por ejemplo, si se implementaran las reformas estructurales antes del *shock*, y no después como se describe arriba, esto lo haría menos costoso.

El Dr. Mesalles describe los años de la administración Figueres como años de mucha incertidumbre en materia de política económica. Sin embargo, antes de que empezara dicha administración, a principios de los noventas, el sector privado no invertía porque temía que un cambio en la situación macroeconómica condujera a las autoridades a poner nuevamente restricciones a las importaciones. Haber usado la liberación de importaciones de 1993 con fines de manejo macroeconómico creó dicha incertidumbre, que se reflejó en altas tasas de interés. Más aún, intentos de bajarlas resultaron en pérdidas de reservas internacionales.

Gráfico 1
TASA BÁSICA PASIVA NOMINAL Y REAL,
1994-1997



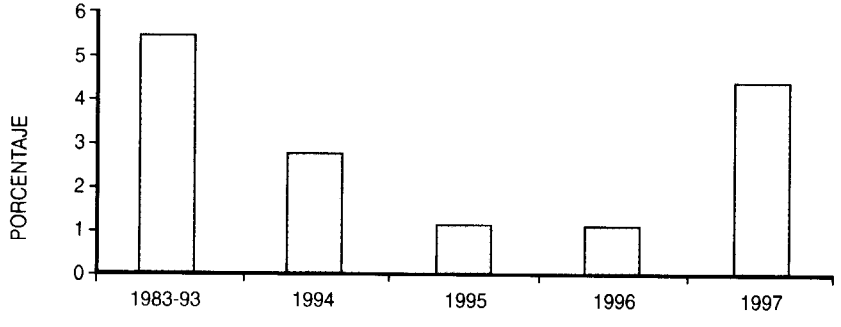
Flujos de Capitales a Costa Rica, 1990-1993

Como lo indica el trabajo, Costa Rica está recibiendo nuevamente grandes flujos de capitales. Una manera de interpretar esto es: el capital viene porque la economía está bien manejada y promete rendimientos altos. Una interpretación complementaria es: las tasas de interés de los Estados Unidos están bajas por lo tanto los capitales vienen a Costa Rica dónde están más altas. Esto quiere decir que una crisis de confianza o un aumento de tasas de interés en los Estados Unidos podrían llevar a un cese de entrada de capitales y, peor aún, a una salida ya sean estos inversión directa extranjera o capitales de corto plazo. Esta situación podría llevar a una crisis financiera tal como sucedió en México en 1994 y más recientemente en el Este Asiático. Dado este riesgo, en el resto de esta nota trataré de extraer lecciones sobre la experiencia de Costa Rica con flujos de capitales a inicios de los noventa.

El impacto de grandes flujos de capitales a Costa Rica no ha sido muy distinto de aquél en otros países latinoamericanos. En el gráfico adjunto observamos los siguientes efectos:

- un deterioro de la balanza comercial y un aumento de reservas,
- un aumento en el crédito, en particular al sector privado y en los agregados monetarios, y
- una fuerte asociación entre el gasto (importaciones) y los agregados monetarios (por ejemplo dinero en circulación y depósitos a la vista).[2]

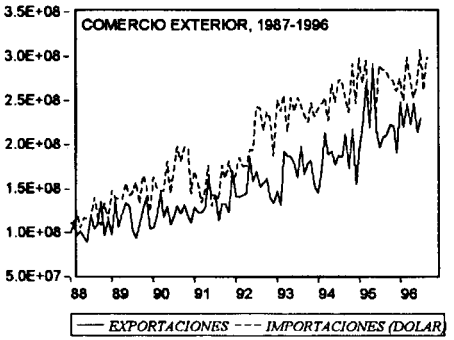
Gráfico 2
COSTA RICA, DÉFICIT DE CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS, CON RESPECTO AL PIB 1983-1997

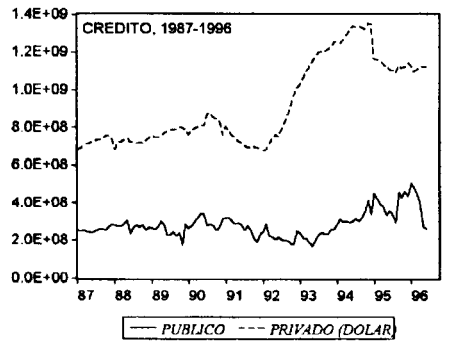


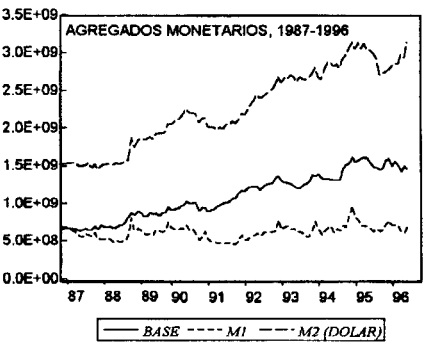
También se observó un aumento de recaudación fiscal (en gran parte debido a un aumento del consumo) acompañado de un aumento de gasto público. La competitividad se mantuvo por medio de una combinación de esterilización con deuda pública interna y aumento de encajes bancarios, pago de deuda externa, liberalización de importaciones, y depreciación de la tasa de cambio, como lo muestra el cuadro siguiente sobre manejo de flujos de capitales en Costa Rica.

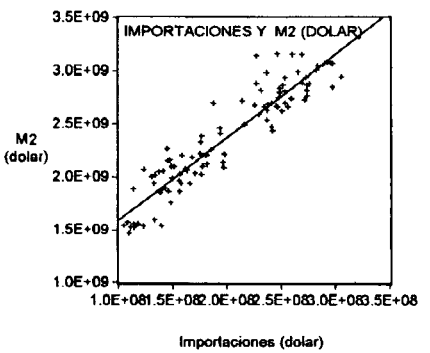
2. Esta relación también se aprecia en el caso de México (Calvo, 1995)

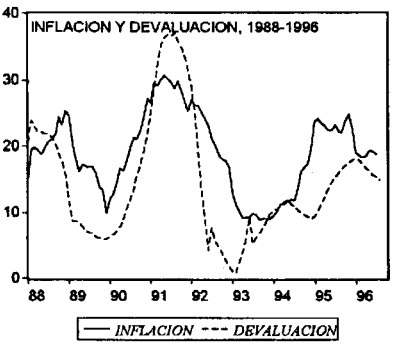
COSTA RICA: INDICADORES MACROECÓNOMICOS











Cuadro 1
MANEJO DE FLUJOS DE CAPITALES EN COSTA RICA, 1990-1993

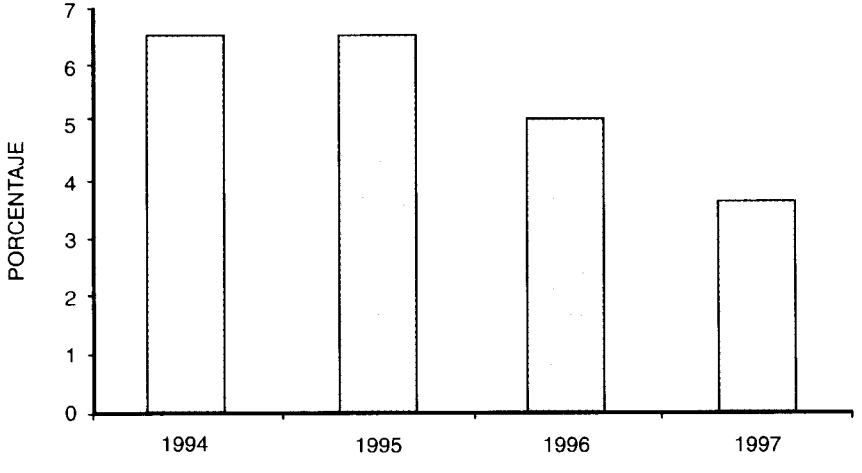
1990	Situación de fuga de capitales. Tipo de cambio: "crawling peg". Controles al flujo de capitales
1991	Liberalización comercial parcial. Esterilización por medio de operaciones de mercado abierto y aumento de encajes bancarios. Tímidas medidas para fortalecer el sistema financiero.
1992	Nuevo régimen de tipo de cambio: flotación sucia. Eliminación de controles al flujo de capitales. Exportadores pueden retener su recaudación. Los bancos pueden operar en el mercado cambiario. Reducción de tasas de interés (junio). Aumento de tasas de interés (julio). Compra de deuda externa. Aceleración de la liberalización comercial. Esterilización por medio de operaciones de mercado abierto. Los encajes continúan altos. Los bancos pueden prestar en moneda extranjera.
1993	Compra de deuda externa. Continúa la liberalización comercial. Reducción de tasas de interés (mayo). Aumento de tasas de interés (agosto). Mini-devaluaciones diarias. Esterilización por medio de operaciones de mercado abierto. Los encajes continúan altos.

Con respecto al sistema financiero costarricense, es difícil juzgar si, como en otros países, estos capitales lo hicieron más vulnerable. Como ustedes saben, las actividades no reguladas "Off-shore" en Costa Rica han sido muy importantes y se cree que éstas continúan siendo mayores que las actividades costarricenses reguladas.

¿Cuál fue el resultado de la estrategia de manejo de capitales en Costa Rica a principios de los noventa? Si bien se logró que la competitividad del sector exportador no se deteriorara significativamente, esta estrategia creó una situación de inestabilidad económica. La deuda pública interna creció y, como consecuencia, las tasas de interés se mantuvieron altas y las reservas netas (es decir libres de deuda pública) bajaron. Por otra parte, como lo muestra el gráfico adjunto, la inflación aumentó al tratar de mantenerse el tipo de cambio competitivo en una economía dónde los salarios también se ajustaban al cambio de precios, es decir sin ancla nominal. (Ver Gráficos "Costa Rica: indicadores macroecónomicos")

Desde entonces, Costa Rica ha hecho avances para reducir esta inestabilidad económica y la vulnerabilidad a crisis que típicamente conllevan grandes flujos de capitales. Por ejemplo, el sistema financiero está en proceso de reforma y la madurez de la deuda pública se ha extendido. Esto último es importante, pues en momentos de desconfianza sobre la estabilidad de un país podría suceder que tenedores de deuda pública a corto plazo prefieran no renovarla como sucedió en México en 1994. De ocurrir esto el país se vería obligado a implementar fuertes medidas de ajuste para cerrar el déficit de cuenta corriente que los flujos de capitales financiaban.

Gráfico 3
COSTA RICA, DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL
CON RESPECTO AL PIB 1994-1997



Dados estos riesgos, es importante seguir haciendo reformas que aumenten la credibilidad de Costa Rica como país para invertir y que reduzcan la vulnerabilidad de la economía a *shocks* externos. En el área fiscal, es importante mantener un balance fiscal y reducir el gasto público. El optimismo fiscal que Costa Rica vive en este momento podría desaparecer muy rápidamente si los capitales se revirtieran. Si fuera así, el consumo bajaría y por lo tanto se recaudaría menos, lo que aumentaría el déficit fiscal da-

do que el gasto público no bajaría tan rápidamente como la recaudación.

Por otra parte, por la relación consumo-agregados monetarios que mencionamos arriba, al disminuir los depósitos se crearía un problema de sistema de pagos en el sector bancario. Este problema se agudizaría con un sistema financiero débil. Por eso es importante atender los problemas del sector financiero, aunque se perciba que el país es solvente porque el Banco Central tiene reservas internacionales altas. Cabe mencionar que cuando se trata de evaluar si el Banco Central tiene reservas internacionales disponibles o no, el indicador adecuado es reservas internacionales netas de menos la deuda pública a corto plazo (Calvo, 1995). En el trabajo del Dr. Mesalles, las reservas internacionales se midieron en términos de meses de importaciones. Esta medida daría una indicación de la disponibilidad de reservas del Banco Central si al país no entraran flujos de capitales como durante la crisis de la deuda en los años ochenta.

Finalmente, es importante también entender mejor la relación devaluación-inflación de los noventa y no insistir en mantener una meta de tipo de cambio real si no se ancla al sistema.

Sin embargo, es importante tener presente que, aunque la situación económica sea estable, las economías pequeñas como Costa Rica podrían encontrarse en un situación de crisis debido al contagio de crisis en países grandes de la región. Este efecto contagio lo identificamos en un trabajo con Carmen Reinhart. En la muestra de países pequeños incluimos Costa Rica, El Salvador, Uruguay y la República Dominicana. La recesión que observamos en Costa Rica y El Salvador en 1996 podría atribuirse a efecto contagio de la crisis de México.

Para concluir, las propuestas del Dr. Mesalles han conducido a un crecimiento sostenido y a minimizar el impacto de *shock* externo en otros países, por ejemplo, Chile. Consenso para diseñar, implementar y consolidar las reformas, transparencia en materia de política económica para no dar lugar a dudas sobre el manejo macroeconómico y mayor independencia del Banco Central,

deberían ser prioridades para la sociedad costarricense. Un estado más eficiente, un programa económico consistente y un sector privado dinámico deberían permitir a Costa Rica acomodarse a *shocks* externos sin crear desequilibrios costosos. Claro está que para esto es imprescindible tener un sistema financiero sólido, trasparente y eficiente.

Referencias bibliográficas

Calvo, Guillermo, "Managing Economic Policy in the 1990s: Main Issues", prepared for the conference Managing Economic Reform Under Capital Flow Volatility organized by the Economic Development Institute of theWorld Bank, Washington, DC, May 1995.

Calvo, Sara y Carmen M. "Reinhart, Capital Flows to Latin America: Is there Evidence of Contagion Effects?", in Private Capital Flows to Emerging Markets After the Mexican Crisis, ed. Guillermo A. Calvo, Morris Goldstein and Ediard Hochreiter, Institute for International Economics, Washington, DC, September 1996.

Guardia Quirós, Jorge, *Del cambio fijo a la liberalización cambiaria,* Colección de Ensayos. Costa Rica, 1993.

Comentarios

ANABELLE ULATE

Mi análisis se concentrará en dos elementos presentes en una de las conclusiones del trabajo de Luis Mesalles la cual dice así: "...después de tener una economía que había gozado de un buen ritmo de crecimiento y de bajos niveles de inflación al iniciar el período presidencial del Presidente Figueres, ésta cae en la peor recesión desde inicios de los ochenta con niveles de inflación también por encima del promedio de los últimos quince años. Luego de una serie de medidas drásticas para mejorar la situación, la administración Figueres termina su período en una nota mucho más positiva con niveles de crecimiento cercanos al promedio de la última década, y con niveles de inflación y devaluación del 10 por ciento".

Escojo los puntos que se refieren, en primer lugar, al crecimiento económico y, en segundo lugar, a los vaivenes de la actividad económica. Con respecto al crecimiento económico no comparto el calificativo que hace Luis Mesalles, de que Costa Rica haya gozado de un buen ritmo de crecimiento económico. Precisamente ésta ha sido una preocupación que nosotros hemos manifestado en el Instituto de Investigaciones Económicas y que fue destacada hoy en la mañana por Ricardo Hausmann. En realidad Costa Rica no ha crecido como podría hacerlo, es decir, como quiera que se mida, su crecimiento potencial es de un 4 por ciento. Hoy se mencionó que era posible llegar a un 6 por ciento, que es precisamente el crecimiento alcanzado en los años sesenta.

El segundo punto está relacionado con los vaivenes de la actividad económica. En mi opinión, éstos son más frecuentes de lo que Luis Mesalles reconoce en su exposición. Precisamente en la administración anterior a la actual, en la del presidente Calderón Fournier, también se dio una variabilidad en la actividad económica. Sara Calvo mencionó, por otra parte, las consecuencias que, en este sentido, puede tener la entrada de capitales, como la observada en ese período.

Efectivamente, no fue tan profunda como la que tuvimos en los últimos cuatro años, pero variabilidad al fin de cuentas. En este sentido me adhiero a la llamada de atención de Ricardo Hausmann y Michael Gavin desde el BID, a propósito de la volatilidad de las economías latinoamericanas frente al resto del mundo.[1] Al respecto, en junio del año pasado comparamos los datos de Costa Rica con los de estos autores. Durante el período 1970-1992 nuestro país mostró una volatilidad menor al promedio de América Latina en el crecimiento del PIB, el consumo privado, la inversión interna y particularmente la inflación anual, salvo en la variación de los términos de intercambio. Allí la volatilidad fue el doble de la de América Latina. Pero si comparamos a Costa Rica con los países industrializados o los actualmente empañados países del sudeste asiático, la volatibilidad es mucho mayor.

¿Por qué es importante destacar estos dos puntos?

Por un lado, se han creado muchas expectativas alrededor de la llegada de Intel, esto ha sido un símbolo o una esperanza para los costarricenses, en el sentido de que ahora sí vamos a lograr acelerar y sostener nuestro ritmo de crecimiento. Pero permítanme distanciarme y preguntar de qué manera INTEL o la inversión extranjera similar a ésta va a lograr aumentar la productividad de los factores costarricenses?

1. Ricardo Hausmann y Michael Gavin "Hacia la estabilidad y el crecimiento en una región vulnerable a las turbulencias: el reto político para América Latina", en *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina* (eds), Ricardo Hausmann y Helmut Reisen.

Ya lo hemos argumentado en otros foros, el crecimiento económico costarricense está basado en la acumulación del capital y el trabajo, pero no en el incremento de su productividad. En este mismo seminario se va a analizar este tema.

Parece que ya se está gestando lo que yo me atrevería calificar como la versión 2.0 del Washington Concensus. Según deduzco de las lecturas y las exposiciones del día de hoy del profesor Stiglitz y de Hausmann, esta versión aparentemente introduce un horizonte más amplio de objetivo y un mayor número de instrumentos de política económica tal y como lo revelan las exposiciones del profesor Stiglitz y de Hausmann. A este respecto deseo destacar el análisis del capital humano y de la transferencia de tecnología.

Ricardo Hausmann nos planteó con claridad los retos principales en cuanto al capital humano, pero hemos hablado muy poco de la transferencia tecnológica. El profesor Stiglitz afirmó que una de las posibles estrategias para mejorar la transferencia de tecnología era, precisamente, la inversión extranjera. Esto nos da la ocasión para discutir con mayor amplitud las estrategias que pueden facilitar la transferencia tecnológica, el aumento de la productividad y el crecimiento económico de la sociedad costarricense.

Por otra parte, estimo necesario estudiar un poco más las causas de la volatilidad de la economía costarricense y los elementos que intervienen en la dinámica de esos vaivenes. Luis Mesalles no adelantó, en forma explícita, ninguna hipótesis sobre el origen de la recesión. Sin embargo, implícitamente me parece que el autor identifica las causas en lo que él denomina la "etapa de incertidumbre y la etapa de implementación de medidas de estabilización y ajuste estructural. Sin embargo, el autor clasifica el cierre del Banco Anglo como parte de los costos del ajuste cuando en realidad es mi opinión que este hecho explica en gran medida el ciclo recesivo de nuestra economía. Más aún el propio autor aclara por qué este *shock* financiero fue lo suficientemente fuerte como para generar una recesión que precisamente

la propia Academia de Centroamérica indica que representó un 2 por ciento del PIB.

Ahora bien, si suponemos que la incertidumbre y el *shock* financiero fueron las causas de la recesión, es necesario entender de qué manera se ajustaron los mercados, es decir, si contribuyeron a atenuar o profundizar el desequilibrio y cuál fue la respuesta de política económica. Sobre este último punto Luis Mesalles hizo un recuento exhaustivo, y dado el tiempo disponible no voy a comentarlo, pero sobre el primer aspecto sí creo pertinente extenderme un poco más. Por ejemplo, si tomamos los datos que nos da Luis Mesalles sobre el comportamiento de la tasa de interés pasiva, en términos nominales, observamos que ésta aumentó en el año 95 un 0,7 por ciento, disminuyó en casi 4 puntos porcentuales (3,9) en el 96 y volvió a caer 6 puntos porcentuales en 1997. Si se busca, en el texto o en la exposición de don Luis Mesalles, la explicación de ese comportamiento, no se encuentra. El autor lo que nos dice es que tal comportamiento de las tasas de interés produjo un efecto positivo en los gastos por intereses del Gobierno Central, pero no explica en qué medida el mercado financiero contribuyó a mejorar ese desequilibrio. Sin embargo, sí tengo claro que hubo un período durante el cual estas tasas pasivas estuvieron por debajo de las tasas de interés de los bonos del gobierno lo cual hacía muy atractiva la inversión bancaria en estos títulos, pero evidentemente esta situación no contribuyó a mejorar el desequilibrio económico.

Asimismo, me habría gustado encontrar alguna referencia sobre el mercado laboral y su comportamiento en este período tan oscilante, especialmente porque el autor define una etapa de costos del ajuste y una de recolección de frutos de los procesos de ajuste. Pero el autor no identifica cuáles fueron los mercados que amortiguaron la recesión ni identifica aquellos que recogieron los frutos. Lo único que se puede concluir es que los sectores productivos que contrajeron su actividad en el año 1996 fueron la agricultura, la industria y la construcción. En 1997 la agricultura siguió contrayéndose, la industria apenas sí sobrepasó su nivel del año 1995 y la construcción aún no alcanza el nivel del año

1994. Por consiguiente no queda claro cuál es la etapa de recolección de frutos y menos aún quienes fueron sus beneficiarios.

Más aún, indican que los resultados de una investigación que está realizando Nancy Montiel,[2] en el año 1996 se incrementó la proporción de trabajadores en la agricultura y la construcción que ocupan puestos de trabajo de mala calidad. Es decir, donde la estabilidad del empleo es baja, la remuneración está por debajo del salario mínimo, o no se asegura al trabajador o su salario no corresponde con la remuneración promedio de su nivel educativo. En otras palabras, conviene analizar si acaso fue en el mercado laboral donde se amortiguó parte del desequilibrio que sufrimos.

En síntesis, hubiese deseado encontrar en el análisis macroeconómico una explicación de la manera cómo los diferentes mercados absorbieron las perturbaciones de la crisis, así como propuestas destinadas a corregir esos mercados. Asimismo, convendría un análisis o, por lo menos, algunas referencias así contamos con los instrumentos de política económica, tanto en lo fiscal como en lo monetario, que sean útiles, no como desestabilizadores sino más bien como estabilizadores del ciclo. Mucho se habla de disparadores del gasto, pero no se menciona la existencia de gastos estabilizadores del ciclo, tal y como se dan en otros países y cuya existencia permiten disminuir las oscilaciones económicas.

2. *Economía costarricense y capacidad de generación de empleo productivo.* Proyecto CEPAL/IICE, 1998.

Discusión general

EDNA CAMACHO • SARA CALVO

Edna Camacho:

Doña Sara señaló la mayor vulnerabilidad financiera y la crisis de balanza de pagos, en relación a la posible salida de flujos de capital. Percibí que se refería sobre todo a flujos de capital de corto plazo. Actualmente, la mayor parte de los flujos de Costa Rica son de inversión extranjera directa, es decir, de más largo plazo. ¿Cómo evalúa usted el grado de vulnerabilidad financiera y de peligro de crisis de balanza de pagos en el caso de Costa Rica, donde el déficit de cuenta corriente es relativamente alto, pero financiado, en lo fundamental, por este tipo de capitales de más largo plazo?.

Sara Calvo:

Entiendo que la mayoría de los capitales son de inversión directa extranjera. En principio, si estos fueran importaciones o no se intermediaran por el sistema financiero, no deberían crear vulnerabilidad en el sistema financiero. Ahora bien, existen estudios según los cuales la inversión directa extranjera, fácilmente se puede transformar en inversión de corto plazo. En los países asiáticos ha sido por medio de papeles comerciales, por ejemplo, entra inversión directa pero la firma, en caso de que tenga necesidad de crédito, lo obtiene a corto plazo, o sea, si bien existe la percepción de

que la inversión directa extranjera es más estable que los flujos de capitales a corto plazo, podría darse cierta vulnerabilidad. Este es un tema en proceso de investigación.

SESIÓN 3

REFORMA FISCAL: POLÍTICAS E INSTITUCIONES

THELMO VARGAS MADRIGAL

COMENTARIOS

Leonel Baruch / Rebeca Grynspan

REFORMA FISCAL: POLÍTICAS E INSTITUCIONES

THELMO VARGAS MADRIGAL

1. INTRODUCCIÓN

Por más de tres décadas, a partir de 1950, el estado costarricense asumió un papel activo en la economía, que se manifestó –entre otras– en una fuerte inversión en infraestructura y en servicios sociales. La economía del país logró crecer a tasas relativamente elevadas y los indicadores sociales de Costa Rica mejoraron. Sin embargo, esa expansión estatal no se financió totalmente con ingresos tributarios sino con creciente endeudamiento. El déficit fiscal y el de cuenta corriente de la balanza de pagos se tornaron en algo normal mientras los flujos de capital externo al país eran positivos. A principios de la década de los ochenta, no obstante, la situación se revirtió y Costa Rica sufrió una de sus más severas crisis económicas.

La crisis obligó a las autoridades a adoptar programas de estabilización y de ajuste estructural, para reducir la demanda agregada y para aumentar la inversión y la productividad de los factores. El diseño de esos programas evidenció la relativa "inflexibilidad" del gasto público costarricense y, ante eso, los recortes de gasto se manifestaron fundamentalmente en el renglón de inversiones y en el deterioro de ciertos servicios públicos. Los programas de ajuste estructural incluyeron, entonces, medidas de mediano plazo para modernizar la economía y para reformar el estado. El avance en esto último ha si-

do relativamente lento,[1] por una mezcla de preferencias ideológicas, indecisión y de presión de fuertes grupos de interés que temen perder ventaja si las reformas propuestas se llevan a la práctica.

Existe consenso en que el estado juega un papel importante en toda economía –con independencia del grado de desarrollo de ésta– pues el sector privado suele carecer de los estímulos adecuados para suplir determinados bienes y servicios que la sociedad requiere.[2] Sin embargo, existen opiniones divergentes sobre el papel que el estado debe jugar. El Banco Mundial dedicó su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 al tema del papel del estado[3] y destacó que este consistía en "señalar el rumbo, no en remar" y que las funciones a su cargo han de ser: a) el establecimiento de un orden jurídico básico; b) mantener un entorno macroeconómico de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; c) invertir en servicios sociales básicos y de infraestructura; d) proteger a los grupos vulnerables de la sociedad y e) velar por la defensa del medio ambiente. Muchos estarán de acuerdo en encargar al estado las anteriores funciones. Pero para algunos ellas no son suficientes y hay quienes abogan por llevarlo también a otras áreas de actividad económica, consideradas –en algún sentido– estratégicas y su papel no ha de ser

1. Este lento avance en reforma del estado constrasta con el relativamente rápido avance que se dio en reforma comercial y, hasta cierto punto, también en reforma financiera. En esto Costa Rica no difiere mucho de lo que se observa en otros países de la América Latina; sin embargo, en lo relativo al momento y velocidad de las reformas, Costa Rica es clasificado por el BID dentro del grupo de "Reformadores Lentos" (c.f., Banco Interamericano de Desarrollo, 1997). Un recuento de lo hecho en reforma del estado durante la Administración Figueres se presenta en Academia de Centroamérica (1997, p. 71 y ss).

2. En general el mercado se ha especializado en el suministro de "bienes privados". No suple "bienes públicos", como infraestructura vial, ni "bienes meritorios", como salud o educación básica generalizada, en suficiente cantidad, porque el productor no puede obtener ingresos suficientes para recuperar costos. Tampoco ha interiorizado ciertas externalidades, como la contaminación, cuando no existen claros derechos de propiedad. Pero cuando los incentivos se corrigen, el mercado también incursiona, y con eficiencia, en estas áreas.

3. Banco Mundial (1997).

sólo el de señalar el rumbo, sino que también ha de tener el de remar, distorsionando el mercado en lo que para ello corresponda. La participación directa, y en muchos casos en forma monopolística, del estado costarricense en la banca y los seguros comerciales, el suministro de energía eléctrica, de derivados del petróleo y en los servicios de telecomunicaciones, corresponden a esta última concepción.

Una vez que se acepta un determinado papel teórico para el estado conviene cerciorarse que en la práctica su actuación es consecuente con él y, además, que lo lleva a cabo en condiciones de eficiencia. Lo primero exige analizar el gasto público "por función" (es decir, qué parte va a servicios generales, a servicios de educación, salud, etc.) y el impacto de las políticas de ingresos y gastos en los diversos grupos de la sociedad, pues si bien el gasto en educación pública o en salud es deseable, no lo es tanto si beneficia poco a los grupos vulnerables de la sociedad. El análisis de la eficiencia del gasto público exige conocer el costo promedio en que el sector público incurrió para suplir los diversos bienes y servicios, y asegurarse que mantiene una relación lógica con los costos que se observan en el mercado para bienes y servicios similares.

A pesar de su importancia, la realización de un análisis detallado de este tipo está fuera de los propósitos de este estudio, pues él exige consultar fuentes detalladas de gasto que no son enteramente de dominio público.[4] Nuestro análisis será más agregado y considerará sólo los principales renglones de gasto por objeto (y, con menos profundidad, por función), que son los que publica el gobierno, y –respecto a los ingresos– considerará el desempeño de los principales impuestos. Por razones que se esbozan más adelante, el énfasis estará en el gobierno central y no en el resto del sector público costarricense. Sin embargo, a pesar de las limitaciones señaladas, siempre es posible llegar a conclusiones

4. La clasificación funcional del gasto se realiza sólo respecto al del gobierno central, y no respecto al resto del sector. Esto es muestra del escaso interés que las autoridades parecen tener en el tema.

sólidas sobre la calidad de gastos e ingresos y, con base en ellas, realizar recomendaciones que permitan incrementar una y otra.

La otra parte importante del desempeño fiscal tiene que ver con su financiamiento–en particular si opera con déficit o superávit. La importancia macroeconómica del *nivel* de los gastos e ingresos públicos (a diferencia de la *composición* de unos y otros) reside en que los déficit miden las "necesidades de financiamiento" del sector. En países como Costa Rica, donde los niveles de ahorro privados y la profundización financiera son bajos, el financiar recurrentemente con recursos internos déficit públicos superiores al 3 por ciento del valor de la producción nacional (PIB) se torna difícil y ello ejerce fuerte influencia sobre la tasa de interés de mercado y sobre el volumen de crédito que el sistema financiero puede conceder al sector privado. Si el faltante se financia con recursos externos entonces su influencia inmediata sobre el sistema financiero no es sensible, pero es muy probable que aquél se traduzca en un déficit de cuenta corriente por un valor similar al del déficit fiscal.[5] En principio el déficit del sector público puede ser financiado directamente por el Banco Central, con creación de dinero, que se traduce en inflación. Esta opción, que fue utilizada por Costa Rica en el pasado, ahora está prohibida por la Ley Orgánica del Banco Central, pero todavía el efecto de acciones del pasado se reflejan en emisión de dinero.

Surgen, entonces, al menos las siguientes preguntas: ¿Cuán sostenible en el tiempo es un déficit fiscal que se traduce en uno de cuenta corriente y en endeudamiento creciente? ¿Cuáles son los efectos que en las finanzas públicas tendría una política que permita o fuerce una devaluación elevada, para reducir un déficit de cuenta corriente insostenible? ¿Cuánta flexibilidad presentan las finanzas públicas costarricenses para reducir, a corto plazo, el déficit fiscal? ¿Cuán eficaz es y cuál es el impacto social del gasto público en Costa Rica? ¿En qué sentido la labor del estado favorece, o estorba, la competitividad de las empresas domiciliadas en el país? A ellas se trata de dar respuesta en este Capítulo.

5. Esto es lo que en la literatura se conoce como "déficit gemelos".

El orden de la presentación es el siguiente: la Sección 2 muestra el desempeño, durante los últimos años, del sector público consolidado y del gobierno central. Muestra el tamaño relativo de su gasto total respecto al PIB y el de sus diversos componentes. En él se analizan críticamente tanto el nivel como la composición de ingresos y gastos, así como el propósito de éstos. También trata el vínculo entre el sector interno (y, en particular, el fiscal) de una economía y el externo, así como el problema de la deuda pública.

La Sección 3 describe los elementos que internacionalmente se estima condicionan la competitividad de las naciones y los desglosa para el caso de Costa Rica, con el objeto de conocer nuestras fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora por medio de la política fiscal. Por último, la Sección 4 presenta las principales conclusiones y recomendaciones que en materia de política se deducen del análisis de las finanzas públicas durante los últimos años.

2. DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO

El sector público costarricense lo constituyen el gobierno central, los gobiernos locales (municipalidades), las empresas estatales constituidas como sociedades anónimas y las instituciones autónomas. A estas últimas se les divide en empresas públicas financieras y empresas públicas no financieras. Las empresas financieras incluyen el Banco Central de Costa Rica, los bancos comerciales de propiedad estatal y el Instituto Nacional de Seguros (INS). Para efectos de análisis macroeconómico, en particular el que tiene que ver con la magnitud e influencia del déficit fiscal, la definición del sector público que se utiliza excluye a los intermediarios financieros (bancos e INS) pues ellos sólo intermedian recursos del público. Además, y en razón de su reducido presupuesto, también se excluyen a las municipalidades. Esto deja en la muestra de las empresas financieras sólo al Banco Central de Costa Rica.

El Sector Público Consolidado

El Cuadro 1 da una idea del tamaño del estado costarricense relativo al valor de la producción de bienes y servicios del país (PIB), para los años 1990 y 1996. En 1990 el gasto público equivalió a un 47,2 por ciento del PIB y seis años después la relación había disminuido ligeramente, al 45,5 por ciento. El gobierno central es el principal componente, con un peso de casi el cincuenta por ciento del gasto total, y la importancia relativa de los gobiernos locales es casi nula. Las instituciones públicas de servicio (entre las que destacan la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Instituto Nacional de Aprendizaje y las universidades estatales) cuentan por una quinta parte del gasto total. Las empresas públicas no financieras (entre ellas el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y, de gran importancia, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)) explican cerca de una sexta parte del gasto público consolidado y una proporción similar corresponde a las empresas estatales constituidas como sociedades anónimas, entre las que se incluyen a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Radiográfica Costarricense y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL).

La fuente de la información que contiene el Cuadro 1 es la Contraloría General de la República, cuyo interés al recogerla es básicamente verificar la ejecución presupuestaria. En el gasto que el cuadro recoge aparecen todas las erogaciones incurridas por las respectivas entidades e incluyen la amortización de la deuda pública que, para efectos de análisis macroeconómico de demanda agregada, no cuenta.[6] Como nuestro interés es analizar el impacto del déficit fiscal, así como la bondad de la estructura de in-

6. La razón por la que la amortización de la deuda se excluye de los estudios macroeconómicos que nos ocupan (en particular, los que se utilizan para diseñar programas de estabilización) es que el interés inmediato es conocer el efecto que sobre la *demanda agregada* puede tener el déficit fiscal. Para estos efectos se considera que los receptores de pagos por amortización vuelven a colocar esos fondos en títulos del sector público y sólo gastan los intereses. Sobre esto véase Vargas (1995).

gresos y gastos, seguiremos el formato de presentación de gastos utilizado en los programas de estabilización y –por tanto– nos desviaremos del que utiliza la Contraloría General de la República, cuyo propósito es otro.

Cuadro 1
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO
GASTOS EFECTIVOS
(en millones de colones corrientes)

	1990	1996
1. Gobierno Central	110 128,0	458 669,7
2. Gobiernos Locales	4 374.0	16 963,2
3. Empresas Públicas No Financieras	56 798,5	167 441,8
4. Empresas Públicas de Servicio	71 613,1	234 635,9
5. Empresas Estatales Const. como Socied. Anón.	43 765,8	152 178,0
Sub Total Gasto	286 679,4	1 029 888,6
Menos:		
Transferencias Intra Sector Público	39 940,7	178 823,9
Total Gasto Efectivo	246 738,7	851 064,7
Total Gasto Efectivo / PIB	47,19%	45,45%

FUENTE: Memorias Anuales Contraloría General de la República

El Cuadro 2 muestra los resultados financieros del sector público consolidado. Esta lo componen el gobierno central, que es el principal actor en cuanto a tamaño de ingresos y de gastos. Le siguen en importancia la CCSS, el ICE, RECOPE y otros entes. Del desempeño del Banco Central sólo se presenta el resultado neto, el cual muestra un déficit que oscila alrededor del 2 por ciento del PIB. Este está conformado por ingresos y gastos que originan pérdidas de naturaleza "cuasi-fiscal", pues en mucho obedecen a la atención de compromisos asumidos que en estricto sentido son de naturaleza fiscal –por ejemplo, el servicio de deuda externa pactada originalmente por otros entes públicos; reconocimiento de pérdidas por diferencial cambiario en operaciones realizadas por bancos estatales.

CUADRO 2
(DEFICIT) SUPERAVIT DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(EN PORCENTAJES DEL PIB)

	1994[a/]	1995	1996	1997 est.
D. Déficit Consolidado Sector Público	**-8,1**	**-3,9**	**-5,4**	**-3,2**
A. Gobierno Central	-6,9	-4,4	-5,3	-4,0
Ingresos	15,1	16,0	16,8	
Gastos	22,0	20,4	22,1	
Déficit				
B. Resto del Sector Público no Financiero	**0,2**	**2,4**	**2,0**	**2,6**
– CCSS	0,8	1,0	1,0	
Ingresos	8,0	8,0	8,5	
Gastos	7,2	6,9	7,5	
– Recope	-0,3	0,1	0,2	
Ingresos	4,6	4,5	4,3	
Gastos	4,9	4,4	4,1	
– ICE	-0,9	0,6	0,7	
Ingresos	5,4	6,1	6,0	
Gastos	6,3	5,5	5,3	
– Resto	0,7	0,7	0,2	
Ingresos	7,4	5,7	5,8	
Gastos	6,8	5,0	5,6	
C. Pérdidas del Banco Central	**-1,4**	**-1,8**	**-2,1**	**-1,8**

a/ incluye pérdida del BAC aproximadamente por un 2% del PIB

FUENTE: Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

El resultado neto del sector público consolidado lo explican el déficit del gobierno central, el cuasi-fiscal del Instituto Emisor y un superávit del resto de entidades que aproximadamente ha compensado las pérdidas del Banco Central. Como el Banco Central no puede (ni debe) establecer impuestos y no tiene suficiente grado de maniobra sobre sus gastos administrativos, que por lo demás son pequeños relativos al tamaño de la economía del país, sus pérdidas habrían de continuar *ad infinitum,* a menos que por algún mecanismo éstas sean atendidas por otra agencia que sí pueda reducir gastos o aumentar ingresos. Esto, precisamente,

fue lo que la reciente reforma a la Ley Orgánica del Banco Central[7] hizo al obligar al gobierno central a hacerse cargo de las obligaciones "cuasi-fiscales" del Instituto Emisor. Obviamente, este mecanismo lo que hace es trasladar una porción del déficit global del sector público de una agencia a otra, pero no lo reduce.

Respecto a las finanzas del "resto" del sector público no financiero (que entre otros incluye a la CCSS, el ICE, AyA, CNFL y RECOPE), el consenso entre los expertos es que ninguna de las entidades que lo componen debe operar con déficit,[8] sino que deberían operar con tarifas ajustadas a sus respectivos costos de operación y necesidad de procurar una rentabilidad razonable sobre el patrimonio institucional.[9] No deben incorporar subsidios, pues estos caen en la esfera del gobierno central. Tampoco deben ser las tarifas innecesariamente elevadas, como para sostenidamente producir excedentes por encima de la rentabilidad normal sobre el patrimonio, pues en el tanto lo hagan se estaría en presencia de un impuesto sobre la actividad, el cual resta competitividad a las empresas que utilicen esos insumos en su proceso productivo.

Todo lo anterior nos lleva a circunscribir el problema de las finanzas públicas costarricenses a lo que ocurra en las del gobierno central. Y a estas dedicaremos nuestra atención en las secciones que siguen.

7. Véase el Art. 175 de la Ley # 7558 de noviembre de 1995, que luego fue modificada en detalle por la Ley 7732, de febrero de 1998 (Ley Reguladora del Mercado de Valores).

8. En el caso de la CCSS la necesidad de crear reservas para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, puede exigirle operar con superávit (en el sentido de "flujo de caja", que es el que aquí interesa) algunos años.

9. La rentabilidad sobre el patrimonio ha de generar recursos para razonablemente contribuir a la expansión de la actividad que el mercado requiera. A lo anterior hemos de agregar el requisito de que sus costos de operación sean mínimos para su nivel de actividad, es decir, que no deberían estar inflados por gastos supérfluos. El control de esto último en cierto sentido corresponde a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP).

El Gobierno Central

El déficit del gobierno central se origina en ingresos (Cuadro 3) que han oscilado, durante los últimos años, entre un 14 y un 17 por ciento del PIB, mientras que el gasto se ha situado entre un 20 y un 22 por ciento del PIB. Aproximadamente cuatro quintas partes de los ingresos provienen de una multitud de impuestos indirectos,[10] entre los que sobresalen ventas (IVA), selectivo de consumo e impuestos al comercio internacional. El IVA tiene una gran canasta de excepciones, que mina la base del tributo, y el selectivo de consumo se aplica a unas 1500 categorías de bienes (lo cual lo convierte en un impuesto general, en vez de específico) y de ellas unas nueve categorías aportan alrededor del 85 por ciento de la recaudación. Entre los impuestos directos, que aportan cerca del 25 por ciento de los ingresos tributarios, destaca el de la renta. Los impuestos de consumo y ventas no discriminan por origen de la producción, y por ello no influyen en la asignación de recursos productivos, pero los impuestos sobre el comercio internacional sí lo hacen y, en este sentido, son distorsionantes. En general el esquema tributario costarricense ha sido utilizado para "promover" ciertas actividades consideradas prioritarias por la autoridades de turno. Así, por ejemplo, las exportaciones de productos no tradicionales a terceros mercados se estimularon con la adopción del esquema de certificados de abono tributario (CAT), que consiste en la entrega, a los exportadores, de documentos negociables, por un valor proporcional al valor de lo exportado, que sirven para aplicar al pago de impuestos.[11]

10. Una explicación detallada de los impuestos se puede ver en Vargas (1997).

11. La carga fiscal de los CAT (que ya fueron eliminados para nuevos contratos de exportación) se hizo sensible, en los noventas, conforme el sector de exportaciones no tradicionales a terceros mercados se dinamizó. También la contabilización de los CAT ha generado controversia entre poderes, pues el Ministerio de Hacienda prefiere que los ingresos del fisco se consideren netos de CAT, mientras que el Poder Judial, que por Constitución recibe al menos el 6 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno, aboga porque los CAT aparezcan como un gasto y que los ingresos que sirven de base al cálculo de esa transferencia sean brutos.

CUADRO 3
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(millones de colones corrientes)

	1975	1985	1990	1995	1996	1997 e
Total Ingresos Tributarios (IT)	**2 110**	**26 882**	**71 886**	**263 180**	**312 799**	**366 705**
IT / PIB (en porcentaje)	**12,5**	**13,6**	**13,7**	**14,9**	**16,7**	**16,6**
I. Impuestos Indirectos	1 244	19 091	57 364	192 664	233 975	274 352
1.1 Impuesto sobre las ventas[a/]	298	5 530	21 723	87 551	133 800	150 069
Internas			10 836	40 498	67 025	70 888
Importaciones			10 887	47 053	66 775	79 181
1.2 Selectivo de Consumo	292	5 286	11 463	40 316	56 005	75 143
Interno			5 458	13 395	18 119	24 395
Importaciones			6 005	26 921	37 886	50 748
1.3 Específicos al consumo			2 600	21	24	28
1.4 Timbres lotería y otros			997	2 583	3 327	3 879
1.5 Al Comercio Internacional	654	8 275	20 581	62 193	40 819	45 233
Importaciones	333	5 360	17 949	49 359	33 879	38 368
Exportaciones	321	2 915	2 347	11 154	5 049	4 690
Otros			285	1 680	1 891	2 175
II. Impuestos Directos	442	5 025	13 588	67 575	75 368	89 823
2.1 Sobre la Renta	442	5 025	11 821	56 870	65 778	77 710
2.2 Ruedo y Vehículos			1 415	8 423	6 944	8 879
2.3 Territorial y Patrim. Neto			352	2 282	2 646	3 234
III. Otros Impuestos	424	2 766	934	2 941	3 456	2 530

"e" significa datos estimados

a/ Sólo la parte que va al Gobierno Central

FUENTE: Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda

A pesar de que podría parecer que esta composición de impuestos hace "regresiva" la estructura tributaria, hemos de tener en cuenta que en el tanto opere una canasta básica de bienes y servicios exenta del impuesto sobre las ventas, y el impuesto al consumo se aplique a bienes de alta elasticidad-ingreso, el posible efecto regresivo se minimiza. Además, el principal instrumento redistributivo ("de rico a pobre") del estado debe ser la política de gasto público, no la de ingresos.

Como regla, el gasto total del gobierno central ha superado por mucho los ingresos corrientes. Esto ciertamente ha ocurrido durante los últimos cuatro años, como se muestra en el Cuadro 4, que presenta algunas relaciones de interés normativo, entre las cuales destacamos las siguientes: los ingresos corrientes han sido inferiores a los gastos corrientes para todos los años analizados y ello es señal de que el gobierno ha debido endeudarse para financiar gasto de consumo.[12] Esto no deja de constituir un problema intergeneracional, pues a las futuras generaciones ha de corresponder pagar parte del consumo de las presentes. A fortiori, en todos los casos, el resultado financiero (i.e., la diferencia entre ingresos corrientes y gastos totales) ha sido deficitaria. Sin embargo, si a los gastos totales se les deducen los pagos por intereses sobre la deuda pública, la resultante (conocida como balance "primario") pasa de un déficit en 1994 a superávit los años siguientes. Para efectos de análisis de sostenibilidad de la deuda pública, el operar con superávit primario es importante.[13]

12. Al momento de escribir este informe, la Sala Constitucional (Sala IV) tenía listo el borrador de una resolución que declararía inconstitucional el financiar gasto corriente con ingresos de capital. Esto es: los gastos corrientes no han de superar a los ingresos corrientes. El dar cumplimiento a esta decisión obligaría al gobierno central a reducir su gasto, o a aumentar ingresos corrientes, en más de un 2 por ciento del PIB y, por ello, quizá este fallo debería ser "dimensionado", para permitir un período razonable de ajuste.

13. Cuando la tasa de crecimiento real de la economía es inferior a la tasa de interés real de la deuda pública, la única forma de evitar que la relación deuda/PIB crezca con el tiempo (es decir, de evitar que la deuda se torne explosiva) es generando un superávit primario que, relativo al PIB, compense esa diferencia. Véase, e.g., Vargas (1995), Ke-young y Hemming (1991).

Cuadro 4
GOBIERNO CENTRAL
RESULTADOS FINANCIEROS
(en millones de colones corrientes y porcentajes)

	1994	1995	1996	1997 e
I. Ingresos corrientes	197 000	264 525	314 500	368 361
(porcentaje del PIB)	15,0	16,0	16,8	16,6
II. Gastos corrientes	256 876	306 585	377 476	419 010
(porcentaje del PIB)	19,6	8,5	20,1	18,9
III. Superávit / (déficit) corriente	-59 876	-42 060	-62 976	-50 649
(porcentaje del PIB)	-4,5	-2,5	-3,3	-2,3
IV. Superávit / (déficit) financiero	-89 959	-73 138	-99 365	-98 130
(porcentaje del PIB)	-6,8	-4,4	-5,3	-4,4
V. Superávit / (déficit) primario	-36 467	17 809	14 473	22 067
(porcentaje del PIB)	-2,7	1,0	0,7	1,0

Nota: "e" indica datos estimados

FUENTE: Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

Hasta aquí el análisis ha considerado básicamente el nivel de gasto público. En lo que sigue prestaremos atención a su composición interna, toda vez que ella tiene importantes consecuencias en materia de crecimiento económico y de redistribución de ingresos.

Gasto por objeto

La composición del gasto del gobierno se puede analizar desde varias perspectivas. Una de ellas es la que recoge el Cuadro 5, que muestra el gasto clasificado por criterio económico (consumo e inversión) y dentro de éste por objeto (e.g., remuneraciones al trabajo, compra de bienes y servicios, intereses y transferencias). Como se observa, el gasto corriente, o de consumo, constituye –por mucho– la principal erogación del gobierno central. El peso de los *sueldos y salarios* (pago al trabajo actual) y el de las

pensiones (pago por el trabajo pasado) es muy alto.[14] En el caso de las pensiones, la situación tiene características "explosivas", pues crece más rápidamente que el PIB. Dentro de las transferencias intra-sector público sobresale la contribución del gobierno central[15] al *financiamiento de las universidades estatales* que, si bien no es explosiva, sí es muy alta y su impacto redistributivo es actualmente de naturaleza regresiva, pues favorece a estudiantes que, en general, provienen de familias de ingreso superior al promedio nacional.[16] Entre las transferencias al sector privado, además de los pagos por pensiones, antes referidos, sobresalen los certificados de abono tributario (CAT), que sobre el valor de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados el estado concede a determinados exportadores. El esquema de CAT, no obstante, fue reformado, derogado para nuevos contratos y, dentro de poco, el pago por este concepto cesará.

La carga *de intereses sobre la deuda pública*, como se observa en el citado cuadro, es un asunto preocupante, toda vez que como proporción de los ingresos tributarios es muy alta y, si no se toman medidas correctivas, continuará creciendo. En 1996 y 1997, por ejemplo, los pagos de intereses representaron un 36 y 33 por ciento, respectivamente, de los ingresos corrientes del gobierno central, lo que –a todas luces– es muy alto pues desplaza del presupuesto nacional el financiamiento de muchas actividades propias del estado –como son la educación básica pública, la salud, la vivienda de interés social y la seguridad ciudadana.

14. En el Gobierno Central el nivel de empleo se ha mantenido relativamente controlado en todas las dependencias y sólo se ha expandido en el área de educación, para atender tanto el crecimiento de la población escolar como programas que han ampliado la cobertura educativa. Los aumentos salariales en general se han mantenido al ritmo de la inflación. En pensiones el crecimiento obedece pricipalmente al incremento en el número de pensionados bajo el régimen del magisterio.
15. Esta transferencia se da al amparo del Artículo 85 de la Constitución Política.
16. En 1986, por ejemplo, un 72 por ciento de los estudiantes de las universidades estatales provenía de familias del 40 por ciento más alto de ingreso del país. Véase Sauma P., y J. D. Trejos (1990).

Cuadro 5
GASTO SINÓPTICO DEL GOBIERNO CENTRAL
(en millones de colones corrientes y como porcentaje del PIB)

	1994	1995	1996	1997 e
I. Gasto Total	286 959	337 663	413 865	466 491
Tasa de crecimiento	52,44	17,67	22,57	12,72
(porcentaje del PIB)	21,97	20,44	22,10	21,14
II. Gastos Corrientes	256 876	306 585	377 476	419 010
(porcentaje del PIB)	19,66	18,56	20,16	18,99
Sueldos y salarios	74 693	91 815	108 471	128 379
Bienes y servicios	10 913	12 642	15 090	14 956
Intereses	53 491	90 947	113 838	120 198
Internos	43 841	78 425	100 698	105 451
Externos	9 650	12 522	13 140	14 747
Transferencias corrientes	117 780	111 181	140 078	155 476
Al sector público	67 783	48 147	64 106	65 889
Al sector privado y otros	49 997	63 034	75 972	89 587
III. Gastos de Capital	30 082	31 079	36 389	47 481
(porcentaje del PIB)	2,30	1,88	1,94	2,15

Nota: "e" indica datos estimados

FUENTE: Autoridad Presupuestaria Ministerio de Hacienda.

El porcentaje del gasto del gobierno central que se dedica a la inversión no sólo es bajo (en el período 1994-97 promedió un 2 por ciento del PIB) sino que se ha financiado enteramente con deuda pública. Los grados de libertad con que, en ausencia de medidas heroicas, cuenta el gobierno central para poder dedicar mayores recursos financieros a la inversión (y, tan o más importante, al mantenimiento) de la obra física en carreteras, puertos, aeropuertos y otras de infraestructura, son muy pocos. Es por eso que conviene actuar sobre la deuda pública, para ahorrar en intereses que puedan ser dedicados a infraestructura y a otros propósitos de interés social y, en paralelo, abrir las puertas a la participación de la iniciativa privada en la construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura física del país. A lo primero se dirigen, entre otros, las propuestas de venta de activos estatales y a lo último la Ley de Concesión de Obra Públi-

Cuadro 6
GOBIERNO CENTRAL
GASTOS EFECTIVOS SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA - FUNCIONAL AÑO 1996
(en porcentajes del total)

		Gastos Corrientes intereses y otros gastos						Gastos de Capital
	TOTAL	Total gastos corrientes	Sueldos y salarios	Adquisición bienes y servicios	Deuda interna	Deuda externa	Transferencias corrientes	Total gastos de capital
TOTAL	**100,00**	**79,61**	**20,78**	**2,39**	**23,99**	**2,81**	**29,64**	**20,39**
Servicios generales	**13,74**	12,37	5,24	1,47	-	-	5,66	1,38
Administración general	**2,84**	2,56	0,82	0,34	-	-	1,40	0,28
Relaciones exteriores	**0,79**	0,79	0,54	0,17	-	-	0,08	-
Regulación económica financiera	**1,17**	1,07	0,73	0,23	-	-	0,11	0,10
Justicia y reclusión	**4,89**	4,30	0,52	0,19	-	-	3,59	0,59
Defensa y seguridad interna	**2,87**	2,66	2,05	0,38	-	-	0,23	0,21
Ciencia y tecnología	**0,30**	0,15	0,08	0,02	-	-	0,05	0,15
Otros servicios generales	**0,88**	0,83	0,49	0,13	-	-	0,21	0,05
Servicios sociales y comunales	**40,58**	36,92	14,00	0,37	-	-	22,55	3,66
Educación	**21,55**	20,61	12,90	0,13	-	-	7,57	0,94
Salubridad	**1,68**	1,32	0,67	0,07	-	-	0,59	0,35
Saneamiento ambiental	**0,03**	0,02	0,02	-	-	-	-	-
Previsión y asistencia social	**13,58**	13,46	0,07	0,02	-	-	13,37	0,12
Trabajo	**0,20**	0,17	0,10	0,05	-	-	0,02	0,02
Vivienda	**0,65**	0,06	0,01	0,03	-	-	0,02	0,58
Alcantarillados y agua potable	**0,70**	-	-	-	-	-	-	0,70
Desarrollo comunal	**0,44**	0,16	0,06	0,02	-	-	0,08	0,28
Fomento artístico y cultural	**0,64**	0,54	0,16	0,03	-	-	0,34	0,10
Esparcimiento y recreación	**0,58**	0,27	-	-	-	-	0,27	0,31
Otros servicios sociales y comunales	**0,55**	0,31	0,01	-	-	-	0,30	0,25
Servicios económicos	**8,00**	2,70	1,54	0,56	-	-	0,60	5,30
Agricultura	**1,06**	0,71	0,50	0,12	-	-	0,09	0,35
Pecuaria	**0,05**	0,03	-	-	-	-	0,03	0,02
Recursos naturales renovables	**0,55**	0,39	0,24	0,01	-	-	0,13	0,16
Riego y drenaje	**0,36**	0,07	-	-	-	-	0,07	0,29
Energía	**0,04**	-	-	-	-	-	-	0,04
Industrias extractivas	**0,02**	0,02	0,01	-	-	-	-	-
Industria y comercio	**0,17**	0,16	0,08	0,04	-	-	0,04	-
Transportes	**5,44**	1,04	0,48	0,38	-	-	0,18	4,40
Comunicaciones	**0,26**	0,26	0,23	-	-	-	0,03	-
Almacenaje	-	-	-	-	-	-	-	-
Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros servicios económicos	**0,06**	0,02	-	-	-	-	0,01	0,04
Servicios financieros	**36,85**	26,80	-	-	23,99	2,81	-	10,05
Deuda pública interna	**28,28**	23,99	-	-	23,99	-	-	4,29
Deuda pública externa	**8,57**	2,81	-	-	-	2,81	-	5,75
No clasificados	**0,83**	0,83	-	-	-	-	0,82	-
Otros	**0,83**	0,83	-	-	-	-	0,82	-

FUENTE: Memoria Anual 1996 Contraloría General de la República

ca.[17] Sobre ambos asuntos volveremos en la Sección de Conclusiones y Recomendaciones.

Gasto por función

Si esperamos que el estado llene ciertas funciones de interés social que la iniciativa privada, por carecer de los estímulos adecuados, no puede satisfacer con propiedad, entonces hemos de investigar hasta qué grado su actuar efectivo es en el sentido esperado. La clasificación del gasto por objeto es insuficiente para este propósito y por ello conviene prestar atención al gasto por función. El Cuadro 6 presenta los propósitos a que se dedicó el gasto del gobierno central en 1996.[18] Los servicios generales, que constituyen típicos bienes públicos,[19] consumen cerca del 14 por ciento del gasto del gobierno central.[20] Los servicios comunales y sociales, que son bienes meritorios suplidos también por el sec-

17. El inciso 14 del artículo 121 de la Constitución indica cuáles son los "bienes propios de la Nación". Entre ellos destacan los servicios inalámbricos, los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales.

18. Como parte de este trabajo se analizó también lo relativo a 1990 y lo único digno de resaltar es que el peso de atender la deuda pública creció durante el período. Ella desplazó, más o menos de manera proporcional, a las otras funciones. Conviene destacar que para los efectos del Cuadro 6 se utiliza el criterio de la Contraloría General de la República, que bajo el renglón de servicios financieros incluye el pago de intereses *y* el de amortización de la deuda pública.

19. Los bienes públicos constituyen bienes o servicios que (como la seguridad nacional, salubridad pública, o ciertas obras de infraestructurva vial) una vez producidos pueden ser disfrutados por muchas personas sin que se pueda excluir a quien no pague por ellos, como sí ocurre con los bienes privados. Por ello la iniciativa privada no incursiona automáticamente en la producción de aquellos. Los bienes meritorios son bienes privados muy deseados por la sociedad (como la educación básica, la salud preventiva y la vivienda de interés social) cuyo consumo generalmente se promueve para todos, con independencia de si el recipiente tiene o no el ingreso para pagarlos. Aquí el pago lo hace el estado, utilizando para ello los ingresos por impuestos.

20. Si en vez de restringirnos al gobierno central hubiéramos utilizado la totalidad del sector público, la proporción de los servicios generales (cuyo suministro corresponde básicamente al gobierno central) habría decrecido. La importancia relativa de servicios sociales y económicos habría crecido y la de servicios financieros bajado. Esto último en razón de que el gran deudor del sector público es el gobierno central.

tor privado, representan alrededor de dos quintas partes del gasto del gobierno y los servicios económicos[21] consumieron un 8 por ciento del gasto total. De nuevo, se muestra aquí que el pago de deuda (tanto principal como intereses) se ha convertido paulatinamente en uno de los principales renglones (¡y de problemas!) del gasto público en nuestro país y a ella dedicaremos la siguiente sección.

Impacto y eficiencia del gasto público

En sentido estricto tampoco hemos de conformarnos con que, como muestra el cuadro de gasto por función, el gobierno dedique buena parte de sus erogaciones a financiar la "educación", "salud"o "previsión y asistencia social", si no valoramos el impacto de esos gastos y su eficiencia. El impacto dirá si los gastos en educación y salud pública, o en pensiones con cargo al presupuesto nacional, favorecen a los grupos de menores ingresos (como teóricamente se espera) o a los grupos pudientes o más acomodados de la sociedad. Por su parte el análisis de eficiencia básicamente consiste en asegurarnos que el costo de los bienes y servicios que suple el sector público es mínimo para el nivel de cobertura.

Respecto al impacto, estudios elaborados por agencias externas[22] indican que en educación, salud y pensiones el efecto del

21. Algunos servicios económicos, en particular el transporte, pueden constituir bienes públicos.

22. Entre otros el Banco Mundial (1989) encontró que los regímenes especiales constituyen una "sangría al presupuesto nacional" y que el generoso sistema del magisterio constituye una "estructura de incentivos invertida", pues está "sesgada a favor del retiro y en contra de la permanencia en el puesto" (p. 7). En materia de financiamiento de la educación superior se observan "problemas de equidad" pues muchos estudiantes reciben subsidio a pesar de que "la gran mayoría de ellos provienen de los dos quintiles de mayor ingreso del país" (p. 63) y por ello recomienda "redirigir los recursos a la educación básica, con lo cual no sólo se aumentará la eficiencia sino que se promoverá la equidad, al aumentar los servicios públicos para las familias pobres" (p. 67). En salud las principales deficiencias encontradas fueron que se dedica más gasto a la medicina curativa que a la preventiva y que en las áreas rurales la cobertura era deficiente (p. 71).

gasto público costarricense tiende a ser regresivo (es decir, que favorece a grupos cuyos ingresos son superiores al promedio de la sociedad). También existen serias dudas sobre la eficiencia del gasto,[23] sobre todo porque los incentivos propios de la administración pública costarricense ni miden ni premian adecuadamente la eficiencia, ni penalizan la ineficiencia. En razón de espacio, el análisis detallado de estos temas está fuera del alcance del presente estudio.

Sostenibilidad del Déficit Fiscal

Un aspecto de gran importancia en esta materia es hasta qué punto puede un déficit fiscal ser sostenible; es decir, que no provoque alta inflación ni otros desequilibrios macroeconómicos que obliguen a recurrir a ajustes violentos en el tipo de cambio, la tasa de interés o la demanda agregada. ¿Puede Costa Rica convivir con un déficit público del 4-5 por ciento del PIB o, por el contrario, él no debe sobrepasar el 1 por ciento del PIB?, ¿de qué depende la sostenibilidad del déficit del sector público?

Dar una respuesta definitiva a esas preguntas es difícil pues, como veremos, ello exige analizar mucha información que no sólo es cambiante sino que difícilmente está disponible aun para países con mayor disciplina cuantitativa que el nuestro. Sin embargo, enunciaremos cuáles son los principales elementos a tomar en cuenta para darles respuesta.

Como hemos destacado, la importancia del déficit reside básicamente en que él está asociado con "necesidades de financiamiento". Este puede venir de crédito del sector doméstico o del endeudamiento externo.[24] Si la capacidad de ahorro y la

23. Véase Vargas (1990).

24. Recordemos que el crédito del Banco Central, que en teoría constituye una fuente de financiamiento, ya está prohibido en Costa Rica.

tasa de crecimiento de la economía del país son altas, entonces un déficit del 4-5 por ciento del PIB puede ser financiado internamente sin alterar significativamente el mercado financiero. Cuando ese no es el caso, entonces las demandas de crédito del fisco producen estrujamiento (*crowding out*) del sector privado.[25] Sin embargo, si se tiene acceso amplio al crédito externo (y dependiendo de la mezcla de política monetaria y cambiaria que se adopte como reacción a un déficit fiscal) el efecto estrujamiento no se da, pero el déficit del gobierno podría inducir un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de igual magnitud.[26] En el corto plazo esto suele traducirse en "buenas" noticias desde la perspectiva fiscal, pues el aumento en importaciones generalmente está acompañado de mayores ingresos de aduanas y, al volcar parte de la presión inflacionaria sobre el sector externo, pueden darse reducciones del tipo de interés doméstico. Esto último rebaja el gasto por intereses sobre la deuda pública interna. Pero, ¿por cuánto tiempo puede sostenerse esta situación?

Un déficit de cuenta corriente relativamente alto también presenta problemas potenciales de sostenibilidad. La consideración básica al respecto es que los países no deben aspirar a un déficit de cuenta corriente cero, sino a aquél que sea compatible con los ingresos normales de capital externo de largo plazo.[27] Dos ideas vale la pena resaltar aquí: la primera es que se trata de flujos netos (es decir, consideran los pagos de la deuda asumida en el pasado) y, la segunda es que la definición de "normal" es, en cierto sentido, arbitraria. En el caso de Costa

25. La magnitud del estrujamiento depende (entre otros) de: la reacción de la política monetaria, de la elasticidad de la demanda monetaria a la tasa de interés, de la mobilidad internacional de capital, del régimen de tipo de cambio, así como de la complementariedad o sustituibilidad del gasto público respecto al privado.

26. En la literatura especializada a este fenómeno se le conoce como "los déficit gemelos".

27. Véase, entre otros, Zúñiga (1998).

Rica durante la década de los setentas los flujos netos de capital externo se consideran que fueron "anormalmente" altos y ellos permitieron financiar déficit de cuenta corriente elevados. En los noventas los flujos netos se situaron en niveles que son considerados normales. La conclusión de estudios al respecto (por ejemplo, Zúñiga 1998) es que un déficit de cuenta corriente sostenible para Costa Rica es, dentro de ciertas condiciones razonables,[28] cercano al 4 por ciento del PIB y las políticas monetaria y fiscal deben empatarse para que no lo excedan.

En suma, la sostenibilidad de un déficit fiscal dado depende de condiciones internas del país (e.g., crecimiento de la economía, capacidad de ahorro) y del desempeño de su sector externo (cuenta corriente y movimientos esperados de capital). Y las variables (y el vínculo entre ellas) que condicionan esos desempeños son muchas como para que con facilidad se puedan modelar y, por ello, las decisiones políticas todavía se sustentan en métodos de tanteo, prudencia y de consideraciones cualitativas, más que en las prescripciones categóricas obtenidas manipulando modelos cuantitativos. Pero, en cualquier caso, si la composición interna de ingresos y gastos es adecuada, el operar con finanzas equilibradas es siempre mejor que hacerlo con déficit.

La Deuda Pública

A diciembre de 1996 la deuda total del sector público costarricense representaba más del 70 por ciento del PIB. El principal componente de ella era la deuda interna, o doméstica, y no tanto la externa, cuyo saldo a finales de 1990 se había reducido sig-

28. Las principales condiciones que cita el autor son el crecimiento económico real (g), la tasa real de interés internacional (r), la relación pasivos externos a PIB(b) y la tasa de apreciación del tipo de cambio real (e). Así, conforme mayor sean g y e y menor r y b, mayor es el déficit de cuenta corriente que el país puede soportar. En particular, si g=4.5, b=0.6, r=5 por ciento y e=0, el déficit de cuenta corriente sostenible (i.e., financiable con ingresos normales de capital de largo plazo) es alrededor del 3,7 por ciento del PIB.

nificativamente con una operación de recompra al amparo del Plan Brady.[29] Como se muestra en el Cuadro 7, el mayor acreedor es el gobierno central, seguido por las entidades públicas no financieras (en particular el ICE). La deuda interna es básicamente del gobierno central y en la externa éste y el ICE son importantes acreedores.

Cuadro 7
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO: DEUDA CONSOLIDADA TOTAL, INTERNA Y EXTERNA AL 31 DE DIC. DE 1990 Y 1996
(en millones de colones corrientes)

	1990			1996[b/]		
	Total	Interna	Externa	Total	Interna[a/]	Externa
Deuda del Sector Público no Financiero	**129 784,3**	**97 467,1**	**32 317,2**	**1 353 234,3**	**971 943,8**	**381 290,5**
(porcentaje del PIB)	**24,8**	**18,6**	**6,2**	**72,3**	**51,9**	**20,4**
Gobierno de la República	101 615,3	79 655,3	21 960,0	1 165 766,0	933 361,0	232 405,0
Gobiernos Locales	1 208,7	1 208,7	0,0	3 648,6	3 648,6	0,0
Instituciones Públicas de Servicio	2 092,7	1 851,8	240,9	4 499,8	3 376,2	1 123,6
Empresas Públicas no Financieras	20 875,9	10 959,3	9 916,6	150 329,6	16 050,7	134 278,9
Empresas Públicas Constituídas como S.A.	3 991,7	3 792,0	199,7	28 990,3	15 507,3	13 483,0

a/ La deuda interna en 1996 para el Gobierno Central reconoce ¢347,848 millones, por concepto de "deuda no documentada", que no se considera en 1990.

b/ Tipo de cambio a dic. 1996. ¢220.31

Fuente: Memorias Anuales Contraloría General de la República

29. La operación de recompra, que se inició en 1989 y se finiquitó en 1990, se refirió a la deuda con la banca comercial. La deuda bilateral ha sido objeto de restructuración periódica, bajo el marco del Club de París, y la deuda multilateral no sólo no es objeto de renegociación, sino que exige ser atendida oportunamente.

Cuadro 8
SECTOR PÚBLICO
SALDO DE LA DEUDA EXTERNA
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1996
(en millones de dólares EUA)

	Total	Bilateral	Multilateral	Comercial
TOTAL	**1 730,7**	**500,1**	**1 134,3**	**96,3**
DEUDOR:				
Gobierno de la República	1 **054,9**	416,3	630,6	8,0
Instituciones Públicas de Servicio	**5,1**	0,0	1,0	4,1
Empresas Públicas no Financieras	**609,5**	79,3	502,7	27,5
Empresas Públicas Constitudas como S. A.	**61,2**	4,5	0,0	56,7

Nota: No incluye deuda externa de Entidades Públicas Financieras por ¢1 122 millones.

FUENTE: Memoria Anual 1996 Contraloría General de la República.

El alto nivel de la deuda del sector público consolidado (en 1996 la relación deuda/PIB era del 72 por ciento) y especialmente, la alta tasa a que creció durante los últimos años, se ha convertido en uno de los temas más polémicos en materia de política económica en Costa Rica. Esa deuda ha nacido, como es obvio, por el hecho de que las autoridades han aprobado presupuestos de gastos deficitarios y, porque el Banco Central asumió compromisos cuasi-fiscales que a finales de 1996 formaban parte de la deuda no documentada del gobierno central.

No toda la deuda pública se utilizó para financiar "inversión", que podría ofrecer rentabilidad social a futuro, sino que parte de ella se dedicó al financiamiento de gasto corriente. Hoy su servicio desplaza importantes renglones de gasto público y existe consenso en que es menester controlar el crecimiento futuro de esas obligaciones. La divergencia política reside en la apreciación de la urgencia de tomar medidas y sobre la severidad de ellas. Algunos consideran que tan importante como atacar el problema de la deuda actual es asegurarse que ella no crece explosivamente a futuro. Esto último se puede lograr si se adopta una normativa que impida a los entes públicos operar con déficit superior a un determinado porcentaje del PIB. Para estos efectos puede utilizarse el déficit global o el déficit prima-

rio. En general, si el máximo *déficit global* se estableciera, por ejemplo, en un 1 por ciento del PIB, la relación deuda/PIB tendería a bajar en el tiempo. Si esa relación se fijara con respecto *al déficit operacional*, que excluya la porción inflacionaria de los intereses, o respecto al *déficit primario*, que excluye de los gastos la totalidad de los intereses, entonces la relación inicial deuda/PIB muy probablemente se mantendría inalterada a lo largo del tiempo.[30] En particular, cualquiera de estas últimas dos "soluciones" haría innecesario presionar por la venta de activos estatales para atender problemas de deuda.[31] Quienes apoyan la privatización, no obstante, lo hacen también porque consideran que el tamaño relativo (al PIB) de la deuda pública actual es sumamente elevado y que, en aras de dotar de eficiencia (y quizá justicia social) al gasto público, conviene rebajarlo por medio de amortizaciones extraordinarias con recursos provenientes de las ventas de activos públicos.

3. EL SECTOR PÚBLICO Y LA COMPETITIVIDAD DE COSTA RICA

Aunque en el campo económico compiten las empresas, y no los países como tales, es conveniente –en particular en un mundo que ha apostado a la globalización– conocer el entorno en que aquéllas operan y cómo éste es condicionado, para bien o para mal, por las reglas de juego que el país adopte y, en particular, por sus políticas fiscales. Para esto haremos uso de un índice que compara el entorno competitivo de muchos países (Cuadro 9).

30. Sobre esto véase Vargas (1995).

31. Se podría argumentar, no obstante, que la venta procede para introducir competencia y eficiencia en los respectivos mercados lo que, para algunos, constituye el principal justificante de las privatizaciones.

Cuadro 9
RANKING DE SUBINDICES DE COMPETITIVIDAD

País o Grupo	Factores							
	Apertura	Gobierno Financiero	Mercado	Infraestructura	Tecnología	Gestión Gerencial	Mercado Laboral	Instituciones
Costa Rica	25	35	46	47	42	38	20	32
Guatemala	40	13	57	56	49	53	54	56
El Salvador	42	7	51	45	56	48	56	51
Honduras	44	20	55	58	58	55	47	54
Nicaragua	52	32	56	51	57	56	33	53
Centroamérica *	41	21	53	51	52	50	42	49
Tigres Asiáticos *	14	5	6	13	16	17	5	22
Competidores de Asia *	17	7	20	20	32	29	21	38
Otros competidores directos *	21	13	26	21	20	20	12	24

* Promedio aritmético de índices individuales.

FUENTE: INCAE (1997)

Por dos décadas ya, el Foro Económico Mundial ha elaborado anualmente el *Índice de Competencia Global* de un grupo selecto de países del orbe. En 1996 por primera vez, y luego en 1997, incluyó a cinco países centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y la información comparativa que el índice presenta constituye una valiosa guía para conocer las oportunidades de mejora que existen en diversos campos. El índice es el resultado de medir unas 300 variables y sirve para predecir el crecimiento probable del ingreso real per cápita a mediano plazo (5-10 años) de los respectivos países. En 1997 Costa Rica ocupó el lugar *35* de un total de *58* países. A nivel latinoamericano fue superado por Chile y México, pero su clasificación lo colocó por encima de los vecinos del istmo centroamericano.[32] Sin embargo el clasificar mejor que ellos no es suficiente pues en la lucha por las inversiones y el comercio exterior, en un mundo globalizado, nuestros competidores también están ubicados en otras regiones del mundo y, por eso, la clasificación 35/58 no debe satisfacernos plenamente.

Las trescientas variables que utiliza el índice posteriormente se agrupan en ocho que facilitan la interpretación y la adopción de políticas. En esta sección nos ocuparemos solo de las variables que pueden ser significativamente modificadas (para bien o para mal) por la política de ingresos o gastos del sector público.

Bajo el grupo de variables titulado "desempeño del gobierno" el *Índice de Competencia Global* considera hasta qué grado la política fiscal y el aparato estatal facilitan o limitan los recursos financieros disponibles para la inversión privada; asimismo, juzga la calidad de los servicios públicos. Para alcanzar un índice favorable en este sentido es menester que las finanzas públicas no reflejen altos déficit; que *de juris y de facto* no se discrimine contra la inversión extranjera; que los servicios públicos se ofrezcan en condiciones de calidad internacional y a precios competitivos. En el caso de Costa Rica el déficit fiscal continúa siendo problema y la calidad y precio de los servicios públicos debe mejorar.

32. Véase INCAE (1997).

Para ello quizá convenga someter su oferta a mayor competencia. Por el lado positivo, hemos de reconocer que la legislación costarricense no discrimina contra la inversión extranjera.

En lo relativo a la variable "infraestructura", que mide la cantidad y calidad del sistema de transportes, de la red de telecomunicaciones, de la generación y distribución de energía eléctrica, de las facilidades portuarias así como de toda la infraestructura física que, en uno u otro sentido, puede afectar la productividad de la inversión en el país, la calificación obtenida por Costa Rica no es del todo favorable, pues ocupó el lugar 47 de 58. Aquí la observación en que, en razón de la debilidad de las finanzas públicas, la infraestructura ha tenido que ser sacrificada y, por lo tanto, la adopción de esquemas como la concesión de obra al sector privado es muy importante. La oferta de los principales servicios públicos se da en nuestro medio de manera monopolista, por parte de entes estatales sujetos a regulaciones de índole administrativa y financiera que afectan el desempeño de éstas. En particular, la necesidad de producir superávit, que compense el déficit del gobierno central, ha llevado a entes como el ICE y RECOPE a restringir la inversión en obra física y esto puede haber afectado la calidad de los servicios.

En la sección de Conclusiones y Recomendaciones sugerimos posibles acciones que, dentro de las facultades y limitaciones propias del sector público, prometen mejorar los aspectos en que Costa Rica presenta deficiencias, sin desmejorar aquellos en que tiene ventaja comparativa.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA FISCAL

Las principales conclusiones de este estudio, que tienen mucho de reforma del estado, son las que se enumeran de seguido.

Papel del estado

Conclusiones: Pareciera que existe consenso en Costa Rica en que, al igual que hay "fallas del mercado", se dan "fallas del estado". Estas últimas se dan (entre otras) por la presión de grupos para obtener beneficios a costa de la colectividad, la esclerosis propia del actuar burocrático y el pobre esquema de incentivos a favor de la eficiencia que opera en el sector público. El nuevo papel del estado pareciera corresponder con el criterio enunciado por el Banco Mundial (i.e., establecimiento de un orden jurídico básico; mantener un entorno macroeconómico estable de políticas no distorsionantes; promoción de la inversión en servicios sociales básicos y de infraestructura y velar por la defensa del medio ambiente). Y para el logro de estos propósitos no necesariamente debe el estado actuar de manera directa, sino que pareciera que su eficacia y eficiencia son máximas cuando lo hace por medio de la iniciativa privada, operando bajo un sistema adecuado de incentivos, cuando esto sea posible.

Recomendaciones: Adoptar formalmente un esquema de definiciones operacionales de los principales objetivos que buscan las entidades públicas (e.g., ¿qué bienes y servicios se proponen producir?, ¿en qué cantidades y en cuál plazo?, ¿a quiénes favorecerá esa producción?) y hacer coincidir sus presupuestos con esos objetivos. Dar más énfasis que hoy al desempeño efectivo (*ex-post*) de las instituciones que al control previo (*ex-ante*) de su proceder. Adoptar esquemas de periódica rendición de cuentas por parte de los jerarcas y requerirles que el costo unitario de los principales bienes y servicios que suplen los entes a su cargo sea económico, al compararlo con el que ofrecen suplidores privados o con estándares internacionales aplicables, y que el impacto de ellos sea claramente el deseado. Esto se ha de verificar formalmente en la liquidación de presupuestos y por medio de informes de impacto de las diversas actividades que deberán rendir las entidades.

Finanzas del Sector Público Descentralizado

Conclusiones: El problema macroeconómico del gasto público deficitario se ubica básicamente en el gobierno central, pues el resto del sector público mantiene finanzas prácticamente equilibradas. Con el traslado de las pérdidas del Banco Central al gobierno central, la necesidad de actuar sobre las finanzas de éste ha aumentado.

Recomendaciones: Como regla, las instituciones y empresas que conforman el "resto del sector público" no deben operar con déficit. Sus ingresos y tarifas han de ajustarse a sus respectivos costos de operación bajo condiciones de eficiencia y a la necesidad de procurar una rentabilidad razonable sobre el patrimonio institucional que, entre otras, contribuya a financiar la expansión de la actividad. La Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) debe velar porque aquellos servicios bajo su esfera, para los cuales exista competencia, se den a costos competitivos y los que operan bajo condición monopolista lo hagan a costos razonables.

La ley de ARESEP insiste en que los productos y servicios bajo su regulación sean suplidos "al costo", lo cual es relativamente fácil de verificar, sea que se trate de costos históricos o marginales. Mas este requisito sólo dice que a mayores costos de operación en que incurran los entes, más altas serán las tarifas.[33] Lo que no parece cubrir adecuadamente la legislación, ni las prácticas actuales en materia tarifaria, es lo relativo a costos "económicos" (es decir, que correspondan con la mejor tecnología disponible). Esto último podría aproximarse licitando periódica y competitivamente la oferta del servicio, pues la "competencia por el mercado", que ello induce, permite que se reflejen mejor los costos económicos.

33. Sobre los criterios que utiliza ARESEP, véase L. Fonseca (1997).

A futuro el Banco Central de Costa Rica no debe operar con pérdidas. En particular, sus operaciones de mercado abierto han de ser utilizadas para suavizar picos y no para oponerse sistemáticamente, y con pérdidas, a las tendencias de la economía.

Nivel y composición de los ingresos del Gobierno Central

Conclusiones: Los ingresos tributarios del gobierno central han oscilado, durante los últimos años, entre un 14 y un 17 por ciento del PIB, mientras que el gasto se ha situado sistemáticamente entre un 20 y un 22 por ciento del PIB. Aproximadamente cuatro quintas partes de los ingresos provienen de impuestos indirectos, entre los que sobresalen ventas (IVA), selectivo consumo e impuestos al comercio internacional. Entre los impuestos directos destaca el de la renta. A pesar de que podría parecer que esta composición de impuestos hace "regresiva" la estructura tributaria, hemos de tener en cuenta que en el tanto opere una canasta básica de bienes y servicios exonerada del impuesto sobre las ventas, y el impuesto al consumo se aplique a bienes de alta elasticidad-ingreso, el posible efecto regresivo se minimiza. Además, el principal instrumento redistributivo del estado debe ser la política de gasto público. Los impuestos de consumo y ventas no discriminan por origen de la producción, y por ello son aconsejables; pero los impuestos sobre el comercio internacional sí. La lista de bienes que afecta al impuesto del consumo es muy elevada y eso lo hace un impuesto general (como el IVA) y no selectivo. La canasta de exoneraciones del impuesto de ventas es muy grande y eso mina su eficacia tributaria.

Recomendaciones: Eliminar todos los impuestos menores a efecto de concentrar la administración tributaria en los 7-9 tributos que más rinden y son menos distorsionantes del quehacer económico. Estimular las mejoras en la recaudación a efecto de que los impuestos vigentes rindan lo que de ellos teóricamente se espera. Reducir la dependencia de impuestos sobre el

comercio exterior, pues ellos se oponen a la meta de inserción en el comercio internacional que el país ha adoptado. Pasar cuanto antes a un arancel del 10 por ciento sobre los productos finales y 0 por ciento sobre las materias primas, bienes de capital y bienes intermedios.[34] Reducir la canasta de exoneraciones del impuesto sobre las ventas a unos 25 bienes de consumo popular. Con esto la base del tributo se amplía y la recaudación también. Concentrar el impuesto selectivo de consumo en los 8-10 productos que hoy contribuyen con el 85 por ciento de la recaudación[35] y elevar ligeramente las tasas de ellos para, junto con la ampliación de la base del IVA, compensar las pérdidas que pudiera acarrear la reducción arancelaria. No se deben utilizar incentivos tributarios (como el certificado de abono tributario –CAT) para "estimular" actividades productivas, pues eso reduce la elasticidad de los impuestos al crecimiento de la economía, procura periódicas crisis fiscales y fuerza a las autoridades a recurrir paquetes tributarios con demasiada frecuencia.

Nivel y composición del gasto del Gobierno Central

Conclusiones: El gasto del gobierno central contiene partidas con características "explosivas", pues crecen por encima de la producción nacional (PIB) y, por ende, de la capacidad generadora de ingresos de una estructura tributaria dada. Entre aquellas figuran las pensiones, los intereses sobre la deuda pública y los CAT.[36] Ellos se suman a gastos elevados por sueldos y por transferencias al poder judicial, a la educación superior estatal lo cual acaba consumiendo la totalidad de los ingresos tributa-

34. Hemos de reconocer que algunos expertos opinan que el nivel óptimo de impuestos sobre las importaciones debe ser 0-0 por ciento (en vez del 10-0 por ciento), pues sólo así se elimina la protección efectiva.

35. Ellos son: vehículos, cervezas, cigarrillos, prendas de vestir-tejidos, electrodomésticos, gaseosas, licores, cosméticos y perfumes, pinturas y barnices, llantas y detergentes.

36. El régimen de CAT fue reformado y los últimos compromisos del estado con los exportadores con derecho a aquél vencen alrededor del año 2000.

rios. En estas condiciones, la capitalización que puede financiar el gobierno central es muy baja. En promedio, el déficit financiero (diferencia entre ingresos corrientes y gasto total, excluidas las amortizaciones de la deuda) del gobierno central se ha situado en un 5 por ciento del PIB durante los últimos cuatro años. Durante ese período, los ingresos corrientes no han permitido siquiera cubrir los gastos corrientes del gobierno.

El impacto del gasto del gobierno central no parece concordar con los propósitos teóricos del estado. Al financiamiento de bienes públicos el gobierno dedica no más de una sétima parte del gasto total. A bienes "meritorios" –como la educación, la previsión social y la vivienda, dedica dos quintas partes del gasto pero importantes erogaciones (por ejemplo., en pensiones, financiamiento de la educación superior y salud) no llegan primordialmente a los grupos de menores ingresos del país. Por ello el efecto redistributivo neto de la política fiscal (tributaria y la de gasto) muy probablemente sea regresivo. El esquema de pensiones con cargo al presupuesto hoy consume un 2,8 por ciento del PIB (vs. 1,8 por ciento en 1990) y constituye un sobrestímulo al retiro. La carga de intereses, originada en una enorme deuda, equivale a cerca de la tercera parte de los ingresos fiscales (vs. 23 por ciento en 1990) y desplaza a importantes renglones de gasto que no están indizados.[37]

Recomendaciones: La estabilidad macroeconómica exige controlar la expansión del gasto público, pues el déficit del sector público costarricense más lo explica un gasto explosivo que ingresos que no crecen a la velocidad del PIB. Es menester adoptar medidas para que las pensiones con cargo al presupuesto dejen de crecer a la velocidad actual (las principales reformas actuariales tienen que ver con la elevación de la edad de retiro, los aportes de los beneficiarios y la racionalización del cálculo de los beneficios)

37. El financiamiento al sistema judicial está establecido como una proporción fija de los ingresos corrientes y el de la educación superior estatal (FEES) se ajusta según la inflación. Otras partidas (como la seguridad, la salud y la educación pública básica) no tienen estas características y, por ende, son las primeras a sufrir cuando se elevan la carga de intereses, las pensiones o los CAT.

con el ánimo de estimular la permanencia en el trabajo y no, como ocurre actualmente, el retiro.[38] Además, no parece viable la "universalización" de la seguridad social, que bien concebida es deseable, si no se corrigen las deficiencias del esquema vigente. La altísima dependencia que actualmente tienen las universidades estatales de fondos públicos (por medio del FEES) que hoy benefician a grupos de ingresos superiores al promedio nacional, debe reducirse y los recursos así liberados han de dedicarse al financiamiento de la educación pública básica y media, cuyos beneficiarios provienen mayormente de las familias de bajos ingresos. Posibles esquemas para reducir esa dependencia ello son: dedicar porciones crecientes del FEES para financiar un fondo de préstamos estudiantiles; ajuste de matrículas para adaptarlas a la capacidad de pago de los estudiantes y venta de servicios de investigación de alto nivel al sector productivo.[39]

Respecto a otras partidas de gasto, es menester que las reducciones que fuere necesario realizar se den de manera modular, que afecten a programas completos[40] y a actividades de baja prioridad social. El propósito de esta recomendación es evitar que las reducciones del gasto se den sólo en partidas como las medicinas, combustibles, equipo y otras similares, pero no en sueldos, porque ello lesiona más que proporcionalmente a lo ahorrado la producción de bienes y servicios estatales. En particular, no se debe sacrificar sistemáticamente el mantenimiento de la obra pública existente (en carreteras, puertos, escuelas, clínicas) cuyo beneficio social sea alto y, en muchos casos, hasta superior al de mucha nueva obra.

38. Las reformas que impliquen elevación de cuotas dan frutos inmediatos, pero las que se refieren a la edad de retiro o la base de los beneficios (que suelen estar acompañadas por períodos de transitoriedad, en atención a derechos adquiridos) producen frutos a mediano plazo.

39. En la actualidad las universidades estatales pueden hacer todo lo anterior, pero el estímulo a actuar de esa manera es mínimo, pues las transferencias indizadas del gobierno le están garantizadas por una reforma que ellas promovieron, en 1981, al Art. 85 de la Constitución Política.

40. En otras palabras, no deben ser reducciones proporcionales (*across the board*) en todos los programas.

Por último, la carga de intereses sólo puede reducirse si se adoptan políticas macroeconómicas que impliquen una baja inflación; si se ponen en práctica medidas para limitar el tamaño máximo de los déficit fiscales futuros o si se hacen amortizaciones extraordinarios a la deuda pública, aspecto al cual se dedica la sección siguiente.

Deuda Pública

Conclusiones: La deuda pública, nacida del cómodo expediente de aprobar gastos superiores a los ingresos, y con ello complacer demandas de importantes grupos de presión, con cargo a las futuras generaciones, constituye uno de los grandes problemas de las finanzas públicas costarricenses. A finales de 1996 el saldo de deuda sobrepasaba los mil trescientos millones de colones (72 por ciento del PIB)[41] y no se ven en el horizonte inmediato medidas que tiendan a reducirlo. Se trata de un problema que de no atenderse, acentuará la figura de un aparato público caro e improductivo (en el sentido social), que no satisface ni a tirios ni a troyanos.

Hay acuerdo en lo fundamental, entre voceros de los principales partidos políticos y grupos de opinión del país, en que a este problema hay que entrarle, pero se han dado importantes divergencias respecto al "cómo" (y con qué velocidad) hacerlo. Algunos proponen resolverlo sólo por el lado de los ingresos; otros abogan por controlar el déficit futuro, a efecto de reducir paulatinamente el peso de ellas en las finanzas públicas y –por último– hay quienes favorecen el control del déficit y la adopción de medidas para amortizar de manera extraordinaria la deuda y, de esa forma, comenzar a cosechar desde ya los beneficios macroeconómicos y distributivos que una reducción significativa de la carga de intereses apareja. Como el te-

41. A nivel internacional, una regla de dedo adoptada es que una deuda superior al 60 por ciento del PIB es muy elevada.

ma ha sido tratado de manera profunda por otros medios,[42] nos limitaremos aquí a destacar los elementos que a nuestro juicio son fundamentales para enfrentar el problema.

Recomendaciones: Las medidas que se adopten para enfrentar el problema de la deuda pública deben tener efectos compatibles con la magnitud del mal y no se debería desviar demasiado la atención pública en la discusión de medidas simbólicas. Las acciones de "reingeniería financiera", como las que consisten en perdonar pequeñas obligaciones cuando el acreedor es otro miembro del sector público, son poco efectivas. Tampoco se debe recurrir al expediente de colocar nueva deuda con intereses capitalizables y pagaderos al vencimiento pues, a pesar de que eso "reduce" el pago de intereses en el intermedio, se traduce en una elevación del saldo.

El problema de la deuda debe atacarse por dos de los frentes propuestos: a) por el del control de los déficit futuros, por medio de disposiciones constitucionales ("garantías económicas")[43] que limiten el nivel del déficit a una proporción razonable (e.g., un 1 por ciento del PIB) el déficit del sector público en condiciones normales[44] y b) por medidas que tiendan a reducir su saldo. Respecto a lo primero, y en vista que la carga actual de los intereses (que consumen más de un tercio de los ingresos corrientes del gobierno!) es demasiado elevada, la medida del déficit[45] que se deje plasmada en la reforma constitucional debe

42. Para un tratamiento comprensivo del problema, de sus implicaciones a futuro y de las opiniones que sobre su solución se han dado, véase Lizano (1997).

43. Estas disposiciones constitucionales pueden también estipular claramente que los gastos corrientes del sector público no se pueden financiar con ingresos de capital (deuda) e incoporar una normativa que obligue a la rendición periódica de cuentas por parte de los jerarcas de las instituciones públicas. Además, es menester, mediante un transitorio, dejar previsto que el cumplimiento con la norma ha de ser gradual, pues de otra manera podría exigir la adopción de medidas violentas por el lado del gasto o de los ingresos fiscales.

44. En condiciones anormales, de calamidad nacional y otras, por mayoría calificada, el porcentaje puede elevarse por un período dato.

45. El utilizar el déficit financiero (o global) logra este propósito; el déficit primario (que excluye de los gastos los pagos de intereses) no.

asegurar que la relación "deuda/PIB" se reduce año con año. Para lo segundo, se sugiere activar el proceso de privatización de actividades que con propiedad puede emprender el sector privado. Se recomienda incluir al INS, los bancos comerciales del estado, la Fábrica Nacional de Licores, RECOPE y la división de telecomunicaciones del ICE. Los respectivos sectores deben abrirse a la competencia, para hacer máximos los beneficios a los consumidores y, por ello, deben crearse las instancias reguladores en las áreas en que (como los seguros comerciales) ellas no existen. La venta de las empresas y de licencias de operación debe hacerse de manera competitiva y con la mayor claridad para la ciudadanía.

Debe darse preferencia al pago en efectivo y los recursos que así se obtengan se han de dedicar fundamentalmente a reducir deuda. No obstante, una parte de ellos podría dedicarse al financiamiento de actividades de alto interés social que el estado, en razón de su crisis presupuestaria, no ha podido auspiciar en el pasado. Esto debe quedar claramente programado y divulgado, para que sirva de firme compromiso gubernamental y para crear en el país amplias coaliciones populares favorables al cambio.

Todo lo anterior debe ser complementado con un uso activo del mecanismo de concesión de obra pública a la iniciativa privada, pues de esa manera se ahorran recursos públicos en el financiamiento de actividades importantísimas para el bienestar colectivo, se atrae capital a ellas y se enriquece la mejora y expande la infraestructura del país. La concesión puede ser del tipo construya-opere-traspase (al estado); construya-traspase-opere o mantenga-opere-traspase. En ello deben buscarse formas de sub-dividir los sectores afectados de manera que genuinamente se puedan dar condiciones de máxima competencia y, donde ello técnicamente no sea factible, debe regularse la actuación del monopolio natural que ha de subsistir.

Apoyo a la Competitividad

Conclusiones: El último informe del Foro Económico Mundial destaca que Costa Rica tiene ventaja respecto al promedio de 58 países analizados en las siguientes áreas: el mercado laboral y la apertura económica. Sin embargo, tiene deficiencias (en orden de importancia) en las siguientes áreas: infraestructura, mercados financieros, tecnología, desempeño del gobierno y calidad de las instituciones.

Recomendaciones:. A efecto de que nuestras empresas puedan participar con éxito creciente en el mundo altamente globalizado, de hoy y del futuro cercano, Costa Rica debe sostener las enormes ventajas comparativas que ha logrado crear en el pasado y reformar las áreas que todavía presentan problema. En ello el papel de las finanzas públicas es clave y parte de las recomendaciones que bajo este acápite se recogen han sido señaladas en los anteriores. Sin embargo, acentuaremos las más importantes.

Respecto a la calidad de la infraestructura las recomendaciones que aplican son dos: a) privatizar las actividades que son propias de la iniciativa privada, para recibir una inyección de capital y de tecnología. Unir a ello la apertura a la competencia de los respectivos sectores para hacer máximo el bienestar de los usuarios de sus servicios, y b) hacer uso pleno de la Ley de Concesión de Obra Pública, para aliviar presiones sobre las finanzas públicas, para atraer inversión y permitir que la infraestructura crezca (en volumen y calidad) conforme a las demandas crecientes de un mundo globalizado.

Respecto al desempeño del gobierno, la principal deficiencia que ofrece la situación actual es la naturaleza altamente deficitaria del financiamiento de su quehacer. Las medidas que se recomiendan para controlar los déficit fiscales, para mejorar la eficacia del gasto público y las que (por dotarlo de mayor equidad) tienden a preservar la paz social, ciertamente ayudarán a mejorar el desempeño del gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Academia de Centroamérica (1997), *Costa Rica: Una Economía en Recesión*, San José.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *América Latina Tras una Década de Reformas*,Washington, D.C.

Banco Mundial (1989), *Costa Rica Public Expenditure Review*, Report 7877-CR, Washington, D.C.

Banco Mundial (1997), *El Estado en un Mundo en Transformación*, Washington, D.C.

Fonseca Cubillo, Leonel (1997), *Apuntes sobre Regulación de los Servicios Públicos*, San José.

González-Vega, Claudio y Edna Camacho, eds., (1990), *Políticas Económicas en Costa Rica*, Academia de Centroamérica.

INCAE (1997), *Agenda Centroamericana para el Siglo XXI: Costa Rica en el Ranking de la Competitividad Global*, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.

Ke-young Chu and Richard Hemming, eds., (1991), *Public Expenditure Handbook*, International. Monetary Fund, Washington, D.C.

Lizano, Eduardo (1997), *Deuda Interna: Documentos, Notas y Comentarios*, Academia de Centroamérica.

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos (1990), *Evolución Reciente de la Distribución del Ingreso en Costa Rica*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica.

Vargas Madrigal, Thelmo (1990), "Eficiencia del Sector Público Costarricense" en Claudio González-Vega y Edna Camacho, eds., (1990).

————. (1995), *Un Marco Conceptual para los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural*, Academia de Centroamérica.

————. (1997), *Racionalización del Sistema Tributario (con Referencia al Caso de Costa Rica)*, Academia de Centroamérica.

Zúñiga, Norberto (1998), *Déficit Sostenible de la Cuenta Corriente*, Banco Central de Costa Rica.

Comentarios

LEONEL BARUCH

El problema más serio de comentar una presentación como la de don Thelmo, es que no deja prácticamente ningún espacio para discrepar y muy poco espacio para agregar. Sin embargo, quisiera reforzar cuatro de los temas que don Thelmo ha planteado, desde la perspectiva nuestra. Esos temas son: Gasto público, deuda interna, inflación y déficit y privatizaciones.

En materia del gasto público, como bien lo señalaba don Thelmo, lo importante se relaciona con la calidad y la oportunidad del gasto público y, sobre todo, con su incidencia en la redistribución de la riqueza y del ingreso, no solo a través de los mecanismos de recaudación o de la estructura de recaudación, sino también por medio de la estructura del gasto. ¿A dónde se dirige ese gasto cuyo efecto resulta tan o más importante que simplemente la parte fiscal? Sólo intentar responder la pregunta indicada constituye un importante trabajo y, por eso, creemos fundamental concentrar los esfuerzos en redefinir los componentes globales del gasto.

Tradicionalmente se ha tratado de construir el presupuesto de abajo hacia arriba y crear una cantidad ilimitada de programas, bajo la premisa de que los recursos públicos tienen la misma característica de una liga y de una liga gruesa: hay que estirarla mucho para que se reviente. Es necesario que de una vez por todas se determinen las posibilidades exactas que el país tiene de realizar los gastos a través del Estado. Redefiniendo la estructura del gasto en función de la realidad económica, más que de las ilusiones de los Ministros o de los Presidentes de las ins-

tituciones. En este sentido conviene responder las siguientes preguntas: ¿Cuánto se va a asignar por sector? ¿Cuánto se asignará a la educación, a la salud, a la vivienda, a la seguridad ciudadana? ¿Cómo hacerlo de manera tal que se permita una interacción de conveniencias y no simplemente bajo la premisa de que la presión ejercida para incrementar el gasto en un sector, no tiene consecuencias en otro sector? A este respecto conviene tener presente que tanto la sociedad civil como el Estado deben mostrar mucho cuidado en el esquema de asignación de los recursos, así como enmarcar esa asignación en el límite real de posibilidades de gasto.

Una vez asignados los recursos sectorialmente, cada sector debiera tener un proceso de revisión interna. ¿Cuáles son los programas que se van a financiar con la cantidad de recursos de que disponen? Uno de los problemas básicos que existen es la tentación de quitar, dentro de la estructura del gasto, la parte instrumental de la actividad. Ejemplo: si existe una unidad de asistencia técnica de un campo agrícola, lo primero que se hace –cuando se es víctima de la tentación mencionada– es quitar los Jeeps, o la gasolina, o los repuestos para los Jeeps y al final los Jeeps no caminan. Imagínense una oficina en San José con treinta personas, supuestamente dedicadas a brindar asistencia técnica en el campo de la agricultura, pero imposibilitadas de ejecutar su trabajo porque no cuentan con los Jeeps para brindar tal asistencia y trasladarse al campo de actividad. En este caso, como es evidente, la estructura de asignación de recursos y de gastos, convierte una buena parte del mismo en inútil o de efectividad cero. En caso de que la decisión sea recortar algo, conviene revaluar los programas con el fin de evitar prescindir del componente que lo hace efectivo. El país ha perdido una gran cantidad de recursos debido al mal manejo de la estructura del gasto.

Dentro de una estructura de racionalización del gasto, no puede decirse que todo el esfuerzo se concentrará en la administración de determinado programa y no en su ejecución. Es necesario, en consecuencia, determinar los montos que se destinarán a la ejecución y a la administración del programa. ¿Cuánto se destina-

rá al componente inversión? ¿Cuánto se destinará al componente administración del proceso de inversión? Respecto a este tipo de preguntas nos hace falta una forma adecuada de medir la efectividad del gasto, no basta con asignar una determinada cantidad de dinero a un determinado programa, es necesario conocer la efectividad de dicho programa.

El objetivo de un esquema de este tipo es, en primer lugar, lograr que en el proceso de competencia por los recursos, aflore la justificación de los gastos, comparándolos con las prioridades e intereses del país. Buscamos de esta manera un esquema que genere prioridades con base en las realidades económicas, y no simplemente en las ilusiones que todos compartimos sobre la Costa Rica que deseamos construir, en el campo educativo, en el sistema de salud, en la infraestructura. Un objetivo ulterior es mejorar la eficiencia funcional del Estado.

En materia de deuda interna, sobre la cual durante los últimos 12 o 18 meses se ha hablado muchísimo, creo que hemos sido muy efectivos en tomar conciencia del problema, pero totalmente inútiles en resolverlo, me parece que ya va siendo hora de solucionar este asunto. Más del treinta por ciento del gasto del Gobierno Central se va en el servicio de la deuda, y esto constituye una rigidez muy fuerte que impide alcanzar los objetivos que se buscan satisfacer. La deuda interna no solo es un problema por su tamaño con respecto al PIB, en sí misma conforma un "motor" autodestructivo que daña al conjunto del sistema debido al hecho de que las tasas de interés provocan su permanente crecimiento. Entre más grande es la proporción de deuda interna con respecto al PIB, o más grande su tamaño absoluto, más tiene que acudir el Estado a los mercados financieros internos, más altas son las tasas de interés, más grande es el resultado neto de la deuda interna y en algún momento esto explota.

En días pasados don Miguel Angel Rodríguez insistía en ver la inflación como el componente generador del déficit y el déficit como la fuente principal de la inflación. Es terriblemente urgente darle vuelta a este círculo vicioso y convertirlo, no a muy largo plazo, en un círculo virtuoso. En cuanto a la privatización de-

seo cambiar un poco el enfoque ofrecido por don Thelmo. El tema de la privatización no debe plantearse sólo en relación con la reducción de la deuda interna, pues hay asuntos más fundamentales relativos a los procesos de privatización que merecen ser considerados con suma atención. Así por ejemplo, el objetivo de los procesos de privatización se vincula a los esfuerzos por incorporar elementos de competitividad a la economía y a los distintos sectores, y no simplemente a cuanta plata generan para pagar la deuda interna. A este respecto conviene cuestionar los activos que tiene el Estado, no sólo en función de cuánto valen o de cuánta deuda interna pagan, sino también desde el punto de vista de la conveniencia real de que permanezcan como activos estatales. Es necesario preguntarse, ¿Qué consecuencias para la competitividad de la economía tiene el hecho de que los activos estén en otras manos y no en manos del Estado?

Un enfoque como el anterior, haría cambiar en forma sustancial la percepción de que vender activos del Estado es algo malo. Claro, si se enfatiza la relación entre privatización y reducción de la deuda interna, es posible que se mantenga esa equivocada percepción, porque el concepto de deuda interna no es fácilmente manejable por la mayoría de la gente, en cambio si planteamos el fondo del asunto, dicha percepción cambiaría. La privatización se liga al aumento de competitividad en la economía y a las consecuencias positivas que esto trae para cada una de las personas. Por supuesto que al vender activos se reduce la deuda interna y esto tiene efectos ulteriores y positivos en lo que respecta a la inflación y a la asignación de recursos, pero el tema de la privatizaciones, reitero, no debe reducirse solo al problema de la deuda interna.

En ésta misma línea de pensamiento cabe plantear el tema de los monopolios. El país no puede seguir viviendo con esquemas monopolísticos de ningún tipo, yo no he encontrado una buena razón para la existencia de los monopolios, por el contrario, la falta de competitividad internacional de los sectores y las consecuencias negativas sobre los costos de producción de los agentes económicos, son elementos vinculados a la presencia monopolís-

tica. Ejemplos hay muchos, ahí tenemos los seguros, la producción y distribución de hidrocarburos, los licores y, en menor medida, el sistema financiero.

Es importante desmantelar lo antes posible el esquema de monopolios, de manera tal que nos permita crear la competitividad en cada uno de nuestros sectores económicos, y se facilite demostrar la posibilidad y efectividad de un esquema competitivo, más eficiente desde la perspectiva de la economía global y del beneficio individual. No es necesario que existan operadores de actividades económicas en manos del Estado, cuando esas mismas actividades resultan más eficientes y más beneficiosas en manos privadas.

En el sistema financiero se ha venido rompiendo el esquema monopólico, prácticamente se ha roto. Hoy se habla de la posibilidad de vender un banco del Estado, para agregarle aún más elementos de competitividad al sistema.

Comentarios

REBECA GRYNSPAN

Quisiera repasar algunos de los asuntos tratados en la exposición de don Thelmo con respecto a los ingresos, los gastos, el déficit y la propuesta sobre la deuda interna.

En cuanto a los ingresos, tiendo a coincidir en la forma como don Thelmo y Leonel abordaron el asunto. En términos de la reducción de distorsiones en la estructura tributaria hemos avanzado bastante. Efectivamente, en el pasado la recaudación proveniente de las importaciones y de las exportaciones era mucho más elevada de lo que tenemos hoy en día. En 1994 el 21 por ciento de la recaudación provenía de las importaciones, en 1997 sólo el 11 por ciento. En cuanto a las exportaciones también se redujo la recaudación a la mitad, del 2 por ciento en 1994 al 1 por ciento en 1997. De modo que tiene razón don Thelmo, es necesario continuar avanzando por el camino de reducir las distorsiones de la estructura tributaria, originadas en el comercio internacional.

El segundo aspecto referido a los ingresos es la gestión de cobro, estimo que aquí también hemos logrado grandes avances. La función de cobro se ejerció en cuanto a las posibilidades ya existentes y, además, con la ley de justicia tributaria se mejoró sustancialmente el cobro. Hay distorsiones en la ley que causan algunos problemas, como el hecho de que si me atraso en el pago de los impuestos, debo cubrir una carga de intereses muy alta, pero si peleo, y la pelea dura tres años, me dan un mes de tiempo para pagar, sin ningún recargo de intereses sobre la deuda acumulada. Dada esta circunstancia es evidente la existencia de elementos que no estimulan el pago puntual de los impuestos,

puesto que si peleo en el Tribunal Fiscal Administrativo, terminaré pagando, en valor presente, la mitad de lo que me correspondería si hubiera cumplido con mis obligaciones en el momento correspondiente.

En cuanto a los retos, comparto la tesis de que en los ingresos se requiere una mayor simplificación de la estructura tributaria, en los impuestos menores, en tasas más uniformes y en el problema de las exoneraciones. El último aspecto mencionado se centra no tanto en los productos como en los servicios; y estimo que es ahí donde existe el mayor vacío en el tema de las exoneraciones y de los impuestos. A este respecto es importante que el sector público pague impuestos de los bienes, no tanto para aumentar los ingresos, sino porque cierra una serie de portillos y hace mucho más simple la función de cobro y la gestión administrativa, además de que permite a las empresas comparar costos y conocer los niveles de eficiencia a los que estamos sometidos.

Comparto plenamente la opinión de don Thelmo sobre el problema de exonerar a las actividades que crecen en el país. Si exoneramos de los impuestos a las actividades que crecen y de desarrollan –recuérdense los CAT–, podría ocurrir que estemos transfiriendo recursos y subsidiando en forma errónea, tal y como ocurrió en el pasado. A propósito de lo anterior siempre se producen discusiones difíciles, por ejemplo, la exoneración del impuesto de la renta a las inversiones externas muchas veces es más un subsidio a los tesoros de los países de donde provienen, que efectivamente a las empresas, porque el problema es de arreglos tributarios y no necesariamente de exoneración de impuestos en los países a los que van, ya que terminan pagando impuestos en los países en los que declaran. Me inclino, por lo tanto, a que los esquemas de exoneración sean lo más neutrales posibles, a fin de que los incentivos faciliten la creación de condiciones de competencia y el aumento de la eficiencia.

En cuanto a los gastos, comparto con don Thelmo y con don Leonel lo que han dicho, pero permítanme ensayar un enfoque un tanto distinto y hacer algunas observaciones sobre aspectos que no se han mencionado. La calidad, la oportunidad y la efectivi-

dad del gasto, sin duda constituyen momentos importantes del análisis, así como la necesidad de contar con mecanismos que midan el impacto en el sector público centralizado y en el gobierno central. Todo esto ha sido puesto de manifiesto por mis predecesores en el uso de la palabra. Pero, pongamos atención a otros asuntos. La reforma al Sistema de Pensiones del Magisterio le ahorró al país, en valor presente, dos billones de colones, billones nuestros, no americanos, dos billones de colones, en otras palabras, la deuda interna sería mayor si no hubiéramos hecho la reforma.

Ustedes recuerdan, que además de la reforma al sistema de pensiones del magisterio, se encuentra otro sector de regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional que también se reformó, pero que fue vetado en uno de sus artículos. Ese veto se aprobó en primer debate y, en estos momentos, está en consulta en la Sala Constitucional. Pasarlo en segundo debate es esencial para la reforma de los regímenes públicos con cargo al presupuesto nacional. Ahora bien, este no es el único problema que tenemos en pensiones, conviene avanzar hacia un sistema integral apoyado en tres pilares: el mejoramiento del diseño de la Caja Costarricense de Seguro Social, el sistema de pensiones complementario, esto es, el ahorro voluntario para la pensión, complementario al régimen fundamental que es el de la Caja, y tenemos que plantearnos hacer algo más que esas dos cosas.

Todavía existe un problema serio de cobertura en el régimen de pensiones, se podría pensar que lo conveniente es poner una pensión única igual para todo mundo, de modo que si alguien desea ahorrar más lo haga sin ningún obstáculo. Pero resulta que cuando el régimen previsional se basa en una pensión única que no responde a la contribución de los individuos, tal pensión tiene que ser financiada por los impuestos, por el presupuesto nacional, con lo cual el sistema tiende a deteriorarse y mantiene un problema a largo plazo.

El sistema de pensiones de la Caja, que por el momento es un fondo muy estable, no puede soportar la transición demográfica que experimenta la sociedad costarricense. En estos momentos

tenemos siete cotizantes por cada pensionado, dentro de veinte años tendremos tres cotizantes por cada pensionado. Con esa transición demográfica, mantener la pensión actual requeriría duplicar las contribuciones, de modo que las opciones no son muchas: o reformamos el sistema de pensiones o nos resignamos a que la pensión no valga nada después de cierto tiempo. La reforma del régimen de pensiones plantea, en el fondo, el tema del ahorro nacional, de la mejora de las tasas de ahorro internas e implica abordar uno de los asuntos principales que tenemos entre manos: el desarrollo del mercado financiero. Así las cosas, la reforma del sistema de pensiones, el ahorro interno y el funcionamiento del mercado financiero, conforman un área prioritaria en el desarrollo nacional.

El segundo aspecto en cuanto al gasto es el papel del Estado, y a este respecto mantengo diferencias con don Thelmo. Creo fielmente en los programas universales de educación y salud. Si defendemos un sistema universal, el problema es incluir de manera efectiva a los pobres y no por decreto. ¿Cómo diseñar una política que transforme el programa autodefinido como universal en realmente universal?, o en otros términos, ¿cómo asegurar que los sectores más pobres de la población sean realmente incluidos en el programa, sin excluir a la clase media? Si lo que busco es dedicar el gasto únicamente a los pobres, excluyendo a la clase media, ese es un diseño distinto de política social, yo no quiero excluir a la clase media. ¿Cuál es la propuesta? Me parece que la discusión no se agota con decir que hay un problema de regresividad. Creo en la combinación de la política universal con la política selectiva. En forma selectiva las políticas en educación y salud, deben incluir a los pobres, la política universal no debe excluir a la clase media.

En cuanto a las otras funciones del Estado, hay asuntos que no se abordan en la exposición de don Thelmo, como por ejemplo el tema de la atracción de inversiones. En un país como Costa Rica el Estado tiene que jugar un papel importante en la atracción de inversiones, porque si bien la situación interna puede ser muy buena, la verdad es que no somos visibles en el mercado in-

ternacional, de modo que una gestión específica de atracción de inversiones es conveniente para el país, al menos por el tiempo necesario hasta que haya una masa crítica suficiente, que deba ser tomada en cuenta por los actores del mercado internacional.

En lo que se refiere a la supervisión y control de los mercados, parece que todos estamos de acuerdo. Este es un tema en relación a los problemas de los mercados asiáticos, donde la misión del Estado en control y supervisión de los mercados es fundamental. Estoy de acuerdo totalmente en concesión de obra pública para todo el problema de infraestructura, es uno de los sectores más débiles, afecta nuestra competitividad y ha sido efectivamente una de las áreas más golpeadas.

Con respecto al déficit, coincido en la necesidad de tener instituciones presupuestarias que aseguren que el déficit no sea controlado por casualidad o por la voluntad coyuntural de algún gobierno. Por otro lado, el rompimiento del ciclo electoral ha sido una contribución muy importante al problema del déficit, los picos que estábamos llenando de déficit debido al ciclo político electoral eran cada vez más elevados. Los datos son impresionantes, si uno coge las tasas anualizadas de gastos e ingresos, en el año electoral, y mira hacia atrás se da cuenta que la tasa de crecimiento de los gastos era positiva 16 por ciento, mayor en 1994, y la tasa de crecimiento de los ingresos negativa, menos cinco por ciento. Esto ha sido totalmente revertido en 1998. Nos debe llenar de esperanza el hecho de que el nuevo gobierno también esté comprometido con romper el ciclo electoral.

En cuanto a la deuda interna, conviene no obsesionarse con nada. Las realidades políticas son muy fuertes y trascienden las discusiones ideológicas, en este sentido creo que debe haber un balance entre la deuda interna y la deuda externa, no es que dolarizar parte de la deuda solucione el problema, pero sí lo aminora, hay que bajar el costo de la deuda, lo mencionó muy bien Leonel, nos hemos preocupado por financiar el déficit y no por el costo. El gobierno no ha sido un jugador sofisticado en el mercado financiero y no tengo duda de que en muchas ocasiones, para financiar su déficit, pagó tasas mucho más elevadas que las

necesarias. El gran reto es mejorar la participación del gobierno en el mercado financiero, y hay que bajar el costo de la deuda existente.

Finalmente, en cuanto a la venta de activos, creo que no debemos obsesionarnos con el stock, también debemos pensar en el flujo. Hay que avanzar abriendo los mercados, estimulando la competencia. En esto estoy totalmente de acuerdo con Leonel, entre privatización y competencia, me quedo con la competencia y con algo que menciona Thelmo en su documento: el pago de las licencias de operación que da el Estado. Eso me da un flujo, no me da un stock hoy en día, pero me da un flujo que debe ir al pago de la deuda interna y que abre el mercado para mejorar la competencia.

Discusión general

JUAN RAFAEL VARGAS • THELMO VARGAS •
CLAUDIO GONZÁLEZ VEGA • LEONEL BARUCH •
ALBINO VARGAS • REBECA GRYNSPAN • VÍCTOR CARÍAS •
MIGUEL GUTIÉRREZ

Juan Rafael Vargas:

Durante su gestión como Ministro de Hacienda, qué fue lo que le impidió realizar las reformas fiscales que usted sugiere actualmente?

Thelmo Vargas:

En el primer año de la administración Calderón se trataba de apagar incendios, había un déficit, se preveía un poco más de un 7 por ciento del PIB y la única opción era aplicar medidas, inclusive de carácter distorsionante. Elevar impuestos, retener todo el gasto que se pudiera, por ejemplo, en inversiones convenía cortar de algún modo, porque la estabilidad resultaba tan valiosa que se usaría casi de cualquier intermediario. Traté y usted lo sabe, como estudiante o como miembro de la Universidad de Costa Rica, de retener y de cambiar la calidad del gasto en las universidades y no me dejaron, hubo una huelga de ocho mil jóvenes con jeans y zapatos Reeboks y todo aquello, verdad que me hicieron echar para atrás.

Ciertamente existe un tema de economía política, que no tuve tiempo para abordarlo, esperaba que después de la estabilización –que tomó un año y medio–, se pudiese entrar a las reformas estructurales. Pero estimo que hemos avanzado, a mí me parece que en estos te-

mas ya hay un conocimiento casi generalizado, me da la impresión que ustedes no desconocían lo afirmado por mí, tal vez un dos por ciento de lo que dije era nuevo, y si tenemos esa conciencia, yo creo que es más fácil hacer las reformas en el futuro. Estimo, por ejemplo, que Rebeca coincide en una serie de asuntos y siento que existe una masa crítica como para precisar los cambios.

Claudio González Vega:

Me parece que es importante, y me alegro de que estemos tratando de eliminar el ciclo electoral en materia fiscal, pero esta mañana Sara Calvo nos advertía que la volatilidad de la economía costarricense proviene más de choques externos que del ciclo electoral, y Costa Rica ha sabido manejar muy mal sus reacciones a los choques externos. La experiencia de la bonanza cafetalera y de la crisis a la que nos llevó a finales de los setentas, es un indicio de la poca inclinación al ahorro que padece la sociedad costarricense, gastamos más de lo que recibimos y no nos preparamos para enfrentar los años malos. ¿Qué debe cambiar en el manejo de la política fiscal costarricense para que no repitamos ese error?.

Leonel Baruch:

Uno de los problemas asociados a la incapacidad de enfrentar los embates externos, consiste en la imposibilidad estructural para hacerlo, cuando hay plata hacemos fiesta, cuando no hay plata ¡qué tirada! y es entonces cuando hay que enfrentarse a los embates externos, que obligan a tomar ciertas acciones, ciertas medidas, el país pierde la capacidad o la flexibilidad para reaccionar a esos eventos.

Creo que el problema que estamos tratando se centra en la misma estructura que va desde el gasto público, los niveles de déficit y los problemas propios del Banco Central, la balanza comercial, que generan una inflexibilidad para enfrentar los problemas de los golpes externos. La solución a eso es la misma solución que hemos planteado. Si manejamos acertadamente la política fiscal y monetaria, estaremos en mucho mejor condición de enfrentar los embates externos, o sea, el arreglar los problemas estructurales de la economía no es simplemente para sentarnos tranquilos, debemos sostener un esfuerzo sistemático para alcanzar sistemas eficientes de distribución del ingreso, niveles de inflación muy bajos, pobreza decreciente y economía creciente. Pero lo que sí depende de nosotros es la creación del instrumental necesario para enfrentar los retos externos.

Albino Vargas:

Esta pregunta es para don Thelmo. Para una gente es muy importante la cuestión de las privatizaciones, para otros también es muy importante lo de la estructura tributaria. Dos preguntas: ¿Qué pasaría si elevamos la carga tributaria del 16 al 17 por ciento del PIB, la subimos un poquito más? Y ¿cuáles medidas deberíamos adoptar para generar una relación de mayor igualdad entre impuestos indirectos e impuestos directos?

Thelmo Vargas:

Albino, no tendría inconveniente en elevar del 16 por ciento al 17 por ciento la carga tributaria. Lo haría quitando exoneraciones al impuesto de la renta, es decir, aumentando la base. Y también se puede actuar por el lado de los impuestos selectivos de consumo, quitando todos menos los impuestos sobre nueve bienes y tal vez elevando la tarifa promedio. El cambiar

la estructura tributaria a favor de una proporción mayor de impuestos directos no es una buena medida. Si uno eleva, por ejemplo, las tasas marginales del impuesto sobre la renta o el impuesto territorial, simplemente los inversionistas se van para otro lado, y perdemos trabajos, perdemos ingresos del resto de la gente. Es conveniente tomar conciencia de que, conforme el mundo se ha globalizado, el gobierno ha perdido grados de flexibilidad, el país se ha vuelto muy sensible a las tasas impositivas. En consecuencia no comparto la idea de aumentar los ingresos por el lado de los impuestos directos, al contrario, tendría una estructura muy parecida a la actual, impuestos lo menos distorsionantes posibles y colocaría el énfasis en los aspectos redistributivos.

Lo anterior me da la oportunidad de referirme a lo mencionado por doña Rebeca. Ella está de acuerdo en el servicio universal, por ejemplo, de salud, y el servicio universal de educación, inclusive, uno lo puede hacer obligatorio. Lo que pasa es que ese universal implica un problema en el costo. En efecto, para poder atender el costo es necesario recuperar algo de las unidades que sí pueden pagar, y dada la situación de las finanzas públicas, no me imagino esquemas muy generales sin aumentar el gasto público, con lo cual no cambiaría la estructura tributaria, sólo acentuaría la distribución.

Rebeca Grynspan:

Quisiera responder a lo que ha dicho Thelmo, se trata de una discusión fundamental, que no pretendo agotar. El problema del costo no debe verse sólo por el lado de los servicios que brinda el Estado, también cuando es el mercado el que da estos servicios –especialmente en educación y salud– hay problemas muy serios de selección adversa y de costos muy elevados.

Los países que han privatizado algunos de sus servicios se han visto en problemas grandes con el funcionamiento del mercado. El asunto no es tan sencillo como decir que pague el que puede pagar y que cada quien pague lo que pueda para que todos los demás tengan. En otras palabras, el mercado tiene enormes problemas porque el único costo no es el costo público. Cuando un servicio, dado por el mercado, tiene un costo creciente y, por lo tanto, la población debe destinar recursos para poder proveerse de ese servicio; esto también genera un problema en la economía y en la calidad de los servicios.

Víctor Carías:

Esta pregunta es para don Thelmo. Actualmente se está dando, en la empresa privada, una importante situación de desempleo entre personas cuyas edades oscilan entre 45 y 50 años o más, situación que obviamente no afecta al empleado del gobierno, el cual está cubierto por el Régimen de Servicio Civil. Usted menciona la posibilidad de aumentar la edad de retiro. ¿Qué justicia social habría para las personas de la empresa privada si, digamos, a los 45 y 50 años, ya la empresa no los quiere, los despiden y nadie los quiere contratar? ¿Cómo harían para pensionarse alguna vez, si se eleva la edad de retiro? ¿Cuál sería su comentario al respecto?

Thelmo Vargas:

Me refería a la edad de retiro en los esquemas que no pagan lo que cuestan las pensiones y que se cubren con cargo del presupuesto nacional, por lo que no me refería a la empresa privada. Ahora bien, si en la empresa privada tener 45 años es un problema, porque se considera que ya la persona no sirve para nada, de lo cual yo difiero, para algo debe servir, lo que hay que

hacer es buscar programas de reentrenamiento. Una política de empleo no es tener gente empleada por tenerla, eso lo puedo lograr haciendo huecos con una cuadrilla y cerrando huecos con otra, pero como no están produciendo nada en sentido real, no merecen que les paguen nada. Se debe buscar que la persona realmente se gane el salario y en este aspecto existe una función pública importante, a saber: estimular mecanismos de reentrenamiento, incluyendo reentrenamiento de carácter permanente.

Miguel Gutiérrez:

No voy ha hablar en contra de la tiranía, ni mucho menos. Don Ricardo Hausmann nos recordaba, o nos planteaba, un cierto retraso en la recaudación de impuestos. Hace algunos años se publicó también un trabajo de Cornia, de la UNICEF, en donde relacionaba el producto interno bruto con la recaudación de impuestos. Mostraba en ese trabajo un retraso importante de Costa Rica.

Adicionalmente hemos asistido a la formulación de un conjunto de indicadores sobre la efectividad del cobro. La efectividad de cobro del impuesto de la renta está muy por debajo en comparación al resto de América Latina y la del impuesto de ventas está un tanto por encima. El impuesto de ventas tiene cerca de trescientos bienes exonerados, entre ellos productos agropecuarios y quisiera saber quién puede ponerle el cascabel a ese gato. Pero en todo caso, podría admitir la necesidad de revisar la estructura de exoneraciones.

Mi pregunta es ésta: más allá de la formulación de un compás de espera y más allá de la formulación de una propuesta de reforma tributaria integral, ¿se podría adelantar algo sobre reforma tributaria en Costa Rica, don Leonel?

Leonel Baruch:

Usted plantea dos situaciones un poco distintas. Una, los problemas que se originan en las deficiencias de recaudación, donde intervienen aspectos administrativos de los entes encargados de recaudar los fondos y aspectos jurídicos. Doña Rebeca planteó un caso típico que genera en parte ese problema, es el siguiente: si se hace una declaración de la renta y una semana después o un mes después, al observar un error, la persona se traslada a la administración tributaria donde le informan que para pagar la diferencia debe cubrir la multa correspondiente y los intereses. Si por el contrario, dicho contribuyente decide hacerse "el chancho" y la Tributación Directa, a los años, "lo pesca", se inicia un juicio de cinco años en el Tribunal Fiscal Administrativo. Al final del proceso la persona en cuestión termina pagando, en términos reales, la mitad del dinero adeudado. Una fórmula para evitar semejante resultado es bajar la inflación a fin de que pague las tres cuartas partes o el 80 por ciento. Este es un problema que debe enfrentarse sin esperar un planteamiento muy estructurado de reforma tributaria, buscando corregir deficiencias administrativas y jurídicas de los canales de recaudación.

En lo referente a la ampliación de la base del impuesto de venta, estimo acertada su opinión que propugna una revisión cuidadosa. A este respecto existe un tercer nivel formulado por don Thelmo, a saber: ¿Cuál es la composición ideal de los impuestos?. Una composición que sea óptima o cercana a lo que el país debiera tener, buscando, por supuesto, niveles de recaudación acordes con las expectativas de gasto público y que tengan sentido desde el punto de vista económico. Si usted lo que me pregunta se refiere a las oportunidades, creo que las oportunidades van en ese mismo orden.

SESIÓN 4

CRECIMIENTO Y CONDICIONES SOCIALES

VÍCTOR HUGO CÉSPEDES

COMENTARIOS

Miguel Gutiérrez / Bernal Jiménez

CRECIMIENTO Y CONDICIONES SOCIALES

VÍCTOR HUGO CÉSPEDES

1. INTRODUCCIÓN

Mejorar el bienestar o nivel de vida de las personas implica algo más que bienes y servicios. También implica disponer de oportunidades para el desarrollo pleno del ser humano en sus múltiples manifestaciones. El desarrollo individual físico, espiritual e intelectual debe acompañarse de servicios e instituciones que brinden el ambiente necesario para que haya respeto a los derechos humanos, posibilidades efectivas de participación en las decisiones de la sociedad, movilidad social y opciones para el desarrollo del ocio creador. Todo esto no se logra de un día a otro y requiere enormes recursos humanos y materiales que la sociedad, mediante decisiones políticas e individuales, ha de destinar al fortalecimiento de cada uno de estos fines. Se evidencia, entonces, un vínculo entre lo económico y la superación del nivel de vida. Pero, además, existe el vínculo entre el desempeño del sector público y su influencia en ese nivel de vida. El sector público no solo influye en forma directa en el nivel de vida, al determinar cuánto y cómo va a gastar los bienes que le administra a la sociedad y al establecer las regulaciones al que deben someterse las personas físicas y jurídicas, sino también en forma indirecta, al dictar las grandes directrices de política. En fin, lo social, lo político y lo económico son interdependientes y el éxito en mejorar el nivel de vida está muy relacionado con un adecuado equilibrio entre

estos factores. Hoy, los países se preocupan por encontrar ese adecuado equilibrio.[1] Al respecto, Costa Rica no ha sido la excepción; por el contrario, el país ha mostrado tradicionalmente una seria preocupación por estos asuntos.

Asimismo, históricamente el desarrollo económico, social y político de Costa Rica ha sido, en muchos sentidos, una excepción, particularmente cuando se le compara con otros países como los de América Latina. En alguna medida estos resultados son reflejo de aquella preocupación. Es así como, en el largo plazo, y en particular en las primeras décadas de la segunda mitad de este siglo, el país ha vivido los resultados de una combinación poco usual, entre crecimiento económico, amplias mejoras en la calidad de la vida, estabilidad social, participación política y una seria preocupación por la distribución de los frutos del crecimiento y por el alivio de la pobreza.

Sin embargo, los buenos resultados no se han dado siempre a lo largo del tiempo. Por el contrario, ha habido lapsos críticos, durante los cuales la calidad de la vida se ha deteriorado. Estas situaciones adversas han originado diversas inquietudes: ¿Qué hizo posible el éxito singular que Costa Rica obtuvo en las primeras décadas de la segunda mitad del presente siglo? ¿Ha habido equidad en la distribución de los resultados del crecimiento? ¿En qué grado las reducciones en las condiciones de vida obedecen a fallas en el crecimiento económico y en qué grado a debilidades de las políticas sociales? ¿En qué medida la falta de crecimiento y sus efectos adversos en el nivel de vida, ha sido resultado de fuerzas exógenas, producto de las condiciones de la economía mundial y en qué medida, consecuencia de la falta de habilidad de los gobernantes para diseñar y promover la implementación de políticas económicas acordes con las circunstancias cambiantes en un mundo económico cada vez más interdependiente?

1. La bibliografía sobre estos temas es muy amplia. Los siguientes representan una muestra: Tullock, 1997; Lal y Myint, 1996; Quibria, editor, 1995; Bruno y Pleskovic, editores, 1995 y Bulmer-Thomas, 1997.

Además, como en algún momento se realizaron cambios importantes en la política económica (se ha intentado pasar de una economía caracterizada por un pronunciado intervencionismo estatal y la industrialización basada en la sustitución de importaciones, a otra cuyo funcionamiento se fundamenta en la liberalización económica), surgen otras preguntas del tipo siguiente: ¿Este cambio (considerado indispensable por muchos autores), en qué grado aún está incompleto? Si el cambio era indispensable, ¿en qué grado los ajustes requeridos provocaron costos sociales inevitables?, ¿cuánto tiempo se requiere para que el proceso se complete y maduren sus frutos?

En este capítulo se tratarán algunos temas relacionados con tales interrogantes. En primer lugar se rescata la idea de que el gran éxito de Costa Rica en este campo se debe a la concurrencia de varias condiciones que al actuar junto con una política social intensiva permitieron ese gran resultado y que dicho éxito no hubiera sido posible sin esa concurrencia de condiciones. En segundo lugar, se examina cómo la política de gasto social realizada en dicho período no era sostenible. En tercer lugar, se revisan los resultados de algunos indicadores sociales (ingresos, desigualdad distributiva, pobreza y gasto social) luego de los cambios que vivió el país como consecuencia de los programas de estabilidad económica y de la sustitución de su modelo económico. En cuarto y último lugar se plantean algunos problemas generales relacionados con la prestación de servicios y el gasto social por parte del sector público, así como algunas recomendaciones respecto a esos problemas.

2. LA CALIDAD DE LA VIDA EN COSTA RICA

Los indicadores sociales, como los del Cuadro 1, permiten visualizar cómo el consumo privado, la educación, la salud, las condiciones de las viviendas y los servicios básicos mejoraron notablemente para la generalidad de la población durante los años sesenta y setenta y como la pobreza se redujo de niveles

superiores al 50 por ciento de las familias a 25 por ciento, si bien, durante la crisis de los ochenta, hubo un severo retroceso y posteriormente una recuperación. Los cambios positivos fueron tan apreciables que diversos autores califican el caso costarricense como exitoso en el largo plazo, en cuanto a sus resultados en las condiciones de vida y reducción de la pobreza: "... no hay duda de que Costa Rica es uno de los casos exitosos más sobresalientes de las últimas décadas" (Drèze y Sen, 1991:240-244).[2] Este criterio también es compartido por otros autores como Fields (1980) y Psacharopoulos, *et. al.* (1993).

Asimismo, en equidad distributiva y reducción de la pobreza Costa Rica también obtuvo resultados más favorables que la gran mayoría de los países del Continente.

En Costa Rica, la desigualdad en la distribución del ingreso es y ha sido moderada,[3] en comparación con otros países en desarrollo, particularmente de América Latina.[4] En relación con estos últimos, el resultado no sorprende, porque ellos han mostrado altas desigualdades respecto a otras regiones del Mundo (Psacharopoulos, 1993,19 y Deininger y Squire, 1996). Existen, sin embargo, otros países con niveles de ingreso similares a los de Costa Rica, pero con menor desigualdad. En los países latinoamericanos, la desigualdad no solo es alta, sino también muy distinta entre ellos, pues el valor del coeficiente de Gini[5] varía desde 0,42 a 0,63. De 17 países de la región in-

2. Según cita de Selligson y Trejos (1996,1).

3. Véase Céspedes (1973); Céspedes (1979); González-Vega y Céspedes (1993) y Fields (1995).

4. La desigualdad es mucho mayor en América Latina y Africa al Sur del Sahara, con coeficientes de Gini cercanos a 0,50, que en Asia oriental y meridional, donde el coeficiente oscila entre 0,35 y 0,40. Los países de la OCDE tienen una distribución relativamente igualitaria, con coeficientes de alrededor de 0,30, mientras que los países de Europa oriental históricamente han registrado coeficientes de Gini muy bajos, Deininger y Squire (1996).

5. El Coeficiente de Gini muestra valores en una escala de 0 a 1. El cero significa perfecta igualdad (cada familia recibe el mismo ingreso) y el 1 la máxima desigualdad posible (una solo familia recibe la totalidad del ingreso).

Cuadro 1
ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE COSTA RICA

INDICADOR	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Producción y consumo						
Indices 1957-58=100						
PIB per cápita	85	103	132	174	166	179
Consumo privado per cápita	n.d.	106	130	151	135	144
Hogares pobres (%)	n.d.	51	29	25	27	25
Esperanza de vida (años)	56	63	65	73	75	75
Mortalidad Infantil	95	80	67	19	15	13
Población asegurada (%)[1/]	8	15	39	78	84	86
Población con agua de cañería	53	65	75	87	94	98
Población con servicio sanitario o letrina (%)	48	69	86	93	96	n.d.
Teléfonos por 1000 habitantes	11	12	23	70	93	n.d.
Automóviles por 1000 habitantes	9	22	43	63	73	n.d.
Televisores por 1000 habitantes	0	n.d.	58	71	220	n.d.
Educación [2/]						
Años promedio de estudios [3/]						
De 10 a 14 años	2,9	3,5	4,5	4,7	4,3	n.d.
De 15 a 19 años	4,1	5,0	6,4	7,3	7,1	n.d.
De 25 y más años	4,1	4,4	5,4	6,7	6,4	n.d.
Escolaridad [4/]						
7 años: Total	50	79	86	92	92	n.d.
Urbano	76	88	91	96	94	n.d.
Rural	41	75	83	89	91	n.d.
2 años: Total	62	78	86	81	91	n.d.
Urbano	84	91	94	92	96	n.d.
Rural	54	72	81	74	86	n.d.
18 años: Total	5	18	30	29	36	n.d.
Urbano	13	37	48	48	54	n.d.
Rural	1	6	16	15	23	n.d.

1/ Porcentaje de la población protegida por el régimen de EM de la CCSS.

2/ Datos correspondientes, por su orden a 1950, 1963, 1973, 1984, años censales, y para 1991 de acuerdo con la Encuesta de Hogares de ese año, según Seligson *et. al.* (1996)

3/ Cantidad promedio de años estudiados realizados por la población de 10 años y más.

4/ Porcentaje de la población de cada grupo de edad que asistía a algún centro de educación al realizar el respectivo censo de población.

FUENTES: Céspedes y Jiménez (1994:2). MIDEPLAN, *Panorama Nacional 1995.* Balance anual, social, económico y ambiental. San José, 1996. Seligson, *et. al.* 1996.

vestigados, 15 presentan niveles de desigualdad superiores a los esperados de acuerdo a su grado de desarrollo medido por el producto interno bruto per cápita. Las excepciones son Costa Rica y Uruguay (Londoño, 1997,3).

La desigualdad, además de haber sido relativamente moderada, ha tenido, en el largo plazo, una mejora substancial, al reducirse el coeficiente de Gini de 0,50 a niveles entre 0,45 y 0,42, entre 1960 y principios de los ochenta (Céspedes, 1971; Fields, 1988 y Selligson *et. al.*, 1996).

Cuadro 2
COEFICIENTES DE GINI EN DIFERENTES REGIONES[1/]
VALORES DEL COEFICIENTE ALREDEDOR DE LOS AÑOS 1960-1990

Grupos de países	1960	1970	1980	1990
América Latina	0,532	0,491	0,498	0,493
Costa Rica	0,500	0,430	0,450	0,430
Africa al Sur de Sahara	0,499	0,482	0,434	0,470
Oriente Medio y Norte de Africa	0,414	0,419	0,405	0,380
Asia oriental y el Pacífico	0,374	0,399	0,387	0,381
Asia Meridional	0,362	0,340	0,351	0,319
Industrializados	0,350	0,348	0,332	0,337
Europa del Este	0,251	0,246	0,250	0,289

1/ Los coeficientes correponden a promedios no ponderados de los coeficientes de los Países incluidos en cada región.

FUENTE: Deininger y Squire (1996, Cuadro 5), Fields (1988,8 y 195,96) y los autores.

La pobreza también ha tenido una reducción substancial.[6] En 20 años, desde 1960 a 1980, la pobreza se redujo en forma excepcional, de 50 por ciento a 25 por ciento. Pero debido al em-

6. Un análisis detallado de la literatura y de la evidencia sobre la evolución de la pobreza se puede encontrar en Céspedes y Jiménez (1989), Selligson *et. al.* (1996) y Trejos (1995).

bate de la severa recesión de los ochenta, la sociedad resultó tan empobrecida, que el porcentaje de familias pobres se incrementó hasta 57 por ciento en 1982 y no fue sino hasta 10 años después que el país retoma niveles de pobreza mucho menores, o sea por debajo del 25 por ciento del total de las familias.[7]

Si esta reducción de la pobreza del país, ocurrida en el largo plazo, se evalúa a la luz de los resultados observados en los países de la región latinoamericana, el resultado es excepcional. Esta conclusión se fundamenta, no solo en los más altos indicadores sociales del país respecto a los de otros países de niveles de desarrollo similares, sino en la estadística de las familias pobres: Costa Rica y América Latina parten, allá por 1960, con iguales porcentajes de familias pobres (50 y 51 por ciento, respectivamente), pero Costa Rica logra avances más rápidos y alcanza porcentajes que representan, en la actualidad, la mitad, *grosso modo*, de la que existe en el continente latinoamericano (CEPAL, PNUD Y ONU, 1980,17 y CEPAL 1997, 52-53).

Es así como, en el gran lapso considerado, prácticamente todos los indicadores sociales muestran un nivel de vida más elevado del que sería predecible para países con un nivel del ingreso por habitante semejante.[8]

Además, al lado de esos componentes cuantificables del nivel de vida, Costa Rica ha disfrutado de una amplia constelación de elementos intangibles de la calidad de la vida: libertad en todas sus dimensiones; movilidad social, política y económica; tolerancia, resolución pacífica de los conflictos y, durante mucho tiempo predominó un alto grado de seguridad personal;

7. La importancia del crecimiento del ingreso sobre la reducción de la pobreza ha sido objeto de estudios teóricos y empíricos. En el estudio de Schinke (1997), se citan los hallazgos de la elasticidad entre el porcentaje de pobres y el nivel del ingreso per cápita, para varios países: Bangladedesh -3,5, China -1,6, Costa Rica -3,1, India -0,5 e Indonesia -1,6.

8. Para una comparación de la situación de Costa Rica y otros países en desarrollo, véase Rosero (1984) y Ross *et. al.* (1988).

estabilidad social y acceso a un sistema jurídico y a mecanismos judiciales comparativamente objetivos y eficientes, todo lo cual ha permitido, muy posiblemente, una mayor conjunción de esfuerzos y de consolidación de la sociedad costarricense (Céspedes, González y Jiménez, 1990, 93-99).

3. EXITOSA CONCURRENCIA DE CONDICIONES

Con frecuencia, en foros académicos y no académicos, este excepcional progreso de Costa Rica en los años 50, 60 y 70, se atribuye, con énfasis, a la intensificación de la participación del Estado en las políticas sociales, a partir de los cuarenta, relegando otros importantes factores que contribuyeron a esos resultados.

Se olvida, en consecuencia, que este feliz resultado en el campo social fue posible gracias a los mayores recursos generados por un acentuado crecimiento económico y un acceso excepcional a recursos externos, junto con una voluntad política empeñada en la búsqueda de estrategias exitosas por parte del sector público para alcanzar mejoras sociales para beneficio de la mayoría de la población. Además, estos resultados se vieron favorecidos por el hecho de que muchos de estos indicadores sociales ya mostraban niveles excepcionales para 1950 y reflejaban el resultado de procesos acumulativos iniciados décadas atrás, de manera que el rápido crecimiento económico y una mayor voluntad política fortalecieron y aceleraron esos procesos.

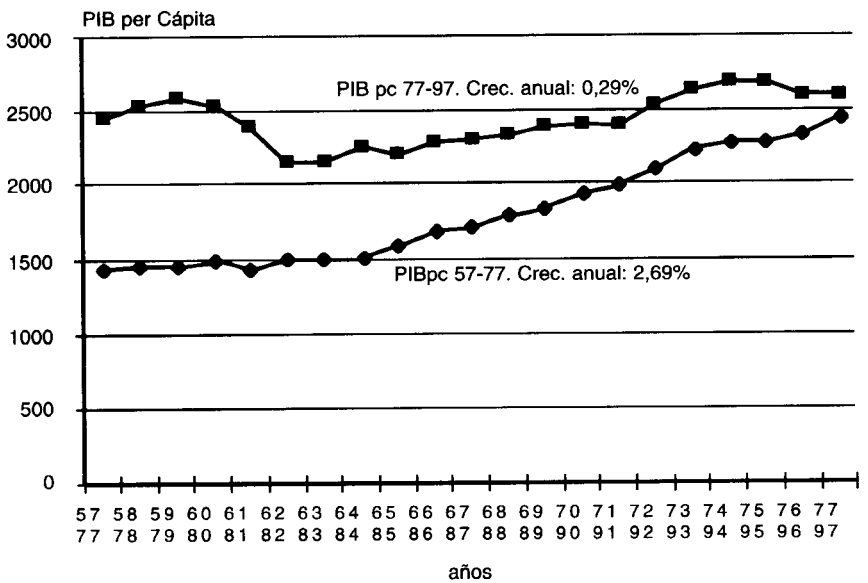
El crecimiento económico

En relación a su crecimiento, la economía nacional creció a un ritmo bastante satisfactorio desde los años cincuenta.[9] En tér-

9. En realidad el crecimiento alto y sostenido se inicia a fines de la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo con estudios del Departemento de Investigaciones de la Escuela de Ciencias Económicas y Sociales (1958,3).

minos reales, el producto interno bruto (PIB) aumentó 4,5 por ciento anual, como promedio, en los últimos cuarenta años. Pero este crecimiento no fue uniforme a lo largo del tiempo. Por esto, se identifican diferencias importantes en varios aspectos, en lo ocurrido con el crecimiento económico y los resultados sociales antes y después de la crisis de inicios de los ochenta.[10]

Gráfico 1
PIB PER CÁPITA DE COSTA RICA,
PERÍODOS 1957-1977 Y 1977-1997
(en dólares de 1996)



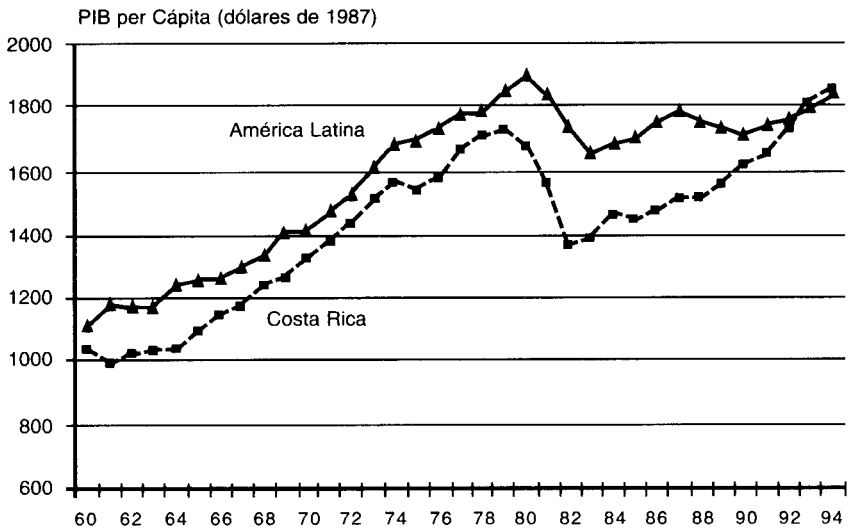
10. Aunque este corte de carácter temporal puede ser tan controversial como alguno otro, este al menos toma como referencia los cambios muy notables ocurridos en la mayoría de los indicadores económicos y sociales a finales de la década del setenta e inicios de la década del ochenta, los cuales a su vez dieron pie a importantes variantes en las políticas económicas y sociales hasta entonces realizadas por el país.

Al inicio del período 1957-1977 Costa Rica tenía un PIB per cápita (PIBpc) de 1444 dólares (constantes de 1996) y al finalizar ese lapso disponía de 2454 dólares por persona. El PIBpc creció, en promedio, 2,72 por ciento al año, no obstante el significativo crecimiento de la población de 3,13 por ciento anual. El período siguiente, 1977-1997, se inicia con un PIBpc de 2454 dólares y acaba con un nivel de PIB por costarricense de 2598 dólares. En estas dos últimas décadas, el crecimiento promedio anual del PIB por costarricense fue, consecuentemente, de 0,29 por ciento, bajo condiciones de aumento demográfico cada vez menos rápido, pues este es actualmente 2,20 por ciento al año, Gráfico 1. En los primeros 20 años, de 1957 a 1977, el PIBpc aumentó 1010 dólares (constantes de 1996), mientras en los siguientes 20 años, desde 1977 a 1997, solo creció 144 dólares constantes de 1996. En otras palabras, al ritmo de aumento de la "época de bonanza", el PIBpc se duplica cada 25 años[11], mientras que a la lenta velocidad de 0,29 por ciento, se requerirían más de dos siglos para que se dé esa duplicación. Estos parangones resultan elementos de juicio útiles para evaluar resultados del pasado y las posibilidades de alcanzar metas económicas propuestas para un futuro cercano.

En el primero de los períodos el ingreso de Costa Rica no solo creció rápidamente, sino que aumentó a mayor ritmo que en la gran mayoría de los países de América Latina y, en consecuencia, el producto per cápita de Costa Rica se acercó al promedio de los países de la región latinoamericana, Gráfico 2. Este crecimiento fue uno de los factores que más contribuyó a mejorar el bienestar de los costarricenses.

11. Si la población crece 2,20 por ciento, para que el PIBpc se duplique en 25 años se requiere un aumento del PIB total de 4,90 por ciento (en vez de 5,85 por ciento si la población aumenta 3,13 por ciento cada año, como ocurrió históricamente). Posiblemente muchos expertos consideren alcanzable (aunque difícil) una meta de crecimiento *sostenible* de 5 por ciento, pero muy poco probable una meta de crecimiento de 6 por ciento.

Gráfico 2
PNBPC DE COSTA RICA Y DE AMÉRICA LATINA



El crecimiento económico dio resultados tan positivos porque fue un crecimiento rápido de base amplia (broad based) en la terminología de Fields. Un crecimiento de base amplia brinda a todos los estratos económicos oportunidades para mejorar (por su esfuerzo y participación en el proceso económico y no por transferencias) y no solo a los de los grupos de ingresos medios y altos. Estos grupos ganan cuando se da el crecimiento económico, pero no es tan cierto que siempre los grupos pobres se beneficien del crecimiento económico en forma independiente de cuáles hayan sido los principales motores impulsadores de ese crecimiento (Fields, 1995:75).

El crecimiento económico dio resultados tan positivos porque fue un crecimiento rápido de base amplia (broad based) en la terminología de Fields. Un crecimiento de base amplia brinda a todos los estratos económicos oportunidades para mejorar (por su esfuerzo y participación en el proceso económico y no por transferencias) y no solo a los de los grupos de ingresos

Cuadro 3
ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

Concepto	1950	1963	1973	1979	1982	1990	1996
Población (000)	862	1 236	1 731	2 217	2 423	3 035	3 499
PIBpc (Dólares de 1966)	1 226	1 501	2 214	2 576	2 152	2 407	2 598
Indice: 1979-80=100	48,2	58,9	86,9	101,1	84,5	94,5	102,0
PIB (Aporte sectorial)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	31,8	24,6	22,6	18,2	19,9	19,3	18,7
Industria	10,4	14,3	19,7	22,0	21,4	21,5	21,3
Otras actividades	57,8	61,1	57,7	59,8	58,7	59,2	60,2
PEAO por sectores (000) [1/]	276	379	538	726	777	1 018	1 145
Porcentajes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	54,7	49,7	38,2	28,6	30,0	25,9	21,6
Industria	11,3	11,7	15,1	16,3	15,2	18,4	16,7
Otras actividades	34,0	38,6	46,7	55,1	54,8	55,7	61,7
PEAO por ocupaciones [2/]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultures	54,3	49,7	37,6	n.d.	32,3	n.d.	n.d.
Obreros y operarios	16,3	17,2	22,4	n.d.	20,9	n.d.	n.d.
Servicios personales	9,8	10,0	12,3	n.d.	12,6	n.d.	n.d.
Profesionales y técnicos	6,9	6,9	10,2	n.d.	13,9	n.d.	n.d.
Comerciantes y vendedores	3,8	8,0	8,2	n.d.	9,2	n.d.	n.d.
Empleados de oficina	4,1	5,5	6,1	n.d.	7,9	n.d.	n.d.
Conductores y NBE	4,7	2,7	3,2	n.d.	3,2	n.d.	n.d.
Productividad total [3/]	n.d.	9 174	12 885	13 322	11 505	12 037	13 308
Agricultura	n.d.	4 560	7 598	8 497	7 628	8 969	11 503
Agricultura/total	n.d.	49,7	59,0	63,8	66,3	74,5	86,4
Desempleo abierto	4,1	6,9	7,3	4,9	9,4	4,6	6,2
Apertura comercial [4/]	n.d.	49,2	67,7	64,4	87,2	75,3	89,0
Indice salarial [5/], 1979=100							
Planillas de la CCSS [6/]	n.d.	67,0	86,6	100,0	75,9	106,9	123,2
Encuestas de Hogares	n.d.	n.d.	n.d.	100,0	58,7	105,5	118,3

1/ Población económicamente ocupada (PEAO) por sectores de actividad.

2/ Los datos de la columna 1982 corresponden a información del censo de 1984.

3/ Valor agregado promedio por trabajador en el respectivo sector, en colones de 1966.

4/ Exportaciones más importaciones de bienes y servicios como porciento del PIB, en colones corrientes.

5/ Índice de salarios en el sector privado.

6/ El indice de 1963 se estimó suponiendo que los salarios crecieron al mismo ritmo de las remuneraciones al trabajo según los censos de 1963 y 1973, de acuerdo con cálculos de Bourguignon (1986:93)

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales. Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares y Censo de Población de 1950, 1963, 1973 y 1984.

medios y altos. Estos grupos ganan cuando se da el crecimiento económico, pero no es tan cierto que siempre los grupos pobres se beneficien del crecimiento económico en forma independiente de cuáles hayan sido los principales motores impulsadores de ese crecimiento (Fields, 1995:75).

El crecimiento de Costa Rica antes de finalizar la década de los setenta fue de base amplia, como lo demuestran, entre otros, el mismo Fields (1980, cap. 6 y 1988: 1493-1497) y Borguignon (1986). En esos años hubo una considerable ampliación del sector moderno, que benefició, entre otros, al importante grupo (por ser numeroso y de ingresos relativamente menores) de familias más vinculadas a las actividades del agro. Una porción desproporcionada de la población de ingresos bajos estaba en la agricultura. Los datos muestran que mientras que la fuerza de trabajo creció en cerca de un 42 por ciento entre 1963 y 1973, el número de trabajadores agrícolas, agricultores y ganaderos creció sólo en un 7 por ciento, Cuadro 3. Todos los otros grupos de ocupación mostraron incrementos en el empleo por encima del promedio. Debido a que estas últimas son ocupaciones mejor pagadas, esto es evidencia de que la economía costarricense creció mediante la expansión de la participación de los trabajadores del sector moderno en el empleo total: la esencia del crecimiento por ampliación del sector moderno. Los datos según actividades mostraron un patrón parecido. Los sectores de rápido crecimiento en el empleo fueron aquellos asociados indirectamente con el sector moderno (construcción, comercio, transporte); la manufactura misma creció a una tasa más moderada. En otras palabras, hubo un cambio relativo de la agricultura al comercio y los servicios.[12] La participación de los asalariados en el empleo total aumentó, a la vez que disminuyó la proporción de trabajadores familiares no remunerados, de patronos y de trabajadores por cuenta propia. Los datos sobre

12. Según PREALC (1985,44), en el período 1950-1980, Costa Rica es el país de América Latina donde creció más rápidamente la población económicamente activa NO agrícola.

educación sustentan el lado de la oferta: a pesar del rápido crecimiento de la población, el número de personas de 10 y más años de edad, sin educación, disminuyó absolutamente y el número que completó sólo los tres primeros años de educación primaria se elevó aproximadamente en 4 por ciento. En contraste, el número con 4 a 6 años de educación aumentó en alrededor de un 88 por ciento, el número de graduados de escuelas de enseñanza media creció cerca de un 166 por ciento y el número de graduados universitarios alrededor de un 185 por ciento. En resumen, la economía costarricense creció, creando más oportunidades de trabajo en el sector moderno y educando la fuerza calificada requerida (Fields, 1980 y Céspedes y Jiménez, 1988,116-123).

La economía, por tanto, fue capaz de mantener un buen ritmo de la producción agropecuaria, pero ocupando cada vez una menor proporción de la fuerza laboral del país. Esto ocurrió porque la productividad (valor agregado por trabajador ocupado) en la agricultura creció más rápidamente que en el resto de las actividades económicas,[13] lo cual permitió las mejoras salariales y de remuneraciones en general a una población trabajadora que en la década del cincuenta representaba más de la mitad de los trabajadores del país. A su vez, como la economía creció, se modernizó e integró, se da la interacción positiva con un mercado laboral capaz de absorber la creciente fuerza de trabajo bajo condiciones de salarios crecientes.[14] Los salarios crecieron por los aumentos de productividad y también porque la movilidad laboral permitía la incorporación a otros

13. En 1963, la productividad en la agricultura era la tercera parte de la productividad promedio de todos los sectores no agropecuarios, pero unos 15 años después la productividad agropecuaria ya es la mitad de la de los demás sectores productivos considerados en conjunto.

14. Esto permite una integración y modernización del mercado laboral y sus efectos positivos, entre ellos los siguientes: permite un mercado más formal, con señales salariales más adecuadas para una reasignación del recurso laboral desde actividades menos productivas a otras más productivas, con sus consecuentes mejoras salariales y el uso más eficiente de la fuerza de trabajo.

sectores de salarios más altos y porque conforme se crean más y más puestos de trabajo que requieran personal con capital humano más calificado, aumenta la escasez relativa del personal requerido para labores menos calificadas.[15] Además, como los sectores más dinámicos eran sectores que no requerían una mano de obra calificada y como hubo desarrollo generalizado de los distintos sectores, el mercado laboral no solo dio empleo, sino además, evitó que los movimientos migratorios rural-urbanos alcanzarán los desproporcionados niveles de otras experiencias de América Latina, cuando el desarrollo no ha sido integrado.[16]

15. Este último argumento merece destacarse, porque con frecuencia, en el medio costarricense algunos economistas y encargados de las políticas económicas piensan que los salarios *sólo* crecen si los trabajadores realizan ocupaciones que *per se* sean de más alta productividad y requieran necesariamente mayor calificación, sin caer en la cuenta de que los salarios también responden a las condiciones del equilibrio general que determina las asignaciones y remuneraciones de los recursos productivos y, en particular, de la escasez relativa de la fuerza laboral. Razones de este último tipo, entre otras, son las que hacen que ocupaciones básicamente iguales, que no requieren para su ejecución mayores calificaciones, también tengan remuneraciones mucho mayores en los países desarrollados que en los de menor desarrollo. De aquí que, en dólares con paridad de poder adquisitivo, el salario para la misma ocupación, el chofer de autobús, por ejemplo, en una ciudad alemana sea, aproximadamente, el triple de lo que gana un chofer similar en Bogotá, o doce veces lo que gana en Nairobi, Banco Mundial (1995,14-15). En otras palabras, ¡los salarios de los jardineros podrían crecer muy rápidamente, si el número de familias con mayores ingresos que desean contratar trabajadores para cuidar sus jardines, aumenta más rápidamente que el número de personas dispuestas a trabajar en jardinería!

16. Estas conclusiones difieren con las de algunos estudiosos. Garnier (1991,15-16), por ejemplo, plantea lo siguiente: " Si bien las décadas que van de fines de los años cuarenta a fines de los setentas pueden caracterizarse como un período de notable progreso económico y social, ...no podemos afirmar que este progreso haya beneficiado por igual a todos los sectores sociales. ... los actuales sectores medios fueron el principal beneficiario del progreso vivido.... los grupos menos favorecidos por el proceso de desarrollo social y económico vivido por Costa Rica en esas décadas fueron los sectores más pobres del campo y la ciudad, que *ni se beneficiaron* de las actividades tradicionales, *ni lograron incorporarse* a las actividades más dinámicas que la nueva estrategia promovía" (énfasis agregado).

Las mejoras en el nivel de educación de la población y, de la fuerza de trabajo en particular, no solo contribuyó al mayor crecimiento, sino, posiblemente, fue un factor pro una menor desigualdad en la distribución del ingreso. Esto, al menos por dos razones: a) para la gran mayoría de la población, conforme la agricultura crea relativamente menos empleos, la adquisición de más y mejor capital humano será relativamente más importante para generar ingreso, que la tenencia de pequeñas parcelas manejadas ineficientemente; b) el aumento generalizado de mejores niveles de educación y de capital humano en general, tienden a reducir la desigualdad en los ingresos, pues el nivel de instrucción de la fuerza laboral junto con la experiencia y la ocupación explican entre un tercio y la mitad de las desigualdades de ingresos de las personas en un país, Banco Mundial (1995, 48-49).

La herencia de procesos acumulativos benéficos

En relación a los procesos acumulativos de larga data, estos deben mencionarse, no solo para hacer justicia a generaciones del pasado que con sus esfuerzos sentaron las bases sobre las cuales realizar una más provechosa construcción en lo económico y lo social, sino también para concebir una mejor explicación de cómo Costa Rica pudo obtener los éxitos apuntados. Además, por cuanto hay investigadores que olvidan o subestiman los esfuerzos realizados en las décadas anteriores a la primera mitad de este siglo.

Al respecto, una manera de observar como Costa Rica efectivamente iba adelante de otros países, al inicio de los años cincuenta, es comparando retrospectivamente la situación del país con la de otros países latinoamericanos. La referencia a tales procesos acumulativos ha de ser breve (no es el tema principal de este capítulo) y necesariamente limitada por la carencia de información cuantitativa que existe.

Desde muy temprano el país presenta una actividad económica más orientada hacia el mercado, aún en el sector rural, que la gran mayoría de los países latinoamericanos; por consiguiente, su economía está más integrada que muchas del resto del Continente. Un reflejo de esta característica se manifiesta en la relación de la fuerza de trabajo con la economía. En efecto, de acuerdo con los censos realizados en 1950 en 18 países, mientras en América Latina solo el 54 por ciento de la población económicamente activa era asalariada,[17] en Costa Rica este porcentaje era de 69 por ciento, cifra solo superada por los países de mayor desarrollo relativo de la región, Argentina, Cuba y Chile. En forma complementaria, los trabajadores por cuenta propia y los empleadores representaban el 32 por ciento en América Latina y el 22 por ciento en Costa Rica y los trabajadores familiares no remunerados representaban el 14 por ciento en América Latina y el 9 por ciento en Costa Rica, según cálculo de los autores con base en información del Instituto Interamericano de Estadística (1959).

En educación, también desde temprano Costa Rica logró algunos avances en forma más rápida que la gran mayoría de los demás países de Latinoamérica. Los datos del Cuadro 4 lo confirman: desde finales del siglo pasado el porcentaje de per-

17. El crecimiento económico cambia la relación laboral de la fuerza de trabajo. En los países más pobres la mayor parte de la población activa está dedicada a actividades por cuenta propia en el sector de la agricultura o los servicios personales, las cuales son relativamente poco productivas. Asimismo, los miembros de las familias pobres no pueden permitir que su menguado ingreso se reduzca aún más por la falta de empleo productivo para alguno de sus miembros, razón por la cual se da con más frecuencia los casos de subempleo, entre los que cabe citar a los trabajadores familiares no remunerados. Pero, en la medida que los países se enriquecen, aumenta la proporción de trabajadores con empleos de más productividad y mayor remuneración en la industria y en servicios a las empresas.

    Esta última afirmación se confirma con base en estadísticas recopiladas por la OIT y el Banco Mundial 30 años después de realizados los censos: más del 80 por ciento de los trabajadores en los países de bajos ingresos y casi el 40 por ciento en los de ingreso mediano son no asalariados, que en su mayoría pertenecen al sector informal y al sector rural, Banco Mundial (1995,83).

sonas alfabetas en Costa Rica ha sido muy superior al de la generalidad de las demás sociedades de América Latina. Las tasas de alfabetismo (porcentaje de personas de 7 a 13 de edad, que saben leer y escribir) de Costa Rica, en los años de 1910 a 1940, eran entre 35 y 40 por ciento superiores a las de América Latina, diferencia que era todavía mayor en los años previos.

Cuadro 4
PORCENTAJE DE ALFABETOS ENTRE PERSONAS CON EDADES ENTRE 7 Y 13 AÑOS[1/], EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	1890	1900	1910	1920	1930	1940
Costa Rica	64	72	77	78	82	84
América Latina[2/]	41	48	52	56	59	62
Cuba	60	74	78	80	82	80
Chile	59	69	75	80	84	86
Panamá	46	51	56	70	76	78
Colombia	41	47	55	61	67	69
Venezuela	41	40	42	47	54	59
Ecuador	38	46	49	52	57	63
Paraguay	37	46	58	63	71	76
Guatemala	25	23	25	28	31	33
Bolivia	15	21	25	29	33	42
Haití	8	8	8	9	11	14

1/ Se supone que las personas aprendieron a leer y escribir cuando asistieron a la escuela primaria (cuando tenían entre 7 y 13 años de edad). Por consiguiente, como ilustración, si entre los costarricenses censados en 1950 con edades entre 55 y 64 años la tasa de alfabetismo fue de 72 por ciento, se infiere que estas mismas personas representan a la población de jóvenes entre 7 y 13 años que vivieron allá por 1900 y, por tanto, que el alfabetismo entre dichos jóvenes era del orden de 72 por ciento en esa época.

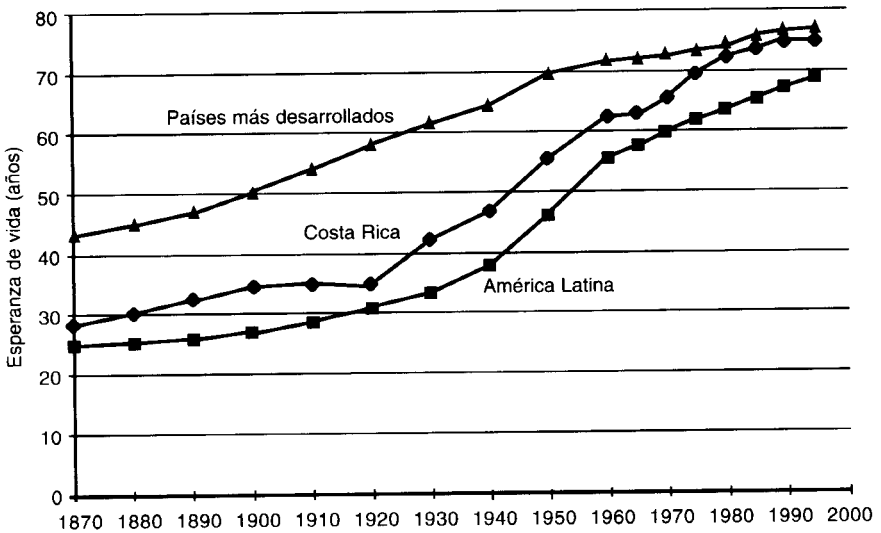
2/ Las diferencias en el porcentaje de alfabetos entre Costa Rica y América Latina serían mayores si la información de países con alta tasa de analfabetismo y mucha población, como Brasil y México, hubieran estado disponibles.

FUENTE: Cálculo de los autores, con base en información de los censos de población de los diferentes países, realizados en 1950.

En el campo de la salud, los resultados sintetizados por el indicador de la esperanza de vida al nacer, también confirman, una vez más, la aseveración de una Costa Rica con un grado de logros mayores desde antes de los años cincuenta. El Gráfico 3 indica cómo Costa Rica, desde mediados del siglo pasado ha

mostrado mejores condiciones de salud –que se reflejan en más altas esperanzas de vida al nacer– que la mayoría de los países de América Latina.

Gráfico 3
ESPERANZA DE VIDA



En consecuencia, los grandes avances en la calidad de vida durante las últimas décadas fueron posibles por el rápido crecimiento del producto, pero apoyadas por las condiciones de desarrollo humano preexistentes.

La estabilidad política que favoreció el crecimiento y el diseño de mejores políticas

Céspedes, González y Jiménez (1990) señalan, de conformidad con otros autores, como la experiencia histórica del país ha reflejado una preferencia marcada por la resolución pacífica de los conflictos y por la evolución institucional en un marco de estabilidad, en lugar de cambios revolucionarios y como

este comportamiento generó, a través de muchas generaciones, una cultura de compromisos y la institucionalización tanto del diálogo y del debate público de las políticas, como de los resultados de la negociación. Esto permitió, a su vez la excepcional estabilidad política de Costa Rica a lo largo de muchas décadas.

A su vez, esta estabilidad política contribuyó al rápido crecimiento económico, en la medida en que promovió la inversión en capital tanto físico como humano, en la medida que constituyó un incentivo para la llegada de inversión extranjera y para la utilización del ahorro externo y en la medida en que permitió la consolidación de un marco institucional que favoreció el crecimiento económico y el diseño de un marco político e institucional más favorable para la conquista de las mejoras sociales deseables.

Las políticas sociales que coadyuvaron a fortalecer la equidad y reducir la pobreza

Junto con el crecimiento económico, las políticas sociales del Estado jugaron un papel protagónico en el desarrollo de las condiciones de vida de la población costarricense. El Estado, desde muy temprano desarrolló una política social muy activa y poco común en el ámbito latinoamericano, con la creación de un sistema nacional de educación y el establecimiento de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria. Más adelante, en la primera parte del presente siglo, el Estado da sus primeros pasos en el desarrollo de los servicios de salud y establece regulaciones en las relaciones laborales. Pero, es en los años cuarenta cuando las políticas sociales del Estado se institucionalizan y, en los años siguientes, a raíz de los cambios políticos luego de la guerra civil de 1948, cuando esas políticas se intensificaron y, además, fueron consideradas expresamente como generadoras de fuerzas que al complementarse con el crecimien-

to económico coadyuvarían a mejorar las condiciones de vida de los costarricenses.

En los años cuarenta sobresalen la creación de los seguros sociales de enfermedad y de previsión para la vejez e invalidez (se creó la Caja del Seguro Social que, junto con el Ministerio de Salud, será la base del desarrollo de los importantes programas de salud que se desarrollarán en los años siguientes), el establecimiento de las garantías sociales y laborales y el desarrolló de la enseñanza pública universitaria. Asimismo, el Estado dio los primeros pasos en programas sobre tenencia de la tierra, comedores escolares y vivienda para familias de escasos recursos (Barahona, 1997,146).

La intensificación de las políticas sociales y el aumento del gasto social del sector público se da con el desarrollo de políticas *universales* para mejorar el capital humano, especialmente en educación y salud y la expansión de la cobertura de los seguros sociales. Además, se crean entes gubernamentales para desarrollar diferentes programas selectivos: viviendas para grupos de menores ingresos, tierras para campesinos y capacitación gratuita de trabajadores menos calificados (nacen el INVU, el IDA y el INA). Esto ocurrió en las décadas de los cincuenta y sesenta. En el decenio de los setenta, junto a los esfuerzos para concretar la universalización de la seguridad social, los servicios de salud y la ampliación de la enseñanza media en las zonas rurales, el Estado emprende esfuerzos para la *focalización* del gasto público dirigido a los grupos con menor posibilidad de generar sus propios ingresos:[18] nace, en 1971, una nueva institución con el encargo de administrar programas asistenciales para los pobres (el IMAS) y se crea, en 1974, un fondo encargado de administrar recursos públicos que representan entre el 1,5 y el 2 por ciento del PIB y de canalizarlos ha-

18. De acuerdo con Trejos *et. al.* (1995,26-28), de 38 programas sociales analizados en 1994, solo la quinta parte se había diseñado antes de 1970 para el combate de la pobreza y, para igual fin, dos quintas partes se establecieron en la década del setenta.

cia instituciones estatales para la ejecución de programas de atención primaria de la salud, alimentación complementaria, acueductos rurales, pensiones básicas para indigentes y subsidios para vivienda (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF).[19]

Como los bienes y servicios sociales brindados por el Estado se ofrecieron, en su gran mayoría, mediante programas universales, o sea abiertos a toda la población, y con énfasis en las áreas de la educación y la salud, muy probablemente, y en una primera etapa, quienes más aprovecharon las oportunidades ofrecidas no hayan sido los miembros de las familias ubicadas en los niveles más bajos de ingresos, sino en los niveles subsiguientes. A su vez, como estos programas fortalecieron el capital humano de los beneficiados, en un ambiente social y político proclive a la movilidad social, y en un ambiente económico de crecimiento, que aumentó las oportunidades de trabajo e inversión para las personas con mejor capital humano, se da un conjunto de circunstancias que favoreció la acumulación de capital humano, y de oportunidades de participación en la toma de decisiones políticas, de grupos frecuentemente conocidos como de clase media.[20] Este resultado fue producto de las condiciones económicas favorables y de la participación estatal a través del gasto social: el Estado facilitó la formación de más capital humano y el desarrollo de la economía brindó las condiciones que estimularon a muchos costarricenses a aprovechar tales condiciones.

19. Con los recursos de FODESAF se financian, en la actualidad, más de 50 programas en cinco áreas: salud, alimentación y nutrición; vivienda; fomento de actividades productivas y de empleo; capacitación y formación profesional; y protección al menor, al anciano y a la familia. Véase Trejos (1993) y Trejos *et. al.* (1995).

20. Al respecto, Garnier (1991:15), dice:" en términos globales , los actuales sectores medios fueron el *principal* beneficiario del progreso vivido: no solo mejoraron notablemente su calidad de vida, tanto vía sus ingresos directos como por el acceso a los servicios sociales prestados por el Estado" (énfasis agregado).

En resumen, para entender mejor el cómo y por qué de los logros de Costa Rica en el ámbito social, a los mayores recursos provenientes de un crecimiento rápido, a los recursos externos y a la herencia de resultados positivos en el logro de objetivos sociales, debe sumarse tanto la voluntad política para impulsar aún más la política social, desde los años cuarenta, como la excepcional estabilidad política del país y la relativa idoneidad de sus instituciones. Gracias a este conjunto de factores Costa Rica logró los éxitos repetidamente mencionados.

Por otra parte, si bien la lección de la experiencia costarricense, de largo plazo, muestra que los mecanismos institucionales apropiados junto con un crecimiento económico sostenido, llevan a la equidad, también muestra, a raíz de la crisis de los ochenta, otra cara de la medalla. Esto es, las consecuencias de la crisis sobre la distribución del ingreso y la extensión de la pobreza sugieren que esfuerzos redistributivos que no están sustentados en el crecimiento económico, tienen un impacto negativo sobre la eficiencia con que se utilizan los recursos disponibles y no logran sus resultados esperados. Este pareciera ser el caso de algunos programas adoptados en la segunda mitad de la década de los setenta, pues generaron serios desequilibrios económicos que, al final de cuentas, terminaron perjudicando el bienestar y la equidad entre los costarricenses.

4. EL GASTO SOCIAL Y OTRAS POLÍTICAS NO ERAN SOSTENIBLES

La expansión del gasto social contribuyó a los acelerados crecimientos del gasto público total y del empleo en el sector público. Así, la razón de los gastos del sector público respecto al PIB se duplicó, al pasar desde 26 por ciento en 1950 a 54 por ciento en 1980. En ese lapso, el gasto público social creció de un 9 por ciento del PIB a 24 por ciento del PIB. Debido a su rápido crecimiento, el gasto social como porcentaje del gasto público total aumentó su participación de 33 por ciento a 44 por

ciento, en el transcurso de los 30 años de referencia. Como reflejo de este crecimiento, entre 1949 y 1979 se crearon 113 entidades públicas (Academia de Centroamérica, 1997:73) y creció el empleo en el sector público. Este representaba, en 1950, solo el 6 por ciento de la fuerza laboral del país, porcentaje que 30 años después era de casi 20 por ciento, Cuadro 5.

Por otra parte, a principios de la década de los setenta, el Sector público contribuía ya con una quinta parte del PIB, valor agregado que creció hasta un 28 por ciento del PIB en 1983. Mientras que, a principios de los setenta, la inversión pública representaba un 25 por ciento de la formación interna de capital fijo, esa proporción creció a 40 por ciento a principios de los ochenta. A su vez, la carga tributaria (impuestos recaudados-/PIB) aumentó, desde un 18 por ciento, a principios de los setenta, a un 24 por ciento, a mediados de los ochenta. Además, mientras que el sector público recibía menos del 20 por ciento de los aumentos en el crédito interno a principios de los setenta, absorbió más del 60 por ciento al final de la década .[21]

21. El deterioro acumulativo de las condiciones económicas llegó a ser tan evidente y de tal magnitud, así como las consecuentes limitaciones para el Estado, en cuanto a su posibilidad de mantener la política de gasto social, que hubo un alto grado de coincidencia en relación con la necesidad de llevar a cabo modificaciones profundas en el modelo de desarrollo económico y en las políticas a seguir. Pero aún así, todavía existen discrepancias tanto en cuanto a la interpretación de por qué el modelo hizo crisis y, más aún, en relación con el rumbo alternativo a seguir. Como ilustración la siguiente interpretación de L. Garnier: el objetivo de la política social, caracterizada por ser universal, "era tanto la mejora directa en la calidad de la vida ... como la presión que se generaría hacia la modernización de la estructura productiva y que, en última instancia, es la que debería sustentar financieramente, como corresponde, el desarrollo social. Pero si la política social tuvo éxito en lo primero, en lo segundo fracasó" (Garnier, 1991,46). "el aparato productivo no experimentó un cambio tan radical. ....siguió presentando las características del capitalismo periférico, ... haciendo un uso extensivo de nuestros recursos humanos y naturales, ... y un sector industrial que no lograba avanzar hacia un verdadero desarrollo industrial" (Garnier e Hidalgo, 1991,32).

Esta expansión del gasto en algún momento contribuyó a mejorar las condiciones de vida de los costarricenses, pero no era sostenible, y entonces se convirtió en uno de los factores que contribuyeron al empobrecimiento generalizado que enfrentó la nación costarricense en los años ochenta.

La expansión también incrementó la ineficiencia y la burocratización. Así, en 1996 el Estado destinó 404 miles de millones de colones (22 por ciento del PIB) a gasto social. Este gasto se distribuyó de la siguiente manera:

Cuadro 5.- GASTO TOTAL[1], GASTO SOCIAL Y EMPLEO TOTAL EN EL SECTOR PUBLICO
Cifras relativas para los años 1950-1990

Concepto	1950	1958	1971	1980	1990
Gasto público total (GPT)					
Como porciento del PIB	**25,8**	**28,9**	**37,6**	**54,3**	**43,4**
Gasto público social (GPS)					
Como porciento del PIB	**8,6**	**8,7**	**16,4**	**23,6**	**20,7**
Como porciento del GPT	**33,3**	**30,2**	**43,6**	**43,5**	**47,6**
Empleo en el sector público					
Como porciento de la PEA	**6,1**	**13,3**	**15,3**	**19,4**	**17,0**

1.- Gasto consolidado del sector público no financiero.
FUENTE: Seligson, Martínez y Trejos (1996, Cuadro 7) y Céspedes y Jiménez (1994, Cuadro 3.5)

La mayor parte del gasto se utiliza en programas universales, especialmente en salud (primaria, curativa y acueductos y alcantarillados) y educación (básica, profesional y universitaria). Entre los programas de mayor gasto concentrados en grupos específicos, están los de vivienda, pensiones de regímenes no contributivos y una amplia gama de programas menores dedicados a brindar apoyo a los pobres.[22]

22. En Trejos *et. al.* (1995) se explican las características (objetivos, servicios ofrecidos, población meta, cantidad de personas o familias beneficiadas, instituciones encargadas, cuantía del gasto y algunos comentarios críticos sobre sus resultados) de 38 de estos programas menores.

"En sana doctrina administrativa no es saludable que una misma institución, aunque sea el Poder Ejecutivo, dicte la política, establezca las normas y procedimientos, dé la financiación, preste los servicios en forma directa y, además, ejerza la supervisión y el control. Tal acumulación [...] de funciones no hace más que crear conflictos de intereses y favorecer la corrupción y la ineficiencia".

Javier Solís

La Nación, 25 de noviembre de 1996, p. 15 A.

Aunque el Estado gasta más de una quinta parte del producto interno bruto en gasto social, ocurre con este gasto lo que sucede con otras partidas del gasto estatal: en general los programas no se evalúan en forma permanente y adecuada y por tanto tampoco existen mecanismos de gestión que conduzcan las decisiones en forma acorde con los resultados observados. Algunas evaluaciones del pasado (en educación, por ejemplo) han sido esporádicas y sin los apoyos administrativo y político necesarios. No es sino en años más recientes, que se han realizado evaluaciones más serias de algunos programas del área de la salud y la seguridad social, por ejemplo.[23] Los esfuerzos de evaluación, en consecuencia, han sido bien tardíos, no obstante las serias dificultades del Estado para mantener el ritmo de gasto, especialmente a raíz de la crisis de los ochenta.

23. El IMAS recién completó o pronto completará una evaluación profunda de sus programas y establecerá criterios apropiados para evaluar y dar seguimiento permanente a las actividades que constituyen su razón de ser. Trejos *et. al.* (1995), con base en la información disponible -que no es la más adecuada ni suficiente- evalúa tres programas: los Talleres Públicos de Capacitación, el Programa de Informática Educativa y el Programa Cupón Alimentario. El Banco Mundial (1990) evalúa algunos aspectos del gasto social en el sector público costarricense. En Academia de Centroamérica (1997), se hace un detallado recuento de los principales problemas en los programas de salud y seguridad social, identificados por varios estudios realizados en los últimos años.

Mientras hubo crecimiento económico y un acceso amplio a recursos externos, fue posible la expansión del gasto y de las transferencias a través del sector público. Pero esta expansión se convertía en importante factor de desequilibrio económico que contribuiría al desenlace crítico de la economía en los ochenta. Estalló la crisis, el país se vio obligado a revisar su modelo económico y el Estado se encontró ante la imposibilidad de mantener el tren de gastos en el sector social (Céspedes, Gónzalez y Jiménez, 1990,37-48).[24] El modelo no era sostenible,[25] como resultado de un conjunto de factores, entre los que sobresale el gasto excesivo. Con la crisis fueron evidentes las limitaciones del esquema que se había desarrollado. Los " costarricenses no podían seguir viviendo de lo que no producían", como se hizo patente cuando la crisis "sirvió para evidenciar los límites de la política distributiva del pasado: no es posible repartir lo que no se tiene. La única forma de hacerlo es o bien endeudándose, cargando así el costo a las generaciones futuras sin que lo sepan", o bien financiando al menos parte del gasto mediante la inflación, o sea mediante una carga que pesa sobre el conjunto de la población (Garnier e Hidalgo, 1991,43).

Pero, al darse la conocida caída de principios de los años ochenta, ocurre un fuerte y abrupto cambio en la situación económica y social: los ingresos de las familias se reducen, el gasto social del sector público se recorta y la pobreza aumenta, como consecuencia de la fuerte reducción de la producción y gran aumento del desempleo.[26] La caída deja una profunda

24. Las razones que explican por qué el modelo debía cambiarse no se dan en esta ocasión, porque este no es el propósito central de este capítulo y porque el lector dispone de una amplia bibliografía al respecto.

25. Distintos investigadores coinciden con esta calificación, si bien algunos de ellos difieren en cuanto a las relaciones de causalidad que provocaron ese resultado.

26. En solo dos años el PIB se redujo 15 por ciento y más todavía el consumo privado. Los salarios cayeron según las planillas de la CCSS 28 por ciento y de acuerdo con datos de la Encuesta de Hogares, 39 por ciento, entre 1980 y 1982, y la pobreza retrocede a los niveles de 15 años atrás. Este empobrecimiento se acentuó porque el país dejó de recibir adiciones importantes al PIB que obtenía gracias a la fuentes de recursos externos que se le cerraron en ese momento.

herida en lo social y una secuela de importantes consecuencias en lo económico. El país se ve obligado a realizar esfuerzos para sanear las heridas en lo social y a la vez recuperar la estabilidad y el crecimiento de la economía. El país se enfrentó a la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo que hasta el momento predominaba y de revisar las políticas sociales aplicadas, como opción para poder enfrentar los graves problemas que se presentaban (González-Vega, 1984).

Con base en lo expuesto y en otros estudios y evaluaciones es posible identificar problemas que han de ser considerados al diseñar nuevas opciones de política social, lo cual se plantea en la sección 6 (Políticas y recomendaciones), después de examinar cómo el país se recuperó de los problemas sociales en que se vio inmerso a principios de los ochenta.

5. LOS CAMBIOS SOCIALES DESPUÉS DE LA CRISIS

El cambio de rumbo se dio mediante medidas en varios campos: la apertura económica. la reforma financiera, la reforma del Estado y el gasto social, en todos los cuales se ha avanzado con distintos grados de profundidad y éxito. Todas estas medidas, en medio de las condiciones preexistentes, de un modo u otro afectaron el gasto social, el nivel y la distribución del ingreso y la pobreza de los costarricense, desde las primeras reformas (más o menos a mitad de los ochenta) hasta el presente. En esta sección se plantean respuestas a preguntas del tipo siguiente: ¿ha mejorado o no el ingreso de las familias, el empleo y la distribución del ingreso? ¿ha disminuido la pobreza, ha aumentado o no el gasto social? Las respuestas estarán basadas en descripciones de la evolución de algunos indicadores y no en análisis de causalidad.[27]

27. Múltiples dificultades técnicas y metodológicas, unidas a una gran carencia de información cuantitativa adecuada (datos comparables de un año a otro, desglosados y clasificados de manera útil para el análisis y con sesgos de medición mínimos) dificultan mucho los análisis de estos fenómenos.

El gasto público en el área social

A raíz de la crisis, el gasto social se redujo, la calidad de los servicios se deterioró, los gobiernos tuvieron que revisar sus políticas y solo después de varios años el gasto y los servicios han alcanzado nuevamente los niveles de principios de los ochenta.

El gasto social de Costa Rica en 1980 era igual al 22 por ciento de su producto interno bruto, pero como consecuencia de la crisis, este porcentaje se redujo a solo 16 por ciento en 1982. Fue hasta el año pasado, 1997, que se alcanzó nuevamente aquel nivel. En términos absolutos esto significó, en los momentos más críticos, una reducción de 33 por ciento en el gasto per cápita; después el gasto per cápita se ha recuperado, pero con altibajos (disminución entre 1989 y 1991 e incrementos en los años siguientes, con la sola excepción de una caída en 1995). Por encima de tales altibajos, sobresale una tendencia al crecimiento, de tal manera que desde hace cinco años no solo se recuperó sino que se superó el nivel de gasto de inicios de los ochenta, Cuadro 6.

La reducción del gasto perjudicó la calidad en salud y educación, como lo indican indicadores aislados, los cuales se usan ante la carencia de otros más adecuados para evaluar la calidad a lo largo del tiempo.

En el campo de la salud, el recorte de recursos en general afectó más la calidad de los servicios que su cobertura. Sin embargo, programas destinados a la población de menores recursos, como ocurrió con los de atención primaria, fueron más afectados en su cobertura. En estos se espaciaron más las visitas domiciliarias, no se llenaron los puestos vacantes y se redujeron los centros de salud (Selligson, *et. al.*, 1996,20; Sanguinetty, 1988; Banco Mundial, 1990). Asimismo, ha disminuido la prestación de consultas médicas y el número de egresos hospitalarios, lo cual podría reflejar un deterioro en la calidad de los servicios.

Cuadro 6

DISTRIBUCION DEL INGRESO, LA POBREZA Y OTROS INDICADORES

CONCEPTO	1979	1980	1982	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PIBpc (dólares 1996)	2,576	2,519	2,152	2,310	2,323	2,388	2,407	2,397	2,518	2,615	2,670	2,676	2,598	2,625
Crecimiento	1.8	-2.2	-10	1.9	0.6	2.8	0.8	-0.4	5.1	3.8	2.1	0.3	-2.9	1
Desempleo abierto	6.3	6.3	6.3	5.6	5.5	3.8	4.6	5.5	4.1	4.1	4.2	5.2	6.2	5.7
Entre familias del Quintil 5				2.2	1.5	1.1	1.7	1.9	0.8	1.3	1.7	1.5	2	1.5
Entre familias del Quintil 1				10.7	9.7	8.3	8.1	11.8	9.4	9.2	7.5	10.4	12.6	12
Sector informal 1/							42.3	44.6	41.4	43.7	46.2	44.6	47.2	
Microempresas							18.4	20	18.6	20.1	23.1	21.5	24.6	
Trabajodores independientes 2/							18.1	19	17.6	18.6	17.8	18.1	17.4	
Servicio doméstico							5.8	5.6	5.2	5	5.3	5	5.2	
Salarios en el sector privado 3/														
Según CCSS (prom anual)	42,957	42,178	32,556	44,456	43,243	44,400	45,290	44,044	45,138	48,765	51,111	50,221	52,049	53,995
Según Encuesta de Hogares	38,229	37,343	22,420	42,701	39,265	39,542	40,329	37,649	40,465	44,410	46,912	45,839	45,235	45,464
Indices														
Según CCSS (prom anual)	96.6	94.9	73.2	100	97.3	99.9	101.9	99.1	101.5	109.7	115	113	117.1	121.5
Según Encuesta de Hogares	89.5	87.5	52.5	100	92	92.6	94.4	88.2	94.8	104	109.9	107.3	105.9	106.5

Sigue...

(continúa Cuadro 6 "Distribución del ingreso ...")

CONCEPTO	1979	1980	1982	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ingreso de las familias 4/														
Decil 1				100	88.5	90.7	87.7	74.6	89.1	107	120.9	114.2	96.1	114.4
Decil 10				100	89.3	82.8	83.7	81.6	83.8	95.6	113.4	101.1	98.5	97.4
Pobreza	23.3	29.4	50	29	28.4	28.3	27.1	31.9	29.4	23.2	20	20.4	21.6	20.7
Urbana				22.9	22.5	23	23.6	28.9	27.3	19.8	15.5	16.1	17.1	16.3
Rural				34.4	33.1	32.8	30.1	34.4	31.1	25.9	23.7	23.9	25.2	24.1
Distribución del ingreso 4/														
Quintil 1				5	5.3	5.3	5.3	5	5.4	5.7	5.4	5.7	5.2	5.6
Quintil 5				46.1	45	43.9	43.3	45.3	44	44.4	45.4	44.3	45.6	44.9
40 % inferior				15.4	16	16.5	16.8	15.9	16.6	16.5	16.3	16.9	15.9	16.7
Ingr Q5/ingQ1				9.3	8.7	8.3	8.3	9	8.2	7.8	8.4	7.9	8.9	8.05
Coeficiente de Gini				0.402	0.389	0.373	0.375	0.393	0.378	0.379	0.388	0.378	0.394	0.38
Gasto social														
Como porcentaje del PIB		22	15.8	20.7	19.9	21.7	20.5	19	18.7	20	20.8	19.8	21.9	22
Gasto per cápita (000 col. del 96)		110	67	100	95	106	100	93	96	107	117	110	117	120
Inflación (IPC)	13.2	17.8	81.8	16.4	25.3	10	27.3	25.3	17	9	19.9	22.6	13.9	11.2

1/ Como porciento de la PEA no agrícola.

2/ Trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares.

3/ En colones de 1995

4/ Los quintiles y deciles se determinan a partir de un ordenamiento de las familias de acuerdo con la magnitud de su ingreso per cápita.

Las consultas médicas anuales por habitante eran 2,3 o algo más a principios de los ochenta, 2,2 en 1985 y desde entonces la tendencia ha sido a la reducción, hasta un nivel de 1,9 en 1995. El número de egresos hospitalarios disminuyó de 302 000 en 1985 a 297 000 en 1996. Es posible que el sistema no se haya recuperado del todo de estas limitaciones en el gasto en salud, pues hoy recrudecen las críticas en relación con la calidad de los servicios médicos de la Caja Costarricense de Seguro Social. Se mencionan al respecto las esperas prolongadas (de hasta nueve meses, cuando se trata de especialistas) para recibir atención y el trato deshumanizado (Academia de Centroamérica, 1997,112-113).

La calidad de la educación se redujo, como consecuencia de un proceso de deterioro que no se debió exclusivamente a la caída de los recursos destinados al sector. Las inversiones en infraestructura física se redujeron y las posibilidades de mejoras salariales agravaron un mal preexistente: se incrementó el número de maestros sin calificación (Selligson, *et. al.*, 1996, 60; Sanguinetty, 1988; Banco Mundial, 1990). Pruebas de calidad realizadas en 1987 confirmaron el deterioro ocurrido, según Selligson (1996).

El empobrecimiento provocado por la crisis no solo afectó la prestación de los servicios, sino también el acceso a ellos y las posibilidades de rendimiento de los jóvenes estudiantes. En efecto, mientras en 1980 se matricularon en la enseñanza secundaria el 61 por ciento de los jóvenes con edades propias para recibir dicha enseñanza, cinco años después el porcentaje se había reducido a 50 por ciento. Asimismo, en la secundaria y en igual lapso, el porcentaje de repitientes aumentó desde 8 por ciento respecto a la matricula inicial hasta 13 por ciento. Hasta le fecha, en ambos casos la recuperación ha sido lenta.

Los ingresos de las familias, su nivel y su distribución

Después de la muy fuerte caída a principios de los ochenta, el ingreso de las familias se recupera, pero mostrando altibajos.[28] A ello contribuyó, en gran medida, tanto el aumento en los salarios reales como el incremento del empleo. Los salarios en el sector privado, en un primer momento, desde 1983 hasta 1987, crecen en forma sostenida y a altas tasas; posteriormente, muestran oscilaciones que al final resultan en un estancamiento relativo de los salarios, y luego se dan nuevos e importantes aumentos, desde 1991 a 1994; y, finalmente, en los últimos tres años, se mantienen más o menos iguales, con excepción del año 1996, cuando los salarios se reducen. Hoy, al cabo de 17 o 18 años, los salarios en el sector privado superan entre 20 y 24 por ciento los que existían *antes* de la crisis y, desde luego, en porcentajes mucho mayores a los salarios que se pagaron cuando la crisis alcanzó sus máximos niveles críticos.

Pero no solo mejoró el ingreso de los asalariados, sino también el de los trabajadores por cuenta propia y el de los trabajadores de menores ingresos. Sin embargo, por la carencia de estadísticas y las limitaciones de su calidad, las evidencias estadísticas de ello no son tan contundentes como las relacionadas con los salarios. Así, con base en el ingreso de las familias calculado a partir de las encuestas de hogares, se observa cómo el ingreso familiar del diez por ciento de las familias de menores ingresos creció desde 1988 hasta 1997, para mostrar, por encima de los altibajos, ingresos que incluso crecieron, entre 1988 y 1997, casi tanto como la generalidad de los salarios del sector privado, según datos de la Encuesta de Hogares. Además, el ingreso de este decil de familias aumentó más que el ingreso del diez por ciento de las familias de más altos ingresos, Cuadro 6.

28. El ingreso de las familias definido y cuantificado en la Encuesta de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos suma los ingresos provenientes de la actividad laboral de los asalariados y de los trabajadores independientes, las transferencias regulares en dinero (no se consideran las transferencias en especie) y las rentas de la propiedad recibidas por las familias.

Por estas razones, en el plazo de 1987 a 1997, para el cual se cuenta con estadísticas provenientes de una misma fuente y tratadas con la misma metodología, o sea para el cual existen datos comparables, las diferentes mediciones de la desigualdad, si se toma el comportamiento a lo largo de los años, en vez de destacar únicamente lo ocurrido en algún año recesivo específico, conducen a la siguiente conclusión: la desigualdad se ha reducido o, en el peor de los casos, no se ha incrementado. Con base en información del Cuadro 6, los fundamentos son:[29]

- En los *últimos* 6 años del período, en cuatro de ellos el coeficiente de Gini[30] ha sido igual o inferior a 0,380, muy por debajo de los coeficientes que predominaron en 1987, 1988 y 1991. Si se excluyen los dos años recesivos, 1991 y 1996, entonces la tendencia del coeficiente de Gini parece moverse hacia la baja, hacia una menor desigualdad.

- En los últimos 6 años (1992-1997), con la excepción de 1996, el 20 por ciento de las familias de menores ingresos captó una proporción del ingreso de todas las familias mayor que el que habían recibido en los años anteriores, o sea, en 1987-1991.

- El ingreso promedio de las familias de mayores ingresos (quintil 5) respecto al ingreso promedio de las familias de menores ingresos (quintil1) ha mostrado una tendencia a la reducción, siendo las excepciones, nuevamente los años recesivos (1991 y 1996). Las familias del quintil de más altos ingresos reciben 9,3 veces los ingresos de las familias del

29. Nótese como los resultados pueden estar muy afectados por los cortes temporales considerados, como en efecto ha sucedido con los resultados publicados en algunos estudios (por no diferenciar entre cambios coyunturales y cambios más permanentes en el acontecer de la economía costarricense). Sí, por ejemplo, se considera 1987-1990, solamente, la conclusión sería contundente: la desigualdad se redujo, marcadamente, año tras año.

30. Calculado a partir de un ordenamiento de las familias de acuerdo a la magnitud de su ingreso per cápita (el ingreso total de la familia dividido por el número de sus miembros).

quintil inferior, en 1987; pero, en 1997 este múltiplo se ha reducido a 8,0 veces. En otras palabras, se ha dado una tendencia a la reducción de la diferencia de ingresos entre las familias situadas en los quintiles extremos de la distribución.

Por otra parte, es importante destacar que la inflación, que golpea más a los asalariados y a los pobres que a otros grupos, no ha cedido en grado suficiente, si bien en los últimos años ha sido relativamente menor que en los primeros años del período ya mencionado 1987-1997.[31]

En fin, los ingresos y los salarios en la década del noventa no solo recuperaron los niveles anteriores a la crisis, sino que han sido superados con creces. Sin embargo, como el ritmo de crecimiento de la economía no ha sido suficientemente alto y sostenido, los progresos han experimentado algunos altibajos y posiblemente están por debajo del crecimiento potencial del país. La desigualdad en la distribución no ha aumentado y más bien existen algunas evidencias de una reducción en la desigualdad. Si se apunta hacia lo que muestran las tendencias en vez de los comportamientos particulares de años específicos, la conclusión sería: el ingreso ha crecido (aunque no al ritmo de las mejores épocas) y las evidencias apuntan más a una reducción leve de la desigualdad que a un aumento de la desigualdad. Además, son las dificultades económicas de los años recesivos, 1991 y 1996, los que han impedido que la tendencia sea bien clara y definida hacia una mayor igualdad en la distribución.

31. Aquí es importante intercalar una reflexión de Bulmer-Thomas (1996): En la distribución del ingreso es posible que se subestimen los efectos de riqueza que se originaron a raíz de los procesos inflacionarios, la crisis y los ajustes subsiguientes. Como estos procesos conducen a ganancias extraordinarias de capital, las cuales no son captadas en forma adecuada o del todo, en las mediciones del ingreso familar, se podría haber dado una subestimación del ingreso de las familias con más activos, afectándose la medición de la desigualdad.

La evolución de la pobreza

En 1982, en solo dos años, la pobreza se duplicó y llegó a niveles del orden de 50 por ciento de las familias costarricenses. El país requirió seis años de esfuerzos y reducción acentuada de la pobreza, para volver a los niveles inmediatos previos a la crisis. En esos seis años la pobreza se redujo más de 24 puntos porcentuales y la recuperación fue más rápida que en otras experiencias de América Latina. Después de la caída acentuada, las reducciones sucesivas fueron de poca importancia, hasta el momento en que la recesión de 1991 hizo retroceder la pobreza a los niveles del 86. En los años sucesivos la pobreza ha mantenido la tendencia a la reducción, pero cada vez que la economía ha perdido dinamismo, esa reducción se ha estancado e incluso la pobreza ha aumentado, como sucedió recientemente en 1996. Las experiencias de 1991 y 1996 sirven para mostrar, una vez más, cuan sensible es el comportamiento de la pobreza a los retrocesos en el crecimiento de la economía y, por ende, la importancia de mantener el crecimiento sostenido de la producción como el mejor aliado en la lucha contra la pobreza.

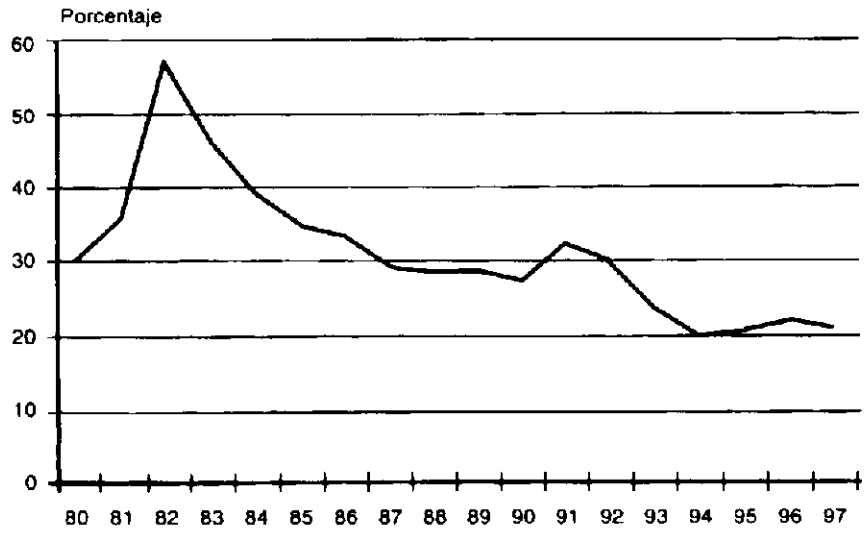
Al observar el panorama de la pobreza más allá de los altibajos mencionados, la visión es la siguiente:

- La pobreza se reduce *acentuadamente* cada año, desde el momento más crítico de la crisis hasta 1987, o sea durante 5 años, y llega a niveles por debajo de las cifras históricas conocidas y comparables a lo largo del tiempo.

- Durante los cuatro años subsiguientes, 1987-1990, la pobreza cae, pero lentamente; se incrementa en 1991 y luego se reduce en forma rápida en los años 1992-1994 y alcanza el nivel más bajo de la década del noventa. En los años posteriores la pobreza se estabiliza en el orden de 24 por ciento de las familias costarricenses, si se omite 1996, cuando fue mayor e igual a 25 por ciento.

- Si se realiza un bosquejo de su comportamiento e identifican sus cambios de ritmo desde 1987 hasta el presente, inicialmente la pobreza muestra una marcada reducción, un aumento importante en 1991, una acentuada caída, y en los últimos años, un estancamiento relativo. A lo largo de todo este tiempo, los cambios en la pobreza han estado muy correlacionados con las variaciones en el ritmo de crecimiento de la economía.

Gráfico 4
Porcentaje de familias pobres en Costa Rica



6. POLÍTICAS Y RECOMENDACIONES

Políticas económicas

Para mejorar las condiciones de vida de la población en general y reducir con éxito la pobreza, se requiere de un crecimiento de la producción rápido y sostenido. Asimismo, para multiplicar estos resultados, se requieren políticas sociales no diseñadas al margen de las políticas económicas y de las funciones y tareas básicas del Estado. Todo lo contrario, unas y otras de-

ben ser coherentes y complementarias. La historia económica de Costa Rica de la segunda parte del siglo XX ha sido vasta en mostrar cómo, efectivamente, existe una estrecha relación entre los aspectos económicos, los sociales y los políticos, y cómo, cuando se descuidaron los equilibrios en lo económico y entre este y lo social, se incurrió en penosos costos para la sociedad.

Aunque no existe un único criterio sobre cuáles son las principales políticas necesarias para fortalecer e impulsar el crecimiento, sí debería quedar claro que si la sociedad costarricense ha decidido impulsar el modelo económico de liberalización económica (MLE), apoyado en mayor o menor grado por todos los gobiernos desde mediados de los ochenta, entonces, en los aspectos más directamente del campo económico, el estado costarricense deberá preocuparse, principalmente, por lo siguiente (Academia de Centroamérica, 1997, 161-165).

- "Mantener un entorno general propicio para el desarrollo económico (estado de derecho, justicia y seguridad).
- Crear las condiciones para el buen funcionamiento de los mercados y así eliminar o al menos reducir las imperfecciones que perjudican el crecimiento, y encarecen el consumo y los precios de los factores.
- Proteger a los consumidores y productores de arbitrariedades que atentan contra la calidad, la higiene y las condiciones ambientales.
- Velar por la estabilidad macroeconómica. Recordar cómo la falta de estabilidad provoca la inflación, el más injusto de los impuestos por sus repercusiones sobre los pobres; y desestimula la inversión, produciendo desempleo, menores salarios y reducciones de ingresos.
- Asegurar que los servicios básicos (transporte, comunicaciones, energía), por su incidencia general en el desarrollo económico, se produzcan en condiciones de eficiencia, para que precios, calidad y cantidad estén acordes con los pre-

cios y las calidades del mercado mundial y los requerimientos de la economía nacional".

Si estas condiciones se dan y se complementan con *adecuadas* políticas de gasto público que le permitan a la población en general (mediante políticas universales), y a la de menores ingresos en particular (mediante políticas focalizadas), mejorar su capital humano, el mercado laboral ofrecerá mejores oportunidades de empleo y de ingreso.[32]

El crecimiento económico sostenido (condición necesaria para reducir la pobreza) , las políticas macroeconómicas adecuadas (que no generen inflación, ni distorsiones en los precios, ni encarecimiento relativo del trabajo, ni desequilibrios en el sector externo) y un ambiente legal y regulatorio que promueva la inversión y la competencia, complementadas con mayor gasto social en capital humano, especialmente el de los grupos de menores ingresos, constituyen parte esencial de la estrategia de largo plazo en el combate de la pobreza y la reducción de la desigualdad.

Para que los efectos de este esfuerzo complementario resulten positivos, el gasto no solo debe realizarse eficientemente, sino también bajo condiciones políticas, sociales y económicas propicias, para que en un proceso interactivo se refuercen mutuamente estas condiciones y el desarrollo de los recursos humanos.

El crecimiento económico y las mejoras en el mercado laboral, modificarán las condiciones y posibilidades de empleo y aumentarán el ingreso, todo lo cual influirá en forma significativa en muy importantes decisiones de las familias. Por una parte, en el campo laboral, las familias enfrentarán opciones diferentes y más variadas, no solo respecto a oportunidades inmediatas de empleo, sino también respecto a las oportunidades futuras de

32. Se ha demostrado que el nivel de instrucción es el factor más importante para explicar las diferencias en los ingresos laborales. Combinado con otras variables que determinan la calidad del capital humano, como la experiencia y la especialización ocupacional, explica entre un tercio y la mitad de la variación de los ingresos entre distintas personas de un mismo país (Banco Mundial, 1995,49).

sus hijos cuando ellos se incorporen al mercado laboral. Por otra parte, al aumentar el ingreso familiar (y los recursos del Estado para ofrecer servicios básicos), las familias tendrán nuevas opciones de consumo, ahorro e inversión. Entre las de consumo, pueden destacarse aquellas relacionadas con la mejora de la educación y la salud de sus miembros y entre las de ahorro, aquellas relacionadas con el ahorro necesario para prever las necesidades de ingreso futuro al momento del retiro del mercado laboral por razones de vejez. Asimismo, se dará otra circunstancia importante: si los individuos efectivamente alcanzan niveles de ingresos sostenidamente mayores y mejoras sustantivas en su formación como personas y como eventuales partícipes en el mercado laboral, entonces estarán menos propensos a apoyar un estado paternalista y confiarán más en sus potencialidades para alcanzar metas individuales y sociales superiores.

Políticas para mejorar el capital humano

La distribución del gasto público destinado a mejorar el capital humano[33] usualmente se realiza mediante dos tipos de programas: los universales y los focalizados. Los primeros son abiertos a todos, mientras los segundos son restrictivos, pues dirigen los recursos y esfuerzos del programa a grupos con características específicas.

Las políticas universales

Las políticas sociales de carácter universal, en educación y salud, por ejemplo, cuando el país se encuentra en "niveles inferiores" de desarrollo, dejan resultados altamente positivos. En tales casos, la generalidad de los miembros de la sociedad disponen de

33. El término *capital humano* se refiere a las cualidades incorporadas en las personas mediante las distintas formas de educación y desarrollo humano. Estas incluyen desde las mejoras en las aptitudes de los individuos en actividades culturales, artísticas, filosóficas y políticas, hasta las mejoras en la salud, la formación profesional y el desarrollo de experiencias y habilidades laborales.

un nivel muy bajo de capital humano (educación y salud) y, por consiguiente, todavía muchos "no saben como pescar". En estas condiciones conviene que las políticas tengan una vasta cobertura entre la población para mejorar no solo la salud y la educación de amplios sectores de la población, sino también para que el gasto social tenga impactos positivos importantes en la productividad de los recursos de la nación con los cuales poder sostener el ritmo de crecimiento económico y niveles de ingreso crecientes, base fundamental del progreso derivado más de los esfuerzos individuales que de las transferencias gubernamentales.

Pero, cuando después de un tiempo ha aumentado muy significativamente el porcentaje de las familias con ingresos y capital humano muy por encima del que tenían la mayoría de ellas años atrás (como sucede con los costarricenses de hoy respecto a los de tres o cuatro décadas atrás), los grupos que han mejorado notablemente su situación deberían contribuir en mayor grado a costear los gastos de servicios como la educación y la salud, para que el Estado pueda reasignar el gasto hacia otras necesidades, entre ellas la atención concentrada en los pobres y la población sin la protección de la seguridad social (por ejemplo, ancianos que después de dedicar su vida al trabajo no disponen de un ingreso básico). Algunas de estas necesidades o problemas son nuevos, otros no. Por ejemplo, el Estado de Derecho, tan importante para resolver los conflictos que se dan en las relaciones personales y en el campo de lo económico, se hace cada vez más complejo, demanda resoluciones más rápidas y formas de penalizaciones acordes con las condiciones de vida de fines de siglo. El Estado no puede administrar el sistema judicial y el sistema carcelario con los mismos criterios de hace unas décadas, sino debe modernizarse. Esto significa una reasignación de prioridades en las tareas que el Estado debe enfrentar, para que la sociedad costarricense llegue a ser más justa y respetuosa de los derechos humanos y de los derechos económicos de los trabajadores, de las empresas y de los ciudadanos entre sí y ante el poder del Estado. Es importante, entonces, que el Estado revise sus políticas de gasto y de prioridades conforme las nuevas circunstan-

cias, en vez de aferrarse a criterios artríticos en las decisiones de cómo asignar el gasto público.

Esto también significa mantener las políticas universales en áreas básicas para la formación del capital humano, como son las de la enseñanza primaria y media, por ejemplo. pero aplicadas con criterios de transferencias progresivas en vez de regresivas. Significa, asimismo, desarrollar políticas universales en otras áreas, pero aplicadas con criterios de cofinanciación, con lo cual los propios beneficiarios aportan recursos suplementarios y se fortalecen los compromisos de la comunidad con los programas a desarrollar. La comunidad aumenta su participación en la determinación de los fines de los programas, en su financiación y en la vigilancia del cabal cumplimiento de los objetivos deseados.

Las políticas focalizadas

Las políticas universales no siempre benefician a los pobres, ni siempre son progresivas. Por el contrario, en ocasiones son regresivas.[34] Además, aunque las políticas universales dan iguales *oportunidades* a todos, en la práctica –por diversas razones– no todos tienen iguales *posibilidades* para aprovechar tales oportunidades. Como consecuencia de esta asimetría entre oportunidades y posibilidades, los beneficios de algunos programas se expanden "de arriba hacia abajo, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses. El ejemplo típico de este proceso de "acceso segmentado" ha si-

34. El gasto en una determinada política es regresivo, en este contexto, cuando porcentajes mayores de gasto benefician a porcentajes menores de familias, conforme es mayor el ingreso de estas últimas. Los gastos en seguridad social, por ejemplo, son regresivos en Costa Rica y demás países de América Latina, según CEPAL (1994). Asimismo, el gasto social en educación superior, en Costa Rica, es regresivo (Garnier, 1991,34). En Costa Rica las personas comprendidas en el quintil más alto de la escala de distribución del ingreso se benefician de más del 50 por ciento de los subsidios destinados a la educación superior, en tanto que el quintil más pobre recibe menos del 10 por ciento, Banco Mundial (1995,88).

do, en América Latina, la seguridad social, que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos ... y a los autoempleados..." (Franco, 1997,14). Por otra parte, las políticas universales tienden a ser más caras,[35] porque al dar iguales oportunidades a todos deberá atender un mayor número de usuarios que en las políticas focalizadas.

Desde otra perspectiva, cabe señalar la existencia de causas de inequidad y pobreza que no afectan a todas las familias, o no se extienden por todo el territorio nacional, o no tienen el carácter de causas permanentes (que justifiquen programas y gastos permanentes). Se trata, en unos casos, de la población desvalida (ancianos, viudas, incapacitados, madres y niños sin protección ni ahorros y *sin* capacidad *potencial* para producir); en otros, las causas se concentran territorialmente (en localidades carentes de servicios básicos o en comunidades excepcionalmente deprimidas por motivos económicos) o en determinados grupos sociales *con* capacidades *potenciales* para producir muy restringidas porque disponen de muy poco capital humano (por ejemplo, jóvenes de las familias más pobres, con niveles de educación por debajo del promedio y con limitaciones económicas para sufragar los gastos mínimos que demandan los estudios)[36] y, en fin, otras situaciones se relacionan con desastres naturales o con fuertes recesiones económicas, que demandan una atención especial solo por un cierto tiempo.

Por tanto, algunos programas focalizados brindarán bienes y servicios en forma directa o en forma indirecta (entrega de efec-

35. Bajo el supuesto de que los gastos administrativos y las filtraciones se reduzcan a un mínimo razonable.

36. Para superar la poca y baja calidad de la educación a la cual estos jóvenes tienen acceso, se requiere que la sociedad les brinde a ellos un apoyo complementario a sus propios esfuerzos, para que puedan adquirir las aptitudes que les permita aprovechar las mejores oportunidades de empleo originadas en el mayor crecimiento económico (Oficina Internacional del Trabajo, 1997,20). Cuando estos jóvenes superen su capacitación estarán en condiciones de adquirir autonomía, o sea, de salir de la pobreza gracias a sus propios esfuerzos y ser independientes de los programas sociales focalizados.

tivo) para suplir la carencia de ellos entre los grupos de la población desvalida. Otros, en cambio, tendrán como objetivo central promover la superación de las personas beneficiadas con el fin de que ellas mismas puedan superar la situación desventajosa en que se encuentran.

Por los motivos expuestos deben establecerse políticas focalizadas, para que las políticas de gasto social sean más eficientes, para que ciertos servicios lleguen a quienes quedarían marginados de la entrega de los servicios si estos se otorgaran mediante criterios de políticas universales, para evitar la regresividad del gasto y para que las transferencias lleguen únicamente a los grupos que no satisfacen determinadas necesidades básicas.

Políticas previsoras

Al margen de las posiciones ideológicas y de los criterios que se tengan respecto al papel del Estado, la función del mercado y la naturaleza y prioridades de los problemas que la sociedad costarricense deberá enfrentar, hay cuestiones que deben ser consideradas seriamente al diseñar las políticas de cara al nuevo milenio. Dos de ellas merecen destacarse; ambas rompen con las posiciones cortoplacistas tan usuales en el medio nacional: a) la asignación de los recursos públicos debe evolucionar tan rápido como evolucionan las necesidades y las prioridades, y b) desde hoy deben tomarse las previsiones necesarias para enfrentar las necesidades cambiantes producto de la transición demográfica que vive el país.

La reasignación de los recursos públicos

Cuando se hayan resuelto los problemas actuales de las largas filas en el Seguro Social, la deficiente calidad de la educación, la inseguridad ciudadana, y los de una infraestructura obsoleta y sin servicios de mantenimiento, surgirán otros. Como el Mundo y el país no son estáticos sino dinámicos, surgirán nuevas necesidades y nuevos criterios de valoración para establecer las prio-

ridades en la atención de las necesidades que han de ser atendidas socialmente. Además, los recursos que para tal fin la sociedad transfiera al Estado continuarán siendo insuficientes, pues siempre la presión social pretenderá que se atiendan más necesidades de las que los recursos permiten, por más crecientes que estos sean.

Por consiguiente, las políticas y las instituciones del Estado no pueden ser medios que una vez creados para satisfacer determinados fines, permanezcan para siempre y sin cambio, a la sombra del presupuesto nacional, gastando recursos humanos y materiales; y estrujando el quehacer político y gerencial cotidiano de quienes deben tomar importantes decisiones para mejorar el rumbo del país.

Solo quienes sean capaces de ver el bosque, o sea, el conjunto de las distintas necesidades y el monto global o total de los recursos que se necesitan para satisfacerlas, solo ellos y no quienes solo piensan en problemas y necesidades aisladas o específicas, serán capaces de comprender lo indispensable que resulta reasignar los recursos (replantearse la solución de las necesidades sociales y modificar las prioridades, de conformidad a las cambiantes condiciones). Solo ellos, comprenderán que trasladar recursos de un gasto a otro, e incluso cerrar instituciones, puede significar enorme provechos para el bienestar del conjunto social. Solo ellos comprenderán que: ¡Difícilmente será posible mantener los IFAM, los INCONFER, y los INVU –que ya cumplieron su misión– y a la vez acelerar los trámites judiciales, mejorar las condiciones carcelarias, establecer adecuados sistemas de vigilancia para proteger efectivamente los recursos naturales de los parques nacionales y darle más apoyo real a la educación, para solo mencionar algunos de los esfuerzos que esperan en la agenda del Estado!

La evolución demográfica

La población costarricense inició el proceso de envejecimiento, al que ya llegaron otros países, y el proceso continúa. En un futu-

ro previsible, el porcentaje de adultos mayores y viejos será cada vez mayor y a la vez menor la proporción de niños y jóvenes. En solo 20 años, aproximadamente, el país tendrá un millón y medio más de habitantes, la población de niños y jóvenes se habrá reducido de 35 por ciento a 26 por ciento y la de adultos y viejos de 60 y más años casi se habrá duplicado, al pasar del 7 por ciento al 12 por ciento de la población total. Estos cambios exigen previsiones que se han de tomar hoy para poder enfrentar con éxito los problemas que de ellos se derivarán mañana.

Estos cambios en la demografía del país incrementarán los costos per cápita para atender la salud y financiar los programas de pensiones[37] y si no se toman las previsiones necesarias, se producirán graves desequilibrios en las finanzas de los programas o en el bienestar de las personas afectadas.

7. PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES GENERALES

Los programas del gasto social deben someterse a revisión y mejoras. Deben adecuarse a las necesidades de los usuarios y a las condiciones sociales, económicas y técnicas de un mundo cambiante. En caso contrario, la fosilización de tales programas traerá diversos perjuicios a los costarricenses (se afecta la calidad, los servicios no son necesariamente los requeridos, no se otorgan oportunamente, ni llegan a los grupos que más los requieren; no se desarrollan estímulos para bajar los costos y se mantienen formas de financiamiento causantes de desequilibrios económicos). Al respecto, se plantean recomendaciones de carácter general,

37. En promedio, resulta más caro recuperar la salud de los ancianos que la de los jóvenes y, en relación con las pensiones, el envejecimiento lleva a la situación donde es más rápido el aumento de quienes no trabajan y producen (niños, jóvenes y viejos) que el aumento de quienes sí producen (personas en edad de incorporarse al mercado laboral), por lo que por cada 100 futuros pensionados habrá cada vez menos personas generando producción y cotizaciones para el financiamiento de los sistemas de previsión para la vejez, Academia de Centroamérica (1997).

luego de un resumen de los problemas con elementos comunes, identificados en las secciones previas y en estudios citados en las páginas anteriores.

Problemas de carácter general

Los problemas tienen en común las siguientes características:

- Los servicios, que van desde los de salud o la educación, hasta la determinación de una pensión, se ofrecen a los beneficiados en forma ineficaz: la calidad es deficiente, el servicio se entrega inoportunamente, se obliga al usuario a papeleos y costos que le encarecen innecesariamente la obtención del servicio.

- Las funciones gerenciales y administrativas reaccionan lentamente ante la evolución previsible de asuntos propios de su campo de acción e igualmente a los cambios tecnológicos y a las exigencias de las nuevas circunstancias económico-sociales del país.

- Hay inequidad en la prestación de algunos servicios, ya que los grupos de ingresos medios y altos son los que reciben servicios de mejor calidad o son proporcionalmente los más beneficiados.

- Hay ineficiencia en la prestación de muchos servicios, pues servicios de igual calidad (o aún de calidad superior) se podrían ofrecer mediante otras formas que son menos costosas.

- El financiamiento de los servicios, en general, presenta distintos tipos de deficiencias: a) en algunos casos distorsionan el precio de los factores; b) en otros impiden determinar en forma cristalina cuánto es el costo de las transferencias que el Estado realiza al financiar total o parcialmente tal o cual servicio; c) hay formas de financiamiento que no se complementan con procedimientos adecuados mediante los cuales los contribuyentes al sistema que presta el servicio puedan delegar su participación en la toma de las principales deci-

siones relacionadas con el gasto; d) algunos financiamientos tienen más el carácter de imposiciones fiscales que de compra de servicios y, no obstante esto, las tarifas, cuotas o contribuciones obligatorias quedan al margen del poder legislativo, constitucionalmente el único facultado para establecer y modificar los impuestos.

- Hay una gran ausencia de evaluaciones adecuadas, oportunas, sistemáticas y ligadas a fuentes de poder externas a la institución encargada de ofrecer los programas objeto de la evaluación.
- No existe una desconcentración política en la administración del servicio, lo cual provoca lentitud en las decisiones y decisiones carentes de adecuación a los intereses comunales y a las características particulares de las diversas comunidades. A su vez, la falta de participación de la comunidad impide que el ojo contralor de los interesados inmediatos velen por un servicio más eficaz y más eficiente.[38]

Principios básicos que deben guiar las soluciones

Las soluciones a los problemas deberían ser consecuentes con los problemas enumerados y las medidas a tomar deberían estimular pautas en la toma de decisiones por parte de la burocracia, los productores de los servicios y los beneficiarios que coadyuven a la búsqueda de más equidad, más eficiencia y más eficacia. Al respecto, ciertos principios deberán respetarse al diseñar las soluciones propuestas:

- Los beneficiarios potenciales y efectivos de los servicios deberán tener mayor injerencia directa en la determinación de

38. Desconcentración significa delegar atribuciones a órganos subalternos, los cuales deberán seguir los lineamientos políticos y administrativos que se les dan desde los puestos de jerarquía situados en la cima de la institución. La desconcentración política implica que las dependencias subalternas geográficamente separadas deben consultar con menos frecuencia las decisiones que se consideran importantes. La descentralización, por otra parte, es un proceso de autonomía otorgado por la Asamblea Legislativa.

objetivos, del tipo de servicio, la forma de prestar el servicio, la calidad del servicio y el costo del servicio. Para ello se requiere que muchas de las decisiones relacionadas con estos aspectos estén más desconcentradas políticamente y por consiguiente menos dependientes de las instituciones gubernamentales centrales y establecer canales administrativamente válidos para que los usuarios de los servicios puedan presentar y hacer valer sus sugerencias. El papel del gobierno central consistiría, principalmente, en financiar, regular y evaluar los servicios prestados y el cumplimiento de los objetivos.

- La desconcentración le permite a las unidades desconcentradas mayor injerencia en tomas de decisiones sobre problemas específicos locales, mejor conocidos por ellas que por las autoridades centrales, y a los beneficiarios plantear las deficiencias que ellos han vivido directamente como usuarios de los servicios. Para que esta desconcentración tenga éxito, deberá complementarse con procedimientos adecuados de control, seguimiento y evaluación de los gastos y de los servicios prestados.

- Debe reconocerse que el monto del gasto estatal en uno u otro programa, es un mal indicador de los resultados. Por el contrario, se deberán crear procedimientos y criterios de evaluación que determinen la cantidad de servicios que efectivamente llega a la población meta de cada programa y sí estos servicios han servido para alcanzar los logros esperados.[39]

- La evaluación, control y seguimiento de los programas debe realizarse no solo internamente, en cada programa y en

39. Por ejemplo, indicadores sobre educación no deben limitarse a la medición de cuántos alumnos han aprobado determinados estudios, sino dichos indicadores deben estar necesariamente condicionados a criterios de calidad mínima predeterminada, la cual deberá ser verificada en forma explícita y a la vez externa al ente público encargado de prestar los servicios de educación.

Evidentemente, mostrar que el gasto público ha aumentando en tal o cual programa, *per se* no representa garantía de incremento real en la cantidad o en la calidad de los servicios prestados y si podría representar incrementos en la burocracia o en la ineficiencia.

cada institución o ministerio, sino y, especialmente, por un ente políticamente superior, con capacidad y poder para realizar evaluaciones externas e integrales, que permita una visión de conjunto de los esfuerzos realizados por el Estado y de sus resultados, en el campo social, y con poder para hacer sentir sus observaciones y recomendaciones. Esta importante tarea se concentraría en evaluar resultados y contrastarlos con los objetivos previstos en las leyes y en las directrices de las máximas autoridades de los entes autónomos y el Poder Ejecutivo, y no en meros controles de tipo fiscal o presupuestario.

- El financiamiento que el Estado decida cubrir, deberá basarse en la determinación de cantidades (y calidades) de los servicios a proporcionar, que el Estado previamente ha decidido financiar, más que en simples partidas presupuestarias. Este criterio es muy importante, porque de seguirse, la cantidad y la clase del servicio se determinan anticipadamente, en vez de ser resultado o consecuencia del monto de la partida presupuestada y, además, se identifica el servicio que se desea llegue a los usuarios preestablecidos, independientemente de quien produce o presta el servicio. De esta manera se facilita la prestación de los servicios por productores particulares. Se facilita introducir la competencia en la provisión de servicios, mejorar el control de la calidad de ellos y otorgar servicios más acordes con las necesidades especificas de los que serán sus perceptores.

- Cuando se quiera otorgar subsidios, la decisión política correspondiente deberá efectuarse mediante mecanismos directos y transparentes, para que se pueda determinar el monto del subsidio.[40] Además, los subsidios otorgados de-

40. Esto es necesario para que el país tenga conciencia de cuanto le cuesta el programa subsidiado y para evitar que la Asamblea Legislativa otorgue verdaderos cheques en blanco, como ocurrió en el pasado con los subsidios a los productores de granos. En este caso las autoridades económicas se percataron tardíamente de la magnitud de subsidio y de los perjuicios para la economía nacional derivados del tipo de la forma de su financiamiento.

berán entregarse mediante mecanismos o modalidades que no produzcan distorsiones o que produzcan las menores distorsiones posibles en la asignación de recursos.[41]

- Independientemente de la modalidad específica del financiamiento del servicio, este deberá ser explícito y preciso, para que la sociedad sepa cuánto le cuesta y, si fuera posible, cuál su incidencia.

- En los programas universales, y en particular en aquellos que resultan regresivos, debe buscarse el cofinanciamiento de los grupos beneficiados de mayores ingresos, no solo para convertir en progresivos programas regresivos, sino también para liberar recursos que serían reasignados a otros programas que pueden ser de mayor beneficio social.

- El personal técnico más calificado debe seleccionarse por su competencia y no por influencias políticas o padrinazgos y debe garantizarse su permanencia más allá de los cambios de gobierno, para aprovechar su experiencia. Pero, asimismo, el desempeño de este personal deberá evaluarse regularmente. Además, debe establecerse una política de empleo y salarios en el sector público que evite las discriminaciones salariales indebidas dentro del sector y entre este y el sector privado. Las mejoras salariales deberán estar menos ligadas a aumentos automáticos, como aquellos otorgados por años de servicio y, en su lugar, deberán servir para estimular y premiar a los mejores funcionarios.

41. Por ejemplo, si se subsidia la vivienda para determinados grupos, el monto del subsidio deberá ser suficiente para que el beneficiado pueda pagar la tasa de interés de mercado. De esta manera no se distorsionan los precios y, además, se podrá saber cuanto es efectivamente el costo del subsidio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Academia de Centroamérica (1997), *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996,* San José, Costa Rica.

Banco Mundial (1995), *El mundo del trabajo en una economía integrada, Informe sobre el desarrollo mundial* 1995, Washington D. C.: Oxford University Press.

Barahona, Manuel (1997), "El desarrollo social", en Juan Rafael Quesada, editor, San José: EDISA, S. A.

Bourguignon, Francois (1986), "Income Distribution and External Trade: The Case of Costa Rica", Trabajo inédito para la OECD.

Bruno, Michael y Boris Pleskovic, editores (1995), *Annual World Bank Conference on Development Eonomics 1995,* Washington D. C.: World Bank.

Bulmer-Thomas, Victor, editor (1997), *The Economic Model in Latin America and Its Impact on Income Distribution and Poverty,* New York, St. Marti's Press, INC.

CEPAL, PNUD Y ONU (1980), *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina,* Santiago de Chile.

CEPAL (1994), *Panorama social de América Latina,* Santiago de Chile.

———. (1997), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe,* edición 1996, Santiago de Chile.

Céspedes, Víctor Hugo (1971), *Costa Rica: La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos,* San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez (1989), *La evolución de la pobreza en Costa Rica,* San José: Academia de Centroamérica.

———. (1994), *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica,* San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Céspedes, Víctor Hugo, Claudio Gónzalez y Ronulfo Jiménez (1990), *Costa Rica: Frente a la crisis. Políticas y resultados,* San José, Academia de Centroamérica.

Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996), "A New Data Set Measuring Income Inequality", The World Bank Economic Review, Vol. 10.

Departamento de Investigaciones (1958), *Estudio del sector externo de la ecnomía costarricense*, San José, Universidad de Costa Rica.

Fields, Gary (1980), *Poverty, Inequality and Development*, New York: Cambridge University Press.

———. (1988), "The Trade Strategies and the Poor: Adjusting to new realities", en Elliot Berg, compilador, Policy Reform & Equity, California: ICS Press.

———. (1995), "Income Distribution in Developing Economies: Conceptual, Data, and Policy Issues in Broad-Based Growth", en M. G. Quibria, editor, Critical Issues in Asian Development, New York: Oxford University Press.

Franco, Rolando (1997), "Los grandes paradigmas de la política social en América Latina", San José: Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social.

Garnier, Leonardo (1991), "Gasto público y desarrollo social en Costa Rica", *Cuadernos de Política Económica n.° 2*, Universidad Nacional, Heredia.

Garnier, Leonardo y Roberto Hidalgo (1991), "El Estado necesario y la política de desarrollo", en Leonardo Garnier, *et. al.* editores, *Costa Rica entre la ilusión y la esperanza*, San José: Ediciones Guayacán.

González, Claudio y Víctor Hugo Céspedes (1993), "Costa Rica, The Political Economy of Poverty, Equity", and Growth, en Simon Rottemberg, editor, Costa Rica and Uruguay, Comparative Study, Oxford University Press.

Gónzalez-Vega, Claudio (1984), *Temor al ajuste: Los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70*, San José: Academia de Centroamérica.

Instituto Interamericano de Estadística (1959), *La estructura demográfica de las naciones latinoamericanas*, Washington D. C.: IASI.

Lal, Deepak y H. Myint, editores (1996), *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. A Comparative Study*, Inglaterra, Clarendon Press.

Londoño, Juan Luis (1996), *Poverty, Inequality, and Human Capital Deveplopment in Latin America 1950-2025*, Washington D. C.: World Bank.

MIDEPLAN (1996), *Panorama social 1995. Balance anual, social, económico y ambiental*, San José, Costa Rica.

Oficina Internacional del Trabajo (1992), *Estabilización, ajuste estructural y políticas sociales en Costa Rica: El papel de los programas compensatorios*, Guinebra: OIT.

———. (1997), Panorama laboral '97, OIT Informa 4, Guinebra: Visual Service.

PREALC (1985), *Acumulación, empleo y crisis*, Santiago: PREALC.

Psacharopoulos, G. (1993), editor, *Poverty and Income Distribution in Latin America. The History of the 1980's*. Washington D. C.: World Bank.

Quibria, M. G., editor (1995), *Critical Issues in Asian Development. Theories, Experiences and Policies*, New York: Oxford University Press.

Rosero, Luis (1984), "Las políticas socio-económicas y su efecto en el descenso de la mortalidad costarricense", en Asociación Demográfica Costarricense, editor, Mortalidad y fecundidad en Costa Rica, San José: Asociación Demográfica Costarricense.

Ross, John A. *et. al.* (1988), *Family Planning and Child Survival in 100 Developing Countries*, New York: Centerr for Population and Faamily Health.

Schinke, Rolf (1997), "Poverty and Growth: The Costarican Example", *Documentos de Trabajo 71*, Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas, Georg-August-Universität Göttingen.

Selligson, Mitchell A., Juliana Martínez y Juan Diego Trejos (1996), *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*, San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

Trejos, Juan Diego (1993), "Sistemas de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma en Costa Rica", *Serie Documentos de Trabajo 153*, Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Trejos, Juan Diego, *et. al.* (1995), *La lucha contra la pobreza en Costa Rica: Instituciones, recursos y programas*, San José: Instituto de Investigaciones Económicas.

Tullock, Gordon (1997), *Economics of Income Distribution*, Boston: Kluwer Academic Publishers.

World Bank (1990), "Costa Rica Public Sector Social Spending", Report n.° 8519-CR., October 23, 1990.

Comentarios

Miguel Gutiérrez Saxe

Muy agradecido con la Academia y con don Víctor Hugo, por la invitación a comentar esta ponencia. Complacido también por el gusto de leer y analizar algunos textos, tanto de don Víctor Hugo, como de otros participantes en este seminario, en particular los del profesor Stiglitz.

Valoración general del documento

Don Víctor Hugo nos presenta un análisis riguroso que abunda en las precisiones, además lo hace en su materia. El ha sido pionero en los estudios de pobreza y distribución del ingreso en Costa Rica, tema que ha manejado por mucho tiempo acumulando un merecido prestigio.

En cuanto al contenido del documento, este nos presenta una conceptualización de factores del desarrollo social y una síntesis de su evaluación en el largo plazo. Ofrece también premisas sobre la asignación de recursos a las políticas sociales y sobre aspectos demográficos que resultan muy pertinentes, y establece un conjunto de recomendaciones y principios de las políticas.

En general la valoración del documento puede ser la siguiente:

Presenta un conjunto importante y válido de conclusiones sobre la experiencia histórica costarricense en materia social, privilegia la argumentación histórica y, para construir su propuesta, reconoce la interdependencia de lo social, lo político y lo económico, enfatizando el impacto del crecimiento sobre las condiciones sociales.

Don Víctor Hugo ofrece una valoración histórica positiva de las políticas sociales en Costa Rica, si bien apunta su insostenibilidad al menos en la década de los 80. No podía esperarse menos en un país que fue descrito en los años 40 como de gente descalza y sin dientes, y que puede ufanarse de haber superado en mucho esa situación. Algunas cifras ayudan a ilustrar el punto. A principios de siglo la esperanza de vida del costarricense era de 35 años, hoy es de 76. En 1940 el 27 por ciento de la población era analfabeta, hoy es el 7 por ciento, en 1950 la cobertura de la seguridad social era del 8 por ciento, hoy se encuentra por encima del 90 por ciento. Costa Rica es un país que se ha transformado positiva y profundamente. Conviene recordar, sin embargo, que a principios de siglo la cobertura de bosques era del 80 por ciento, hoy si acaso llega al 20 por ciento.

Ahora bien, quisiera señalar tres limitaciones del documento: El documento de don Víctor no enfatiza las condiciones sociales como factor de crecimiento económico. No analiza las características de las actividades productivas más dinámicas ni las condiciones sociales que genera. Los principios básicos que deben orientar las soluciones, así denominadas por él en el documento, no se desprenden del análisis, al menos en su detalle (por supuesto no podemos esperar otra cosa, pues se invocan principios y no conclusiones).

Quisiera detenerme en señalar algunas observaciones generales sobre estos principios. Los principios invocados por Don Víctor Hugo han sido criticados fuertemente por una práctica de política sociales. Citaré apenas algunos ejemplos:

- La educación superior en Africa Sub-sahariana presenta una situación caótica o catastrófica. Se trata de una educación que depende, en lo fundamental, de expertos internacionales. La conclusión obtenida, en este caso, es la siguiente: se simplificó demasiado y se utilizaron los resultados de un análisis costo-beneficio más allá de lo que razonablemente es recomendable.

- Otro asunto que es necesario plantearse se relaciona a las dimensiones de nuestro país. El gasto público del Gobierno Central en Costa Rica es semejante al que tiene la Universidad Estatal de Ohio (aproximadamente 1500 millones de dólares) para atender a 60 000 estudiantes. Nótese también que nuestro país tiene 825 empresas privadas con más de 100 trabajadores. El nuestro es un país con 27 mil patrones que contratan a menos de el 11 por ciento de los trabajadores en empresas de menos de 10 empleados. Se trata de una economía pequeña, además organizada en pequeña escala. Quizá convendría pensar en ciertas funciones del Estado, como localizar recursos e inversiones internacionales, y no partir de una crítica general del Estado.

- Por otra parte, la focalización no es un principio, sino una herramienta, que se puede utilizar en esquemas universales. Así por ejemplo, la Caja Costarricense del Seguro Social posee un esquema focalizado en el régimen no contribuyente. Otro asunto, la salud cobrada como acto médico resulta cara, en Estados Unidos el per cápita de gasto es casi de 3 mil dólares; Costa Rica tiene un per cápita de alrededor de 300 y tantos dólares, y sin embargo los índices de salud no son tan distintos.

Finalmente, dentro de estas observaciones generales, el análisis que nos presenta Don Víctor Hugo, reduce el análisis político a las políticas públicas y en esto quiero concentrarme.

Diferencias sobre el origen de la crisis de los ochentas y la sostenibilidad del gasto social en Costa Rica

De paso, simplemente de paso, deseo plantear las siguientes observaciones puntuales:

- La crisis de 1981-1982 no se originó en un problema exclusivo o fundamentalmente asociado al gasto público excesivo, ni de déficit fiscal. Algunas cosas que estuvieron presentes en el desencadenamiento de la crisis fueron: deterio-

ro de los términos de intercambio, incremento de los precios del petróleo, la inflación en los Estados Unidos, el deterioro del gobierno, errores y vacilaciones en la política económica, la moratoria de deuda externa y las sanciones consiguientes. Estos importantes asuntos no son mencionados en el trabajo que comento.

- Además, el documento de don Víctor no menciona la ruptura del Mercado Común Centroamericano, vinculada a un conflicto regional, que casi nos arrastra a la guerra. El papel de los flujos internacionales en los años siguientes tampoco se menciona y eso era un millón de dólares diarios. Todos estos elementos se refieren a los temas de la sostenibilidad e insostenibilidad. Por cierto que la reducción del flujo de divisas por concepto de la ruptura del Mercado Común Centroamericano es el equivalente a lo que ingresó por concepto de ayudas, durante los años inmediato posteriores a la crisis de principios de los años ochentas.

Nótese que estas apreciaciones conducen a una conclusión opuesta a la ofrecida por Don Víctor Hugo sobre la sostenibilidad del gasto social en Costa Rica.

Algunas premisas adicionales pueden variar el análisis y las conclusiones

La reducción de lo político al tratamiento de las políticas públicas genera limitaciones al análisis. De hecho es indispensable ampliar las consideraciones políticas para poder sugerir soluciones o establecer recomendaciones sobre políticas públicas. Ciertamente una consideración amplia de aspectos políticos puede variar el análisis y las conclusiones en materia de política social.

A continuación me referiré, en lo fundamental, a las condiciones políticas actuales, a las diferentes formas de administrar en condiciones de crisis, estancamiento o auge y, además, señalaré algunas recomendaciones de políticas prioritarias y haré una advertencia final.

Condiciones políticas actuales: nueva conducción... y no en cualquier momento

En estos momentos existe una nueva conducción, cierta reactivación económica en despliegue; hay promesas muy positivas en lo que es crecimiento económico, pero la situación es frágil. En ese sentido me parece muy inteligente la transición que se está dando, la transición política tal como está planeada: generar la menor discontinuidad y no estimular la apreciación de ruptura o crisis.

Pero hoy es indispensable generar cambios profundos en la organización económica, política y social. Hay necesidad de reformar: las políticas económicas están inconclusas y no tienen un acuerdo general que las sustente, y las políticas sociales no tienen ni siquiera identificación, muchos menos existe acuerdo sobre su contenido y orientación.

La agenda de la clase política y la de la población están tremendamente distanciadas, hay un gran desencanto político en Costa Rica. Para muestra un botón: El resultado electoral induce a pensar que se produjo un empate virtual, que la clase política perdió y fue sancionada por el alto nivel de abstención y que, además, el triunfador movilizó por reacción a sus adversarios. Definitivamente estas no son las condiciones políticas para pensar en desentrabar las reformas sobre la base de un acuerdo político de partidos.

Preparar las condiciones para el auge

Ahora bien, el auge económico tendría que ser convocado y facilitado. No solo existe un conjunto amplio de indicadores que señalarían su posibilidad, sino que se comienza a ver en el horizonte. Ciertamente es muy distinto administrar una situación estancada o en crisis, a conducir en tiempos de auge. Quizá conviene señalar que, en cualquier caso, si pretendemos el desarrollo en el largo plazo, es necesario afirmar las premisas del desarrollo humano.

En cuanto al crecimiento económico considérense dos alternativas. Una alternativa sería desarrollarnos según el esquema del enclave bananero y la otra desarrollarnos con una inserción encadenada, como es el caso de la producción del café. El esquema del enclave bananero genera fuerzas sociales que pueden polarizarse, origina agotamiento y depresión. En cambio una inserción encadenada permea el entorno, sustenta la estabilidad y se constituye en una estrategia de inclusión social. El auge podría aprovecharse con inversión en capacidad de empresas y personas o no. Si analizamos la evolución general del producto total, no del producto per cápita, en los casos de Honduras y Costa Rica, esto puede ayudarnos a ejemplificar lo que es un crecimiento basado en un enclave y un crecimiento que en alguna forma permea al conjunto de la sociedad. La sociedad hondureña tuvo un nivel de producto superior al costarricense hasta 1950. La historia posterior resultó muy distinta, tanto que actualmente el producto costarricense es el doble del hondureño.

Para profundizar el auge económico hay posibilidades: Sentarse a esperar a que el progreso económico se exprese en progreso social o apoyar el crecimiento económico con medidas que desarrollen las capacidades de las empresas o las personas, favorecer la estabilidad social, jurídica y política por la vía democrática.

¿Más reforma y menos democracia?

Durante algún tiempo se pensó que entre más reforma era necesario menos democracia. Hoy, en cambio, se abandona eso, se abandona la tentación de "aplicar el castigo rápido y por una sola vez", como decía Maquiavelo, o la tentación de "afirmar que lo peor podría darse si no se hace caso", como también decía Maquiavelo.

Tengo la impresión de que la alternativa que gana terreno es distinta. Más reforma económica, más mercado y crecimiento. Esto es posible porque se ha acumulado conclusiones sobre los factores componentes de desarrollo: la libertad, el consumo, el mercado, la distribución, el combate a la pobreza, las oportunidades,

la regulación, los límites del crecimiento o la estabilidad, la paz (El Salvador tiene hoy el mismo nivel de producción que tenía en 1976; Nicaragua el mismo nivel de producción que tenía en 1967), el Estado y la acción descentralizada, la gobernabilidad democrática, la importancia de las instituciones. Estos elementos resultan complementarios y no antagónicos como se supuso por mucho tiempo. También hemos aprendido algunas cosas, y esto es como un llamado ético al Banco Mundial: lo que el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional definen como real es inexorablemente real en sus consecuencias, al menos cuando sancionan.

Más democracia, más bienestar y más reformas

Para el país la opción es más democracia, más bienestar, más reformas, y esto resulta bastante realizable. La población tenderá a elevar sus niveles de participación si encuentra el bienestar, satisfacción, felicidad, como es propio de una democracia. Un eje de reformas de los sectores sociales de cara a la población podría ser el elemento central que caracterice un nuevo esfuerzo nacional bajo condiciones de auge. Un progreso social duradero como base de las reformas económicas.

A continuación menciono algunos asuntos para contribuir a que el pueblo sea más feliz, quizá elementos para lograr desentrabar aspectos centrales del desarrollo nacional:

- Infraestructura: Quizá sea necesario recordar que un país sí puede tener una red vial adecuada, puertos y aeropuertos decentes.

- Manejo de la Deuda Interna: La deuda interna es lo más importante a fin de lograr una reforma en el sector financiero; mientras tengamos un Estado que pesa más del 90 por ciento en la Bolsa Nacional de Valores, ¿qué clase de reforma financiera vamos a lograr?

- Reforma tributaria: ¿Por qué no recuperar el rezago que tiene el país en materia de tributos simplemente en correspondencia con el nivel del PIB? ¿Por qué no fortalecer el impuesto sobre la renta? ¿Por qué no mejorar su recaudación?

- Reforma de la salud y la educación: Se trata de llevar adelante reformas que lleven a una educación para el trabajo. Esto es un eje central de cualquier concertación, porque es ahí dónde se juntan los intereses económicos y las capacidades sociales que pueden desarrollar esta sociedad.

- Reformas económicas.

Termino con una advertencia: la globalización hace indispensable la generación de respuestas activas de los gobiernos y sociedades (sobre todo en un país con un gobierno que es el equivalente, en términos de gasto, a una universidad norteamericana mediana). Es indispensable elaborar estas respuestas en los procesos de negociación de los países y en las estrategias nacionales y de bloques de países, o en la localización de inversiones.

Más allá de la compensación, la generación de capacidades y oportunidades es la clave.

Comentarios

BERNAL JIMÉNEZ CHAVARRÍA

Lograr que la sociedad costarricense crezca a una tasa razonablemente buena en comparación con el crecimiento de otros países no debe ser una cuestión tan difícil, porque las políticas aplicadas en el pasado, a pesar de que pudieron ser mejores, generaron un resultado satisfactorio a nivel de comparabilidad internacional. De esto se deduce que el terreno debe ser fértil. Mis comentarios más puntuales son los siguientes.

En muchos de los casos, en los niveles más altos del Gobierno, no hay o no ha existido una dirección clara en cuanto al rumbo que debe seguirse. Espero que con la elección del nuevo Presidente eso no pase, pero lo cierto es que se trata de un problema más o menos constante. En efecto, la forma de tomar las decisiones es muy complicada y estimo que una dirección clara de parte de una persona a nivel alto puede favorecer muchísimo el que se ejecuten mejores políticas, en comparación con las que hemos visto en el pasado reciente. Las políticas que se han implantado han sido sumamente lentas.

En cuanto a la financiación del Estado estimo que hay consenso en el sentido de que el financiamiento pudo ser de otra manera, estamos ahora con un problema de deuda interna. Más o menos serias han sido las políticas que van y vienen en relación a los aranceles. Si ustedes recuerdan hemos tenido disminuciones y hemos tenido aumentos generalizados de aranceles en períodos relativamente cortos, hemos tenido inacción en áreas completas durante muchos años; por ejemplo, no ha existido ningún cambio en los sistemas de incentivos dentro del gobierno, lo cual fue

mencionado por el profesor Stiglitz en su disertación. La ausencia de voluntad política se ha traducido en medidas –que continúan– de carácter regresivo e ineficiente.

Pasando a otro asunto, cabe formularse la siguiente pregunta: ¿qué tanto vamos a oligopolizar o monopolizar un mercado? El grado en que lo hagamos influye sobre la organización industrial y, sin embargo, nadie se hace ésta pregunta y mucho se contesta a la hora de diseñar y ejecutar las políticas. La consecuencia no se ha hecho esperar: se ha creado una monopolización de los mercados internos, han existido regímenes de exoneración y de incentivos ineficientes y regresivos. El sistema de construir hoteles con los impuestos de la renta, por ejemplo, permitió que se edificaran una gran cantidad de ellos con el monto que se debía pagar directamente del impuesto de la renta, es decir, esas construcciones corrieron por cuenta del gobierno.

Sin embargo, a pesar de todas estas cosas, la economía ha crecido; y si la comparamos con otros países la situación ha sido satisfactoria. La conclusión que se obtiene de lo anterior es la siguiente: la economía costarricense es agradecida, en ella es relativamente fácil lograr un nivel muy satisfactorio de crecimiento. Lo anterior se origina, quizás, en algunas de las razones históricas que don Víctor comenta en su ponencia, por ejemplo, en Costa Rica se empezó muy temprano el proceso educativo y se tomaron algunas otras medidas sanas y constructivas que ahora nos ayudan cuando sembramos en este terreno.

Existe, por otro lado, una relación interesante y estable entre un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso, algo que no se da en muchos países. ¿Cómo mantenernos en ésta tendencia sin que el gobierno desarrolle ciertas industrias? Uno podría defender con alguna razonabilidad que la industria del turismo distribuye mejor el ingreso que la industria de los semiconductores. El Valle de Silicón no es conocido precisamente porque la distribución del ingreso sea muy buena, hay crecimiento pero este no se traduce en mejoras significativas de la distribución. Es posible que la sociedad costarricense no desee que tal cosa ocurra.

La relación apuntada es relevante y las personas que están analizando la política deben tratar de mejorar el crecimiento al tiempo que mejoran la equidad. Al menos el vínculo histórico entre crecimiento y equidad permite trabajar como hipótesis temporal en las condiciones de gasto social que tenemos, sobre la base de una posible y deseable correlación entre crecimiento económico y equidad social.

En cuanto a las políticas de salud, el esquema básico sobre el cual ha sido montado el sistema nacional de salud, el sistema de la Caja de Seguro Social, se basa en la socialización de los servicios médicos. Así las cosas, una gran parte de la población ha tenido acceso a los servicios de salud. Con el tiempo el sistema se fortaleció, se dieron inversiones importantes tanto en la salud como en la educación del personal médico, para que ese sistema pudiera operar y fuera alimentado por el lado de la oferta. Si el gobierno se encontraba del lado de la demanda, entonces era inteligente invertir en formar más enfermeras, más doctores y más personal médico.

Comparado con el exterior, el costo de los servicios de salud resultó bajo. El hecho de que hubiera más personal para proveer el servicio y el hecho de que lo aisláramos del mercado externo, permitió que se dieran compensaciones a los factores de producción, muy por debajo de lo que había y lo que hay actualmente en los mercados externos, es decir, un médico en Costa Rica no gana en relación con lo que gana en otro país, gana una proporción mucho más baja. Lo que puede ocurrir en el futuro, cuando haya apertura y hagamos hospitales para que la gente venga del exterior a comprar los servicios aquí, es que los servicios se encarezcan y los médicos se trasladen de la Caja a los hospitales privados. Si ese es el caso, enfrentaremos un problema muy serio en cuanto a la calidad y cantidad de los servicios de salud consumidos por los costarricenses, que podrían bajar en proporción con los ofrecidos hasta el momento. Esto es necesario estudiarlo, porque sobre la CCSS, como vimos anteriormente, existirá en los años venideros presiones muy fuertes por el lado de las pensiones, debido a las razones demográficas explicadas en su oportunidad.

Relacionado con lo dicho se prevé un envejecimiento de la población, de modo que la demanda por servicios de salud tenderá a crecer. En definitiva pueden esperarse problemas en diversos frentes. La existencia de los denominados "biombos" y la inclinación a privatizar la venta del servicio, en vez de tener el sistema socializado anterior, ejemplifican la presión del precio externo que en estos momentos es mucho más alto que el costo con que está produciendo la Caja.

Finalmente, en la ponencia de don Víctor Hugo, es claro que el crecimiento económico fue bastante favorable cuando no existía crisis. A partir de la crisis de los 80 hubo una gran disminución en el bienestar y en la equidad. Una de las causas más importantes de lo anterior es la debilidad de las instituciones que tenemos asociadas con la provisión de los servicios de moneda; en otras palabras, el Banco Central es una institución que en aquel momento fue débil, el Gobierno obligó a imprimir más dinero del que era recomendable en ese instante, causó una crisis la cual pagamos todos los costarricenses y, de manera sesgada, los sectores sociales más bajos. ¿Cuál es la propuesta en relación a este asunto? Adoptar un sistema monetario o una moneda de otro país, adoptar el dólar u otro sistema para que en el futuro, si volvemos a tener una circunstancia de crisis, no reiteremos los mismos errores.

La moneda es un bien público y sería más sencillo si utilizamos un bien público existente en otros países desarrollados, que funciona mejor, que tiene un índice de inflación más bajo que el nuestro y que por lo tanto, sería más beneficioso para las clases económicamente deprimidas, tendríamos mucho menos problemas en términos de los flujos de capital de corto plazo, porque eso no nos afectaría y el único costo sería la ausencia de una política monetaria. Ahora bien, de todos modos el país no cuenta con una política monetaria. Existe, sin embargo, un problema político asociado a la venta de la idea. Como economista no encuentro razones para no defender la política sugerida, que es muy simple y quizás muy favorable para los costarricenses.

Discusión general

RODOLFO GUARDIÁN • VÍCTOR HUGO CÉSPEDES •
CARLOS MONGE • MIGUEL GUTIÉRREZ

Rodolfo Guardián:

A partir de 1948 en Costa Rica se optó por un sistema paternalista, socialista. Mientras el país continuaba en ese esquema, varias sociedades del Sudeste de Asia y otras partes, adoptaron un camino completamente diferente. ¿Qué hubiese pasado si en Costa Rica se adopta una política como la de Hong Kong o Singapur? ¿Cuál sería la situación actual? Realizar ésta comparación es relevante, porque resulta que políticas sugeridas ahora se adoptaron hace 40 años en muchos de esos países. Ciertamente la cuestión social mejoró, pero estimo que aún en el marco de un sistema no paternalista, en la sociedad costarricense hubiese existido una política social exitosa. Las políticas enunciadas aquí como necesarias, se pusieron en práctica en otros países con resultados sorprendentes. En 1960, comparado con el de Costa Rica, el ingreso per cápita en Singapur era más o menos igual al nuestro. Hoy en día, mientras el ingreso por habitante en Costa Rica oscila entre 1800 y 2000 dólares, en Singapur se sitúa entre 24 y 25 mil dólares por habitante. ¿Cuál hubiese sido la historia de Costa Rica si el modelo adoptado no tuviera los rasgos paternalistas y socializantes que lo han definido hasta el día de hoy?

Víctor Hugo Céspedes:

A pesar de las diferencias, se considera que los niveles de desarrollo de América Latina, en términos generales, no son sustancialmente dispares con los de Costa Rica, esto justifica la conveniencia de un análisis comparativo. ¿Porqué no se realizó un análisis de ese tipo con países que han tenido éxitos extraordinarios como los del este asiático? Debido a que en ese caso las comparaciones, si bien son muy deseadas por los investigadores y los economistas, encuentran multitud de problemas técnicos, problemas difíciles de resolver dadas las distintas condiciones políticas, económicos y culturales en que se desenvuelven los países. Las políticas económicas sostenidas en ciertas experiencias –como las del este asiático– estaban claramente definidas, por el contrario, las políticas en América Latina y en Costa Rica se encontraban sujetas a vaivenes, algunas veces grandes. La pregunta es muy interesante pero imposible de contestar en una forma relativamente razonable.

Carlos Monge:

Hemos hablado de reformas estructurales, de incentivar y de mejorar los mercados, de políticas macroeconómicas y de políticas fiscales. Y ahora, gracias a la exposición de don Víctor, se llega a la conclusión de que las condiciones y estándares de vida de nuestro pueblo tienen un fin. Pero la efectividad de que hablaba don Víctor no existe; lo que Thelmo Vargas nos dijo sobre la composición del gasto no permite eso. Los programas presupuestarios, la composición de los presupuestos de las instituciones públicas centrales y descentralizadas, sirven sólo para gastar y no para obtener resultados. ¿Cómo lograr éxitos en la calidad y en la cantidad de los servicios a nuestro pueblo, con una

política económica y una política fiscal como la referida en las ponencias anteriores?

Si nuestro Congreso y nuestra ley establece el presupuesto como lo hace y nuestra Contraloría sólo controla partidas presupuestarias y no resultados. Don Víctor, ¿esa efectividad que usted busca, ese control, esa cantidad y calidad, hacia nuestro pueblo, está sustentada en la exposición anterior?

Víctor Hugo Céspedes:

Entiendo por éxito de la política social la calidad y el tipo de servicios que efectivamente llega a manos de los costarricenses, por lo tanto, está ligado a la política económica y a la política de gasto público en particular. Tanto las exposiciones de la mañana como las de hoy en la tarde, y la mía en particular, dan pie para insistir en la relación inseparable que existe entre el éxito de la política económica y la posibilidad de llevar a cabo un gasto social que efectivamente beneficie a la sociedad. A su vez, el éxito de la política económica depende de una serie de políticas particulares, entre ellas, la política impositiva y la política del gasto.

En cuanto a la relación de los frutos de esa política social con la parte económica, el exceso de gasto social contribuyó al desequilibrio económico de los años 80. No fue, por supuesto, el único factor. Se han realizado muchos estudios de otros factores económicos no relacionados con el gasto social que han contribuido con los desequilibrios; por eso ni siquiera los he mencionado. En todo caso, el desequilibrio en el gasto social origina que ese gasto no pueda sostenerse en el tiempo y, al final de cuentas, los frutos que se esperan obtener no se obtienen.

Relacionado con este tema debe indicarse que si bien se recuperó el gasto per cápita social, no es claro si es-

to merece una valoración positiva o hay que analizarlo con cierta preocupación. Se puede afirmar que tal recuperación merece el aplauso, pero preguntémonos, ¿será posible soportar ese gasto en los años futuros? La pregunta es pertinente puesto que existen indicios de que se están creando las bases que permitirían una expansión muy acentuada del gasto social. En caso de que lo anterior ocurra sin un soporte económico adecuado, se estaría generando, de nuevo, una condición de desequilibrio.

Las opciones no son muchas. Es evidente que las condiciones actuales de ingreso, sociales y de desarrollo en Costa Rica, no son las mismas condiciones existentes hace 40 años. Hoy son mejores. Pero si el gasto público y, en particular, el gasto social se incrementan, la economía debe fortalecerse para soportar ese incremento. Si se mantienen los gastos en los renglones y en los tipos de inversiones en servicios actuales existentes, se pone en peligro la cantidad y calidad del área social. ¿Vamos a seguir manteniendo los sistemas de seguridad ciudadana, los sistemas carcelarios, los sistemas judiciales, en la forma en que los tenemos? No es posible. Se habla de pobreza, pero no del sistema carcelario, cargado de hacinamiento y con una alimentación que atenta contra los derechos humanos. Al enfrentar estas otras necesidades urgentes, conviene, por un lado, aumentar la carga tributaria y, por el otro, reasignar el gasto.

Doña Rebeca dijo –y comparto su criterio–, que: "las políticas universales no deben excluir a la clase media". En la ponencia principal planteó: "la necesidad de que pongamos a las clases de ingresos medios y altos a cooparticipar en el financiamiento de algunos servicios sociales para evitar la regresividad que ahora tienen algunos de los gastos sociales y para poder lograr que se disponga de más recursos a otras necesida-

des importantísimas que la sociedad está descuidando, atendiendo en una forma insuficiente".

Miguel Gutiérrez:

¿Cómo hacer sostenible una reforma social ? ¿Cómo hacer sostenible más democracia, más bienestar, más reformas? En Costa Rica no existe ejército. En El Salvador el ejército consume o consumía cerca del 30 por ciento del gasto del gobierno central. No tenemos ejército, pero tenemos una Deuda Interna igualmente expoliadora. ¿Qué puede plantearse? Hace falta incrementar los ingresos del Estado, hace falta racionalizar el gasto y reducirlo racionalizando la deuda interna. La reingeniería financiera fue sugerida con mucha insistencia. y está dando muchos frutos, pero en aquel momento pudo haber sido mucho más efectiva.

En todo caso, medidas como reducir el gasto e incrementar los ingresos, deben ser complementadas con una medida central, a saber: la reforma de los sectores sociales. ¿Cómo ve un costarricense su Estado? Tal y como lo revelan algunas encuestas y trabajos especializados, en lo fundamental lo ve como servicios de salud y educación. Pero resulta que el costarricense no confía en la clase política y observa una serie de problemas en los servicios que suministra el Estado, sobre todo en educación y salud. ¿Por qué no hacer una reforma del Estado que signifique una mejora sustancial en los servicios que ofrece? Una reforma que implique mayor productividad y mejores ciudadanos, combinando elementos privados y públicos.

Hasta donde conozco, en Costa Rica se dio una reforma importante en el sector vivienda. Ahí se procedió a privatizar una gran cantidad de aspectos, nunca se mencionó el término privatización, pero se desplazó el énfasis de un Estado constructor hacia los intermediarios

privados. La contrareforma vino después, y hoy tenemos otra vez un Estado metido en lo que es la producción de viviendas. ¿Por qué no intentar una reforma del Estado de cara a la población, que genere servicios de mayor calidad, y abandonamos la idea de una reforma del Estado que provoca desempleo en cada familia costarricense? ¿Cuál familia costarricense no tiene un empleado público? De este modo se pueden acercar las agendas de los políticos y de la población.

SESIÓN 5

APERTURA COMERCIAL E INVERSIÓN EXTRANJERA

RICARDO MONGE Y JULIO ROSALES

COMENTARIOS

Samuel Guzowski / Anabel González

APERTURA COMERCIAL E INVERSIÓN EXTRANJERA

RICARDO MONGE Y JULIO ROSALES*

1. GANANCIAS DE LA REFORMA COMERCIAL EN COSTA RICA

Generalmente se reconoce que para una economía pequeña como la costarricense, la integración a los mercados internacionales es fundamental para su crecimiento económico; pero al mismo tiempo, se argumenta que para lograr esto, es indispensable eliminar un conjunto complejo de distorsiones asociadas al proteccionismo heredado del modelo de sustitución de importaciones.[1] Consecuentemente, desde los inicios de la década de los años ochenta, el país adopta un conjunto de medidas de liberalización comercial en procura de revertir los efectos negativos del proteccionismo: reducción en el poder de compra de los consumidores, fuertes distorsiones en la asignación de los recursos, desestímulo a la innovación y la transferencia tecnológica, falta de integración de la industria en términos de encadenamientos intersectoriales y generación de economías de escala, alta dependencia de la importación de insumos y bienes de capital extranjeros, sesgos antiexportadores y un elevado endeudamiento externo.

* Economistas del Programa para el Mejoramiento del Clima de Inversión de CINDE

1. Cabe señalar que seis de los diez países más competitivos del mundo, según el Reporte Mundial de Competitividad de las Naciones (World Economic Forum, 1997), corresponden a economías pequeñas como la costarricense, pero que a diferencia de ésta, se caracterizan por sus políticas consistentes con una constante integración al mercado mundial.

Aunque las políticas de apertura comercial que se han implementado hasta la fecha no han eliminado las distorsiones asociadas con el modelo de sustitución de importaciones, sí han permitido simplificar y reducir los altos niveles de protección heredados de éste y; sobre todo, han mostrado los beneficios de una mayor integración a los mercados internacionales, para la economía costarricense.

La simplificación y reducción que se ha hecho del proteccionismo –la reforma comercial emprendida a mediados de los años ochenta– ha permitido disminuir de manera significativa los sesgos antiexportadores. De hecho, la eliminación de políticas proteccionistas y el mejoramiento del entorno nacional, constituyen las más eficientes y efectivas formas de estimular el desarrollo de la oferta exportable del país.

En la actualidad se cuenta con una notable diversificación del sector exportador y las exportaciones no tradicionales se han convertido en uno de los principales motores del crecimiento de la economía costarricense. No obstante, se reconoce que aún falta mucho por hacer, especialmente, en la creación de un entorno nacional consistente con la integración a los mercados internacionales.[2]

Otro beneficio que ha obtenido el país de la aplicación de menores restricciones contra las importaciones, resulta en la eliminación de actividades directamente no productivas (DUP en inglés) relacionadas con el proteccionismo. La desgravación arancelaria trae consigo importantes beneficios en términos de la reducción de costos asociados a actividades buscadoras de tarifas e ingresos arancelarios.[3] Según Bhagwati (1991), estas actividades generan ineficiencia en la economía ya que emplean recursos

2. La siguiente sección amplía este punto.

3. Estas actividades se refieren al cabildeo que busca la imposición de tarifas, el mantenimiento del status quo, la canalización de los ingresos arancelarios del Gobierno hacia un interés particular, la creación de un monopolio artificial que genere rentas,etc.

productivos –en especial trabajo– para producir rentas pero no producción de bienes o servicios.

En relación a este punto, debe tenerse presente que, debido al otorgamiento de incentivos directos a las exportaciones no tradicionales (subsidios sobre el valor FOB), durante el período de apertura económica, podría haberse dado el caso de algunas pérdidas de bienestar para la economía costarricense, asociadas con la existencia de actividades DUP en el sector exportador (i.e. buscadoras de subsidios). De esta forma, la existencia de actividades DUP afectarían negativamente el bienestar de la población –despilfarro de recursos, que por definición, son escasos.[4]

En un estudio para el caso de Costa Rica, Monge (1995a) estimó que las pérdidas relacionadas con la búsqueda de tarifas e ingresos arancelarios (incluyendo subsidios) pueden haber disminuido el bienestar de los costarricenses hasta en un 19,5 por ciento del PIB entre 1986 y 1992.

Una mayor cantidad y disponibilidad de productos en la economía, así como menores precios y mejor calidad de los bienes y servicios, son beneficios adicionales proporcionados por la apertura comercial.[5] A pesar de este fuerte argumento, el disfrute de estos beneficios por parte del consumidor se ha dado parcialmente en el comercio de bienes y casi inexistente en el de servicios. Por ejemplo, se mantiene un sistema proteccionista bajo el pretexto de la figura de "compras del estado" y la existencia de monopolios estatales en servicios estratégicos para el desarrollo, tales como los seguros, las telecomunicaciones y la generación y distribución de energía eléctrica. De ahí la urgencia de emprender un nuevo proceso de liberalización que conduzca a eliminar las restricciones aún existentes, incrementando así el bienestar del consumidor.

4. Según la literatura económica existe la posibilidad de que ciertas actividades DUP mejoren el bienestar, si partiendo de una situación inicial de distorsión en el comercio de un país se llega a una situación final de comercio sin distorsiones (véase, Bhagwati y Srinivasan, 1983, p. 328).

5. Véase por ejemplo Klenow y Rodríguez (1997) y Rodríguez (1997).

Existen otros beneficios, también asociados con políticas relacionadas al incremento del comercio internacional, los cuales son de carácter dinámico. Aunque en la práctica su estimación resulta un tanto compleja, las existencias de éstos es fundamental para el crecimiento de cualquier economía. Por ejemplo, el mayor acceso a mercados y la mayor competencia que resulta del libre comercio, producen ganancias importantes en términos de transferencia tecnológica, economías de escala, economías del aprendizaje, encadenamientos sectoriales y minimización de costos totales de producción gracias a la mejor utilización de los recursos por unidad producida (eficiencia X).

El comercio internacional de bienes y servicios transfiere técnicas relacionadas al "como hacer las cosas", lo cual conduce a una mayor actividad innovativa y a la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos nacionales. Así, el aprendizaje que resulta de esto, sumado a las economías de escala que surgen con la ampliación de mercados y la especialización, permite elevar la productividad conjunta de los factores de la producción en una economía pequeña. En un reciente estudio, Monge y Lizano (1997) demuestran que la apertura comercial en Costa Rica, si bien no se ha dado con la profundidad que se requiere, ha estimulado la modernización del sector productivo costarricense.

Por último, tal como lo señalan varios estudios realizados recientemente (Céspedes y Jiménez 1995; Morley 1995; Ramírez y Rosales 1996), las reformas que Costa Rica ha realizado tendientes a la liberalización comercial han propiciado un comportamiento dinámico del mercado laboral reduciendo el desempleo, aumentando los salarios reales y disminuyendo el subempleo. Consistentemente, se observa que los efectos de las políticas dirigidas a una mayor integración a los mercados internacionales conducen a la reducción de la pobreza.[6]

6. Por ejemplo, en el estudio realizado por Ramírez y Rosales (1996) se observa que una desgravación hacia un arancel cero conduce a un mayor bienestar en términos de salarios y empleo en las familias rurales y en la mano de obra no calificada.

2. REFORMA COMERCIAL Y ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Hace más de una década que Costa Rica realiza esfuerzos en la implementación de un nuevo modelo de desarrollo basado en la integración del país a los mercados internacionales. Desde mediados de los años ochenta se procuran cambios en esta dirección, específicamente, la promoción de nuevas exportaciones mediante programas de incentivos específicos, la atracción de inversión extranjera directa y la reducción en los niveles proteccionistas en contra de las importaciones –liberalización.

La promoción de exportaciones no tradicionales

Las políticas de "orientación hacia afuera" puestas en marcha en los inicios de la década de los años ochenta, estimularon al empresariado costarricense a incursionar en nuevas actividades de exportación.[7] Estas llevaron a una notable diversificación de las exportaciones, tanto en términos de productos como de mercados. Así, la participación de las exportaciones no tradicionales en el total de las exportaciones pasa de un 38 por ciento en 1986 a un 58 por ciento en 1995; al mismo tiempo, las ventas a terceros mercados de productos no tradicionales se incrementan cuatro veces en dicho período, pasando de US$325 a US$1,300 millones. De esta manera, mientras las exportaciones totales crecen a una tasa promedio anual cercana al 10 por ciento, las tradicionales lo hacen a una tasa inferior del 3 por ciento, reflejándose la importancia de las exportaciones no tradicionales como generadoras de divisas en la economía costarricense.

Es indudable el éxito de Costa Rica en la creación de una importante oferta exportable no tradicional. La mayoría de los incentivos otorgados, sin embargo, se caracterizan por su naturaleza fiscal, orientados a la compensación de los sesgos antiexportadores. La reforma arancelaria puesta en marcha en 1986, aunque

7. Para un mayor detalle ver "La promoción de exportaciones", p. 49, en Céspedes y Jiménez eds. (1997).

ayudó a reducir los sesgos antiexportadores asociados a las políticas proteccionistas, se realizó parcialmente. Así mismo, se ha avanzado muy poco en la creación de un entorno nacional consistente con la estrategia de crecimiento basada en la integración a los mercados internacionales.[8] Esto es, en el mejoramiento de áreas determinantes para la competitividad de las exportaciones, a saber: infraestructura, desregulación económica, servicios, etcétera.

En años recientes, las autoridades costarricenses han comenzado a replantearse el esquema de incentivos vigente. La criticas en torno al costo fiscal de los actuales incentivos y la incompatibilidad de algunos de éstos con las disposiciones que en esta materia establece la Organización Mundial de Comercio (OMC), ha obligado a la revisión de las políticas de promoción de exportaciones. En efecto, los incentivos fiscales más importantes que se otorgan actualmente, los CAT y la exoneración del impuesto sobre la renta, contravienen las disposiciones de la OMC en esta materia, y por ello, Costa Rica ha decidido eliminarlos en el año 1999. Se reconoce que las políticas orientadas a incrementar la competitividad mejoran de manera permanente la posición de los productores nacionales, lo cual no se logra mediante el otorgamiento de incentivos fiscales, tales como los subsidios.

De hecho, a principios de los años noventa surgieron modificaciones importantes al régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales, especialmente en el caso de los CAT y al régimen de admisión temporal. En primer lugar, nuevos CAT se otorgan, pero por montos inferiores al 15 por ciento y hasta 1996. En segundo lugar, desde el 2 de diciembre de 1992, las autoridades costarricenses lograron negociar con el sector exportador dos ajustes alternativos al sistema de CAT, a saber: a) extender el período de goce del CAT hasta 1999 a aquellas empresas que acep-

8. La economía costarricense mantiene un complejo sistema de instituciones económicas que coexisten como resultado de políticas consistentes unas con el actual modelo de desarrollo y otras con el anterior régimen de sustitución de importaciones, las cuales se contraponen y obstaculizan la estrategia misma del "crecimiento hacia afuera" que se persigue.

ten una reducción voluntaria del 30 por ciento sobre el valor nominal de este incentivo, siempre y cuando el CAT original fuera igual o mayor del 15 por ciento o b) imponer un impuesto del 25 por ciento sobre el valor nominal del CAT a partir de 1992 y disfrutar de este incentivo hasta 1996.[9] De acuerdo con COMEX, la mayoría de las empresas se acogieron a la primera modalidad.

Por otra parte, las autoridades costarricenses han continuado concediendo extensiones de los contratos de exportación y contratos nuevos, pero sin CAT, hasta 1999, con el propósito de garantizar la libre importación de insumos y bienes de capital para los procesos productivos de estas actividades. Finalmente, desde 1997, *todas* las actividades de exportación no tradicional a terceros mercados deben pagar el 100 por ciento del impuesto sobre la renta producto de sus actividades de exportación.

Así, en resumen, actualmente el contrato de exportación garantiza la exoneración total de impuestos de importación y nacionales sobre las importaciones de insumos y bienes de capital para el sector exportador no tradicional a terceros mercados, así como el CAT; todo ello hasta 1999. Por ello, a esa fecha, el Gobierno de Costa Rica habrá cumplido con todas sus obligaciones respecto a los contratos de exportación y, por lo tanto, eliminado este régimen de incentivos.

Con el fin de garantizar la neutralidad a las empresas exportadoras, una vez concluidos los contratos de exportación (1996 y 1999, según sea el caso), las autoridades costarricenses han diseñado dos esquemas de exoneración, uno para las empresas productoras de envases y empaques que exporten directamente estos productos a terceros mercados (*régimen devolutivo*) y otro para las demás empresas industriales que exportan la totalidad o parte de su producción a terceros países, incluidos los exportadores indirectos (régimen de perfeccionamiento activo). En el caso de las actividades agrícolas, existe el mecanismo de exone-

9. Este fue también un compromiso adquirido por Costa Rica en el Acuerdo sobre Agricultura del GATT, en abril de 1994, al igual que lo fue la eliminación de la exoneración del impuesto sobre la renta dentro de 10 años, a partir de 1995.

ración de los impuestos de importación y del de ventas para sus insumos mediante la Ley 7293. La puesta en práctica de los dos regímenes antes señalados se encuentra en la etapa de implementación, la cual se espera concluir en 1998.[10]

La atracción de inversiones

La IED en Costa Rica ha crecido a una tasa promedio anual cercana al 15 por ciento desde 1985. A partir de los años noventa, sin embargo, los flujos de IED a la economía costarricense han mostrado un comportamiento mucho más dinámico. Mientras en 1990 la inversión extranjera en el país era de US$160 millones, para 1997 ésta es cercana a los US$500 millones y en relación al PIB, pasa de 2,8 por ciento a casi un 5,0 por ciento en el mismo período. Además, se observa una relación directa y positiva entre los mayores flujos de inversión extranjera y el crecimiento de las exportaciones.

Los sectores agrícola e industrial han sido los mayores receptores de inversión extranjera, del total de inversión externa que ingresó entre 1990 y 1994, un 38 por ciento y 37 por ciento respectivamente, se destinó a dichas actividades. En los últimos años, sin embargo, la industria se ha convertido en el principal receptor. Para 1997 más del 70 por ciento de la inversión extranjera que ingresó al país tuvo como destino este sector, especialmente, actividades relacionadas con la electrónica y productos farmacéuticos. Esto es consistente con los resultados obtenidos del estudio que en materia de atracción de inversiones para Costa Rica realizara la Foreign Investment Advisory Servise (1996). El país resulta ser muy atractivo para la inversión extranjera relacionada con la producción de generadores de potencia, tarjetas para computadoras personales y sistemas de integración, entre otros. En general, se señala que la calidad de la mano de obra costarricense es una de las ventajas comparativas más importantes con las que cuenta el país para la atracción de inversión de alto contenido tecnológico.[11]

10. Para una justificación amplia de estos regímenes véase Alonso (1995).

11. La mano de obra es relativamente educada y fácil de capacitar, con conocimiento abundante del inglés.

La experiencia internacional exitosa en la atracción de inversión de alto contenido tecnológico, por ejemplo, Singapur e Irlanda, muestra que la sostenibilidad de las políticas de promoción de IED requiere del mejoramiento constante del clima de inversión del país huésped. Se necesita de transformaciones dinámicas en el entorno nacional, consistentes con una constante integración a los mercados internacionales. Esto es, entre otras cosas, políticas que garanticen la estabilidad económica, leyes de propiedad intelectual que propicien la innovación y transferencia tecnológica, mercado de telecomunicaciones abierto y competitivo, sistemas tributarios ágiles y eficientes, flexibilidad del mercado laboral, confianza y transparencia jurídica y, sobre todo, del establecimiento de instituciones eficientes para llevar acabo las reformas necesarias en cada uno de los puntos antes mencionadas.

En el caso de Costa Rica, los esfuerzos tendientes a mejorar el clima de inversión nacional son aún incipientes. En este sentido, tal como lo señala Sachs (1996), el país debe trabajar con prontitud y determinación en varios áreas:

- Llevar la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria existente a los estándares internacionales.
- Apertura del mercado de las telecomunicaciones mediante un nuevo marco legal que fomente la competencia en lugar de obstaculizarla, así como en el sector de energía.
- Desarrollar una ley de propiedad intelectual que propicie la innovación y la transferencia tecnológica.[12]
- Trabajar en una reforma tributaria que simplifique el esquema actual y sea consistente con la integración del país a los mercados internacionales.

12. En matera de propiedad intelectual, el estudio de la Foreign Investment Advisory Servise (1996) recomienda desarrollar e implementar una nueva ley que incorpore y proteja eficazmente las patentes, las marcas comerciales, los secretos comerciales e industriales, los derecho de autor y los diseños de microprocesadores, entre otras cosas. Este punto se desarrolla con mayor detalle en las siguientes secciones.

- Integrar el sector productivo nacional a la inversión extranjera directa que llega al país.
- Profundizar la apertura comercial hasta alcanzar aranceles iguales a cero.
- Establecer un marco legal para la IED, que no discrimine entre la inversión extranjera y la nacional, consistente con la dinámica del mundo actual y que ofrezca transparencia y confianza jurídica al inversionista.[13]
- Desregular la economía y establecer instituciones eficientes que permitan simplificar la tramitología y reducir la burocracia.
- Consolidar la estabilidad macroeconómica (v.g. disciplina fiscal).

En Costa Rica se han comenzado a propiciar cambios importantes para mejorar algunas de estas áreas, pero aún falta mucho camino por recorrer. La Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), mediante su Programa de Mejoramiento del Clima de Inversión, ha estado trabajando en mejoras a la legislación en materia de concesión de obra pública, telecomunicaciones y propiedad intelectual, que permitan incrementar la competitividad del país para atraer inversiones de alto contenido tecnológico. Tal como se señala en un reciente estudio (Marshall, Marshall y González, 1997), las agencias de atracción de inversiones como CINDE, deben contar con un programa para el mejoramiento del clima de inversión, que aprovechando la posición privilegiada que resulta del contacto permanente con los inversionistas extranjeros, ayude a propiciar los cambios pertinentes en el entorno nacional.

13. Desde esta perspectiva, se requiere de una reforma a la actual Ley de Zonas Francas, que haga énfasis en los beneficios que resultan de la simplificación de la tramitología, reducción de la burocracia y la mejora del entorno nacional, en contraposición de los incentivos fiscales.

La liberalización de las importaciones

La conducción de la política comercial costarricense hacia un menor proteccionismo se puede dividir en dos etapas. Una primera, entre 1986 y 1993, que se caracteriza por un proceso de desgravación arancelaria continuo y sistemático, lo cual permitió simplificar y reducir de manera significativa el exacerbado proteccionismo existente hasta 1985, no así la disparidad en los niveles proteccionistas entre las distintas actividades productivas del país.[14] En una segunda etapa, posterior a 1993, los cambios impositivos que se suscitan son variados y en su mayoría puntuales, respondiendo esencialmente a presiones de grupos de interés y a consideraciones de tipo fiscal. La mayor parte de éstos reflejan una política activa en cuanto a materias primas e insumos; es decir, en la reducción de los impuestos a su importación, mientras en el caso de los bienes finales no se presentan modificaciones importantes.[15]

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DE LAS FRACCIONES ARANCELARIAS, SEGÚN TARIFA

Rango de tarifas	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa
1% - 10%	4929	65,5%
11% - 20%	2079	27,6%
21% - 30%	376	5,0%
31% - 40%	60	0,8%
41% - 50%	15	0,2%
51% - 100%	26	0,4%
Más de 100%	39	0,5%

14. En este sentido, Monge y González (1995) encuentran una correlación significativa y positiva, tanto en términos de la tasa de protección nominal como efectiva, entre la estructura proteccionista de 1986 y la de 1992.

15. Para un mayor detalle ver "La desgravación arancelaria", p. 41, en Céspedes y Jiménez eds. (1997).

El Cuadro 1 muestra la distribución de frecuencias de las diferentes fracciones arancelarias según el nivel del arancel que deben pagar los productos que allí clasifican para ingresar al territorio costarricense. Como puede observarse aún existe una importante dispersión entre los diferentes niveles de protección brindados a las diferentes actividades productivas de bienes industriales y agrícolas.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que en general, la reforma comercial ha permitido reducir la distorsión en los precios relativos, pero se ha realizado parcialmente, minimizando el costo para la industria local de una mayor competencia extranjera. Consecuentemente, tal liberalización comercial no ha tendido a eliminar la disparidad proteccionista entre las distintas actividades productivas del país, estimulándose con ello unas actividades en detrimento de otras. Es decir, se ha producido un trato asimétrico, con el consecuente problema de ineficiente asignación de los recursos (trabajo, capital y recursos naturales) de que dispone el país. De hecho, recientemente las autoridades han señalado la calendarización de futuras reducciones arancelarias las cuales no incluyen, desafortunadamente aquellos productos con niveles proteccionistas superiores al techo que se ha fijado para el rubro denominado bienes finales *(Cuadro 2)*. Es decir, todos aquellos productos que se consideran de excepción, en especial aquellos de origen primario –agrícolas.

Cuadro 2
PROGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA A PARTIR DE 1998

Clasificación	Enero 98	Julio 98	Enero 99	Julio 99	2000
Mat. Primas	1%	0%	0%	0%	0%
B. de capital	2%	1%	0%	0%	0%
B. intermedios	14%	13%	12%	11%	10%
B. finales	19%	18%	17%	16%	15%
B. excepción	+ de 21%	+ de 21%	+ de 21%	+ de 21%	+ de 21%

Los servicios, que tienen un fuerte impacto sobre la competitividad de las exportaciones y en la atracción de inversiones, permanecen por otra parte ajenos al comercio internacional. Por ejemplo, el caso de los seguros, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, servicios profesionales y algunos servicios bancarios.[16] Se encuentran protegidos por leyes bajo la figura de monopolios estatales, aún cuando la experiencia demuestra que la integración exitosa a los mercados internacionales requiere de la disciplina del mercado y la mayor competencia posible en dicho sector. Por ejemplo, en la atracción de inversión extranjera, en especial, inversión de alto contenido tecnológico, es indispensable contar con un mercado de servicios dinámico, eficiente y de calidad mundial, sobretodo en materia de telecomunicaciones. En Costa Rica, no obstante, se presenta un marcado deterioro en la prestación de tales servicios. Las dificultades fiscales de los gobiernos de turno y la ausencia de competencia en dicho sector, imposibilitan el desarrollo de un mercado de servicios que permita a las diversas actividades productivas del país competir con éxito en un mundo cada día más globalizado.

Existe, además, un importante número de productos de la dieta del costarricense sobre los que actualmente se aplican altos aranceles. Por ejemplo, en la arancelización de las barreras no arancelarias (BNA) que se realizó en 1994, en el marco del GATT, se negociaron tarifas que oscilan entre un 55 por ciento y 274 por ciento para bienes de suma importancia en el consumo de la población, a saber: frijoles, arroz, azúcar, huevos, carne de pollo y cerdo, pollos vivos, lácteos, queso, textiles de fibras burdas, tabaco, maíz blanco, trigo, sorgo, grasa hídrica y semillas entre otros. Aunque existe el compromiso de reducir estas tarifas, entre 1995 y el 2004, tal reducción es de hecho poco significativa. La máxima desgravación acumulada que se alcanzaría, luego de diez años, es sólo de cuarenta puntos porcentuales para productos con tarifas superiores al 200 por ciento.

16. Aunque en materia de turismo la experiencia costarricense es muy exitosa, la mayoría de los servicios se encuentran aislados no sólo de la competencia internacional sino también de la nacional.

Puesto que la mayoría de los principales productos alimenticios incluidos en la canasta básica del costarricense enfrentan altos aranceles, la implementación de políticas dirigidas a eliminar tal proteccionismo, conduciría a un importante incremento en el poder de compra de la población, especialmente, para los costarricenses de más bajos ingresos. La protección existente contra las importaciones de alimentos básicos tales como lácteos, pollo, huevos, arroz, frijoles, azúcar, carne de res, embutidos, pan, cebolla, papa, tomate, manteca y naranjas, equivale a una tarifa arancelaria promedio ponderada, del 40 por ciento. Este sobreprecio, siguiendo el análisis de Lizano (1987), representa una reducción del 41 por ciento del ingreso real de las 70 000 familias costarricenses más pobres, las cuales en promedio reciben un ingreso anual de 120 662 colones y cuentan con 4,3 miembros.[17] En otras palabras, el proteccionismo existente en los productos en referencia significa que: *las 70 000 familias más pobres del país deben trasladar más de una tercera parte de sus ingresos a los productores locales de dichos bienes*. Así, si se logrará eliminar este sobreprecio, el poder de compra de estas familias se incrementaría considerablemente. Lo cual redundaría en mejores condiciones de vida para este segmento marginado de la población. En palabras de Lizano,[18] "...en efecto, la dieta de estos grupos podría mejorarse, si el precio de alimentos tales como frijoles, las carnes y productos lácteos, pudieran disminuir. Así, los problemas relacionados con la desnutrición (insuficiencia vitamínica y proteínica) podrían atacarse en el mercado y no en la farmacia o en el hospital".

Se ha argumentado algunas veces que la alta dependencia fiscal de los impuestos al comercio exterior, por otra parte, obstaculiza la integración con los mercados internacionales; es decir, la desgravación arancelaria. Sin embargo, de acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda, la recaudación por concepto de tarifas arancelarias representa tan sólo una fracción pequeña, menor al

17. Según cifras de las encuesta de hogares de 1994.

18. *Op. cit*, p. 125.

15 por ciento, de los ingresos corrientes del Gobierno.[19] Por ello, una liberalización comercial no debe ser condicionada a la solución de problemas de índole fiscal. De hecho, tal argumento sólo ha servido para que en Costa Rica los gobiernos manipulen con relativa facilidad los impuestos sobre el comercio exterior para aliviar situaciones deficitarias en sus presupuestos.

3. RECOMENDACIONES

De cara a un mundo cada vez más globalizado y transcurridos más de diez años en busca de la integración de la economía costarricense a los mercados internacionales, se hace indispensable una reflexión sobre lo que falta por hacer, a fin de que se maximicen las ganancias en términos de bienestar y crecimiento económico, provenientes de un mayor comercio internacional.

El interés de ciertos sectores por mantener el status quo y la creencia de que las tarifas a las importaciones aún constituyen una de las fuentes más importantes de los ingresos fiscales, ha dificultado la implementación de una liberalización comercial completa, que maximice las ganancias de la apertura de la economía para el consumidor.

Por todo lo anterior, en materia de política comercial y atracción de inversiones se recomienda:

- Conducir procesos de desgravación arancelaria que eliminen la disparidad proteccionista que existe entre las diferentes actividades productivas, a la vez que, se llevan las tarifas arancelarias al nivel óptimo para una economía como la costarricense (cero arancel). Para ello, como uno de los primeros pasos, se recomienda reducir de forma acelerada las elevadas tarifas impuestas sobre las importaciones relacionadas a productos de la dieta básica del costarricense,

19. En 1997, la recaudación de impuestos arancelarios ascendió a la cifra de 44 296 millones de colones, cifra que equivale a un 12 por ciento del total de ingresos corrientes del Gobierno Central (377 500 millones de colones).

llevándolos a una tarifa uniforme del 19 por ciento, tal y como se establece para el resto de los bienes finales, según la calendarización presentada en el Cuadro 1 de este documento.

- Realizar cambios en el marco regulatorio costarricense que permitan la apertura del mercado de los servicios a la competencia nacional e internacional. Esto es, establecer reglas claras que promuevan la competencia en vez de restringirla.

- Trabajar en una reforma tributaria que permita eliminar cualquier dependencia fiscal de los impuestos al comercio exterior y la discrecionalidad que actualmente tienen las autoridades para modificar, por razones fiscales o proteccionistas, este tipo de impuestos.

- Diseñar e implementar un nuevo régimen de promoción de exportaciones que se caracterice por:

  - Mejorar la posición competitiva de las exportaciones mediante una mayor apertura comercial unilateral y el mejoramiento del entorno en áreas tales como infraestructura, tramitología y servicios, y no mediante el otorgamiento de incentivos fiscales.

  - Garantizar políticas macroeconómicas estables.

  - Garantizar la neutralidad al esfuerzo exportador vía la exoneración total de los impuestos sobre las importaciones de materias primas y bienes de capital.

  - Conducir negociaciones comerciales que faciliten el acceso de los productos costarricenses de exportación a terceros mercados.

  - Profundizar la liberalización del sistema financiero costarricense, para mejorar el acceso al crédito por parte de las actividades productivas de exportación.

- Establecer un comité nacional para mejorar la competitividad del país, el cual esté integrado por el sector público y

privado. Este comité fortalecería las relaciones entre el sector privado y las instituciones estatales, tendientes a incrementar la competitividad del país en la atracción de inversiones, mediante la interacción efectiva entre quién se encuentra en contacto permanente con los inversionistas y quiénes tienen la capacidad de ejecutar los cambios necesarios en el entorno nacional.

- En materia de negociaciones comerciales cabe señalar que, Costa Rica debe profundizar la integración comercial y de inversiones con el resto de Centro América. Así, por ejemplo, el país podría firmar un acuerdo marco para que el istmo negocie como bloque, tratados comerciales con otros países o regiones, dentro de los cuales cada país centroamericano escogería la velocidad de desgravación que éste desea, sin detener por ello al resto de los otros países. Es claro que, paralelo a las negociaciones comerciales que se llevan a cabo en el marco del Acuerdo para la creación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio con México, el Mercado Común Centroamericano, y cualquier otro tratado futuro, la mejor política comercial para una economía pequeña como la costarricense es su apertura unilateral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, Eduardo. (1995). "Tercera Generación de Incentivos". San José, Costa Rica: Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

Balassa, Vela. (1971). *The Structure Of Protection in Developing Countries*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Brenes, José Rafael. (1997). Política y Estructura Tributaria Actual. Seminario Propuestas Tributarias para el Nuevo Siglo. San José, Costa Rica. Academia de Centro América.

Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO) (1996). *Principales Resultados del Régimen de Zona Franca*. San José, Costa Rica: Estudios Económicos.

Céspedes, Víctor H. y Ronulfo Jiménez. (1994). *Apertura Comercial y Mercado Laboral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centro América y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

Céspedes, Víctor H. y Ronulfo Jiménez. Eds. (1997). *Costa Rica: Una Economía en Recesión. Informe sobre la economía en 1996*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Corrales-Quesada, Jorge. (1993). Política Comercial Reciente en Costa Rica. *En Raíces Institucionales de la política Económica Costarricense, compilado por Jorge Corrales-Quesada*. San José, Costa Rica: CIAPA.

Corrales-Quesada, Jorge y Ricardo Monge-González. (1990). *Exportaciones no Tradicionales en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Econofín.

González Vega, Claudio. (1992b). *Costa Rica en la Década de la Gran Apertura Comercial: La Reforma de Estado para las Exportaciones*, en Edna Camacho Mejía y Claudio González Vega (eds.), Apertura Comercial y Ajuste de las Empresas. San José, Costa Rica: Academia de Centro América y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

Foreign Investment Advisory Service (FIAS) (1996). A Strategy for Foreign Investment in Costa Rica's Electronics Industry. Washington, D.C. USA: Intenational Finance Corporation and the World Bank.

Hindley, Brian. (1988). "Service Sector Protection: Considerations for Developing Countries", *The World Bank Economic Review*, Vol.. 2, No 2. Mayo.

Lizano Fait, Eduardo. (1987). Desde el Banco Central. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Marshall Lucía, John F. Marshall y Anabel González. La Atracción de Inversión Productiva en Centroamérica: Análisis y Discusión de Temas Relevantes. San José, Costa Rica: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible - INCAE.

Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) (1996). Inversión Extranjera Directa en Costa Rica: importancia económica, marco regulatorio y políticas futuras. San José, Costa Rica: 28 Oct., No 18.

———. (1997). Comportamiento y Perfil de la Inversión Extranjera Directa en Costa Rica. San José, Costa Rica.

———. (1998). Estrategia Nacional de Atracción de Inversiones. San José, Costa Rica.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Dirección General de Estadística y Censos. (1995). Canasta Básica de Alimentos. San José, Costa Rica.

———. (1995). Índice de Precios al Consumidor: Enero 1995 = 100. San José, Costa Rica.

Monge G. Ricardo. (1987). *La Reforma Arancelaria: El Caso de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Prodesarrolllo.

———. (1994) *The Political Economy of Trade Reform in Costa Rica, Ohio*: The Ohio State University. Unpublished Dissertation.

———. (1995b). "¿Cómo deberían ser los aranceles en Costa Rica?", *Revista Industria*, n.° 9, San José, Costa Rica: Cámara de Industrias de Costa Rica, Pags. 22-28.

Monge G., Ricardo y Corrales Q, Jorge. (1988). *Políticas de Protección e Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y Algunos Sectores Agrícolas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Econofín.

Monge G., Ricardo y González V, Claudio. (1994). *Política Comercial, Exportaciones y Bienestar en Costa Rica*: Academia de Centro América y Centro Internacional para el Desarrolllo Económico.

———. (1995). *Economía Política, Proteccionismo y Apertura en Costa Rica. San José, Costa Rica*: Academia de Centro América y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

Monge G., Ricardo y Lizano F., Eduardo. (1997). *Apertura Económica e Industrialización en Costa Rica. San José, Costa Rica*: Academia de Centro América y Friedrich Ebert Stiftung.

Muñoz-López., Juan José. (1996). *La Industria Costarricense: "Retos ante la Globalización y la Apertura Comercial", compilado por Juan José Muñoz-López.* Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional, Escuela de Economía.

Proyecto Estado de la Nación (Costa Rica). (1996). Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales (1995). San José, Costa Rica

Quesada, Eduardo y Mario Rodríguez. (1992). Desgravación Arancelaria y Política Cambiaria. Banco Central de Costa Rica. Serie "Comentarios sobre Asuntos Economicos", n.° 104. San José, Costa Rica.

Ramírez Alex M. y Julio Rosales T. (1996). "Impacto sobre la Economía Costarricense de una Desgravación Arancelaria Total. Un Análisis de Equilibrio General Computable". Tesis de grado para obtar por el título de licenciatura en la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, UCR.

Rosales Tijerino, Julio. (1997). "Globalización y Apertura: Retos para Costa Rica", *Revista INTERTRADE*, Año 14, n.° 48, San José, Costa Rica: Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO).

Tugores Q., Juan. (1994). *Economía Internacional e Integración Económica.* Madrid, España: Mcgraw-Hill.

World Trade Organization (1995). *Costa Rica: Trade Policy Review*, 1995. Geneva, Vol. I y II.

World Economic Forum (1997). The Global Competitiveness Report. Geneva, Switzerland.

Yong, C., M. (1994). "Evolución y Comportamiento del Sector Industrial de Costa Rica durante el Proceso de Apertura (1986-1992)", *Revista de Ciencias Económicas*, Vol. XIV, n.° 1. San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica.

Comentarios

SAMUEL GUZOWSKI

Costa Rica, siendo una economía pequeña no puede limitar sus posibilidades de crecimiento y desarrollo económico al reducido tamaño de su mercado local. El país ha comprendido y ha empezado a experimentar los beneficios derivados de una mayor vinculación de nuestra economía a la economía internacional.

Desde la década pasada, el país ha realizado importantes esfuerzos para pasar de un modelo volcado al mercado interno hacia uno orientado al mercado externo, pero como bien señala don Ricardo en su documento, aún quedan tareas por realizar para avanzar y consolidar el nuevo modelo y erradicar las reminiscencias del esquema anterior.

Hoy día hay consenso en que el mejor incentivo para promover las exportaciones y atraer inversión extranjera es un entorno o clima favorable a la inversión sin discriminar por origen o destino de la producción.

Entre los factores que afectan positivamente la competitividad nacional está el alto nivel de capital humano. La inversión realizada por el país en las décadas pasadas en educación, salud y seguridad social, han logrado que Costa Rica sea escogida por importantes empresas líderes mundiales en el campo industrial y de la electrónica.

Sin embargo, para consolidar un clima favorable a la inversión hay que avanzar en todas aquellas áreas que afectan negativamente la competitividad de la producción nacional, como la in-

fraestructura, la calidad y precio de los servicios públicos –en particular las tarifas eléctricas–y otro elemento relevante: la tramitología.

Si bien la regulación es necesaria, la forma en que ésta se ha venido gestando en nuestro país ha hecho que sea desordenada y descoordinada. Hoy día es urgente racionalizar los trámites, autorizaciones y permisos a efectos de reducir los costos económicos y de transacción incurridos por las diversas actividades productivas. Estos excesos de regulación restan competitividad a nuestra economía y de ser reducidos, permitirían aumentar la producción nacional, ya que se podrían liberar recursos destinados a tramitología y en su lugar, dedicarlos a producir más.

A manera de ejemplo, la instalación, construcción y operación de una planta industrial involucra gran cantidad de instituciones, diferentes departamentos y dependencias que incluyen –solo para mencionar algunos– el Instituto Metereológico Nacional, la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), el Museo Nacional, municipalidades. Dar cumplimiento a esta tramitología lleva años y se han dado casos de empresas que luego de 6 meses de trámites desisten de invertir en el país. Este hecho se hizo evidente recientemente con la instalación de la planta de la empresa INTEL, para la cual se requirió intervención del más alto nivel para hacer posible su instalación, pues solo los permisos de construcción llevan 6 meses.

La desregulación, racionalización y simplificación de la tramitología, debe ser una prioridad nacional si en efecto quiere consolidarse un clima favorable para la inversión. Asimismo el país debe avanzar en la tutela y vigilancia de la promoción de la competencia, de los casos de comercio desleal y dumping.

En lo que respecta a desgravación, como bien lo apunta el documento del señor Monge, si bien el país ha avanzado significativamente en la reducción del proteccionismo, existe gran *"dispersión entre los diferentes niveles de protección brindados a las diferentes actividades productivas de bienes industriales y agrícolas...y la protección existente en contra de las importaciones de alimentos básicos..."*,

lo que hace indispensable trabajar en la reducción de estas disparidades en la protección.

La desgravación permitirá crear un ambiente y un entorno más competitivo en poco tiempo. Por otro lado, las mejoras en la infraestructura nacional, en las tarifas eléctricas, telecomunicaciones y la desaparición de monopolios y la promoción de una mayor competencia en el campo de los servicios, son factores que crearán un entorno más competitivo y atractivo para todos los productores e inversionistas.

El país también debe continuar con la diversificación de sus exportaciones, para lo que se requiere fortalecer y especializar las instituciones correspondientes en el apoyo, señalamiento de nichos y búsqueda de nuevas oportunidades, tanto en lo que respecta a exportaciones como en materia de inversión extranjera directa.

En lo concerniente a la inversión extranjera, deben reforzarse los mecanismos de integración de los productores nacionales con dichas empresas. Así estos eslabonamientos provocarán los beneficios deseados de mayor producción, empleo y la transferencia tecnológica.

Costa Rica está preparada para albergar compañías de alta tecnología y de otros sectores. Una importante condición para la consecución del éxito en la atracción de inversiones es un sistema educativo que facilite la existencia de una mano de obra altamente calificada y personal técnico capacitado.

Para continuar con el proceso de inserción de nuestro país en la economía internacional, además de contar con un entorno más eficiente y competitivo, es indispensable continuar con los mecanismos requeridos para defender los intereses comerciales de los costarricenses ante acciones proteccionistas de otros países así como establecer las reglas y procedimientos para el adecuado manejo de las relaciones y disputas comerciales. Igualmente es urgente avanzar en la revisión y negociación de tratados y acuerdos comerciales y de inversión en mercados estratégicos. Su im-

portancia radica precisamente en el establecimiento de mejores condiciones (régimen arancelario preferencial) y más seguridad de acceso a los mercados así como una mayor protección a la inversión. Las acciones concretas deberían enfocarse en la revisión del Tratado de Libre Comercio (TLC) Costa Rica-México, la conclusión de las negociaciones del TLC Centroamérica-República Dominicana, el mejoramiento de la Iniciativa Cuenca del Caribe (IX), inicio de las negociaciones con Chile para celebrar un TLC, la revisión del acuerdo comercial con Panamá y la negociación de Tratados de inversión. En lo que respecta al comercio con Centroamérica, es necesario mejorar y fortalecer las disciplinas que rigen el comercio entre los países, hacer más eficiente la institucionalidad centroamericana y adoptar medidas de facilitación del comercio. Asimismo el país debe continuar con una participación activa en el ALCA (Area de Libre Comercio de las Américas).

Finalmente, considero que el país tiene un futuro promisorio en su proceso de apertura y de inserción en la economía mundial. La transferencia tecnológica, las mejoras empresariales, más y mejores oportunidades de empleo para los costarricenses, sucederán en el tanto existan mercados para vender los productos y se concreten nuevas inversiones. El ingenio y la capacidad de nuestros industriales, agricultores y productores en general, serán suficientes para que esos productos tengan buenos y grandes mercados, así como para que se integren y beneficien de la inversión extranjera directa en el país.

Comentarios

ANABEL GONZÁLEZ

El trabajo de Ricardo Monge y Julio Rosales se divide en tres partes fundamentales. En la primera de ellas, nos recuerdan cuáles son las ganancias para Costa Rica de una mayor integración con los mercados internacionales, destacando los aspectos fundamentales.

En segundo término, Monge y Rosales analizan los cambios propiciados desde la década de los 80 para integrarse en los mercados internacionales, en tres áreas básicas:

- promoción de exportaciones no tradicionales, en la que el logro fundamental fue la diversificación de productos y mercados, aunque con el problema del esquema de incentivos utilizado;
- la atracción de inversión extranjera, con resultados buenos, pero con la necesidad de mejorar constantemente el clima de inversión en gran cantidad de áreas;
- liberalización de las importaciones, caracterizada por dos etapas, la última de las cuales se ha movido entre las presiones de grupos de interés y consideraciones fiscales. Se resalta en este apartado el tema de que los servicios han permanecido ajenos al comercio internacional y el tema de los altos aranceles que pesan sobre los productos de la dieta del costarricense;

En una última sección propone 6 recomendaciones claras: desgravación arancelaria, apertura de servicios, reforma tributaria

para eliminar dependencia del arancel y discrecionalidad en esta materia, un nuevo régimen de promoción de exportaciones no basado en incentivos fiscales, coordinación entre el sector público y el sector privado, y negociaciones comerciales con distintos socios.

Me parece un muy buen estudio que plantea las alternativas de política en la dirección correcta. Me voy a referir más bien a otros aspectos, en el sentido de cómo podría enriquecerse el trabajo con las siguientes perspectivas, no mencionadas en el trabajo como tal, pero, en mi experiencia, de gran importancia, sobretodo para lograr hacer realidad las recomendaciones mencionadas. El problema en Costa Rica muchas veces no es saber qué hacer, sino cómo hacerlo y hacerlo. Voy a hacer referencia a tres aspectos muy puntuales.

Primero, el desarrollo de la política de comercio exterior de Costa Rica tiene como marco de referencia necesario el entorno internacional, pues, por un lado, es dentro de éste que va a desenvolverse una buena parte de ella, y, por otro, porque éste interactúa con nuestra realidad, definiendo muchas de las circunstancias, retos y ventanas de oportunidad que se presentan para reformar el régimen de comercio exterior del país. Particularmente importante dentro del entorno internacional es la evolución de las economías y las iniciativas de política de nuestros principales socios comerciales, en especial Estados Unidos, dado nuestro grado de dependencia de esos mercados.

Este entorno no es siempre sencillo de identificar o comprender correctamente, no sólo por sus niveles de complejidad, sino también por su estado de rápida y continua evolución. En este sentido, la revaluación del entorno es una tarea que debe emprenderse constantemente. No obstante ello, es posible desde ya identificar algunos rasgos importantes del entorno internacional de los próximos años, los cuales son relevantes desde la perspectiva de la política del comercio exterior de Costa Rica:

- Niveles crecientes de interdependencia de la economía mundial producidos por el crecimiento del comercio in-

ternacional y de las inversiones, y por los avances tecnológicos.

- Proyecciones de crecimiento moderado de la economía mundial para los próximos años, con niveles de crecimiento de las economías desarrolladas de entre 2,4 y 2,8 por ciento.

- Mayores niveles de competencia en los mercados de destino de los productos costarricenses y en la atracción de inversión extranjera directa debido a la consolidación y crecimiento de economías dinámicas, eficientes y abiertas que ofrecen condiciones apropiadas para el desarrollo de la actividad empresarial.

- Continua liberalización del comercio a nivel internacional, particularmente con el probable inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC) que abarque temas tales como agricultura, servicios, inversión, y otros hacia el año 2000 (ventana importante para reformas).

- Incremento de los flujos de comercio exterior e inversión intralatinoamericanos como consecuencia de la extensa red de acuerdos comerciales suscritos en el continente, así como un incremento de las barreras que afectan el comercio con terceros países.

- Posible inicio de las negociaciones para conformar el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya dinámica, sin embargo, estará marcada por una dificultad para avanzar por parte de Estados Unidos y un énfasis en retardar el proceso por parte de algunos países de América del Sur.

- Continuación de la tendencia aislacionista de Estados Unidos y consecuente dificultad para avanzar en iniciativas de mayor acceso a ese mercado, especialmente en lo que a ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se refiere; y.

- Armonización de las políticas económicas europeas y adopción de una moneda única, así como ampliación de la Unión Europea.

Aun cuando los anteriores son únicamente algunos de los elementos que probablemente tendrán un impacto importante en el entorno del comercio internacional de los próximos años, es claro que de ellos se deriva que Costa Rica tendrá que hacer un esfuerzo cada vez mayor para mantener su participación en los diversos mercados y, todavía más difícil, para lograr un aumento significativo de la misma.

Segundo, la posibilidad de cumplir con las recomendaciones de Monge y Rosales requiere, necesariamente, de la adopción de una serie de acciones concretas en el ámbito institucional. En mi experiencia, aun cuando las opciones de política estén claras, si no existen mecanismos e instituciones para llevarlos adelante, ellas no prosperan. En este sentido, creo que hay algunos aspectos muy importantes de resaltar:

- Ejecución plena de la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior (aprobada por la Asamblea Legislativa en octubre de 1996, gracias al empeño y habilidad de don José Rossi): Esta legislación crea el marco institucional adecuado para asegurar la puesta en práctica de una política comercial coherente y agresiva, al consolidar el papel del Ministerio de Comercio Exterior como el órgano encargado de definir y dirigir dicha política, así como de la conducción de las negociaciones comerciales. Pero su implementación plena es esencial en este sentido, don Samuel ha mencionado que en estas ocasiones el COMEX asumirá también la conducción de la política comercial y de integración económica centroamericana, a fin de evitar las contradicciones y debilidades de los últimos años.

- Coordinación inter-institucional: Las funciones del COMEX y de los otros ministerios e instituciones, incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, deben ser coordinadas y apoyarse mutuamente. Por eso es importante mecanismo

de coordinación permanente que fortalezcan la participación del país en los distintos foros internacionales mediante la emisión de un mensaje coherente y circunscrito a las directrices y lineamientos del órgano competente en este campo.

- Delegación Permanente ante la OMC: la Delegación ante la OMC, creada en1995 y fortalecida en la Ley de Comex, debe ser consolidada y garantizársele los recursos financieros y humanos necesarios para una adecuada participación del país en el más importante foro multilateral en materia de comercio. Es importante aquí hacer un paréntesis en el sentido de que el Estado debe estar dispuesto a financiar estos nuevos programas e instrumentos que son esenciales a las nuevas políticas de Costa Rica. Entre otros, el presupuesto del Estado debe, también, ajustarse a las nuevas realidades.

- Representación comercial en Washington D.C.: el país ha descuidado la presencia ante su socio comercial más importante. Dicha delegación debe reforzarse en el área de comercio e inversión, dotándola de los recursos necesarios para garantizar una relación fluida y expedita con la capital e incrementando su presencia en los círculos políticos relevantes de la capital estadounidense (ciertamente aquí la tarea es distinta de la promoción de exportaciones o inversiones).

- Agregados comerciales: la labor de los agregados comerciales de las distintas embajadas del país tiene un gran potencial que hasta la fecha no ha sido bien aprovechado por los gobiernos, primordialmente por el abandono de que han sido objeto. En un futuro, sus nombramientos deberán hacerse tomando exclusivamente en cuenta la idoneidad para el cargo y sus planes de trabajo, según la ley, serán elaborados conjuntamente por el COMEX y el Ministerio de Relaciones Exteriores y estarán sujetos a evaluaciones de desempeño periódicas, incluirán un seguimiento cuidadoso de la política comercial del país sede, así como esfuerzos de promoción de las exportaciones y de la inversión.

Finalmente, y de la mayor trascendencia, es resaltar que el comercio exterior debe dejar de ser percibido como el dominio de unos pocos empresarios exitosos, profesionales de alto nivel o académicos de prestigio, para ampliarlo a algo que a todos favorece y beneficia. Se trata, por un lado, de un tema de realidades: vincular mucho más, en forma directa o indirecta, a todos los sectores de la sociedad costarricense con la actividad exportadora y, particularmente, a todo el sector privado –no sólo a los empresarios grandes o más visionarios–. Pero se trata, también, de un tema de percepciones: Costa Rica es una economía abierta, dependiente de las importaciones y exportaciones para su crecimiento. Debemos trabajar para que todo costarricense se sienta parte de esto y comprenda su papel dentro de este entorno. No sólo es importante ello para lograr impulsar nuevas medidas que tiendan a integrarnos más con la economía internacional. Es también indispensable para que sean cada vez más los que se benefician de esa inserción.

Discusión general

ENRIQUE EGLOFF • MARCO VINICIO RUIZ • CARLOS MONGE • RIGOBERTO STEWART • JORGE CORRALES • RICARDO MONGE • SAMUEL GUZOWSKI.

Enrique Egloff:

Países como Singapur, Irlanda y otros de características similares a Costa Rica, han centrado su desarrollo económico y social en un impulso agresivo a la atracción de inversiones. Singapur, al igual que muchos otros países, no padece los problemas que existen en Costa Rica: infraestructura en deterioro, legislación anticuada sobre la propiedad, dificultades en el ahorro, industria de soporte prácticamente inexistente, excesiva regulación, servicios poco competitivos. Singapur posee un clima de inversión excelente y brinda incentivos de toda índole, incluidas exoneraciones fiscales a las empresas que llegan. Costa Rica enfrenta problemas fiscales que han conducido a revisar los incentivos a través de las zonas francas. Comparto con don Ricardo la idea de que Costa Rica debe, con el tiempo, convertirse en una zona franca. Mientras Costa Rica toma las acciones correctivas y rectifica la pérdida de competitividad relativa, como lo hemos podido apreciar, debe mejorarse nuestra legislación y mantener algunas de las consideraciones incluidas en ella, que facilitan atraer la inversión extranjera directa.

Esto es fundamental para acelerar el proceso de atracción de inversiones en todas las áreas. En este sentido comparto plenamente la posición de don Samuel Guzowski, la sociedad costarricense debe diversificar sus

inversiones, siendo necesario, con ese fin, crear y mejorar la legislación existente. Si bien es previsible que la legislación actual permita desarrollar nuestra infraestructura, también es urgente que la legislación facilite que otros servicios puedan abrirse a la competencia, como es el caso de las telecomunicaciones. Así se fortalece el desarrollo del país, ofreciendo mejor calidad de empleo y mejor calidad de vida a los costarricenses.

Marco Vinicio Ruiz:

Normalmente, una exposición de índole académica como la ofrecida por don Ricardo, permite contrastar lo puramente teórico con la realidad que vive un empresario día a día, tanto en el mercado interno como en el comercio internacional. Además de contrastar, deseo hacer algunas preguntas a las nuevas autoridades del gobierno.

Es importante que se reconozca el enorme apoyo estatal al proceso de apertura económica. Al principio, promoviendo las exportaciones y recientemente impulsando el programa de atracción de inversiones. Sin la intervención gubernamental, Intel no hubiese venido a este país, ni hubiese nacido un pueblo de alto nivel tecnológico en Costa Rica. Es importante entender que la OMS permite y varios países utilizan incentivos para desarrollar su producción y para atraer las inversiones del exterior. Hay financiamiento a proyectos y otras vías a través de las cuales se canalizan los recursos, en este proceso de desarrollo se requiere mucho apoyo estatal y conviene que los actores comprendan los lineamientos existentes sobre el particular.

En relación con los Certificados de Abono Tributario (CAT) es necesario recordar el inmenso aporte que significaron para el desarrollo del país. Obviamente se trató de un instrumento temporal, pero conviene recordar que en estos momentos los mayores receptores de

CAT son empresas agrícolas, normalmente se habla mucho de la relación entre la industria y los CAT, pero esa es una apreciación que no responde a la realidad. El mayor error que se cometió con los CAT es que los convirtieron en un incentivo a la inversión, más que un incentivo a la exportación. Los CAT fueron garantizados a una serie de empresas que no los necesitaban, a fin de atraer esas inversiones a nuestro país. Este es un aspecto interesante porque, al parecer, la relación incentivos-atracción de inversiones existirá en Costa Rica por muchos años y la sociedad deberá financiarlo.

Por otra parte, al menos en el sector industrial, tenemos un estudio donde la gran mayoría de las empresas que recibieron CAT en los últimos años, han realizado inversiones que superan esos CAT. Este es un tema que no se ha estudiado, es cuestión de precisar las empresas industriales que recibieron CAT durante muchos años, su nivel actual de inversión, su fortalecimiento y desarrollo en los mercados internacionales.

En realidad las excepciones arancelarias son pocas, si uno analiza en el sector industrial o agroindustrial se encuentra con aranceles altos en la leche, el pollo, el azúcar, productos agroindustriales, textiles que es un 30 por ciento, calzado es un 30 por ciento, sacos de yute, arroz y cebolla. Cuando se estudian los casos de Brasil, Argentina, Estados Unidos, Canadá, México y Colombia, vemos que manejan excepciones de más de 500 partidas arancelarias, en todos los puntos sensibles. Estas son las realidades del comercio a las que el empresario tiene que enfrentarse y un tema que debe discutirse internamente.

Pasando a otro asunto correlacionado. ¿Debe la sociedad costarricense continuar con una apertura unilateral versus una política agresiva de acuerdos comerciales? Esto es muy importante. ¿Cómo continuar con una apertura unilateral sin que se hayan profundizado

las reformas estatales y sin que existan garantías en una serie de aspectos? Como todos se dieron cuenta, a la compañía INTEL se le garantizó una tarifa eléctrica internacional 5 o 6 centavos de dólar por kilovatio hora. Una empresa costarricense paga hoy 12 centavos de dólar por kilovatio hora por su energía eléctrica, lo cual incide directamente en los costos de producción. Cuando se analizan circunstancias como la indicada, en el marco de una apertura unilateral, resulta difícil entrar en ella. Ya existe una vía de acuerdos comerciales, muchos productos están llegando a aranceles de cero como es el caso de México y de otras economías como la chilena. Sin duda este es un tema de amplia discusión, pero para avanzar, el Gobierno deberá resolver primero sus problemas fiscales. Al iniciarse el proceso de desgravación arancelaria, con el cual el sector industrial estaba de acuerdo, éste se retrasó por un año. Fue el Ministro de Hacienda don Francisco de Paula Gutiérrez quien dijo "necesitamos un año más, no podemos hacerlo por razones fiscales".

Cabe preguntar, ¿por qué ejecutar un asunto si antes no está resuelto el problema de la deuda interna? Cuando todavía existen una serie de retos no satisfechos asociados a la apertura unilateral, se puede cuestionar el interés de algunos países en negociar con Costa Rica, dado que los aranceles serán muy bajos en el futuro.

Dos preguntas para las autoridades de la nueva administración: ¿Existe, acaso, la decisión de hablar de una nueva apertura unilateral del 10 por ciento? ¿Cómo harán para reponer los ingresos fiscales?

Carlos Monge:

Conviene abandonar la separación entre lo económico y lo social. Una buena política económica es una buena política social, y una buena política social está sus-

tentada económicamente. A este respecto el país no cuenta con información al día del mercado de trabajo, del empleo y del desempleo, del mercado informal, de los salarios, de la oferta y la demanda, del sector empresarial y del sector de los trabajadores. No hay un análisis del mercado de trabajo que sirva al empresario para tomar decisiones, y que sea útil para atraer las inversiones. Caso muy distinto es el de las estadísticas del Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos, consultadas por todos y al día. Aquí no tenemos nada parecido.

La sociedad costarricense está entrando en un nuevo modelo, para el cual la calidad de la educación es fundamental, pero precisamente fue la educación la que se nos cayó. ¿Qué vamos a hacer con el sistema educativo? ¿Continuará siendo un sistema estatizado? ¿Lo abriremos al sistema privado? Costa Rica ya no tiene la ventaja comparativa que tenía antes. La educación ayuda a combatir la pobreza, porque un pueblo mejor educado obtiene mejores puestos y mejores salarios. Estamos buscando un modelo de desarrollo que beneficie a nuestro pueblo y la ventaja que teníamos –la educación– ya no la tenemos. ¿Qué hacer?

Rigoberto Stewart:

Se habla mucho del sesgo antiexportador, pero no se menciona el sesgo anticonsumidor. Esto no necesariamente es un defecto de formación de los economistas porque todos nos han hablado de los excedentes del consumidor y de los excedentes del productor como constitutivos de la riqueza, pero de alguna manera se nos olvida la parte del excedente del consumidor y lo único que enfatizamos es la producción, el productor, el excedente de productor y la exportación.

Tan es así que afectamos al consumidor de dos maneras: Primero, el proteccionismo que no le permite acceso a bienes y servicios más baratos y, segundo, los impuestos que pagamos todos los consumidores para subsidiar la exportación de los productores. En otras palabras, se favorece la producción y a los productores. Así se empobrece una parte considerable de la población, y se enriquece un pequeño segmento formado por la élite de productores, especialmente los que reciben subsidios a la exportación.

Existe un problema adicional en cuanto a las negociaciones comerciales. En las condiciones actuales están negociando productores con productores y no productores con consumidores. Tal cosa no conduce a nada. Lo que debe hacerse es buscar mercados en el exterior y no productores, negociar con consumidores a través de los mercados, esto facilita el comercio.

Jorge Corrales:

Haré dos breves comentarios a la voz proteccionista escuchada hace un rato. No debe preocupar el dilema apertura unilateral versus negociaciones multilaterales. Chile, país que se abrió unilateralmente es hoy día la nación más buscada por distintos bloques y países, para diseñar acuerdos bilaterales de libre comercio. Si la sociedad costarricense ejecuta una apertura unilateral, debe esperarse que el país sea buscado por otras naciones a fin de alcanzar acuerdos de libre comercio.

Por otra parte, existe el mito o cuasi mito del problema fiscal. Cuando se pretende hacer una reforma, incluso los que se oponen a los impuestos se preguntan por el origen de los recursos para realizarla; sin embargo, se trata de una táctica dilatoria destinada a retrasar lo inevitable: la reducción arancelaria.

En caso de que tal reducción arancelaria provoque, como es de esperar, un estímulo en el crecimiento económico, se generarían suficientes impuestos para resolver el problema. Pero si no fuera así, y existe una alta probabilidad de que esto ocurra, la opción sería subir o variar otro impuesto, pero que no discrimine entre la producción de origen nacional y la producción de origen externo.

Ricardo Monge:

Singapur es un país similar a Costa Rica. Ese país tiene 700 kilómetros cuadrados, tres millones y medio de habitantes, cero aranceles con tres excepciones: cigarros, licores y vehículos. Todo lo demás es cero. Pues bien, Singapur con esa pequeña tierra, con esa pequeña cantidad de personas viviendo allí, recauda en impuestos, más de lo recaudado en todo Centro América. La deducción es clara: el dinamismo de la apertura comercial generará un base tributaria suficiente, lo importante no es la magnitud del impuesto, sino la base sobre la cual recaudar impuestos.

En cuanto al papel del Estado, asunto mencionado por Marco Vinicio Ruiz, conviene recordar que la discusión gira en torno al tipo de Estado útil en las presentes circunstancias. Hay funciones importantísimas del Estado en relación al proceso de apertura en telecomunicaciones, en energía eléctrica y otras áreas de servicios. Además, el Estado cumple la misión cardinal de regular, entendiendo este concepto no en el sentido de controlar los precios, sino más bien, en el de promover la competencia para garantizar que el mercado funcione.

Por otra parte, la tesis de esperar la realización de determinadas reformas para luego abrirnos, es equivocada. Han pasado 14 años desde que empezamos a postular la necesidad de reducir el proteccionismo y hoy

tenemos más distorsiones que hace 14 años. Así como la competencia es un acicate para impulsar reformas importantes, así también la apertura del sector privado es un acicate para eliminar las distorsiones. Continuar manteniendo proteccionismos y compensando distorsiones no conduce a nada.

El asunto del mercado de trabajo es un tema muy importante por sí mismo y en relación a la atracción de inversiones. Un ejemplo claro es Intel. Ésta empresa encontró que en la sociedad costarricense hay gente muy calificada a nivel profesional, con buena educación y capaz de adquirir nuevas destrezas. También detectó que existe escasez a nivel de preparación técnica y es interesante, a este respecto, los acuerdos entre empresas como Intel y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, destinados a crear nuevos programas a fin de capacitar personas que trabajarían en Intel. En el presente año, por ejemplo, se duplicaron en el Instituto Tecnológico las carreras de ingeniería y de computación, siendo esto un excelente ejemplo de los buenos resultados obtenidos como producto de la interacción entre el sector privado, el institucional y el público.

Con respecto al tema de la pobreza Morley* afirmó, que antes de que existieran exportaciones agrícolas no tradicionales, los ingresos familiares en las zonas rurales dependían de los padres y de algunos niños que medio conseguían trabajo. Conforme se comienza a incentivar la producción agrícola no tradicional de exportación, se inicia un proceso de incremento en la demanda de mano de obra y se abren oportunidades de trabajo inclusive para las mujeres de las zonas rurales. Lo anterior conduce a un aumento de los ingresos familiares y, como consecuencia, a elevar el consumo de bienes y servicios, bienes denominados a veces "no

* Morley, Samuel y Carola Alvarez, 1992. Poverty and adjustment in Costa Rica. Draft Working Paper Inter-American Bank.

transables", de producción doméstica. Lo anterior explica en mucho la razón por la cual crecieron no solo las actividades no tradicionales de exportación, sino también las actividades que producían bienes para el consumo doméstico.

Samuel Guzowski:

La apertura unilateral y las negociaciones bilaterales son instrumentos para insertarse en los mercados internacionales, y no debe rechazarse ninguno de estos instrumentos, todos son posibles y se deben utilizar en el momento apropiado.

Con respecto al tema fiscal un asunto que ha pasado desapercibido es el del comercio desleal generado por los altos aranceles. En un proceso de desgravación arancelaria conviene, por lo tanto, analizar si los ingresos bajan o si pueden mantenerse igual, e incluso, si parcialmente cabe algún tipo de compensación.

En cuanto a la exoneración de algunos productos, se afirmó que son pocos, pero conviene recordar que se trata de productos pertenecientes a la canasta básica, muy importantes para nuestro pueblo. Son productos que pueden hacer una diferencia, siendo necesario estudiar uno por uno para determinar la necesidad de mantener aranceles que llegan hasta el 270 por ciento.

SESIÓN 6

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y PRODUCTIVIDAD EN COSTA RICA: 1960-1997

EDGAR ROBLES CORDERO

COMENTARIOS

Joseph Stiglitz / Andrés Rodríguez

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y PRODUCTIVIDAD EN COSTA RICA: 1960-1997

EDGAR ROBLES CORDERO*

1. INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios, la ciencia económica ha tenido la curiosidad por conocer las causas del crecimiento económico de un país. A pesar de que todos sabemos que crecimiento económico es el aumento en la producción, no se ha encontrado una respuesta completamente satisfactoria a la pregunta de qué es lo que lo genera.

Posiblemente, esa insatisfacción radica en el hecho de que el crecimiento económico es el resultado de muchas cosas que ocurren a la vez en un sistema de producción moderno y muy complejo en donde se toman acciones a cada instante. No obstante, las explicaciones teóricas sobre las causas del crecimiento económico se han polarizado y la gran mayoría de teorías no llegan a explicar más que unas cuantas causas que lo provocan.

Por ejemplo, los dos desarrollos teóricos más importantes representan extremos opuestos ya que el primero afirma que el crecimiento económico surge por factores endógenos dentro de la economía y el segundo por factores exógenos al sistema económico.

En el caso de este último, el modelo más conocido es el de Solow-Swan en donde el crecimiento económico del producto per

* Profesor de Economía de la Universidad de Costa Rica, consultor nacional e internacional. Quisiera agradecer la colaboración prestada por los personeros de las empresas consideradas en este estudio y a mis dos asistentes de investigación en la UCR, Rudy Corrales y Ricardo Madrigal.

cápita ocurre de dos formas. En primer lugar, como resultado de un aumento en la proporción del ahorro en el producto nacional per cápita que genera una expansión del *stock* de capital; esta tasa de ahorro tiende a estabilizarse en un valor determinado en la economía y no puede llegar a ser una fuente de crecimiento continuo ya que se presenta como un brinco en la producción que ocurre de una sola vez en el tiempo. En segundo lugar, tenemos el avance tecnológico que sí puede llegar a ser continuo y que se representa como una mejora en la función de producción de la economía; este avance tecnológico surge de manera espontánea y no es explicada por el modelo sino que es tomada como un fenómeno exógeno al sistema económico.

En el otro extremo están los modelos de crecimiento económico endógeno que afirman que éste surge de un proceso que se inicia por factores que se encuentran dentro de la economía. Los modelos endógenos más conocidos son aquellos que afirman que el crecimiento es el resultado de economías de escala o retornos crecientes en la producción, de la inversión en capital fijo, en investigación y desarrollo, aparte de los modelos de efectos externos causados por la inversión en capital humano y por el desarrollo de sectores claves en la economía, como por ejemplo la visión de Porter de creación de "clusters". Algunos principales exponentes de estos modelos son Barro (1989), Lucas (1988), Rebelo (1991) y Romer (1986, 1990).

Otros desarrollos teóricos, como el utilizado en el presente trabajo, tratan de explicar el crecimiento económico observando el cambio en el stock de capital físico y en el factor trabajo. Estos modelos reciben el nombre de "fuentes de crecimiento económico" y consisten en dividir el crecimiento del producto en una contribución del capital, una contribución del trabajo y el remanente o residuo. El residuo se interpreta como cambios en la productividad total de los factores (PTF) ya que representa el incremento en la producción que no es explicado por el aumento en la utilización de los insumos productivos como el capital y el trabajo.

Para representarlo de una forma muy sencilla, de acuerdo a este modelo el crecimiento del producto de un país, "Q", es igual a la inversión neta en capital físico (por ejemplo, maquinaria), "K", multiplicada por la proporción de los ingresos al capital (las ganancias de las empresas) en el producto nacional, "S_K", más el crecimiento del factor trabajo (incluyendo incrementos en el capital humano o stock de conocimientos de la población trabajadora), "L", multiplicada por la proporción de los ingresos de los trabajadores al PIB, "S_L", más el residuo o la PTF, "R".

$$\frac{\Delta Q}{Q} = S_K \frac{\Delta K}{K} + S_L \frac{\Delta L}{L} + \frac{R}{Q} \qquad (1)$$

Uno de los supuestos fundamentales de este modelo es que la tecnología exhibe rendimientos constantes a escala, o sea, el producto nacional se agota en el pago a los trabajadores y las ganancias a la inversión en capital. Esto permite al modelo capturar las economías a escala dentro del residuo, al igual que cualquier endogeneidad entre la inversión en capital –físico o humano– y el crecimiento del producto. La PTF o el residuo puede ser calculado de diferentes formas incluyendo técnicas econométricas, otros con los coeficientes S_K y S_L fijos o mediante contabilidad de crecimiento.

Los ejercicios iniciales utilizando esta especificación llevados a cabo por Solow (1957) y Kendrick (1956) para Estados Unidos arrojan cifras del residuo que eran muy altas. En esos estudios el residuo explicaba 7/8 del crecimiento per cápita del producto y 53 por ciento del aumento en la producción respectivamente, para distintos períodos en ese país. Esto inició una discusión académica sobre la ignorancia de la ciencia económica sobre el conocimiento del proceso de crecimiento económico. El residuo se interpretaba, en ese entonces, como todas las cosas que no conocemos.

Desarrollos posteriores mejoraron las técnicas de estimación, así también como las definiciones y mediciones de los factores capital y trabajo. Una mejora sustancial fue la incorporación de la ca-

lidad a la cantidad de factores productivos. Así, al capital se le asignó una mayor importancia al considerar distintos tipos de capital fijo y a la mano de obra se le añadió la inversión en capital humano. Estas incorporaciones resultan en una medida mucho más exacta del residuo, el cual queda exento de cualquier elemento perteneciente a los insumos (capital y mano de obra) y permite darle un significado al mismo, ya no como todo lo que es desconocido, sino ahora como un factor de productividad que se manifiesta a nivel empresarial como una disminución de los costos reales de producción.

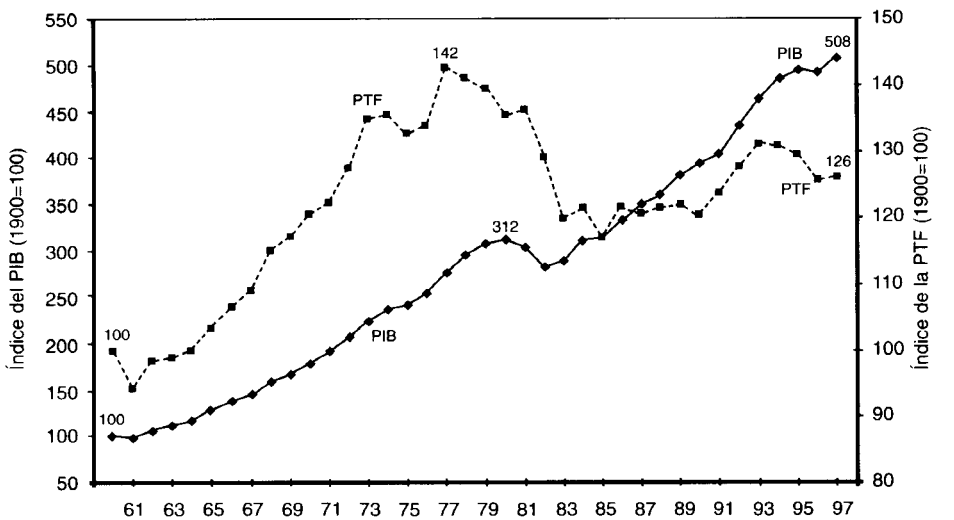
En otro estudio para el caso de América Latina (Robles 1997) en las últimas tres décadas, se demostró que las mejoras en estimación arrojan residuos del orden del 15 por ciento. O sea, la mayoría del crecimiento económico en la América Latina es explicado en promedio por una mayor acumulación de insumos y no por mejoras en la productividad o cambios tecnológicos, como se pensó originalmente.

Estas circunstancias lanzan un debate sobre la importancia del residuo en el crecimiento económico. En sus inicios, el estudio del residuo era importante porque representaba una gran proporción del crecimiento del producto; la explicación del residuo se centraba en una explicación de lo que parecía ser desconocido. En la actualidad, una vez superada esta etapa, el estudio del residuo o de la PTF es importante no por su tamaño relativo, sino más bien porque su ocurrencia explica las variaciones en las tasas de crecimiento de la economía. Esto quiere decir que de acuerdo a la evidencia empírica (Harberger 1993, Robles 1997), países con residuos altos experimentaron tasas más altas de crecimiento, mientras que países con residuos más bajos registraron tasas de crecimiento del producto más bajas. En otras palabras, la tasa de crecimiento de las economías está positivamente correlacionada con cambios en la PTF, aun cuando el residuo representa una proporción muy moderada de ésta. Esta relación no sólo se da a nivel global de la economía sino que la misma tendencia se repite a nivel de industrias y empresas, tal como lo demuestran estudios para diversos sectores y países del mundo

(Beyer 1996, Harberger 1998, Kendrick y Grossman 1980, Robles 1997, Robles 1998, Torre 1997).

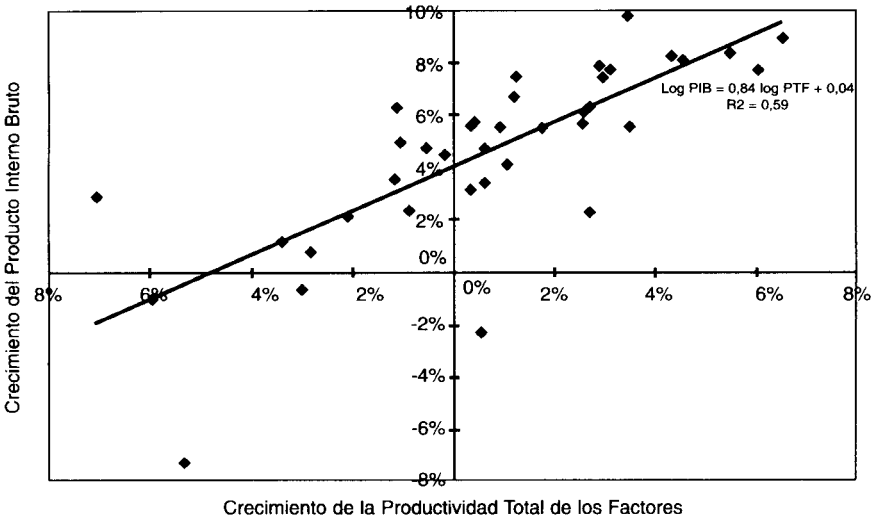
En el caso de Costa Rica, en el Gráfico 1, se muestra un índice de la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) y un índice de la PTF, calculado de acuerdo al procedimiento de contabilidad de crecimiento.[1] Acá se puede observar la tendencia similar entre las dos series, bajo la salvedad de que cada serie está representada en una escala diferente. En el Gráfico 2 se hace una comparación entre la tasa de crecimiento del PIB promedio por lustros para Costa Rica desde 1960 y su correspondiente aumento en la PTF. Es muy clara la relación directa que existe entre las dos variables. Estas cifras provienen del Cuadro 1 cuyo contenido y cálculo se explica más adelante.

Gráfico 1
COSTA RICA: 1960-1997
ÍNDICES DEL PIB (eje izquierdo) Y DE LA PTF (eje derecho)



1. Una explicación minuciosa de cómo emplear esta metodología se puede encontrar en Robles (1997). Para una explicación teórica más profunda se refiere a Harberger (1998).

Gráfico 2
COSTA RICA: 1960-1997
COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LA PTF



Todo esto se resume en el hecho de que si queremos mejorar el desempeño económico de Costa Rica, es necesario encontrar las causas que provocan el crecimiento de la PTF. El objetivo de este artículo es tratar de dilucidar los elementos principales que se encuentran detrás de los aumentos en la PTF. Para este fin la siguiente sección explica el significado de la PTF. Posteriormente, se calculan las fuentes de crecimiento económico para Costa Rica y se sugieren algunas variables agregadas que afectan el desempeño del país para lograr aumentos significativos de la PTF, como lo son la inflación, el nivel de apertura, la política cambiaria y el grado de competencia dentro de la economía. Finalmente, antes de pasar a las conclusiones, se hace un análisis descriptivo de casos en donde se pretenden identificar las causas del éxito que algunas empresas muy sólidas y consolidadas en Costa Rica han tenido en lograr altos niveles de productividad. En este sentido, se calcula un índice de PTF para las empresas seleccionadas y se realizó una entrevista con altos jerarcas de la institución para identificar medidas específicas que han generado importantes aumentos en la PTF.

Cuadro 1
COSTA RICA: 1960 - 1997
FUENTES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA COSTA RICA
PROMEDIOS ANUALES PARA CADA PERÍODO
(en porcentajes)

	Crecimiento del PIB	Crecimiento de la PTF	Contribución del Capital	Contribución de la Mano de Obra (MO)				
				Total Mano de Obra	Cantidad	Capital Humano		
						Total K Humano	Mantenimiento	Calidad
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1960-1965	5,2	0,7	1,7	2,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1965-1970	7,0	3,1	2,1	1,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1970-1975	6,1	2,0	2,8	1,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1975-1980	5,3	0,5	2,6	2,2	0,8	1,5	1,3	0,2
1980-1985	0,4	-2,8	1,9	1,4	0,4	0,9	0,9	0,0
1985-1990	4,6	0,6	1,9	2,2	1,0	1,2	1,7	-0,5
1990-1995	4,6	1,5	1,9	1,3	0,6	0,7	1,0	-0,3
1995-1997	1,3	-1,3	1,4	1,2	0,4	0,9	0,6	0,3
1960-1997	4,6	0,8	2,1	1,7	0,7	1,0	1,2	-0,1

2. INTERPRETACIÓN DE LA PTF COMO CAMBIO TECNOLÓGICO

Los métodos que calculan la PTF tomando en consideración tanto la cantidad como la calidad de los factores productivos permiten interpretar el residuo como cambio tecnológico en un sentido muy amplio. Esto quiere decir que el cambio tecnológico no es solo el proceso de invención de mejores máquinas que permiten ahorrar insumos por unidad producida, sino que también el cambio tecnológico incluye todos los procedimientos que le permiten a la empresa reducir costos en términos reales.

En un sentido estricto, un aumento en productividad ocurre cuando se genera una mayor cantidad de producto con la misma cantidad de insumos, o alternativamente, la misma producción a un menor costo de insumos. Al mismo tiempo, el pago por los servicios de la mano de obra y del capital aumentan cuando los insumos son más productivos. Por esta razón, incrementos en la PTF están correlacionada con una mayor rentabilidad de la inversión; o sea, las empresas que poseen una mejor rentabilidad y consecuentemente una mejora en el valor de sus acciones, son aquellas que experimentan aumentos en la PTF.

La única manera en la que una firma puede pagar más salarios y tener una mejor rentabilidad de la inversión es mediante la reducción de costos unitarios reales de producción. Esto quiere decir que la PTF no es más que una medida de esa disminución en los costos reales y es un proceso que se inicia a nivel de la firma.

Y, ¿qué tipo de elementos lleva a una firma a disminuir sus costos reales? Existen cientos y sino miles de formas en las cuales una firma puede reducir sus costos en términos reales. Dentro de estas formas se encuentra lo que comúnmente se entiende por cambio tecnológico de la maquinaria o del capital físico. O sea, mejoras en los instrumentos mecánicos que resultan de una inversión en investigación y desarrollo o de adquisición de maquinaria más moderna. Sin embargo, existen muchísimas otras formas para reducir costos como cuando una empresa cambia a un mal gerente por uno bueno, mejora la ruta de distribución de sus

productos, reorganiza a los trabajadores dentro de la fábrica para aprovechar mejor el tiempo, establece buenos programas de capacitación e incentivos para sus empleados, mejora la ventilación de la fábrica para que los trabajadores laboren más a gusto, mejora la política de inventarios de sus insumos y productos; en fin, hay tantas acciones que una empresa puede tomar para reducir sus costos que es imposible enumerarlas.

La compra de máquinas más modernas, como por ejemplo computadoras con mayor capacidad o tecnologías más recientes, no significa necesariamente que las empresas van a mejorar su productividad, pues esa maquinaria puede llevar implícitamente su mejor productividad en el costo de la misma. La productividad realmente surge cuando una empresa es la que descubre o genera las mejoras en la maquinaria, o sea, cuando la empresa invierte exitosamente en investigación y desarrollo.

Una empresa que descubre un mejor método para producir logrará reducir sus costos y vender sus artículos a un precio mucho más conveniente para el consumidor o aumentarle la calidad al producto. La empresa aumentará sus ventas y se adueñará de una mayor proporción del mercado. Los competidores de esta empresa se verán obligados a reducir costos o de lo contrario verán perjudicadas sus ganancias. La firma que inició este proceso verá incrementar su rentabilidad momentáneamente en relación con sus competidores. Sin embargo, esta ganancia se disipará a través del tiempo conforme sus competidores se ven forzados también a reducir costos.

Este proceso obliga a las empresas a buscar continuamente formas para reducir sus costos en términos reales, pero no todas lo logran y de hecho existen compañías que les va mal y perecen de cuando en cuando. Esta es la visión *Schumpeteriana* de la creación destructiva. Un mundo en donde tenemos ganadores y perdedores.

Como se dijo en la sección anterior, el crecimiento económico está explicado por los aumentos en la PTF. Lo dicho hasta el momento indica que los aumentos en la PTF es un fenómeno que se

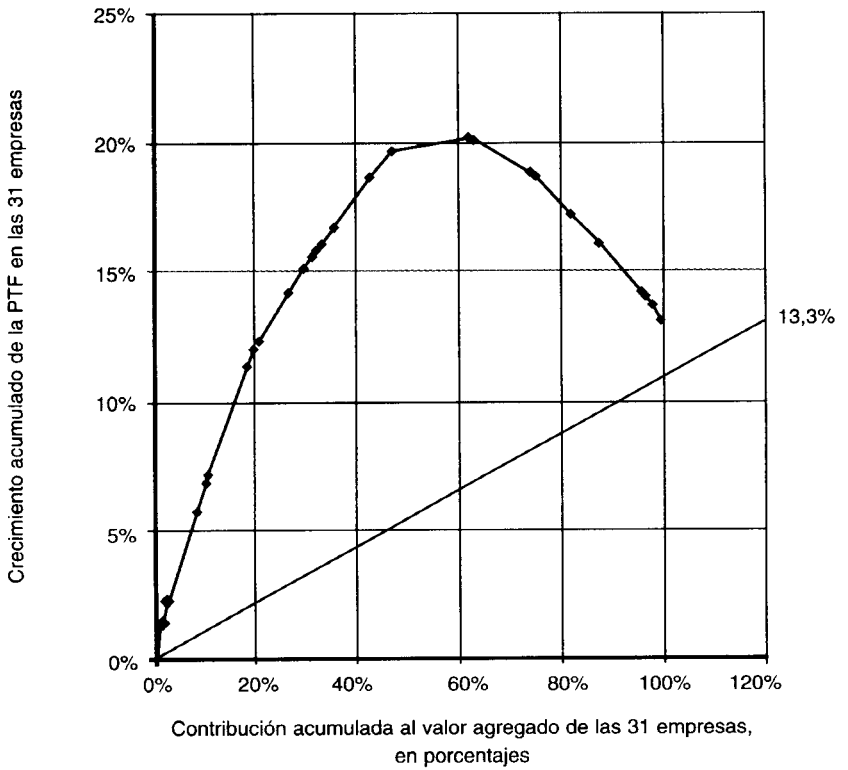
inicia a nivel de la empresa y no es algo que ocurre de forma generalizada en toda la economía como indican algunas teorías.

Harberger (1998) realiza el símil de que el proceso de los aumentos en productividad son como los hongos y no como la levadura cuando se hace pan. Los hongos nacen en un patrón si se quiere aleatorio, en donde aparecen primero por un lado y luego por otro; mientras que la levadura hace crecer al pan homogéneamente. Del mismo modo, los aumentos en la productividad aparecen en firmas que no tienen necesariamente ninguna relación entre sí. Y si la productividad aumentó en esa firma en un año, eso no implica que estará allí el siguiente año, ya que el proceso de invención puede trasladarse hacia otra empresa. Desde este punto de vista, la productividad y el crecimiento económico es un fenómeno microeconómico.

Otra característica de los incrementos en la productividad es su concentración en unas cuantas empresas. O sea, no todas las empresas son exitosas, sino que también en la economía tenemos empresas con malos resultados. De hecho, relativamente hablando, son muy pocas las empresas que son muy exitosas y éstas empresas son las que explican la mayor parte de los aumentos en productividad en la economía.

Para mostrar la concentración de productividad en tan solo unas cuantas empresas, de un grupo de 61 empresas industriales de Costa Rica entre 1990 y 1995, se escogió una muestra de 31 de ellas que cumplían con los requisitos de información para calcular la PTF. Las variaciones acumuladas durante el período en la PTF de estas empresas se ordenaron del mayor al menor incremento y se calculó la contribución al crecimiento del valor agregado de todas las empresas agrupadas. Los resultados se resumen en el Gráfico 3.

Gráfico 3
CONCENTRACIÓN DE LA PTF ENTRE 31 EMPRESAS COSTARRICENSES
(CRECIMIENTO DE LA PTF ACUMULADO PARA 1990-1995)



En este gráfico las 31 empresas se han ordenado de acuerdo al aumento en productividad. En el eje vertical aparece el crecimiento acumulado de la PTF de las empresas y en el eje horizontal se muestra la contribución acumulada al valor agregado de las 31 empresas. Cada punto de la curva representa una firma. La línea recta representa el crecimiento promedio de la PTF de todas las empresas consideradas.

Así por ejemplo, la empresa con mayor crecimiento de la PTF contribuyó cerca de 1,38 por ciento al total del crecimiento de 13,3 por ciento de la PTF del conjunto de empresas (o sea poco más del 10 por ciento del total) y esta empresa representa tan so-

lo el 0,72 por ciento del valor agregado total del grupo de empresas. Para cada tramo de la curva en este gráfico, la pendiente es igual al crecimiento de la PTF de cada empresa; en el caso de la primera, la PTF creció en 191 por ciento (=1,38/0,72).

La concentración de la PTF entre empresas es mayor en la medida que la curva en este gráfico se aleje más de la línea recta, en un patrón que se asemeja a la curva de Lorenz. En este caso, la concentración es tal que las primeras nueve empresas con el mayor incremento en la PTF, explican la totalidad del incremento en la PTF observado en el grupo de las 31 empresas, a pesar de que la producción de estas nueve empresas aporta solo el 21 por ciento al valor agregado total.

También, el hecho de que la curva presente un segmento con pendiente negativa significa que existieron empresas con caídas en la PTF por lo que contribuyeron negativamente al promedio del grupo. Estas últimas, once en total, representan a los perdedores o aquellas empresas que en lugar de disminuir sus costos reales, tuvieron un incremento en los mismos.

Los resultados observados en el Gráfico 3 son consistentes con otros similares encontrados en Torre (1997) para un grupo de más de 1000 empresas mexicanas y en Robles (1997) para un grupo de empresas petroleras y manufactureras de automóviles estadounidenses. La concentración de la PTF también se observa a nivel de industria en estudios como Harberger (1993), Kendrick y Grossman (1980) y Robles (1997, 1998).

3. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

La estimación de la productividad de la economía costarricense es relevante en el estudio del crecimiento económico pues permite conocer si el país ha logrado aumentar su nivel de producción mediante el desarrollo de mejoras técnicas de producción, o en su defecto, simplemente por acumulación de factores.

En buena medida la productividad refleja la competitividad de un país. Es por ello que resulta interesante comparar el caso costarricense con el de otros países latinoamericanos y en especial con aquellos con los que las exportaciones ticas compiten en los mercados internacionales.

En el presente trabajo se estima la contribución de la productividad al crecimiento del Producto Interno Bruto de Costa Rica entre 1960 y 1997 mediante el uso de la técnica conocida en investigación económica como las fuentes de crecimiento. Con esta estimación se puede llegar a determinar en cuál época la productividad fue un componente más importante del crecimiento del producto, durante la etapa extinta de sustitución de importaciones o durante la etapa actual de promoción de exportaciones. Esta distinción es sumamente útil pues una economía que crece con base en acumulación de factores y no en incrementos de la productividad, está condenada al estancamiento, pues eventualmente caerá en rendimientos marginales decrecientes.

Por modelo de sustitución de importaciones se entiende la época durante la cual se creía que la industrialización forzada llevaría al país a un desarrollo económico comparable al de los países ricos del planeta. Con el fin de incentivar la industria se establecieron fuertes impuestos y en algunos casos prohibiciones a la importación de artículos, con excepción de las materias primas necesarias para la industria local.

En los albores de este modelo, se argumentó que la protección era necesaria para que la industria naciente pudiera competir con las grandes industrias ya establecidas en los países desarrollados. Sin embargo, conforme avanzaron los años la protección se perpetuó y la industria se desarrolló en Costa Rica con limitaciones que se hicieron muy evidentes dos décadas después.

En primer lugar, durante la sustitución de importaciones se logró el objetivo de que la producción industrial costarricense creciera. No obstante, este crecimiento se logró gracias a la explotación de un mercado local cautivo y estuvo basado en acumulación de factores de la producción y no en crecimientos de la pro-

ductividad. Por lo tanto, la industria costarricense se llegó a estancar, lo que propició el cambio al modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones.

En segundo lugar, el crecimiento de la industria estuvo aislado del rigor de la competencia nacional e internacional, pues muchas empresas se convirtieron en monopolios al ser el mercado costarricense muy pequeño. Esta carencia de competencia llevó a las empresas a utilizar los recursos de forma ineficiente y se vendieron productos de mala calidad y con costos de producción muy altos, lo que imposibilitó la venta de los productos costarricenses en otros mercados.

En tercer lugar, la sustitución de importaciones no se reflejó en una caída de las misma, sino que las importaciones de bienes finales se sustituyeron por la de bienes intermedios. Esto quiere decir que las empresas nacionales pasaron a depender mayoritariamente de insumos extranjeros esenciales en la fabricación de sus productos. Esta dependencia del exterior hizo que la disponibilidad de divisas estuviera rígidamente ligada a la importación de productos intermedios.

A su vez, este modelo estuvo ligado al desarrollo del llamado "Estado Empresario". De esta forma florecieron las instituciones descentralizadas y empresas estatales, cuyo fracaso se hizo evidente a partir de la década de los ochenta cuando muchas empresas estatales fueron rematadas o clausuradas.

Todas estas razones incidieron en que a partir de 1982, pero especialmente en 1984, la política costarricense de desarrollo tomara un giro radical, aunque tímido, hacia el sector externo como motor de crecimiento de la economía. Esta política se reforzó con el inicio de la desgravación arancelaria en 1986.

Ha sido reiteradamente demostrado[3] que los países cuyas economías están orientadas hacia el exterior (o sea, el desarrollo de

2. Por ejemplo, se pueden ver autores como Lal y Rajapatirana (1987), Krueger (1978, 1995), Balassa (1980) y Bhagwati (1985), entre otros.

bienes exportables) son más dinámicos que aquellos orientados hacia el interior. Esto ocurre porque los primeros se enfrentan al rigor de la competencia para poder subsistir, generando incentivos para que las empresas innoven tecnológicamente y reduzcan costos como medio para no ver caer sus ganancias. Además las economías más abiertas tienen a disposición una mayor variedad y cantidad de insumos para la producción local y un mejor acceso a tecnologías nuevas importadas.

La evidencia que se presenta a continuación sugiere que el crecimiento de la productividad de la economía costarricense llegó a estancarse durante la etapa de sustitución de importaciones y se ha regenerado durante la etapa actual de promoción de exportaciones. La tendencia de la productividad total de los factores para la economía costarricense que se presenta en el Gráfico 1 muestra un aumento continuo de la productividad hasta 1972 y alcanza su máximo en 1976 luego de una leve caída. Es a partir de este año, que la productividad se estanca y empieza a caer abruptamente hasta el año 1982, que es cuando se cambia de estrategia de crecimiento, con el enfoque de una economía más abierta al comercio internacional.

A partir de 1983, la caída en la productividad de Costa Rica está bajo control y empiezan los años de reactivación económica bajo el nuevo modelo exportador. La productividad se mantuvo en un nivel estable hasta 1990, cuando la PTF vuelve a crecer vigorosamente, para caer nuevamente en el período 94-96 con la recesión económica que vivió el país en esos años. Entre 1982 y 1990, la productividad de la economía costarricense se mantuvo prácticamente en el mismo nivel.

Sin embargo, el hecho de que la productividad medida en el Gráfico 1 no haya alcanzado en 1997 los niveles anteriores a la crisis parece ser explicado por los errores en la medición del Producto Interno Bruto, cuya base data de 1966 y el Banco Central estima que se encuentra subestimado hasta en un 20 por ciento. La subvaloración del PIB surge especialmente en los años posteriores a la crisis, luego de existir un cambio en los precios relati-

vos de la economía y el surgimiento de nuevas actividades productivas muy importante hoy en día.

El Cuadro 1 resume las fuentes de crecimiento económico para Costa Rica desde 1960. Aquí se presentan promedios anuales para períodos arbitrarios de cinco años (con excepción del último período de dos años 1995-1997). En la columna 2 del cuadro aparece el promedio anual de crecimiento porcentual del PIB durante el período en consideración. La columna 3 es la tasa anual de crecimiento promedio de la productividad total de los factores. La información de estas dos columnas fue utilizada para hacer el Gráfico 2. Las columnas 4 y 5 son las contribuciones de los factores capital y trabajo (mano de obra) respectivamente a la tasa de crecimiento promedio del PIB. Estas contribuciones provienen de multiplicar las proporciones respectivas del ingreso nacional (S_K y S_L en la ecuación (1)) por el crecimiento en los índices de capital físico y mano de obra.

La mano de obra puede visualizarse como una combinación de cantidad y calidad. La cantidad es el número de horas que se trabaja y la calidad es el capital humano que ha adquirido cada trabajador individualmente a lo largo del tiempo. Es por ello que la contribución de la mano de obra al crecimiento puede ser dividida en dos componentes: uno perteneciente a la cantidad y otro perteneciente al capital humano.

La parte perteneciente al capital humano puede a su vez ser dividida en dos partes. La primera es la que corresponde al mantenimiento del capital humano promedio de la mano de obra que actualmente está produciendo en el país. Así por ejemplo, si hay un incremento en el número de trabajadores de un año a otro, estas personas deben de ingresar con un nivel de capital humano igual al promedio de los trabajadores que ya estaban trabajando con anterioridad, o de lo contrario disminuye el promedio. En este sentido, existe un aumento en el *stock* total de capital humano que se emplea en la economía, pero ese incremento ocurre para mantener el nivel promedio de capital humano por trabajador.

El segundo componente de la contribución del capital humano es la calidad del mismo. Todos aquellos incrementos en el capital humano por encima del mantenimiento representan aumentos en la calidad del trabajador promedio y esto aporta positivamente al crecimiento económico. Así por ejemplo, si los trabajadores que ingresan a la fuerza laboral poseen niveles de capital humano por encima del promedio del de los trabajadores actualmente contratados en el país, estas personas adicionales están aumentando el promedio de capital humano nacional. Del mismo modo, una mejora en la educación promedio de la población ocupada lleva a un incremento en la contribución de la calidad del capital humano al crecimiento económico.

Hay que destacar que por nivel de educación se entiende no solo la educación formal (secundaria, terciaria, etc.), sino también toda la inversión en educación que comprende por ejemplo desde el entrenamiento en la firma hasta el aprendizaje de otros idiomas. En síntesis, los aumentos en el nivel educativo pueden medirse económicamente como todos aquellos conocimientos que al adquirirlos llevan al trabajador a devengar un mayor salario, bajo la suposición de que el trabajador es remunerado de acuerdo a su productividad marginal.

Lo que se observa en el Cuadro 1 es que tanto la cantidad como el capital humano contribuyeron positivamente al crecimiento económico de Costa Rica durante los años para los cuales se tiene información. Además, el aporte de los incrementos en el capital humano ha sido mucho más importante que los aumentos en la cantidad de trabajadores. Esto refuerza la importancia de invertir en educación tanto pública como privadamente.

Además, la mayoría de la inversión en capital humano y especialmente en la última década, ha servido para mantener el nivel promedio de capital humano de la economía. Esto se puede explicar por las características del nivel promedio de capital humano en Costa Rica, el cual es muy alto y para mantener ese promedio se requiere de mucha inversión educativa para las personas que ingresan a la fuerza laboral.

Sumado a lo anterior, es notoria la tendencia a la baja de la contribución de la calidad del capital humano al crecimiento. Esto significa que el nivel de capital humano de los nuevos trabajadores que ingresan a la fuerza laboral a través del tiempo, es tan bajo que no es posible mantener el promedio de la economía e inducen una caída en el promedio de éste en el país.

La contribución de la calidad del capital humano se vuelve negativa a partir del lustro 1985-1990. Esto es coincidente con las inmigraciones que han ocurrido en Costa Rica y con las cifras sobre escolaridad que muestran en la década de los 90 un aumento en la deserción de la educación formal, especialmente secundaria, o sea, una caída en la inversión en capital humano. Los inmigrantes y estas personas que desertan ingresan a la fuerza laboral con un nivel bajo de capital humano. Las cifras también son compatibles con la disminución del gasto público destinado a la educación.

Estos cambios en el nivel educativo de la población son generalmente de tipo estructural y su corrección involucran una inversión no de tan corto plazo, sino más bien de un período amplio de varios años. Es por ello, que los cambios en el Cuadro 1 no son tan drásticos de período en período. Sin embargo, se puede observar un cambio brusco en la tendencia de la calidad del capital humano en el último período 95-97 en donde ésta varió su tendencia y contribuyó positivamente al crecimiento. Esto no es sorprendente ya que este período corresponde al final de una recesión económica y a una caída del empleo.

Ante la recesión, generalmente los primeros trabajadores en quedar desempleados son aquellos más jóvenes y con un nivel educativo más bajo. O sea, los trabajadores con el menor capital humano son los primeros en dejar de laborar y esto paradójicamente incrementa el nivel de capital humano de los que permanecen en sus puestos.

En relación con la contribución del capital físico al crecimiento del PIB, su nivel se ha mantenido más o menos constante a través del tiempo, en donde las contribuciones más importantes del

capital ocurrieron durante la era de sustitución de importaciones. A partir de la primera parte de la década de los 80, la contribución del capital al crecimiento se mantuvo en el mismo nivel de 1,9 por ciento, con excepción de los últimos dos años (95-97) cuando ésta cayó por las mismas razones de la recesión económica, la cual hace que las empresas inviertan menos, tengan más capacidad ociosa y desacumulen inventarios ante las perspectivas de menores ventas.

Como se mencionó en secciones anteriores, la variabilidad de la tasa de crecimiento del PIB está estrechamente ligada con la variabilidad de la tasa de crecimiento de la PTF. Esto quiere decir que a lo largo del tiempo, conjuntamente el capital y la mano de obra han contribuido al crecimiento del PIB a un ritmo relativamente constante que va desde los 4,8 por ciento en el período 75-80 a 3,1 por ciento en el período 90-95.

Acá cabe destacar que la PTF, mostró un crecimiento vigoroso hasta inicios de la década de los 70. Estos años se caracterizaron por un desarrollo de la industria local y una contribución relativamente más fuerte de los factores capital y trabajo. La industria creció a lo interno pues podía desarrollarse en un mercado cautivo, aislado de la competencia foránea.

Pero ya para finales de la década de los 70, se nota una tendencia a la baja en el crecimiento de la PTF y se toca piso en los primeros años de los 80 con caídas considerables en la PTF. Esta tendencia muestra un agotamiento del modelo de industrialización, pues el mercado costarricense se saturó y el modelo de sustitución de importaciones no se basó en aumentos en productividad sino más bien en acumulación de factores. Esto propició un cambio de estrategia hacia el modelo de promoción de exportaciones especialmente a partir de 1984 y este cambio favoreció la adopción de nuevas estrategias tendientes a aumentar la producción no tanto basado en acumulación de factores sino más en incrementos en productividad, la cual muestra en el Cuadro 1 una tendencia a la reactivación hasta que se cae de nuevo en una recesión a partir del año 95. El análisis estadístico muestra que

la economía costarricense presentó un cambio estructural en la tendencia de la PTF en 1984.

4. FACTORES QUE AYUDAN A GENERAR AUMENTOS EN LA PTF

Como se mencionó en apartados anteriores, el crecimiento de la PTF es un proceso que se inicia a nivel de la firma cuando ésta logra satisfactoriamente reducir costos en términos reales. Por lo tanto, existen miles de formas en las cuales una empresa puede lograr su objetivo de reducir costos.

En este sentido no es posible para un gobierno "adivinar" el sector de la economía que va a generar los mayores aumentos en productividad con el objetivo de incentivarlo. No obstante, esto no quiere decir que el gobierno tiene que quedarse de brazos cruzados. Es mucho lo que un gobierno puede hacer para eliminar distorsiones en la economía.

De hecho, una "economía sana" en el sentido de la existencia de pocas distorsiones tiene un efecto positivo para la productividad de la economía, pues existe una mayor cantidad de empresas con incrementos en productividad. En Robles (1997) se demuestra que en el caso de los países latinoamericanos, la apertura ha ejercido un efecto positivo sobre la PTF en la mayoría de los países, mientras tasas de inflación altas y variables han mermado las posibilidades de incremento en la PTF.

¿Por qué la apertura afecta positivamente la PTF? La razón es que la apertura es un medio para lograr que las empresas sean más productivas. Por un lado, el rigor de la competencia obliga a las empresas a buscar continuamente fuentes de reducción de costos. Por otro lado, al ingresar la economía costarricense a los mercados mundiales, es posible para el país adquirir tecnologías internacionales más novedosas, no solamente mediante la compra directa de mejor maquinaria, sino también por la creación de alianzas estratégicas con compañías que realizan grandes inver-

siones en investigación y desarrollo. Esto concuerda con lo observado de que países más abiertos crecen más rápidamente.

¿Cómo afecta la inflación la PTF? El gran problema de la inflación es que es muy variable año con año y nubla la información transmitida por el sistema de precios, de esta forma un empresario puede utilizar una combinación de insumos que no es la de menor costo porque la inflación puede llegar a distorsionar la mejor perspectiva del empresario. La inflación puede causar que lo que parecía ser el mejor negocio del mundo se diluya en pleonasmos ilusorios. Además, niveles de inflación muy altos hacen que las personas se dediquen a actividades improductivas con el afán de resguardarse de ella.

De lo anterior, quizás la mayor enseñanza que se puede tomar es que el papel del gobierno para promover la PTF no está en incentivar un sector en particular, sino más en cumplir responsablemente con una política fiscal sana y un manejo responsable de la política monetaria para tener controlada la inflación en niveles bajos. De la misma forma, es positivo continuar con los esfuerzos de apertura tendientes a incorporar la economía costarricense de lleno al comercio mundial.

Del mismo modo, la productividad se favorecería con la adopción de políticas que promuevan un ambiente más competitivo en el mercado costarricense. Esto incluye la apertura de los monopolios estatales, un cambio en la forma de regulación para que esta sea menos intrusiva con el sistema de precios, un sistema tributario menos oneroso y distorsionante, un gobierno que cumpla sus funciones más eficientemente y una mejora general en las instituciones del país, incluyendo una reforma financiera.

5. ANÁLISIS DE CASOS: EVOLUCIÓN DE LA PTF EN TRES EMPRESAS COSTARRICENSES

En esta sección se han elegido tres empresas costarricenses grandes con el fin de analizar la evolución de la PTF y determinar cuáles son los elementos detrás de los aumentos y disminucio-

nes en productividad. El criterio de selección de estas empresas es arbitrario y la idea era seleccionar empresas que tuvieran una amplia trayectoria y que comprendan a varios sectores de la economía costarricense. Tal es el caso de *La Nación* como una empresa del ramo de servicios, a Hules Técnicos como una empresa de alta tecnología exportadora y a la Florida Ice & Farm en el segmento de bebidas destinadas exclusivamente al mercado local. Todas estas empresas están sólidamente consolidadas y son financieramente muy rentables.

Con información de los estados financieros de estas empresas se procedió a calcular la PTF para el decenio 1987-1997. Posteriormente se realizó una entrevista con altos jerarcas de la institución con el propósito de tener una visión más concreta de las acciones que estas empresas tomaron y medir su efecto sobre la PTF.

A continuación se describen las acciones tomadas por la empresa con el fin de aumentar ventas, incrementar la presencia de sus productos en el mercadeo y disminuir costos en términos reales.

Hules Técnicos S.A.

Hules Técnicos es una empresa que se fundó a inicios de la década de los ochenta y está dedicada principalmente a la producción de empaques para las uniones de cañerías de acueductos y aguas residuales. Esta empresa se ha convertido en una de las principales compañías mundiales en su ramo y está cercana a alcanzar exportaciones por valor de US$100 millones.

Solamente en los Estados Unidos, la empresa posee una participación del mercado de 90 por ciento aproximadamente, a tal punto de que el fundador de Hules Técnicos afirma que hoy día difícilmente exista un estadounidense que no se haya tomado un vaso de agua pura sin que haya pasado por uno de sus productos. La empresa también exporta o tiene inversiones o planea invertir en México, Egipto, Brasil, Argentina, Australia y Europa, entre otras partes del mundo.

Esta empresa ha tenido un vertiginoso aumento en productividad a través de los años y se puede catalogar como una de las compañías costarricenses más exitosas. Parte de este éxito se debe al excelente departamento de investigación y desarrollo que continuamente busca formas para mejorar los procesos de producción y se encuentra al día con los desarrollos tecnológicos mundiales. La innovación tecnológica es tan importante para Hules Técnicos que actualmente la empresa vende tecnología a otros países. Esto requiere una gran inversión y una participación muy activa en los principales foros y ferias internacionales. Sin embargo, es evidente que la estrategia ha sobrepasado sus costos con creces.

Actualmente, la compañía especifica a sus proveedores internacionales el tipo de maquinaria que sus procesos productivos requieren, la cual incluye todas las mejoras que el equipo de investigadores de Hules Técnicos ha diseñado con el fin de incrementar la eficiencia y la calidad de sus productos.

El gran crecimiento de las ventas de la compañía también es producto de la agresiva estrategia de inversión que ha seguido a lo largo de las casi dos décadas de existencia cuando la empresa comenzó con menos de diez personas. Hoy la empresa contrata alrededor de ochocientos empleados, con una tendencia al alza en el empleo. El éxito de estrategia de inversión ocurre gracias a la visión de sus fundadores para superar trabas cuando trataban de exportar productos a otros países. Por ejemplo, sectores públicos de los Estados Unidos, como el ejército, requerían que los insumos que ellos compraban para sus acueductos fueran producidos en los Estados Unidos; este impedimento fue superado por Hules Técnicos mediante la adquisición de una empresa competidora estadounidense, por lo que actualmente parte de la producción de esta firma se realiza en ese país pero con capital y tecnología completamente costarricenses. El crecimiento de las ventas también es producto de una gran inversión en publicidad para promocionar las marcas de la compañía, cuyo principal nombre es Hultec.

En sí, la empresa se ha desarrollado sobre un nicho de mercado muy estrecho en donde el conocimiento adquirido es fundamental para subsistir. Dentro del mercado de empaques no existe mucha diversificación de productos y el liderazgo mundial de Hules Técnicos proviene de la especialización en empaques para aguas puras y residuales.

La empresa ha entendido que el éxito en los negocios depende de la provisión de sus productos a los consumidores en el menor tiempo posible. Dentro de los Estados Unidos, Hules Técnicos es capaz de entregar órdenes de compra en el siguiente día. Esto se ha logrado gracias al desarrollo de grandes bodegas que funcionan como centros de distribución y que se encuentran ubicados en varios lugares estratégicos de los Estados Unidos. Cuando la empresa inició sus actividades en este país empezó alquilando un pequeño garaje comercial *(public storage)* de unos pocos metros cúbicos. Hoy la compañía posee sus propios almacenes de bodegaje. El éxito de esta estrategia es evidente y actualmente la firma tiene pensado establecer centros de distribución en México y Brasil, entre otras localidades. Esto es una estrategia costosa pero necesaria para mantener una participación tan alta en el mercado de empaques.

Hules Técnicos ha determinado que el éxito para aumentar la producción depende fundamentalmente en sus empleados. El programa de incentivos ha llevado a los empleados a identificarse con la empresa. La mano de obra es entrenada formalmente en la planta con el objetivo de perfeccionar las técnicas de producción. Al mismo tiempo, la empresa ha adoptado la política de financiar el cincuenta por ciento de los estudios de cualquier tipo que realicen sus empleados, aun cuando no tengan ninguna relación con las actividades productivas de la empresa. En este sentido, la empresa afirma que cualquier tipo de inversión en educación eleva el capital humano del trabajador y éste se vuelve más productivo y beneficia indirectamente a la empresa.

En los casos en los que se demuestra que la empresa se beneficia directamente con la educación del trabajador, o sea, cuando el trabajador se entrena en actividades relacionadas con el proceso

productivo, la empresa financia el cien por cien de los estudios mediante un análisis de cada caso. Incluso, la empresa tiene un programa de becas en el exterior para trabajadores seleccionados, a los cuales se les pagan sus estudios más una mensualidad.

El beneficio de una mayor educación no solo lo recibe la empresa. El trabajador también ve recompensados sus esfuerzos con un mayor salario ya que la empresa tiene un sistema mediante el cual el trabajador adquiere puntos cuando aumenta su nivel de escolaridad. Estos puntos aumentan su calificación y hacen que su salario crezca más rápidamente que los aumentos periódicos.

Cuadro 2
COSTA RICA: 1987-1997
FUENTES DE CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO
PARA CUATRO EMPRESAS GRANDES
(promedios anuales para cada período en porcentajes)

Empresa	Crecimiento Valor Agregado	Crecimiento de la PTF	Contribución del Capital	Contribución del Trabajo
Hules Técnicos S.A.				
1987-1992	10,6	0,4	9,6	0,6
1992-1997	12,9	3,5	5,4	3,9
1987-1997	11,7	2,0	7,5	2,3
La Nación S.A.				
1987-1992	2,2	-1,7	3,1	0,8
1992-1997	10,6	2,8	5,6	2,2
1987-1997	6,4	0,5	4,4	1,5
Florida Ice & Farm S.A.				
1987-1992	6,5	2,3	3,9	0,3
1992-1997	3,1	0,1	2,3	0,7
1987-1997	4,8	1,2	3,1	0,5
COSTA RICA				
1987-1992	4,5	1,1	1,9	1,6
1992-1997	3,1	-0,2	1,7	1,7
1987-1997	3,8	0,5	1,8	1,6

La empresa considera que los esfuerzos públicos para promover la educación de los trabajadores mediante la contribución obligatoria al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se ven duplicados por la estrategia de educación de la empresa descrita con anterioridad. De hecho, se considera que la empresa no llega a recuperar esta contribución al INA y que debería permitírsele deducir del pago la inversión que la empresa realiza en educar a sus empleados.

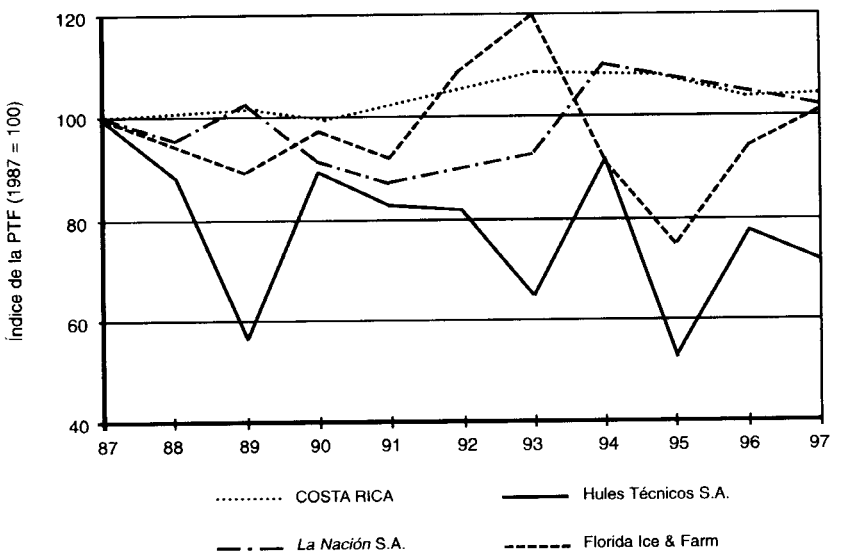
Según se observa en el cuadro 2, el crecimiento del valor agregado de la empresa es el resultado no solo de aumentos importantes en productividad, sino también de grandes inversiones en capital físico y un aumento en el número de trabajadores, especialmente en los últimos cinco años. Las inversiones que realiza Hules Técnicos son financiadas casi exclusivamente por utilidades retenidas. Al utilizar el ahorro de la empresa, es muy poco el nivel de endeudamiento por lo que estas inversiones no han sido tan sensibles a las variaciones en las tasas de interés del mercado costarricense.

De la misma forma, al estar su producción destinada al mercado exterior, los "shocks" de la demanda interna costarricense no han afectado el desempeño de la empresa, por lo que la recesión de los años 95-97 no tuvo grandes efectos sobre los niveles de productividad de la firma, a diferencia de otras firmas destinadas al mercado local como la Florida Ice & Farm, cuyo caso se presenta posteriormente. Es por ellos que para esta firma es fundamentalmente importante que el gobierno mantenga una política cambiaria adecuada de conformidad con el nivel de inflación.

Sin embargo, la empresa sí se ve afectada por *shocks* internacionales. De hecho, la tendencia en la PTF de Hules Técnicos representada en el Gráfico 4 muestra tres descensos importantes en la productividad en 1989, en 1993 y en 1995. Estas caídas corresponden a períodos durante los cuales ocurrieron reducciones considerables en los precios internacionales de los productos de Hules Técnicos. Las bajas en los precios llegaron a ser tan drásticas que solamente en 1995 los precios se ajustaron en un 25 por ciento hacia abajo. Esto ocurre porque el cálculo de productivi-

dad se realiza con base en el valor de la producción y no con base en unidades producidas. Lo impresionante de los aumentos en la PTF de Hules Técnicos es que logró reponerse de estas caídas sin que los precios se hayan recuperado, lo que habla mucho del mérito de la compañía por reducir costos de producción sin disminuir el tamaño de su planilla.

Gráfico 4
LA PTF DE CUATRO GRANDES EMPRESAS Y COSTA RICA
COSTA RICA: 1987-1997



Finalmente, a pesar de que la empresa ha recibido Certificados de Abono Tributario (CAT), Hules Técnicos asegura que ellos hubieran podido surgir sin la existencia de éstos, aunque su crecimiento no hubiera sido igualmente fuerte. No obstante, los CAT nacieron para corregir un sesgo anti-exportador en la economía costarricense y la empresa considera que la eliminación planteada de los CAT no tendrá mayor efecto sobre el desempeño actual de la firma, pues pronto se incorporarán al régimen de zonas francas. Las perspectivas de crecimiento de esta empresa son muy alentadoras para el futuro.

Florida Ice & Farm S.A.

Esta compañía es la casa matriz de la mejor conocida Cervecería Costa Rica y ha sido tradicionalmente la única empresa productora de cerveza a nivel nacional. Actualmente, la empresa es también distribuidora de varias cervezas importadas, como la mexicana *Corona* y todas las marcas de Anheuser-Busch cuya cerveza principal es *Budweiser*. También es una de las muy pocas cervecerías a nivel mundial con licencia de *Hieneken* para producir su marca. Florida Ice & Farm S.A. es hoy en día la empresa industrial más grande del país y produce cerca de 30 millones de docenas de cerveza al año (en promedio un millón de unidades al día), en donde un 25 por ciento de esta cantidad corresponde a la presentación en lata.

También a partir de 1995, la empresa se ha introducido al mercado de venta y distribución de agua pura embotellada *Cristal*, tanto para casas y oficinas, como venta al detalle en supermercados. A pesar de que estos negocios no representan ni un 0,5 por ciento de sus ventas, es una actividad cuya rentabilidad es suficientemente atractiva y posee excelentes expectativas de crecimiento.

Florida Ice & Farm es virtualmente un monopolio natural en la producción de cervezas, pero jerarcas de la empresa afirman que enfrenta competencia de productos similares, principalmente los licores de la Fábrica Nacional de Licores como el denominado *Guaro Cacique*. De hecho, la empresa identifica como competencia desleal el que el gobierno imponga menos tributos a la venta y producción del guaro.

El monopolio natural de la venta de cerveza surge por los altos costos de entrada a la industria de la cerveza. Pero, el monopolio natural no está en la producción de cerveza en sí sino en la distribución de la misma, cuya inversión se justifica solamente si el producto se vende a escala nacional y no solamente en las principales ciudades del país. Además, la distribución tiene que ir acompañada de grandes inversiones para que el producto se entregue frío y en óptimas condiciones al consumidor y además son necesarios grandes gastos en publicidad para mantener en el

público una buena imagen de los productos de la empresa. Adicionalmente, la empresa tiene capacidad para otorgar crédito a sus clientes lo que constituye un costo financiero significativo para otras empresas que piensen competir en la producción y venta de cerveza.

El Cuadro 2 muestra que Florida Ice & Farm S.A. ha tenido un aumento moderado en productividad para el período 1987-1997. Este crecimiento de la PTF se ubica por encima del contabilizado para el país (1,2 por ciento *vs.* 0,5 por ciento). El elemento más relevante del crecimiento en el valor agregado de la empresa es que éste está basado en fuertes inversiones en capital físico, mientras que el número de empleados se ha mantenido relativamente estable entre 1400 y 1500 trabajadores. Esto es de esperar pues como se mencionó, el fuerte del negocio de la cerveza es la distribución por lo que la empresa tiene que estar renovando la flotilla de camiones periódicamente.

Es precisamente en el segundo período de la muestra, de 1992 a 1997, que la empresa casi no tuvo incrementos en productividad. De hecho, si se observa el Gráfico 4, se puede notar una gran caída en la productividad de la empresa a partir del año 1993 que se extiende hasta 1995. Esta situación es el resultado de la combinación de dos factores.

En primer lugar, a partir de 1993 la empresa empieza a renovar su flotilla de camiones distribuidores y adquiere nuevos vehículos que pueden ser cargados con el uso de paletas mecánicas en sustitución del antiguo proceso manual. Con este cambio, la empresa puede hacerle frente a un mayor volumen de ventas de una forma más eficiente. También en estos años la firma invierte en ampliación de la planta y equipos con el establecimiento de tanques exteriores y un aumento a tres líneas de envasado.

El decrecimiento de la productividad ocurre porque la cantidad de capital en la empresa crece a un ritmo mucho más rápido que las ventas. Esto quiere decir que la empresa invierte en capacidad productiva, la cual va a estar ociosa en espera de que las ventas se eleven.

El segundo factor que explica la caída en el 94 de la PTF es la baja significativa en las ventas de cerveza por el inicio de la recesión en la economía. La estrategia de la empresa durante este período fue reforzar la campaña de publicidad en imagen para reactivar la demanda. Esto quiere decir que la baja en ventas estuvo acompañada de mayores gastos en publicidad y como la caída fue interpretada como temporal, la empresa mantuvo el mismo nivel de capital y una cantidad similar de trabajadores. La política de la empresa ante caídas en las ventas ha sido la de reubicar a los empleados en lugar de despedirlos.

Estos efectos combinados crearon una fuerte baja en la PTF. Esta situación sucede porque la producción de la empresa está destinada casi exclusivamente al mercado interno y es susceptible completamente a variaciones de la demanda interna.

La tecnología de la empresa es importada y la empresa mantiene una constante asistencia a las exposiciones internacionales de nuevos equipos, con el fin de conocer las tendencias en el mercado. Del mismo modo, la empresa cuenta con importantes alianzas estratégicas con cervecerías líderes en el mundo tales como *Anheuser-Busch* en Estados Unidos y *Heineken* en Alemania. Esto, aparte de ayudarle en el proceso de renovación tecnológica, también cumple una labor fundamental en el control de calidad de las materias primas y de la cerveza pues muestras de producto se envían regularmente a los laboratorios ubicados en estos países.

El mercadeo es uno de los principales pilares del éxito mostrado por la compañía. Un cambio significativo fue el establecimiento de bodegas de almacenaje en distintos puntos del país, en lugar de los distribuidores privados que anteriormente existían. Esto les permitió abaratar costos de transporte por volumen de producción y mejorar su posicionamiento del mercado.

El mercadeo también se ha mejorado en el sitio de consumo con el fin de que la gente vea una mayor cantidad de publicidad en el mismo lugar de venta. Actualmente, la compañía enfoca la publicidad más en el punto de venta que por radio o televisión.

La diferenciación del producto por marcas también es sumamente importante para la compañía pues le permite abarcar a una mayor cantidad de consumidores en el mercado. De hecho, actualmente la empresa va a iniciar la producción de una cerveza sin alcohol para cubrir ese segmento del mercado. La diferenciación de producto le permite a la empresa correr menos riesgo ante la posibilidad de que la competencia se establezca en nichos descuidados del mercado.

Otra forma en que la empresa ha mejorado el mercadeo y aumentado la eficiencia es mediante el esquema de pre-venta. Este mecanismo consiste en enviar a un representante de ventas al lugar de consumo, realizar el pedido y cobrar para que en los próximos días llegue el camión repartidor con el producto. Antes se acostumbraba enviar el camión y cobrar hasta la siguiente entrega. Este sistema le ha permitido a la empresa a mantener bajo control los altos costos de transporte. La empresa ha logrado mantener los costos de transporte estables mediante la utilización al máximo de la flotilla de camiones.

La rentabilidad de la empresa se ve afectada por el nivel de inflación y devaluación debido a que sus productos mantienen un precio mucho más estable que los incrementos continuos de los precios y del tipo de cambio, aún cuando las materias primas (maltas y lúpulos) son mayoritariamente importadas.

La empresa financia los proyectos de inversión con capitales propios, de utilidades retenidas principalmente. A pesar de que la empresa se endeuda mediante la emisión de títulos a corto plazo, los dineros recaudados generalmente se utilizan para financiar capital de trabajo. De hecho, la retribución de sus certificados de inversión está por debajo del interés pagado por la mayoría de los entes del sector público.

En resumidas cuentas, voceros de la Cervecería Costa Rica resumen el éxito de la compañía en tres aspectos. Primero, existe una identificación de los empleados con la compañía por la política salarial, el buen clima de trabajo, las oportunidades de desarrollo profesional y la asociación solidarista de la empresa. Segun-

do, es fundamentalmente importante el avance tecnológico tanto en los procesos productivos como en la distribución del producto. Y tercero, Florida Ice & Farm es una empresa sólida con sus acreedores e independiente en el crédito; esto le da una mayor seguridad al acreedor y al cliente y genera una mejor imagen de la compañía.

La Nación S.A.

El periódico *La Nación* fue fundado a mediados de los 40 y en la última década se ha dedicado a diversificar sus negocios principalmente dentro del área de los servicios de publicación de periódicos y afines. En el año 97 se calcula que esta empresa realizó 63 millones de entregas a los lectores en Costa Rica solamente.

El proceso de diversificación de la producción ha tenido un efecto importante en el proceso de crecimiento de la empresa. Hoy en día más de un tercio de los ingresos de la empresa proviene de sus subsidiarias que incluyen cursos de computación, un almacén fiscal, distribución a domicilio de las publicaciones y la impresión de periódicos y revistas como El Financiero, Al Día, *The Miami Herald International Edition,* Rumbo, Perfil, Tambor y Niños, entre otros impresos comerciales.

Sin embargo, como consecuencia de la recesión económica de los últimos años, la empresa ha visto caer sus ventas de publicidad a niveles de 1990. Ante esta circunstancia, la empresa ha decidido reforzar su inversión en el área de Centroamérica en donde posee inversiones en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, tanto en el área de impresos comerciales y de directorios telefónicos, como en actividades de enseñanza de computación. Esto le ha permitido hasta cierto grado aislarse de los disminuciones internas de la demanda agregada y generar aumentos en la PTF por encima del promedio nacional como se puede observar en el Cuadro 2.

Los cálculos para *La Nación* del Cuadro 2 también muestran que el crecimiento del valor agregado de la empresa es consecuencia

de una fuerte inversión en capital físico y en menor medida de un aumento en la cantidad de empleados, que al 30 de setiembre de 1997 alcanzó alrededor de 1300 personas. La empresa considera que la inversión en maquinaria y equipo de impresión es de los aspectos más importantes para lograr el crecimiento de los servicios de *La Nación*.

La maquinaria es muy costosa y la empresa continuamente hace compras importantes. De hecho, la caída en productividad observada en el Gráfico 4 entre 1989 y 1991 es explicada por un aumento en el ritmo de compra de maquinaria, inversión necesaria para la ejecución de fuertes proyectos nuevos de impresión de revistas. Adicionalmente, en este mismo período la firma invierte fuertes sumas de dinero en la adquisición de software y hardware para la elaboración y diagramación de impresos. Estos dos aspectos incidieron en el hecho que, de acuerdo al Cuadro 2, la empresa sufriera una caída en la PTF en el período 1987-1992. Sin embargo, *La Nación* logró regenerar el crecimiento de la PTF en el período 1992-1997 como resultado de la diversificación, a pesar de las caídas en las ventas de publicidad.

Cabe destacar que en el proceso normal de crecimiento de una empresa, muchas veces la adquisición de maquinaria para aumentar la capacidad de producción requiere de inversiones enormes. Estas inversiones se realizan con el objetivo de suplir demandas futuras y el tipo de negocios que realiza una empresa como *La Nación* no justifica la inversión en pequeñas magnitudes. Durante los primeros años cuando la capacidad está ociosa, la productividad de la empresa muestra una tendencia a la baja por la gran inversión en capital físico. Pero posteriormente, la empresa empieza a experimentar aumentos en la PTF pues la maquinaria más moderna le permite reducir costos en términos reales. Esto es especialmente cierto en el área de impresos y *La Nación* se ha dedicado a lo largo de estos años a adquirir mejor maquinaria para disminuir costos y mejorar a la vez la calidad de sus productos. La mentalidad de sus gerentes es que la empresa debe continuar el proceso de inversión aun en los años malos, con el fin de estar preparados cuando vengan los años buenos.

Los jerarcas de *La Nación* consideran que el éxito de su empresa ha estado en producir un periódico independiente, editorialista, serio y respetuoso de las opiniones. Esto ha sido el resultado del trabajo de un gran material humano muy profesional, en donde la empresa incluso envía regularmente profesionales a continuar sus estudios en universidades en los Estados Unidos y Europa.

El proceso de invención consiste en lograr que la circulación de los periódicos de la empresa siga en aumento. Esto es resultado de una serie de estrategias de mercadeo que van desde la mejora en el proceso de distribución hasta la invención de suplementos para hacer el producto más atractivo al consumidor. Estos suplementos tienen una vida corta y la empresa tiene que invertir constantemente en la investigación de nuevos insertos cuyo proceso involucra la contratación de expertos internacionales. Sin embargo, esta estrategia le ha permitido al periódico mantener la supremacía en el mercado costarricense.

5. COMENTARIOS FINALES

Solamente un breve comentario final para resumir todo lo dicho hasta el momento. El estudio de la productividad es relevante porque el crecimiento de la producción o del valor agregado está correlacionado con aumentos en la productividad total de los factores. El proceso de aumentos en la productividad se inicia a nivel de la empresa y se concentra en muy pocas firmas de la economía, en donde también existen empresas perdedoras. La productividad es mejor interpretada como reducción de costos reales. Existen cientos de formas en las que una empresa puede reducir los costos en términos reales. Sin embargo, a pesar de que las actividades productivas son muy diversas entre sí, la competencia exige que exista una preocupación constante de las firmas por reducir sus costos o de lo contrario perecen.

La labor del gobierno para promover la productividad es velar para que el sistema de precios funcione correctamente mediante un manejo fiscal y monetario responsable de conformidad con una tasa de inflación baja y una política cambiaria consistente.

Finalmente, el gobierno también puede ayudar a las empresas a disminuir costos mediante la apertura de la economía, la reforma financiera, la promoción de la competencia, la eliminación de monopolios estatales y una reestructuración de las instituciones nacionales para que estas sean más eficaces y menos intrusivas con el sistema de precios.

El análisis de casos de empresas exitosas muestra que la productividad nace cuando se invierte en investigación y desarrollo para mejorar las técnicas productivas, para lo cual resulta positivo la realización de alianzas estratégicas y las visitas periódicas a ferias internacionales. Adicionalmente, la productividad crece cuando ocurren mejoras en la distribución del producto que incluye el desarrollo de centros de distribución y bodegas de almacenaje en puntos de consumo; el requisito es entregar el producto en el momento y en la condición que el cliente lo desea. También han sido fundamentales para mejorar la productividad las políticas tendientes a mantener y ampliar el mercado de la empresa; para ello, se ha utilizado la publicidad para mantener la presencia de las marcas. Finalmente, cabe destacar que las tres empresas mencionaron como condiciones necesarias para lograr aumentar la productividad, primero el que los empleados se identifiquen con la empresa y segundo, el poseer solvencia financiera lo que les permite otorgar crédito a sus clientes y a la vez financiar sus propios proyectos de expansión, sin tener que depender de los vaivenes de un mercado financiero tan atrasado como el costarricense.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Balassa, Vela (1980). *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies.* Essays in International Finance, 141.

Barro, Robert J. (1989). *Economic Growth in a Cross Section of Countries.* Working Paper n.° 3120. NBER (September). Cambridge, MA.

Beyer, Harald (1996). *Sources of Economic Growth: Cross-Country Comparisons.* Discussion paper, University of California, Los Angeles.

Bhagwati, Jagdish (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes.* Ballinger. Cambridge, MA.

Harberger, Arnold (1989). *Applications of Real Exchange Rate Analysis.* Contemporary Policy Issues. Vol. VII, pp. 1-26. April.

_____. (1993). *The Process of Economic Growth: A Vision for the 1990s.* Paper Presented at the Conference of the Argentine Bankers' Association (ADEBA). University of California, Los Angeles.

_____. (1998). *A vision of the Growth Process.* American Economic Review, Vol. 88, n.° 1, pp. 1-32. March.

Kendrick, John W. (1956). *Productivity Trends: Capital and Labor.* Review of Economics and Statistics 38, n.° 3 (August): 248-257.

Kendrick, John W., and Elliot S. Grossman (1980). *Productivity in the United States: Trends and Cycles.* The Johns Hopkins University Press. Baltimore.

Krueger, Ann (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences.* Ballinger. Cambridge, MA.

_____. (1995). *Trade Policies and Developing Nations.* The Brookings Institution. Washington, D.C.

Lal, Deepak and Sarath Rajapatirana (1987). *Foreign Trade Regimes and Economic Growth in Developing Countries.* Vol. II, n.° 2 (July): 189-217.

Lucas, Robert E., Jr. (1988). *On the Mechanics of Economic Development.* Journal of Monetary Economics 22 (July), 3-42.

Rebelo, Sergio (1991). *Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth.* Journal of Political Economy, vol. 99 n.° 3: 500-521.

Robles, Edgar A. (1997). *An Exploration Into the Sources and Causes of Economic Growth in the United States and Fourteen*

Latin American Countries. Ph.D. dissertation, University of California, Los Angeles.

_____. (1998). *Economic Growth in Central America: Analysis of Total Factor Productivity Trends at the Industrial Level.* Harvard Institute for International Develoment Working Paper. Harvard, Massachussets.

Romer, Paul M. (1986). *Increasing Returns and Long-Run Growth.* Journal of Political Economy, 94 (October), 1002-37.

_____. (1990). *Endogenous Technological Change.* Journal of Political Economy, vol. 98, n.° 5, pt. 2.

Solow, Robert M. (1957). *Technical Change and the Aggregate Production Function.* Review of Economics and Statistics 39, n.° 3 (August): 312-320.

_____. (1987). *Growth Theory: An Exposition.* Oxford University Press. New York, NY.

Torre, Leonardo (1997). *Concentration Patterns of the Contribution of TFP to Output Growth: Evidence From the Mexican Manufacturing Sector.* Paper presented at the meeting of the Western Economic Association. Seattle.

Comentarios

JOSEPH STIGLITZ

La ponencia de Edgar Robles es sumamente importante, la estructura total de productividad que se resalta en ella, resulta muy útil para pensar los orígenes del crecimiento económico y la estrategia para el crecimiento de la economía. Esta estructura ha sido empleada en los Estados Unidos, conviene hacer un comentario a su uso en ese país, dentro de modelos de protección y luego analizar el caso de Costa Rica.

En los Estados Unidos, el crecimiento promedio en productividad durante las dos décadas siguientes a la II Guerra Mundial (1950-1973), fue alrededor del 2,9 por ciento anual. Desde 1973 hasta 1993 giró en torno del 1,1 por ciento, de modo que los índices se retrasaron en productividad después de 1973. Y la pregunta que nos hicimos fue la siguiente: ¿qué podemos hacer al respecto? El tipo de análisis presentado aquí, ilumina la respuesta a interrogantes como la anterior, al revelar la existencia de una ligera disminución en la contribución de la inversión al crecimiento económico, un ligero decrecimiento.

En Estados Unidos el principal origen del retraso en la productividad estaba relacionado con el atraso en el crecimiento de los factores totales de productividad. El 80 por ciento del crecimiento fue atribuido a los incrementos en productividad. Para las dos décadas que comenzaron a partir de 1973, casi ninguno de los estudios del crecimiento de los Estados Unidos indicaba incrementos en la productividad de los factores. A este respecto sobrevino un estancamiento casi total. Como realmente no conocemos todos los factores que contribuyen al crecimiento en la productivi-

dad, ni las razones por las cuales existe este retraso, el enfoque se ha inclinado hacia dos factores: una mejora en la educación, por un lado, y la gestación y promoción de la tecnología, por otro.

Permítanme cambiar ahora al otro lado del mundo, al este de Asia. La visión general es que una parte importante del éxito del este de Asia fue el haber disminuido la diferencia de conocimiento, esto significa, un incremento de la productividad de los factores. Una de las lecciones del este de Asia consistió en la simultaneidad entre la disminución de la diferencia de conocimiento y el incremento de las inversiones con grandes índices de ahorro. Estas dos estrategias se encontraban íntimamente relacionadas; el alto nivel de inversiones facilitó la disminución en la diferencia de conocimiento, condujo a la introducción de nuevas tecnologías y de nuevas inversiones. Estas nuevas inversiones fueron las responsables de la disminución en la diferencia de conocimiento y del incremento en los factores totales de productividad.

Conviene introducir una observación importante. Dado que la diferencia entre los países más avanzados y los menos desarrollados es demasiado grande, la disminución en los niveles de productividad en Estados Unidos o en Europa no debería tener implicaciones para los países más desarrollados, porque siempre existiría un enorme campo para disminuir la diferencia de conocimientos. En este contexto la sociedad costarricense necesita preguntarse lo siguiente: ¿qué se puede hacer para disminuir la diferencia de conocimientos?, ¿por qué es baja la productividad?, ¿existe alguna razón en particular para que la productividad sea más baja en Costa Rica que en países más avanzados?, ¿cuál es la razón que explica la enorme diferencia en productividad? Respecto a estas preguntas son cuatro los puntos desarrollados a continuación:

- En los incrementos de la productividad de los factores influyen de modo decisivo la macro estabilidad y la liberalización del comercio, así lo revelan los vigorosos indicadores que citaba para el caso de Costa Rica.

- La orientación hacia la promoción de las exportaciones –relativa al contexto comercial y a la integración en los merca-

dos internacionales– se relaciona con algunas implicaciones microeconómicas que conviene resaltar. Lo que interesa no son las exportaciones por sí mismas, sino como vehículos para la adopción de tecnologías avanzadas. Hay aquí una cuestión importante, los beneficios de las exportaciones en cuanto a la transferencia tecnológica son menos probables a partir de exportaciones agrícolas. Debido a lo anterior, la verdadera pregunta surge en torno a la conveniencia o no de políticas promotoras de exportaciones agrícolas. Cuando se habla de la orientación a las exportaciones y de sus ventajas, y se pregunta sobre el papel que debe jugar el Gobierno, conviene analizar con cuidado los mecanismos que permiten esa promoción, a fin de determinar una estrategia valiosa para fortalecer el crecimiento en productividad.

- Las discrepancias existentes entre diversas compañías a propósito de las distancias entre mejores prácticas, prácticas promedio y peores prácticas, son enormes. De esto se deduce la presencia de un enorme potencial para incrementar la productividad dentro de la economía, a través de la disminución de la brecha de conocimientos. En otras palabras, se pueden obtener incrementos en la productividad promedio disminuyendo la diferencia entre peores y mejores prácticas dentro de un país. De lo anterior se deduce que no sólo debe interesar transferir tecnología desde el exterior, sino también incrementar el flujo de conocimientos dentro del país y mejorar la productividad de las empresas con menores productividades.

- Finalmente, cabe resaltar que en los últimos años la sociedad costarricense ha experimentado un debilitamiento en capital humano, a pesar de que la historia de este país muestra una fuerte inversión en recursos humanos. En relación a este asunto es necesario fijarse en el papel de la competencia internacional, la cual revela que el incremento en capital humano ha sido mayor en otros países que en Costa Rica. En torno a ésta cuestión se relaciona el cuarto punto que deseo mencionar y que bien puede formularse en las siguientes preguntas: ¿cuál es la estrategia para alcanzar una alta pro-

ductividad?, ¿qué puede hacer Costa Rica para promover un incremento en productividad? En la discusión ya se han puesto de manifiesto varias rutas de acción: promover la inversión directa del extranjero, apertura comercial, promover la competencia, brindar mejor infraestructura –incluyendo una disminución en los precios para la infraestructura. Algunas de estas cuestiones son obviamente complementarias. Al permitir mayor competencia en infraestructura, se facilita la disminución en los precios y esto, de nuevo, promueve la inversión directa del extranjero.

Deseo concluir con una observación adicional. Si un país pequeño como Costa Rica tiene éxito en la competencia internacional y, de manera particular, en la atracción de inversión directa del exterior, debe adoptar estándares internacionales en una gran cantidad de áreas, porque los inversionistas no van a invertir en desarrollar el conocimiento en un país pequeño, mientras que pueden hacerlo en países grandes donde las inversiones sean mayores.

La condición de adaptarse a los estándares internacionales puede significar, por lo tanto, una barrera importante. Conviene, en consecuencia, armonizar los estándares internacionales en una gran cantidad de áreas; por ejemplo, Costa Rica ya se encuentra comprometida en incrementar los niveles educacionales, de modo que un inversionista extranjero que venga aquí sepa que el nivel educativo es comparable con el de las personas educadas en cualquier otra parte. Los estándares legales son también una de las cosas más importantes para las empresas, pues deben conocer las reglas para cumplirlas. Esto significa, por ejemplo, tener contratos estándares en las instituciones financieras sabiendo que son los mismos estándares internacionales. Igual aplica para las estructuras reguladoras en las cuales dichas empresas operan. Muchas de las barreras existentes son acuerdos, muchas no son intencionales; se debe pensar con sumo cuidado sobre estas barreras, no sólo para el comercio, sino también para la inversión, dos de los principales vehículos a través de los cuales se importa tecnología.

Comentarios

ANDRÉS RODRÍGUEZ

El trabajo de Edgar Robles es muy útil para discutir varios temas que la sociedad costarricense deberá plantearse en los próximos años.

En cuanto al tema específico de la productividad de los factores, la ponencia hace demasiado énfasis en ésta como un fenómeno a nivel de la empresa. Eso obviamente es cierto, pero no es suficiente. Por un lado las empresas hacen esfuerzos para aprovechar las oportunidades que presenta la economía, pero por otro lado es muy importante que la economía genere esas oportunidades. Empresas bien administradas en economías con serias distorsiones y problemas de inestabilidad macroeconómicas no van a poder lograr esos aumentos en la productividad.

A nivel global, a nivel de toda la economía, es muy importante que la marea vaya subiendo. Por supuesto que algunos barcos tienen huecos y se hunden y otros avanzan más rápido, pero conviene que la marea suba para todas las empresas que deseen y puedan aprovechar las oportunidades. Siempre habrán perdedores y ganadores, pero la corriente global de la economía debe ser tal que los ganadores puedan aumentar considerablemente su productividad. Por otro lado, el hecho de que algunas empresas aprovechen las oportunidades, dará señales e incentivos a otras empresas para que también mejoren su productividad.

¿Qué puede hacer el Gobierno para crear un ambiente que contribuya a generar mayor productividad total de los factores? La respuesta de la ponencia es el libre comercio, el acceso a la tec-

nología y la baja y estable inflación, porque ésto mejora la información que transmiten los precios. Sin embargo, hay una serie de otras políticas que también son muy importantes para lograr que la productividad total de los factores en la economía pueda crecer. Uno es el capital público, pues éste es complemento del capital privado. Sin capital público, sin infraestructura, el capital privado no puede ser rentable ni tener una alta productividad. Es sintomático que en los últimos tiempos la sociedad costarricense no parezca tener un aumento importante en la productividad total de los factores y que a la vez se descubran serios problemas de infraestructura y deficiencias en el campo del capital público.

El sistema financiero debe ser adecuado, de modo que las nuevas ideas y las nuevas empresas sean financiadas y las empresas que sean rentables, puedan expandirse. Es necesario, por un lado, que exista libre entrada a las distintas industrias, asegurando que esa entrada no sea costosa para las empresas, eliminando monopolios; y por otro lado, es importante una política activa para evitar que algunos mercados se conviertan en oligopolios. En relación con lo anterior, se debe lograr que la generación de nuevas empresas y de nuevas ideas, sea rápida, fácil y poco costosa, en esto juegan un papel importantísimo la desregulación y la simplificación de los trámites.

El otro punto que se ha mencionado bastante es el de la atracción de inversión extranjera en industrias de alta tecnología, política recomendada, en lo fundamental, por tres razones: la mayor capacitación de los trabajadores, los eslabonamientos y los "derrames" que se puedan dar de esas empresas exitosas con mayores niveles de información y conocimientos que beneficien a otras empresas de la misma industria en el país.

En cuanto a los eslabonamientos, esa política de atracción de inversiones trata de favorecer a las empresas no con incentivos, sino procurando que se instalen empresas que vayan a lograr una mayor generación de eslabonamientos. No se trata de empresas que necesariamente contraten a 20 000 empleados, como bien lo

señala el FIAS en un trabajo que hizo para CINDE,* la idea es que esas empresas generen interrelaciones entre ellas y con otras empresas en la economía, de modo tal que se forme un sector fuerte en alta tecnología.

Existe otra serie de asuntos a propósito de los cuales no hay suficiente claridad, como por ejemplo, la conveniencia de los incentivos fiscales a la investigación y al desarrollo, o la revisión de los programas de ciencia y tecnología para que contribuyan a la generación de una mayor productividad en la economía.

Claramente, una de las mayores fortalezas del país es la abundancia de mano de obra o de trabajo de nivel universitario o más allá del nivel de secundaria, a un salario relativamente bajo en relación con otros países. En la medida en que las empresas vengan y utilicen ese trabajo, esos salarios crecerán. En ese momento la atracción de inversión extranjera se tendrá que complementar más con otras fortalezas, y es aquí donde los eslabonamientos, la infraestructura y el esfuerzo en ciencia y tecnología se vuelve más importante.

Finalmente, algo que es muy importante, también señalado por el FIAS en el informe a CINDE, a saber: el sistema de protección de la propiedad intelectual. Este asunto revela una de las grandes debilidades que tiene Costa Rica en sus esfuerzos por convertirse en un centro de atracción de empresas de alta tecnología.

Volviendo al asunto de la productividad total de los factores de la economía, notamos un rápido aumento de esa productividad en los sesentas y los setentas, luego sobreviene una reducción drástica con la crisis. Aquí, muy posiblemente, no es que a las empresas se les olvidara la mejor manera de hacer las cosas, lo que existe es una subutilización de los factores que no está medida. La productividad total de los factores no disminuye, en realidad se están utilizando mucho menos los factores que lo que

* FIAS. 1996. Costa Rica. Strategy for foreign investment in Costa Rica's electronics industry. p. 60.

dicen los números. Posteriormente viene un estancamiento en los ochentas y una lenta recuperación en los noventas.

Respecto a ésta visión conviene tener presente que ciertos sectores de la economía no están bien contabilizados y esto debe generar una gran inquietud, estamos trabajando con números que no son los más apropiados, estamos usando los precios relativos de 1966, es decir, correspondientes a una economía bastante distorsionada por el sistema de protección y substitución de importaciones, y esos son los precios relativos con los cuales se valora la producción de hoy que responde a precios relativos totalmente distintos. Debido a lo anterior, la conclusión de que la productividad de los factores se estancó en los ochenta y apenas está creciendo en estos momentos, de tal forma que ni siquiera estamos recuperando el nivel de 1978 y 1979, debe ser tomada con mucha cautela. ¿Cuánto estamos creciendo realmente en la productividad total de los factores? No lo sabremos hasta que logremos una nueva serie para el PIB, en la cual el Banco Central de Costa Rica ya está trabajando.

Discusión general

CLAUDIO GONZÁLEZ VEGA •
EDGAR ROBLES • ANDRÉS RODRÍGUEZ

Claudio González Vega:

Dos observaciones sencillas. Primera, el aumento de la productividad tiene costos y para disminuirlos es necesario invertir en algunas áreas estratégicas y con un componente de riesgo bastante elevado. Segunda, las decisiones que se toman en relación a la productividad residen en las personas. Si bien el nivel de análisis puede ser la empresa, conviene ir más allá, hasta donde se encuentran las personas –gerentes, empleados, funcionarios–, pues estos, al tomar decisiones, influyen en las variaciones de los costos y en la productividad.

A este respecto conviene realizar el análisis en tres dimensiones. ¿Qué determina el deseo de tomar decisiones destinadas a reducir costos y aumentar la productividad? Para responder es necesario preguntar sobre las actitudes en relación con los riesgos y las dificultades. Este es un tema importante que, sin embargo, no se encuentra contemplado en los asuntos centrales del seminario.

Siempre relacionado con lo anterior, conviene vincular el esfuerzo necesario para obtener resultados con la recompensa esperada, es decir, con los incentivos. A diferencia de lo afirmado por Joseph Stiglitz, en el sentido de que existe una brecha de conocimiento que debe

cubrirse, lo que opera es una brecha de incentivos que debe enfrentarse.

En Costa Rica esos incentivos se originan, entre otros factores, en la estructura de propiedad de las empresas, en los sistemas de gobierno y en la forma como se regulan las relaciones en los mercados de trabajo. Una de las maneras más importantes de vincular esfuerzo con recompensa es haciendo que los salarios dependan del desempeño de los actores, pero en determinadas estructurales laborales eso no es posible.

Al estudiar el aumento de la productividad en un número dado de empresas financieras, donde las diferencias de conocimiento parecía que no eran el elemento más importante en explicar las distancias entre la mejor práctica, o la práctica promedio y la peor práctica, se descubrió que aspectos tales como las formas de organización, los tipos de propiedad, el carácter definido de los dueños y la naturaleza de la organización, explicaban más fácilmente las oscilaciones de los niveles de productividad. Posiblemente no existe otro sector de la economía costarricense, más rezagado en relación con el resto del mundo que el sistema financiero. Lo anterior no se ha dado por falta de conocimiento, ni por las dificultades de adquirir el conocimiento que se necesita para dirigir bien una institución financiera. La causa hay que buscarla en la estructura de propiedad de los bancos, que no genera los incentivos para tomar las decisiones que reduzcan costos y aumenten la productividad.

La tercera dimensión en el análisis de la relación entre personas y decisiones tendientes a reducir los costos y aumentar la productividad, viene dada por los usos alternativos del tiempo de los empresarios. A este respecto, la medición de Ricardo Monge en el sentido de que posiblemente los esfuerzos no productivos de los empresarios representan un 20 por ciento del tiempo,

significa que en la búsqueda de ganancias, los empresarios encuentran más atractivo invertir en cabildear o en pedir que se les dé una exoneración específica, que en buscar reducciones de costos y aumentos en la productividad.

¿Cómo crear las condiciones apropiadas para que las personas estén dispuestas a tomar decisiones que reduzcan costos y aumenten la productividad? La educación es fundamental al permitir elevar la complejidad de las decisiones, pero hay otros dos aspectos que es necesario enfatizar. La importancia de la educación es obvia.

El tamaño del mercado es importantísimo para que se tomen las decisiones. Los incrementos de productividad requieren de volúmenes de producción que mercados pequeños, domésticos, como los costarricenses, no pueden absorber. Por otra parte, algunas veces las modificaciones en los costos no pueden llevarse a cabo porque la regulación es extremadamente restrictiva, o porque los costos provienen no de las decisiones internas de la empresa, sino del entorno externo, con mucha frecuencia el exceso de trámites, el papeleo, y la burocracia incrementan el costo de las empresas.

Así las cosas, la apertura es el elemento fundamental para lidiar con varios de estos temas. En un esquema sin exoneraciones, o con tarifa cero, como propone Ricardo Monge, la cantidad de esfuerzo que se dedicaría a actividades no productivas, sería mucho menor de lo que ha sido característico en la historia costarricense. Ese esfuerzo empresarial podría ser invertido en reducir costos y aumentar productividad. Se ha dicho que los CAT han hecho un gran aporte al esfuerzo de los empresarios, en realidad es lo contrario, son los empresarios los que han realizado un aporte extraordinario al desarrollo del país. Los empresarios operan dentro de un marco determinado, de un entorno, y apro-

vechan las oportunidades, pero si el tiempo es utilizado en cabildear, se debilitan los esfuerzos destinados a la reducción de costos y a la productividad. La apertura aumenta el tamaño del mercado y esto permite poner en práctica los frutos de los incrementos de productividad, algo muy relevante es que la apertura reduce la tolerancia empresarial hacia los costos artificiales impuestos por el entorno.

Frente a la apertura económica a los empresarios no les gusta que la electricidad sea tan cara en Costa Rica, y se preguntan por las razones que justifican que a Intel se le cobre más barato; tampoco les gusta que la banca esté tan atrasada, ni que se incrementen artificialmente los costos, ni que disminuya la productividad. Antes, cuando estaban protegidos, no tenían incentivos para enfrentar tales situaciones; ahora la apertura implica un cambio importante en la estructura de incentivos y esto determina cambios en las actitudes.

La privatización está vinculada con todo esto porque es una manera de modificar los derechos de propiedad y, en consecuencia, las estructuras de incentivos. Privatización sin apertura o viceversa, es algo problemático, por eso deben verse como procesos unidos.

Dos comentarios finales. Resulta extraña la tesis de que el avance tecnológico no debe buscarse a través de la agricultura, reforzada, dicho sea de paso, por las argumentaciones de Edgar en cuanto a los incrementos de productividad en la década de los sesentas. En realidad, los grandes incrementos de la productividad total de los factores en la década de los 60, en Costa Rica, ocurrieron en el sector agrícola y esto permitió que se redujera sustancialmente la proporción de la mano de obra empleada en este sector y que se impulsara una importante transformación de los mercados laborales. Recuérdese, a este respecto, el cambio tecnológico en la producción del banano y del café.

Finalmente, conviene recordar lo afirmado por Víctor Hugo sobre las denominadas condiciones iniciales. En efecto, los aumentos o reducciones en la productividad son el producto de un proceso de muchos años; las condiciones iniciales que tenía Costa Rica en 1950 determinaron el crecimiento de los siguientes 20 años. De la misma manera, cabe afirmar, que en estos momentos se están creando las condiciones iniciales del crecimiento de los próximos 20 años.

Edgar Robles:

La importancia del tema de los incentivos, abordado por don Claudio, es evidente. A este asunto me referiré en forma breve. La recompensa está ligada a la ganancia, y no hay mejor incentivo para una empresa exitosa que el aumento de las ganancias. Lamentablemente, cuando los precios están distorsionados, esa ganancia de naturaleza privada no se convierte en una ganancia social. Para lograr lo anterior, es decir, que la ganancia privada sea igual a la ganancia social, es necesario que la política de incentivos responda a esa misma lógica.

Andrés Rodríguez:

Intentaré una defensa de lo dicho por el profesor Stiglitz. Cuando se justifique algún tipo de promoción de exportaciones a través de incentivos y de subsidios, estos deben circunscribirse a la industria. No se interpreta bien lo anterior cuando se supone que la recomendación es no incentivar la productividad agrícola. Debe recordarse, además, que los comentarios de Stiglitz surgieron cuando se dijo que el 60 por ciento de los CAT fue utilizado en beneficio de empresas del sector agrícola. Desde la perspectiva indicada es posible debatir sobre la conveniencia o no de ese tipo de incentivos para la agricultura.

SESIÓN 7

DETERIORO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL SECTOR TRANSPORTES: IMPLICACIONES Y SOLUCIONES

RICARDO ECHANDI

COMENTARIO

Rodolfo Méndez

DETERIORO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL SECTOR TRANSPORTES: IMPLICACIONES Y SOLUCIONES

RICARDO ECHANDI

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como propósito evaluar la infraestructura del sector transporte en Costa Rica, determinar las causas de su deterioro y promover acciones para la mejora de la infraestructura. Para esto es necesario el análisis de los diferentes aspectos del sector transportes: organización, recursos financieros, comunicación externa, sistemas administrativos y recursos humanos. Las interrelaciones de todos estos aspectos se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
PROBLEMAS CLAVES DEL SECTOR TRANSPORTES

	I Evaluación del sistema	II Causas del problema	III Acciones a tomar
1. Organización			
2. Recursos Financieros			
3. Comunicación Externa			
4. Sistemas Administrativos			
5. Recursos Humanos			

El trabajo realizado en los últimos cuatro años por personal del MOPT, con el apoyo de consultores individuales o empresas, ha estado presente en todo el proceso descrito por la matriz, pero principalmente en las tareas I y II.[1]

Lo novedoso del proceso aquí planteado está en la "Tarea III" (acciones a tomar), que constituye una propuesta de reingeniería, o sea un plan para la reestructuración radical de los procesos del sector transporte, así como de su organización institucional, su cultura administrativa y su implantación. Con el fin de obtener el apoyo técnico necesario para completar dicho objetivo, el MOPT –con la asistencia financiera del Banco Mundial (BIRF)– contrató a la firma consultora Louis Berger International, Inc. Asimismo, y como complemento a este proceso, el MOPT contrató en 1995 a "BCEOM Consultores" para obtener el apoyo necesario en la instalación del Sistema de Administración de Pavimentos (SAP) y del Modelo para evaluar alternativas de diseño (HDM) construcción y estrategias de mantenimiento vial.

Partiendo de ello, el objetivo del presente esfuerzo es iniciar, aunque en forma anticipada, la discusión de una propuesta de reingeniería en el Sector Transportes, con miras al comienzo de un nuevo gobierno.

2. EVALUACIÓN DEL SISTEMA

En el proceso de identificación de prioridades de acción, –que se basa en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial–, Costa Rica muestra un amplio espacio para lograr mejoras en casi todas las áreas, y en particular, en el sector de infraestructura de transporte. En términos de infraestructura, Costa Rica ocupó entre 58 países el lugar 47 del *ranking*, apenas por encima del promedio de Centroamérica. La infraestructura del sector transporte resultó, además, el aspecto evaluado como más pobre para el país.[2]

1. Los consultores que han participado se mencionan a lo largo del documento.
2. INCAE. Costa Rica en el Ranking de la Competitividad Global. En: *Agenda Centroamericana para el Siglo XXI*, INCAE, 1997.

En los últimos años ha ido en aumento la percepción general de que el sistema de transportes ha entrado en crisis de operación en prácticamente todos los subsectores (vial, portuario, aviación civil y transporte público). Consecuentemente, el MOPT ha contratado –con la asistencia financiera del BIRF– a firmas consultoras especializadas para ejecutar tres tareas principales:

- Describir y evaluar la condición del sector de transportes frente a la demanda actual y futura, considerando el grado de deterioro y su tendencia.
- Determinar las causas que originan el problema.
- Recomendar las acciones correctivas apropiadas.

Asimismo, se han identificado cinco aspectos claves que afectan la eficiencia y efectividad de la administración del sistema de transportes, a saber: organización, recursos financieros, deficiente comunicación externa, sistemas administrativos y recursos humanos, tal como se muestra en el Cuadro 2.

A partir de los criterios expuestos por la firma Louis Berger International Inc., podrían definirse como objetivos de la reforma los siguientes:

- Transformar la infraestructura de transportes en un sistema eficiente y eficaz, integrado y autosuficiente, para lograr el aumento de la competitividad en un sistema económico globalizado.
- Diseñar una organización subsectorial con descentralización parcial de manera que la estructura organizativa del sector para el siglo XXI esté formada por un ministerio rector, planificador, conservador, fiscalizador y regulador, con cuatro consejos subsectoriales (vial, portuario, aeroportuario, transporte público). Estos deberán ser autosuficientes y autónomos en: operación, servicios, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura; asimismo, deberán realizar sus funciones transfiriendo al sector privado todas aquellas actividades que ese sector pueda ejecutar más eficientemente.

Cuadro 2
TAREAS PRINCIPALES PARA EVALUAR EL SISTEMA DE TRANSPORTE
Y SU VINCULACIÓN CON LOS CINCO PROBLEMAS CLAVES DEL SECTOR

1. Evaluación	2. Causas del problema	3. Acciones a tomar
Organización	Estructura Organizacional inconsistente con los objetivos	Nueva estructura orgánica simple, integrada y capaz de implementar los objetivos del sector
Recursos Financieros	Insuficientes Recursos Financieros	Desarrollo de Mecanismos de Autosuficiencia Financiera a través de impuestos dedicados y cargados a los usuarios
Comunicación Externa	Imagen Pública pobre, ingerencia política	Operaciones transparentes respondiendo a las necesidades de los usuarios
Sistemas Administrativos	Falta de un Plan Anual Ejecutable y Realista Procesos insuficientes, anticuados y sin coordinación	Plan Anual Ejecutable, Agilización de procesos de proveeduría, Control de proyectos y Control de presupuestos
Recursos Humanos	Insuficientes, desmotivados, baja capacidad y calidad	Plantilla profesional, eficiente con compensación competitiva

A su vez, la estrategia para lograr estos objetivos comprende acciones en tres períodos:

Corto plazo: Hasta mayo de 1998 utilizando el marco legal vigente.

Mediano plazo: Mayo de 1998 al año 2000 –promulgación de legislación.

Largo plazo: Siglo XXI

La infraestructura de transportes de Costa Rica está en crisis; sin embargo, el subsector que se halla en un estado más crítico y que requiere de una solución más compleja, es el vial, que por su ma-

la condición precisa de un urgente programa de rescate. Por tal motivo, el presente documento hace énfasis en el subsector vial, en tanto que se incluyen solo las conclusiones generales y los aspectos financieros de los otros subsectores por razones de espacio.

3. SUBSECTOR VIAL

La densidad de caminos en Costa Rica es de 71,7 km por cada 100 km^2 y 10 km de vías por cada 100 habitantes, lo cual contrasta favorablemente con la situación de países que poseen mejores índices de competitividad, y sugiere, a la vez, que en el pasado el sector tuvo una mayor prioridad entre las acciones del estado. Sin embargo, la condición actual demuestra un abandono casi total de parte de un buen número de las últimas administraciones.

Los siguientes aspectos describen y califican el estado actual del sistema vial:

- La "Red Nacional" y las "vías del Area Metropolitana" absorben en conjunto el 86 por ciento del recorrido total del sistema.
- El 50 por ciento del recorrido se produce en 2000 km de la red y el 67 por ciento en 3000 km.
- Solamente el 17 por ciento de la Red Nacional y el 10 por ciento de las calles urbanas y caminos clasificados respectivamente, se encuentran en buen estado (Cuadro 3).
- Es posible cuantificar las implicaciones de las condiciones actuales de la red vial sobre el costo de operación de la flota, tal como se demostrará más adelante.

Las causas del problema pueden ser clasificadas de acuerdo con su naturaleza en institucionales, administración y manejo de fondos, factores de personal, y ausencia de planificación. A continuación, se procede a detallar cada una de ellas.

Cuadro 3
CONDICIÓN DE LA RED VIAL NACIONAL Y CANTONAL DE COSTA RICA. 1995

Estado	Red Nacional			
	Carpeta asfáltica y tratamiento superficial[1/]		Lastre y tierra[2/]	
	Km	Porc.	Km	Porc.
Total	4176	100	3218	100
Bueno	708	17	200	6
Regular	1128	27	1316	41
Malo	2340	56	1702	53

Estado	Red Vial Cantonal Principal[3/]			
	Asfalto [4/] calles urbanas y caminos clasificados		Lastre caminos clasificados	
Total	3500	100	13529	100
Bueno	350	10	300	3
Regular	1050	30	3833	28
Malo	2100	60	9396	69

1/ Sistema de administración de pavimentos, HDM III Asesoría en Planificación, MOPT.

2/ Sistema de Programación y Ejecución del Mantenimiento (SPEM) Area de Conservación Vial, MOPT, Marzo 1997.

3/ Calles urbanas y caminos clasificados.

4/ Valores estimados.

Fuentes: Sistema de Programación y Seguimiento, SPEM Area de Conservación vial, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Marzo 1997

Como parte de su análisis, el Informe de Louis Berger se refiere a la organización institucional y detalla los principales problemas de la organización actual, tal como se hace a continuación:[3]

- "Los controles externos del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Servicio Civil, la Contraloría General de la República, la Proveeduría Nacional, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y otras agencias

3. *Ibidem.*

afectan substancialmente la capacidad del MOPT para ejecutar sus programas y para reestructurar su organización.

- El MOPT no tiene la responsabilidad legal por el mantenimiento de las calles municipales y la red cantonal, pero históricamente la injerencia política ha resultado en la utilización de una gran parte de los recursos del MOPT en el mantenimiento de estas vías.

- El organigrama vigente del MOPT no refleja claramente el funcionamiento actual de la organización. El rol de los Consejos y su relación con el MOPT no están bien definidos. Por ejemplo, aunque el organigrama del MOPT establece que el Director General de Aviación Civil (DGAC) está subordinado al Director de Transporte, en realidad él reporta al Consejo Técnico de Aviación Civil.

- Las responsabilidades por la eficiente operación de la red vial están distribuidas entre siete unidades, lo cual dificulta la coordinación y rendición de cuentas.

- El MOPT es responsable de varias actividades que no están relacionadas al sector transporte, lo que desvía la atención de la organización a muchos problemas ajenos a su misión principal, perdiendo efectividad en el uso de los recursos disponibles.

- La estructura organizacional y la cultura de la organización no conduce a la planificación sectorial o intermodal ni en la preparación de un programa multianual ejecutable."

En tres ocasiones anteriores, y con resultados negativos, se ha intentado formalmente, –con el apoyo de instituciones de crédito internacional–, consolidar una institución eficiente para el mantenimiento vial en Costa Rica. Las razones fundamentales del reiterado fracaso se encuentran, además de la cita anterior, en que los programas han estado orientados a la atención de la Red Nacional, mientras que las demandas insatisfechas de la Red Cantonal (caminos vecinales y calles) han distorsionado los buenos propósitos de los mismos.

Con el propósito de analizar las causas del problema e identificar los correctivos, se llevó a cabo un plan piloto que consistía en un programa de contrataciones, utilizando al sector privado para el mantenimiento y rehabilitación de caminos.[4]

El objetivo era probar los nuevos conceptos de administración ejecutiva y nuevos procesos de ejecución, propios de las actividades claves de rehabilitación y mantenimiento vial.[5] Por primera vez, después de una larga serie de fracasos, se tuvo éxito en un proyecto de mantenimiento. A su vez, los tres proyectos demostrativos fueron un éxito. La evaluación de los resultados arroja los siguientes aspectos:[6]

- " El esfuerzo por conservar las carreteras de Costa Rica que está haciendo el MOPT con sus propios recursos es inadecuado.
- Los programas demostrativos han sido muy exitosos demostrando que el mantenimiento por contrato y el sistema de administración ejecutiva son métodos factibles y eficientes.
- La administración del programa ha sido altamente satisfactoria.
- Los controles en la ingeniería y la gerencia de los proyectos han sido ciertamente adecuados.

4. Dicho plan piloto se realizó con la cooperación de la AID para el proyecto 515-0192-AID-MOPT-ACCCR. Como parte del mismo se ejecutaron tres proyectos demostrativos:
   - Proyecto Demostrativo de Coto Brus. Red: Cantonal
   - Proyecto Demostrativo Heredia-Alajuela. Red: Nacional
   - Reciclaje de 26 km de la carretera de cuatro carriles. Ruta Nacional n.° 1.
5. BEL INGENIERIA S.A. *El deterioro de la Red Vial de Costa Rica, sus implicaciones y posibles soluciones.* Primer Seminario sobre el deterioro de la Red Vial de Costa Rica, Colegio de Ingenieros y Arquitectos, agosto 1987.
6. Wilbur Smith and Ass. *Evaluation of the demonstration project on road maintenance.* Washington DC, EE.UU., 1986.

El resultado de los proyectos de mantenimiento evidenció que:

- La deficiencia del sistema de drenajes efectivos es problema principal tanto en la Red Nacional como en la Cantonal.
- En la Red Cantonal, el proceso utilizado en los proyectos demostrativos derivó en una productividad 3,5 veces mayor que en los trabajos que ejecuta el MOPT en forma tradicional.
- En la Red Nacional, es difícil lograr un nivel de servicio deseable ejecutando exclusivamente actividades de mantenimiento rutinario, en especial en la estación lluviosa. Esto debido al estado de deterioro de los pavimentos por razón de muchos años de mantenimiento diferido.
- El resultado del proyecto de reciclaje demostró que este método es una solución viable y económica para la rehabilitación de las vías nacionales y del Area Metropolitana de mayor tránsito."

Una encuesta relacionada con el personal de campo demostró que el trabajador de campo no trabaja a su nivel de conocimiento, o sea, no transmite sus conocimientos a la práctica, evidenciando con esto la falta de motivación.[7]

En relación con este tema, el Informe de Louis Berger señala que:[8]

> "Actualmente no existe en el MOPT un proceso ordenado de planificación. Las tareas realizadas para definir los proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructura de transporte a ejecutar, son solo las necesarias para conducir el proceso de aprobación del presupuesto anual por la Asamblea Legislativa. Las mismas abarcan algunos aspectos de un proceso de planificación con base en análisis y criterios técnicos, pero no incluyen un proceso claro para definir cada proyecto y estudiar sus costos. Los criterios técnicos no son

7. Bel-Jorgensen. *Informe final de Consultoría en Sistemas de Administración de Mantenimiento Vial.* Elaborado para el MOPT, San José, 1984.

8. Berger, *op. cit.*

aplicados de una manera integral ni con una visión de realizar las metas y objetivos del MOPT a largo plazo.

Se efectuó un análisis del proceso de planificación y se preparó un diagnóstico de la situación actual, identificándose los principales problemas. A continuación se sintetizan aquellos aspectos de mayor relevancia. La situación actual produce los siguientes inconvenientes:

- No existe un proceso de planificación definido para evaluar requerimientos y determinar prioridades del sector con base a criterios técnicos y económicos.
- Proyectos están indefinidos e incluidos en el presupuesto con una visión anual, y no como parte de un plan de varios años de recuperar la red vial y mantenerla en buen estado.
- Aunque existe un plan quincenal de inversiones, ésta sólo incluye proyectos con financiamiento externo.
- Inadecuada presentación del análisis y justificaciones técnicas de los elementos prioritarios de este plan quincenal y los planes anuales operativos que se preparan actualmente.
- Se le da prioridad a la construcción de una nueva infraestructura sobre las necesidades de rehabilitación y mantenimiento de una red existente en el rápido decaimiento.
- Interferencias políticas en el proceso de definición y ejecución del plan anual y asignación de fondos, sin consideración de la capacidad existente para la ejecución de obras.
- Desfase entre la aprobación del presupuesto y el inicio del ciclo de ejecución anual que inhibe aprovechar las condiciones climáticas favorables de construcción durante los primeros meses del año.
- Proyectos no están bien identificados, no se definen los límites del proyecto ni sus objetivos. No existe un único número de identificación de proyectos lo que hace difícil el seguimiento.

- Apuro del proceso de estudio y diseño para muchas obras, produciendo demoras en la iniciación de las tareas de construcción y problemas en la estimación de costos y el diseño que afectan el costo final de ejecución.
- Cambios importantes en el diseño una vez comenzado el proyecto, en muchos casos sin justificación técnica o sin considerar las implicaciones para todo el resto del sistema de transporte, causado por escasez de fondos o por las dificultades en obtener las aprobaciones necesarias para comenzar la obra y poder ejecutarla dentro de los plazos originales.
- La suspensión de un número importante de proyectos sin que se hayan completado causado por el agotamiento de fondos disponibles, que a su vez resulta de las demoras del comienzo y/o ejecución del proyecto.
- Proyectos que deben estar finiquitados, no lo son en un período razonable y se mantienen activos".

A manera de conclusión, y teniendo presente que el resultado efectivo de gastos de presupuesto es del orden del 18 por ciento del resultado deseable,[9] se hace a continuación una estimación del efecto de la mala condición de los pavimentos de la red nacional sobre los costos de operación de la flota.

Se estima que el incremento del costo de operación por concepto del estado actual de la red, frente al correspondiente a un buen estado, es equivalente prácticamente al doble del costo anual de construcción y mantenimiento.

4. ACCIONES A SEGUIR

Como consecuencia de los resultados negativos de los diferentes intentos por revertir el proceso de deterioro de la red vial, la solución debe aplicar una *reingeniería*, o sea, la reestructuración radical de los procesos del sistema de transporte, de su organiza-

9. Bel-Jorgensen, *op. cit.*

ción y cultura administrativa. A continuación, se esboza la propuesta al respecto de Louis Berger.[10]

El Sistema Nacional de Transportes debe ser eficiente, eficaz, integrado y autosuficiente para facilitar el desarrollo económico del país y para ayudarlo a competir en el sistema globalizado de la economía internacional.

Se decidió por una organización subsectorial con descentralización parcial de tal forma que la estructura organizativa del sector para el siglo XXI esté formada por un Ministerio principalmente rector, planificador, facilitador, fiscalizador y regulador, y por cuatro Consejos subsectoriales (vial, portuario, aeroportuario y de transporte público) autosuficientes y autónomos en operación, servicios, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura y realizarán sus funciones transfiriendo al sector privado todas aquellas actividades que ese sector pueda ejecutar más eficientemente.

Rol del Ministerio y organización del sector

Se recomienda una estructura subsectorial que permitirá una mejor relación y comunicación con los usuarios de los diferentes sistemas de transporte, la especialización de cada ente subsectorial en las diferentes tecnologías de transporte (aéreo, marítimo, vial y ferroviario) y el establecimiento de criterios técnicos para la determinación de prioridades del sector.

Se visualiza al Ministerio como ente principalmente planificador, facilitador, regulador y fiscalizador, pero no ejecutor. Se propone que la ejecución de programas y la regulación y administración de servicios sería la responsabilidad de Consejos para cada subsector, basado en la política y planificación sectorial del Ministerio y financiado por los usuarios de cada subsector. Los programas de cada Consejo deben ser guiados por una Junta Directiva, integrada por el Ministro y no más de otros seis miem-

10. Berger, *op. cit.*

bros representantes de los usuarios, incluyendo representación geográfica y con períodos fijos escalonados que terminen en tiempos diferentes. Se propone que se establezca un Comité Ejecutivo Sectorial integrado por el Ministro y los Directores Ejecutivos de los Consejos de cada subsector, para establecer las prioridades en cada subsector desde una perspectiva sectorial de forma integrada.

Se recomienda que el rol principal del Gobierno Central en el sector vial debe ser la conservación de la Red Vial Nacional. Se propone la definición de la red vial nacional basada en criterios técnicos para incluir solo los corredores con alta proporción de viajes de larga distancia que conectan las principales ciudades, capitales de provincias, atracciones turísticas y centros productivos a los puertos, aeropuertos y fronteras internacionales. De esta manera, se concentran los recursos en aquella red que contribuye principalmente al desarrollo económico y social del país.

Se propone que eventualmente se transfiera la responsabilidad de la red cantonal a las municipalidades, asociaciones o ligas de municipalidades y grupos de usuarios locales. Para lograr este objetivo, se propone la creación de una unidad técnico asesora de coordinación Municipal en el Ministerio, con función concertadora entre las tres partes. Fundamentalmente la función de diseñar y monitorear un programa de asistencia técnica y administrativa y la función concertadora.

Se recomienda que se transfiera al sector privado todo lo que el sector privado pueda hacer más eficientemente que el sector público, manteniendo una mínima capacidad de ejecución para emergencias en el sector público. El Ministerio debería promover el fortalecimiento de la capacidad de la industria privada. Se recomienda eventualmente la concesión de la conservación, mantenimiento y mejoramiento de las carreteras, instalaciones portuarias, aeroportuarias y ferroviarias que puedan ser rentables.

Se reconoce que las concesiones de buses deben ser renovadas en el año 1999. El gobierno central debe revisar el proceso de concesionamiento de buses y taxis, considerando las oportunidades

para la desregulación de algunos de los requerimientos existentes, y asegurando un mínimo nivel de servicio, seguridad y precios competitivos a los usuarios. El rol de las municipalidades a largo plazo en la infraestructura y regulación de transporte urbano también debe ser considerado.

Sistema financiero propuesto

Un plan financiero en el sector infraestructura debe ser la respuesta y el resultado de un estudio integral y exhaustivo de las necesidades más apremiantes y, necesariamente, debe incluir para su justificación lo siguiente:

- Definición meridiana de las prioridades y objetivos –generales y específicos–, a ser alcanzados.
- Establecimiento de una organización competente, capaz de lograr con eficiencia y eficacia los objetivos señalados.
- Definición de los mecanismos institucionales (internos y externos) que se deben establecer para el mejor logro de los objetivos.
- El costo de los programas debe guardar la adecuada relación con la capacidad y disponibilidad de los recursos financieros y económicos del país.
- El plan debe desarrollarse dentro de un marco de autosuficiencia o de autofinanciamiento, de manera que asegure su sostenibilidad en el largo plazo con las modificaciones que resulten razonables.
- La existencia de los controles necesarios para garantizar, por una parte, la disponibilidad de los fondos requeridos, y por otra, el destino sin distorsiones de los presupuestos hacia los objetivos específicos del plan.
- El programa de inversiones debe obedecer y sustentarse en estudios de factibilidad técnica y económica, con señalamiento de las prioridades que deben respetarse.

El plan de financiamiento propuesto por el MOPT, con la asistencia de la firma consultora Louis Berger International, señala como objetivos generales y específicos los que a continuación se transcriben:[11]

Objetivos Generales:

> "Establecer mecanismos para el autofinanciamiento de los programas del sector, y de esta manera, proporcionar los recursos financieros requeridos para recuperar y mantener adecuadamente la infraestructura existente, así como mejorar y ampliar esta infraestructura para satisfacer las necesidades futuras de la economía y la población, y al mismo tiempo, asegurar un nivel de servicios adecuados y eficientes."

Objetivos Específicos:

> "Incluyen el desarrollo de un sistema financiero autosuficiente para el sector que permita financiar sus requerimientos sin apoyo del presupuesto nacional, a través de tarifas y cargos a los usuarios dedicados para:
>
> - cubrir los gastos de operación y conservación del sistema de transporte, y
> - permitir las inversiones necesarias en la rehabilitación y mejora de infraestructura."

Estructura orgánica y financiera

En la organización institucional actual existen los Consejos de Aviación Civil y de Seguridad Vial, aparte de las instituciones portuarias, que perciben ingresos específicos con cargo a los usuarios, por lo que la propuesta en este sentido ya no es nueva. No obstante, buena parte de sus presupuestos dependen todavía de aportes del MOPT, particularmente para las inversiones mayores.

11. *Ibidem.*

La estructura financiera propuesta en el mediano plazo incluye la creación de otros dos Consejos bajo la rectoría del MOPT, a saber:

- Consejo Nacional de Conservación Vial (CONACOVI).
- El proyecto de ley correspondiente se encuentra en trámite en la Asamblea Legislativa.[12] La autosuficiencia financiera propuesta depende de una nueva carga al usuario, a través del incremento de las tarifas existentes para la gasolina y el diesel, y del traspaso de otros impuestos existentes en el subsector vial.
- Consejo de Transporte Público, cuya responsabilidad principal es la administración, mediante concesión, de los servicios públicos de transporte de personas. Los ingresos propios provendrían, precisamente, de los concesionarios de buses y taxis.

En resumen, la *reingeniería* aplicada a la organización formula una descentralización institucional, en la que las actividades específicas correspondientes al sector se trasladan para su ejecución a Consejos subsectoriales, autosuficientes en cuanto a recursos humanos y financieros, conservando el Ministerio la autoridad jurisdiccional, como órgano superior, rector y planificador de todo el sector *(Figura 1)*.

En el largo plazo, se recomienda la consolidación de la autosuficiencia financiera del sector, mediante la creación de un Fondo de Transporte, cuya razón principal es la de proveer la asignación de los recursos necesarios para desarrollar proyectos de gran envergadura, con la necesaria flexibilidad dentro de los subsectores. La mecánica del origen de los fondos y de su administración se detalla en la propuesta que se comenta *(Figura 2)*.

12. Este proyecto fue aprobado por la Asamblea Legislativa a finales de abril de 1998.

Figura 1
SISTEMA FINANCIERO A MEDIANO PLAZO

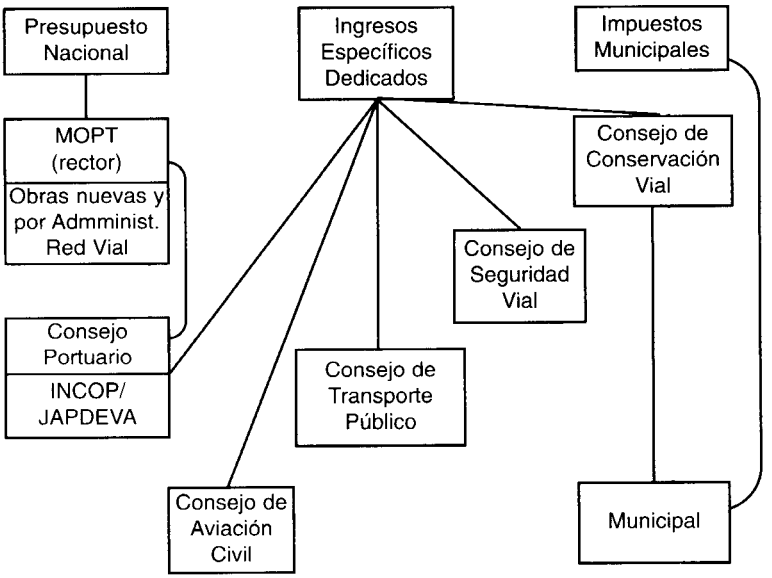
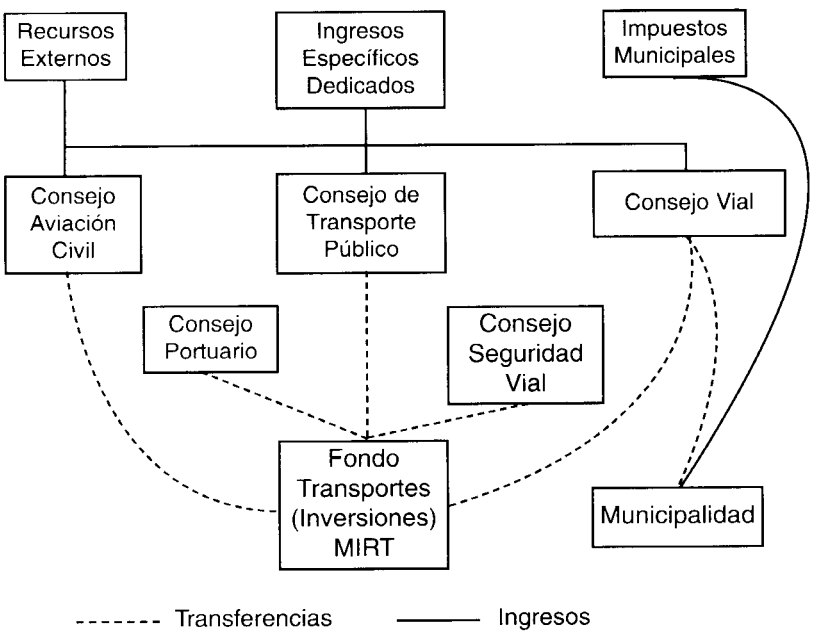


Figura 2
SISTEMA FINANCIERO A LARGO PLAZO



Una de las alternativas sugeridas en el largo plazo es la unificación de todas las actividades de los tres Consejos del subsector (Conservación, Seguridad y Transporte Público) en un solo Consejo Vial, lo cual parece aconsejable, en primera instancia, desde el punto de vista organizativo.

Infraestructura vial

El mayor déficit de la infraestructura del país se localiza en la red vial, por lo que en el presente trabajo se le concederá un mayor énfasis a comentar los aspectos sobresalientes de la propuesta para este subsector.

Como aspecto fundamental de la propuesta, –y existen razones suficientes para ello–, se establece que la tarea más urgente y prioritaria del MOPT en los próximos años es la rehabilitación o recuperación de los caminos, puentes y calles urbanas de la Red Nacional (7.394 km), al punto de que, si no se inicia de inmediato la operación correspondiente, la recuperación de la red sería imposible.

Se analiza la Red Nacional como aspecto prioritario por ser responsabilidad directa del MOPT, pero no puede dejarse de lado –por su importancia en la economía y desarrollo general del país– la Red Cantonal Principal[13] (caminos y calles urbanas clasificados), que cuenta con una longitud aproximada de 17 000 km. Cualquier programa de este subsector debe incluir también las alternativas viables para su financiamiento, pues, de lo contrario, se correrían riesgos innecesarios para atender la Red Nacional.

Requerimientos financieros

Con el objeto de cuantificar el monto y fijar las prioridades del caso, el MOPT contrató en 1995 los servicios de una firma con-

13. MOPT. *Bases para el Desarrollo Sostenible de la Infraestructura Vial.* San José, Costa Rica, marzo de 1997.

sultora francesa (BCEOM) para establecer y desarrollar un sistema de administración de pavimentos, que permitiera a las entidades técnicas y administrativas hacer la evaluación del estado actual de la red existente, y con base en esta información, definir las estrategias de construcción, mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción de los caminos, y lograr un nivel de servicio satisfactorio.

Dos programas fueron introducidos con este propósito: el HDM III (Sistema de Administración de Pavimentos, desarrollado por el BIRF) y el SPEM (Sistema de Programación y Ejecución del Mantenimiento). Estos programas permiten definir la acción más recomendable con el costo probable y prioridad de ejecución.

Con base en ellos, se determinó el monto de las inversiones necesarias para llevar la red vial a un nivel de servicio satisfactorio.[14] El costo total a valor presente neto (VPN) para el programa de la Red Nacional es del orden de $794 millones, si se realiza un programa de ejecución de 7 años (1998-2004) *(Ver Cuadro 4).*

Con el objeto de contar con un abanico de posibilidades, se obtuvieron las siguientes soluciones:

- "Corrida" del modelo HDM sin restricciones, que optimizara los beneficios sin considerar la capacidad física ni financiera de ejecución. El resultado fue un programa de 3 años de duración, con una inversión en el primer año (1998) del orden de ¢300 millones. Obviamente, tanto los recursos humanos como financieros requeridos para acometer tal programa, no los podía suplir el país.
- Con conocimiento de la imposibilidad de realizar la rehabilitación en el período de 3 años se preparó un programa alterno de 7 años, con algunas restricciones, para la recuperación de las carreteras pavimentadas de la Red Nacional, con un costo de US$794 millones (VPN).

14. El Departamento de Planificación del MOPT aplicó esta metodología, con la asistencia del área de Conservación Vial y de los consultores.

Cuadro 4
COSTO DE OPERACIÓN DE LA FLOTA FRENTE A CONDICIÓN DERIVADA DE LA RUGOSIDAD DEL PAVIMENTO

(a) Efecto de la rugosidad de los caminos sobre el costo de operación de los vehículos[1/] *(Índice del costo de operación de los vehículos: bueno = 100, con una rugosidad de 2.3 según el IIR).*

Tipo de vehículo	Estado del camino[2/]	
	En regular estado (4,6, IIR)	En mal estado (6,9-9,2, IIR)
Automóvil pequeño	106	114-26
Autobús	104	109-16
Camión diesel liviano	111	124-38
Camión pesado	114	129-46
Camión articulado	112	127-44

1/ Los datos se basan en los costos económicos de Costa Rica correspondientes a 1984.

2/ El mayor efecto del estado del camino sobre el costo de operación de los vehículos proviene de la "rugosidad", medida de las irregularidades de la superficie de los caminos uniformadas de acuerdo con el índice internacional de rugosidad (IIR).

Fuentes:

Tomado de la aplicación del submodelo del costo de operación de los vehículos del Modelo de Normas de Diseño y Mantenimiento de Carreteras (III). En cuanto a la situación de Costa Rica, véase Bhandari y otros (1987).

Deterioro de los caminos en los países en desarrollo, Estudio de políticas del Banco Mundial, 1985 pg. 12-13

- En virtud de lo anterior, y en conocimiento de los resultados del programa de recuperación a 7 años anteriormente expuesto, se "corrió" un programa alterno, bajo el criterio de aplicar las inversiones en los primeros años en aquellos casos clasificados como absolutamente necesarios, que de lo contrario se podrían perder. De esta manera se presenta un programa por desarrollar en 10 años, con la preservación de los tramos principales de la red.

En resumen, el MOPT –con la asistencia de las firmas consultoras– tiene las siguientes alternativas para la recuperación de la Red Nacional:

- Programa óptimo de ejecución sin restricciones en 3 años, cuyo costo es del orden de $1270 millones (V.P.N). Lo cual es irrealizable.

- Programa de ejecución a 7 años plazo, con restricciones de cierto tipo y un costo total de $794 millones (VPN).
- Programa de ejecución a 10 años plazo, con restricciones importantes y cuyo monto es del orden de $771 millones (VPN).

Para obtener los montos globales de requerimientos monetarios para el programa por desarrollar a 10 años plazo, habría que agregar los gastos operativos, el señalamiento vial y el costo de las obras nuevas programadas. Entre estas últimas se hallan incluidas las 5 obras mayores por concesión, a saber:

- Construcción de la Carretera Ciudad Colón-Orotina, con un costo estimado de 90 millones de dólares. A ejecutarse entre 2000 y 2003.
- Ampliación y rehabilitación de la Carretera Bernardo Soto (Aeropuerto-San Ramón), con un costo de 15 millones de dólares. A ejecutarse en 1998-1999.
- Ampliación y rehabilitación de la Carretera General Cañas (Sabana-Aeropuerto), con un costo de 32 millones de dólares. A ejecutarse entre 1999 y 2001.
- Puente sobre el río Tempisque, con un costo aproximado de 20 millones de dólares. A ejecutarse entre 2001 y 2002.
- Radial Heredia, con un costo aproximado de 21 millones de dólares. A ejecutarse entre 2004 y 2005.

También se ha considerado a más largo plazo la concesión de otras carreteras de peaje, limitadas en todo caso a la rehabilitación y mantenimiento de esas rutas. Pero de todas formas, ello no tendrá ningún efecto sobre los montos que más adelante se darán.

Recursos actuales

Del ejercicio numérico descrito, se desprende que el monto global de los requerimientos monetarios para desarrollar el programa en 10 años llega a la suma de $1546 millones.

Por otra parte, los ingresos estimados para el subsector durante el mismo período de 10 años, –sin introducir ninguna variante al sistema y mediante un financiamiento adicional–, se estiman en $743 millones.

Para cumplir con este programa, el Gobierno tendría que aportar un financiamiento adicional de $804 millones.

Recursos con el Proyecto de Ley CONACOVI

De aprobarse el Proyecto de Ley para la creación del Consejo Nacional de Conservación Vial (CONACOVI), se tendrían ingresos adicionales por los siguientes conceptos:

- Impuesto sobre ruedo y sobre la propiedad de vehículos (Ley N° 7088).
- Impuesto sobre traspaso de vehículos usados y exonerados (Ley N° 7088).
- Impuesto sobre importación de repuestos de vehículos automotores; e
- Impuesto de 10 por ciento sobre el precio de planta de combustible para el transporte automotor. Sólo el último de estos impuestos es nuevo. Pero, en todo caso, reemplazaría la porción del impuesto selectivo de consumo de combustibles, asignado por ley al MOPT para el financiamiento de actividades de conservación vial.

En el período 1998-2007, el monto por percibir en caso de que la Ley CONACOVI entrara a regir en 1999 sería del orden de $1275 millones.[15] Es importante señalar que el proyecto de Ley de CONACOVI dispone que el 30 por ciento de lo recaudado por los impuestos señalados, deberá destinarse a la atención de la Red Cantonal, bajo la responsabilidad municipal.

15. Estimación realizada por el MOPT con la asistencia de Louis Berger Int. Inc.

CONACOVI con impuestos adicionales

Aún con la aprobación del proyecto de Ley de CONACOVI, habría un faltante de $271 millones para acometer el programa de inversiones a 10 años plazo. En virtud de esta situación, el consultor Louis Berger propone aumentar la escala de impuestos a los combustibles, de manera que se garanticen los recursos necesarios para cumplir con el programa propuesto.

El mecanismo impositivo tendría como base una tarifa única, y suficiente para alcanzar los requerimientos señalados en los estudios comentados. El monto impositivo adicional estaría en el orden de ¢6 a ¢ 7 por litro, dependiendo de las proyecciones que se hagan, según sean optimistas o conservadoras.

De esta manera, tomando como base la proyección conservadora, CONACOVI contaría con un ingreso estimado de US$1.639 millones, lo cual deja un excedente de US$93 millones sobre la cifra requerida, el cual podría utilizarse para atacar el gravísimo problema de congestionamiento de la Gran Area Metropolitana, o bien para satisfacer parte de las necesidades de la Red Cantonal.

En resumen, se proponen tres diferentes escenarios para tratar de solucionar los problemas de la infraestructura vial *(Cuadro 5)*.

- **Escenario 1- Recursos actuales**

  Se mantiene la situación presupuestaria con la misma estructura financiera conocida. La proyección para el período 1998-2007 aseguraría un ingreso de $743 millones, insuficiente en $804 millones para cumplir con el programa de requerimientos mínimos, elaborado para recuperar toda la Red Vial Nacional, con el agravante de que se ampliarían los problemas conocidos.

CUADRO 5
RESUMEN DE REQUERIMIENTOS INGRESOS TOTALES: 1998-2007
(millones de dólares de 1997)

REQUERIMIENTOS	TOTAL
Gastos Operativos	235
Mantenimiento Vial	236
Recuperación de Red	589
Obras Nuevas	487
Total Requerimientos Identificados	**1 546**
ESC. 1-INGRESOS NIVEL EXISTENTE	
Total Ingresos Nivel Existente	**743**
Financiamiento Adicional Necesario	804
ESC.2-INGRESOS CON LEY CONACOVI	
Total Ingresos con CONACOVI	**1 275**
Financiamiento Adicional Necesario	271
ESC.3-INGRESOS ADICIONALES	
Tasa Adicional al Combustible (colones de 1997 por litro)	¢ 7,0
Total Ingresos Recomend. (Red Nacional)	**1 639**

- **Escenario 2- Recursos con la aprobación de la Ley CONACOVI**

  Si se aprueba el proyecto de Ley presentado a la Asamblea Legislativa para la creación de CONACOVI, el déficit para realizar el programa de recuperación de la Red Nacional se reduciría a $220 millones. Es decir, el financiamiento adicional que el Gobierno tendría que aportar sería de $27 millones anuales (algo más de ¢6000 millones). Esta alternativa mejora notablemente el sistema actual, pero los consultores afirman que es probable que el plan de 10 años no pueda implementarse.

- **Escenario 3- Ley de CONACOVI con ingresos adicionales**

  Con el fin de lograr la autosuficiencia del sistema, el consultor Louis Berger propone adicionar un impuesto razonable

a los combustibles, ya sea como una tasa fija o un porcentaje del precio de RECOPE. Esta alternativa impositiva adicionaría al sistema la suma requerida para hacerle frente a los requerimientos mínimos de la Red Vial Nacional, y dejaría, además, un balance positivo de $90 millones en un lapso de 10 años, que podrían servir para atender obras que actualmente no están programadas.

Como comentario final, deseamos enfatizar la importancia que tiene la aprobación del proyecto de ley referido, no sólo para la recuperación de la Red Nacional, sino también para enfrentar con mayor fuerza los problemas propios de la Red Cantonal, puesto que el 30 por ciento de los ingresos proyectados para CONACOVI se destinarían a las municipalidades con ese objetivo.

Red Cantonal

En 1997 los ingresos aplicados a la Red Cantonal se estimaron en $33 millones, constituidos por un ingreso municipal para caminos de $29 millones y un aporte en obras ejecutadas por el MOPT, valoradas en $4 millones. Si las necesidades anuales mínimas de esta red se han estimado, en promedio, en $157 millones, resulta entonces que los trabajos realizados –en el supuesto de que se hubieran utilizado óptimamente los fondos–, apenas cubrieron el 21 por ciento de los requerimientos. Ante esta dramática situación, los comentarios quedan de lado.

Es importante aclarar que las proyecciones financieras dadas anteriormente para la Red Nacional, fueron preparadas –de acuerdo con los autores– bajo el supuesto de que el 30 por ciento de los ingresos de CONACOVI se asignarán a la Red Cantonal. Con base en este predicado, las entradas adicionales por este concepto se estiman en $17 millones. De esta manera, se tendría ingresos en el orden de $51 millones para atender la Red Cantonal, lo cual equivale al 32 por ciento de los requerimientos *(Cuadro 6)*.

Cuadro 6
REQUERIMIENTOS E INGRESOS ANUALES PROMEDIOS RED CANTONAL
(millones de dólares de 1997)

Total de requerimientos anuales promedios	**157,0**
Ingresos Municipales Asignados a Caminos	29,0
Valor de Ejecución de Obras por MOPT	4,0
Transferencias de CONACOVI (sin impuesto a combustible)	17,0
Total Ingresos	51,0
Requerimientos Netos	106,0
Recargo Sobre Combustible	
Consumo promedio anual de gasolina y diesel (millones litros)	1,81
Tasa a gasolina y diesel (colones por litro)	¢14,00
Ingresos potenciales para Red Cantonal (30%)	35,0
Recargo Combustible como porcentaje de Requerimientos Netos	33%
Transferencias Gob. Nacional como porcentajes de Requerimientos Totales	36%
Ingresos Totales como porcentajes de Requerimientos Totales	54%

FUENTE: Actualización del Plan de Reforma Financiera-MOPT/Louis Berger International. Enero 1998.

Por su parte, si a esta condición se le agrega el monto correspondiente al impuesto adicional propuesto por el consultor, entonces se contaría con un ingreso total de $86 millones, que representa el 55 por ciento de los requerimientos totales estimados *(Cuadro 6)*.

Esta última condición, a la que se le podría agregar parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre bienes inmuebles que perciben las municipalidades, así como el aporte considerable de las organizaciones locales de desarrollo e interesados, permitiría atender un alto porcentaje de los requerimientos anuales de la Red Cantonal. De esta manera, las presiones históricas de las municipalidades sobre los presupuestos de la Red Nacional que administra el MOPT, podrían reducirse considerablemente.

Requerimientos de otros subsectores

Con el objeto de dar una imagen completa de los requerimientos y recursos financieros propuestos de todo el Sector Transportes, se incluyen a continuación las cifras correspondientes.[16]

Seguridad vial

Para el período 1998-2007, se muestra un detalle bastante realista, que presenta los orígenes y destinos de los fondos requeridos para seguridad vial *(Cuadro 7)*.[17]

Cuadro 7
SEGURIDAD VIAL
REQUERIMIENTOS E INGRESOS TOTALES: 1998:2007
(millones de dólares de 1997)

RECURSOS	TOTAL 1998-07
Total de Recursos	**164,00**
Ingresos Fondo Seguridad Vial	152,16
Ingresos Fondo de Peajes[1/]	2,04
Presupuesto MOPT[2/]	8,79
Préstamos Externos Programadas	1,00
Total de Requerimientos	**164,00**
REQUERIMIENTOS[3/]	
Gastos Operativos y Mantenimiento	115,04
Gastos de Inversión Programadas	27,00
Gastos de Inversión No – Programadas	14,75
Gastos Transporte Público[4/]	7,20
Financiamiento Adicional Requerido	13,24

1/ Incluye el 20 por ciento de ingresos en 1998, dedicados a obras de señalamiento. El fondo pasa a CONACOVI en 1999.

2/ Eliminado después del año 2000.

3/ Incluye gastos de Ingeniería de Tránsito hasta el año 2000.

4/ Pagado por el CSV hasta el año 2000.

16. Berger, *op. cit.*

17. *Ibidem.*

Transporte público

En la actualidad, la Dirección de Transporte Público del MOPT tiene la responsabilidad de la regulación de este servicio. El financiamiento proviene del presupuesto del MOPT y del Fondo de Seguridad Vial.

El plan propone la creación del Consejo respectivo, financiado con sus propios ingresos. El Cuadro 8 resume los orígenes y destinos de los fondos requeridos en materia de transporte público, para el período 1998-2007.

Aviación civil

La proyección financiera para este subsector se formuló con base en un estudio realizado recientemente, el cual propone un completo y extenso programa de desarrollo para el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, estimado en $148 millones para el período 1997-2010.[18] Dicho estudio propone el autofinanciamiento mediante un incremento de las tarifas y un préstamo externo complementario.

Conviene mencionar que el MOPT, –con el apoyo de un selecto grupo de funcionarios de la institución, funcionarios externos a ella y consultores–, presentó a finales del año pasado a la Contraloría General de la República una propuesta apoyada en el Reglamento de Contratación Administrativa, denominada "Contrato de Gestión Interesada para los Servicios Aeroportuarios". La propuesta fue aprobada por el ente contralor, el 23 de febrero del presente año. Con este recurso administrativo, el Consejo de Aviación Civil podrá contratar la administración del aeropuerto con la agilidad y eficiencia necesarias, incluyendo las obras de ampliación.

18. El estudio se realizó con fondos de la Agencia para el Desarrollo del Comercio de los Estados Unidos (USTDA).

Cuadro 8
TRANSPORTE PÚBLICO
REQUERIMIENTOS E INGRESOS TOTALES: 1998-2007
(millones de dólares de 1997)

RECURSOS	TOTAL 1998-07
Total de Recursos	**84,33**
Consejo de Seguridad Vial	9,84
Presupuesto MOPT	1,94
Concesión Terminales	50,00
Derechos-Buses y Taxis	22,54
Total de Requermientos	**84,24**
Gastos Operativos y Mantenimiento	19,24
Gastos de Inversión	65,00
Superávit/Déficit Acumulado	0,09
Financiamiento Adicional	1,00

El programa de inversiones se describe en el informe de Louis Berger.[19]

A todas luces, se trata de una buena noticia en medio de tanta incertidumbre en el manejo de este tipo de negocios por parte del Estado.

A continuación se presenta el Cuadro 9, que resume la información referente a origen y destino de los fondos requeridos en materia de aviación civil.[20]

19. *Ibidem.*

20. Berger, *op. cit.*

Cuadro 9
AVIACIÓN CIVIL
REQUERIMIENTOS E INGRESOS TOTALES: 1998:2007
(millones de dólares de 1997)

RECURSOS	TOTAL 1998-07
Total de Recursos	**519,13**
Ingresos Corrientes	380,37
Recursos Externos (préstamo)	138,66
Total Requerimientos Programados	**496,41**
Gastos Operativos	183,84
Inversión en Obras Nuevas	121,17
Inversión en Rehab. /Moderniz.	56,49
Gastos Financieros	134,92
Disponible para Gastos no Program.	22,72

Puertos

Según el informe de Louis Berger, las principales recomendaciones del MOPT hacia este subsector son las siguientes:[21]

- A corto plazo se debe empezar a reducir la dependencia de este sector en el presupuesto nacional para financiar obras mayores. Estas obras deberían ser financiadas directamente de los ingresos y superávit de los puertos por medio de transferencias al MOPT.
- A largo plazo se recomienda que la administración de los puertos sea coordinada bajo el Consejo Portuario.

El subsector portuario tiene un alto potencial para ser autosuficiente. Esto se comprueba al comparar sus ingresos potenciales y sus requerimientos para los próximos 10 años *(Véase Cuadro 10).*

21. *Ibidem.*

Cuadro 10
SUBSECTOR PORTUARIO
REQUERIMIENTOS E INGRESOS TOTALES: 1998:2007
(millones de dólares de 1997)

RECURSOS	TOTAL 1998-07
Total de Recursos	**689,36**
Ingresos Corrientes-Puertos	544,59
Presupuesto MOPT	22,42
Inversiones de RECOPE	33,70
Inversiones de Concesionarios	65,65
Préstamos Externos	15,00
Donaciones	8,00
Total de Requerimientos	**681,72**
Gastos Operativos y Mantenimiento	474,92
Inversión-Puertos de Atlántico	89,93
Inversión-Puertos del Pacífico	68,87
Inversiones No Programadas	48,00
Disponible para inversiones Adición	7,64

Los requerimientos estimados se basan en un Plan de Inversiones para el subsector para los años 1997-2007 que representa una actualización del Plan Nacional de Desarrollo Portuario preparado por la OCDI en 1995. En la versión presentada aquí, también se han agregado las estimaciones de costos preparadas por estudios para identificar alternativas de desarrollo para Caldera que recientemente fueron efectuados. Estos estudios están siendo utilizados para la preparación de carteles para efectuar estas obras por concesión."

Resumen de requerimientos del sector transportes

Con base en lo expuesto en las páginas precedentes, se presenta el Cuadro 11 que resume todos los requerimientos detectados e incluidos en el programa por desarrollar a 10 años plazo (1998-2007).[22]

22. *Ibidem.*

Cuadro 11
SECTOR TRANSPORTES
RESUMEN DE REQUERIMIENTOS DE LOS SUBSECTORES: 1998-2007
(Millones de dólares 1997)

Subsector	Requerimientos
Total del sector	**4772**
Vial: Red Nacional	1546
Vial: Red Cantonal	1800
Seguridad Vial	164
Transporte Público	84
Aviación Civil	496
Puertos	682

Se requeriría, entonces, un monto estimado de US$4772 millones para satisfacer los requerimientos mínimos de la infraestructura de transportes en el período 1998-2007 *(Cuadro 11)*. En términos anuales, la inversión que habría que hacer –si se utilizan los medios y recursos presentados anteriormente–, sería del orden de $477 millones, esto es, alrededor del 5 por ciento del PIB.

Sistemas administrativos

Se recomienda la creación de un Comité de Planificación y la implantación de un proceso de planificación multianual, que defina las prioridades para recuperar la Red Nacional y todos los proyectos que se proponen ejecutar en los próximos 5 años para cada modalidad de transporte. Este plan multianual debe reflejar los fondos que razonablemente estarán disponibles durante este período, y debe definir cada proyecto, sus objetivos, su justificación, las etapas necesarias para su ejecución, y la estimación de costos para cada etapa. Asimismo debe servir de guía a todos los participantes en el proceso de ejecución dentro del Ministerio, y a todos los interesados fuera del Ministerio. Por tanto, el plan multianual debe ser preparado con la participación de los miembros de la Asamblea Legislativa, MIDEPLAN, otras agencias de gobierno, las municipalidades, y los otros grupos de usuarios. Debe ser actualizado y presupuestado anualmente.

Se recomienda también la preparación de un Plan Anual Ejecutable, a finales de cada año, que refleje las decisiones de la Asamblea Legislativa en su aprobación del presupuesto, con base a la ejecución de los proyectos durante el año previo y al proceso de licitaciones seguido para ejecutar los proyectos aprobados.

Se recomienda asimismo, la creación de un grupo de trabajo, con representantes de todas las agencias que deban estar involucradas, para establecer plazos máximos para la aprobación de contratos y pagos a los contratistas, y maximizar la eficiencia del proceso de ejecución de proyectos bajo el marco legal existente.

Actualmente no existe un sistema integrado de información que defina cada proyecto y su avance físico y financiero. Se recomienda, por tanto, la creación de un grupo con representación de las unidades de planificación, administración, e informática, que tendría la responsabilidad de recomendar un sistema integrado para definir y monitorear el proceso de implementación de proyectos.

Finalmente, se recomienda la implementación de un sistema integrado de contabilidad, pues actualmente no existe el sistema de información requerido para el control y evaluación del presupuesto, y la toma de decisiones.

Comunicación externa

El Plan Multianual y el Plan Anual Ejecutable deben ser divulgados dentro y fuera del MOPT, para que todos los interesados estén informados de la obra a ejecutar. Esta acción conforma la dinámica del proceso y logra el consenso necesario para llevar adelante los proyectos, consolidando la política del sistema de administración del sector.

Asimismo, el análisis con base en criterios técnicos, realizado por los profesionales del MOPT, junto con la información proveniente de los entes políticos y los usuarios, deben ser considerados por el MOPT antes de tomar decisiones respecto a los proyectos a ejecutar.

5. CONCLUSIONES

Los aspectos negativos descritos como causas del deterioro, son el resultado de la baja prioridad que en Costa Rica se asigna a los programas de infraestructura de transporte; la más baja de Centroamérica a excepción de Nicaragua, y que finalmente derivó en la pobre calificación de Costa Rica en el Índice de Competitividad Global del Fondo Económico Mundial.[23]

Esto ha creado una especie de "mecanismo de frenado", que actúa sobre el desarrollo social y económico, al tiempo que la globalización está abriendo nuevas perspectivas de progreso económico y social. En consecuencia, la alternativa viable para detener y revertir el proceso es la reingeniería propuesta por el MOPT –con la asistencia de Louis Berger Int, Inc.– y que se comenta en este documento. Dentro de ello destaca lo siguiente:

- Conviene establecer una fuerte y eficiente comunicación de información entre la "jerarquía" del sector y el entorno interno y externo del MOPT, para impulsar la dinámica del proceso y consolidar la "nueva política" del sector transportes.

- Se debe continuar con la estrategia propuesta para lograr la "reforma institucional", en cuanto se refiere a la promulgación de legislación. En este sentido, un paso importante ha sido dado recientemente con la tramitación de los proyectos y la legislación siguiente:

  - Presentación a la Asamblea Legislativa del Proyecto CONACOVI.

  - Aprobación de la Ley de Concesión de Obra Pública.

  - Trámite del proyecto y la reforma de la Ley de Expropiaciones.

  - Utilización del concepto de Contratos de Gestión Interesada.

23. INCAE, *op. cit.*

Comentarios

RODOLFO MÉNDEZ

¿Qué ha sucedido? ¿Por qué el país ha caído en un punto tan bajo en lo que respecta a la red vial nacional? Sin dejar de tomar en consideración el agotamiento de otros medios de transportes como los aeropuertos, los puertos y la situación de los ferrocarriles. Ciertamente han habido gastos, se han tomado recursos, pero éstos han sido totalmente insuficientes, no han alcanzado para incrementar la inversión, ni la calidad de los servicios, ni para conservar en forma adecuada la infraestructura. Todo esto a pesar de que se dieron señales, se hicieron estudios y se elaboraron programas ejemplarizantes, a propósito de lo que se podía hacer en la innovación y en la transferencia de mecanismos que facilitarán la ejecución exitosa de las cosas.

Actualmente nos encontramos ante una situación muy interesante. Resulta que el Programa de Gobierno de don Miguel Angel Rodríguez tiene una altísima coincidencia con los estudios presentados por la firma Luis Berger al Gobierno de la República, sobre la reforma del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Y lo fundamental es entonces el compromiso de ir a esa reforma, de acelerar en lo posible esa reforma más allá de las recomendaciones que nos hace la firma Luis Berger.

¿Qué es lo que se propone institucionalmente para el sector? Trabajar el sistema modal o sea, las carreteras van a tener una organización propia de todo lo que es la administración vial de carreteras. Los puertos tendrán un Consejo que se encargará de la coordinación y administración de aquellos asuntos portuarios. Lo mismo sucederá en materia de aviación que de hecho

tiene una ley que así lo señala y que trabaja con un modo de transporte.

La actual administración y la Asamblea Legislativa han producido una ley transcendental que modifica el primer impulso que se dio en la administración anterior, con la aprobación de una ley que facilita la concesión de obra pública.

También en el día de ayer se dio un paso trascendental con la aprobación en primer debate, de la creación de un Consejo Nacional de Vialidad. Si esta iniciativa se consolida, la red vial nacional estaría administrada por un Consejo desconcentrado con sede en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con su junta directiva y con principios muy claros en el sentido de que toda la obra a realizar, lo será por contrato, así como su supervisión. Además se eliminarán las distorsiones que la política o la politiquería pueden generar en el dominio de la red vial nacional.

Se establece, además, que las carreteras de peaje pasen a este Consejo. Los recursos que se cobrarán en la carretera de peaje serán utilizados en la conservación y en las obras que se requieran realizar en esas carreteras. Las tarifas se someterán a la ARESEP con el fin de que realmente respondan a los costos de operación de las carreteras de peaje, que no estén lógicamente bajo el régimen de concesión.

Se le da absoluta prioridad a la conservación. Esta conservación, repito, será por contrato con empresas constructoras. Se establece una facultad para que no haya duda en los términos de la Ley, de que este Consejo podrá otorgar los contratos de conservación en períodos largos de hasta cinco años, para que exista no solo continuidad, sino también especialización, para que las empresas que se dediquen a estas tareas puedan adquirir los equipos y la maquinaria adecuada para la conservación.

Esto clarifica la función del Consejo de Seguridad Vial que se creó hace 20 años y que ha venido utilizándose dentro de esa descoordinación en que ha caído el trabajo en el Ministerio, como una fuente de financiamiento para un Ministerio aparte, que realiza

no sólo funciones propias de la seguridad en las carreteras, sino que también toma recursos de esas fuentes para hacer cualquier tipo de obras. Fue el Consejo de Seguridad Vial el que licitó el primer intento de una concesión de obra, como lo sabemos.

En materia de puertos se trabajará a través de un Consejo. Será necesario producir textos legales para que este Consejo tenga funciones más claras, más específicas, pero mientras tanto no hay nada que impida coordinar con instituciones que son del Estado en estricto apego al derecho; así se ha hecho en el pasado y esto permitirá, sin la menor duda, una mayor puntualización en trabajo que se deba realizar en cada uno de los campos y modos del transporte.

A través del financiamiento de la AID, se ejecutaron programas de prueba en algunos cantones del país con muy buenos resultados. Si esos programas hubieran sido realizados por el Ministerio, los resultados no serían tan buenos. Ciertamente, la ejecución de los mismos a cargo de una Asociación de Carreteras y Caminos paralela a la organización del Estado, revela la necesidad de capacitar institucionalmente al Ministerio y al Estado, con el fin de que realicen una adecuada supervisión de los trabajos y que dirijan con autoridad su ejecución, de lo contrario nada garantiza al país que al asignar determinados recursos a nuevas organizaciones, éstos se utilicen sanamente y en forma eficiente.

Ahora que se inicia la reingeniería total en el MOPT, conviene acompañarlos con cambios en ese mismo sentido en el desempeño de la función pública, porque también puede descubrirse que los mecanismos de la realización de los trabajos en el sector privado, si no tienen una sana conducción, son susceptibles de caer en el mismo desgaste y en el mismo deterioro de los procedimientos típicos en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Es indispensable mejorar la calidad de los servicios del transporte. Lo que le está pasando a los costarricenses por los costos excesivos en los puertos es sintomático. A veces, debido al hecho de que las importaciones se hacen vía CIF, los mismos importa-

dores no se dan cuenta del factor de sobre precio que las navieras les imponen como castigo por el congestionamiento portuario.

La saturación existente en el Aeropuerto Juan Santamaría tiene dañinas consecuencias en la competitividad del país, pues hace que muchas líneas aéreas no vuelen a Costa Rica, con el consiguiente impacto sobre las tarifas para los costarricenses en general y para el transporte de carga en particular.

El costarricense está financiando prácticamente un 90 por ciento en el pago de los combustibles y en el costo de operación de los vehículos, y el deterioro de nuestras vías terrestres continúa. Es indispensable revisar esta situación. Lamentablemente, debo reconocer una limitación importante con respecto a las recomendaciones formuladas por don Ricardo y por los estudios especializados, a saber: la imposibilidad de crear un fondo garantizado, permanente, estable y duradero para todas estas inversiones y para todo costo de mantenimiento. La ley que estaba comentando hace un rato tiene sus limitaciones, como por ejemplo el hecho de que los recursos deberán pasar por el Ministerio de Hacienda. Resulta indispensable, por lo tanto, avanzar hacia mecanismos financieros más ágiles y modernos.

El país ha invertido sumas importantes en fomentar al sector exportador para nuestro desarrollo industrial. Se ha venido incrementando el costo de los CAT, en estos momentos debe andar alrededor de unos 30 000 millones de colones. Ese subsidio deja de existir en 1999 pero tiene un período de maduración de 18 meses. Es indispensable que el país piense en revertir esos recursos para que el sector exportador incremente la inversión.

Conversaba en días pasados con don Miguel Angel Rodríguez sobre los planes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y convenimos en lo siguiente: en una administración no es posible superar la acumulación de un déficit tan grande como el que se tiene en la calidad de los servicios de transporte e infraestructura, pero sí es posible asumir el reto y la responsabilidad de señalar el derrotero y de clarificar el programa que debe seguir el país en los próximos doce o quince años.

Lo anterior, sin duda, debe fundamentarse en la reunión de una gran familia de profesionales, técnicos y especialistas, que le han dado su vida o buena parte de su vida al esfuerzo por superar las necesidades de los servicios de transporte. Esta es una tarea tan grande que sólo juntos será posible obtener el éxito.

SESIÓN 8

La globalización económica y el desarrollo sostenible en Costa Rica

Vinod Thomas

COMENTARIO

Julio César Calvo

LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COSTA RICA

VINOD THOMAS

1. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización representa una creciente integración de la vida económica, financiera, política, social y cultural entre los países. La revolución tecnológica y científica, la necesidad de aprovechar de las economías de escala de los mercados internacionales y la apertura sin precedente de la mayoría de los países del mundo han provocado una globalización veloz. Esta ha abierto, a la vez, un universo de inmensas oportunidades, riesgos y desafíos para los países en desarrollo.

En las últimas décadas, la clave del éxito de los países en rápido desarrollo ha sido la combinación de la apertura al resto del mundo con la inversión en educación. Esta estrategia, sumada a la inversión equitativa en capital humano, ha producido un notable crecimiento en las exportaciones y en la inversión extranjera directa, factores que a su vez promovieron la modernización tecnológica e industrial. Ejemplos sobresalientes de este enfoque son los países de Asia oriental, tales como Tailandia, Corea e Indonesia (Thomas y Wang, 1997).

Aún cuando la globalización es beneficiosa, tiende a estar acompañada por un alto potencial de riesgo. De hecho, evitar las crisis financieras debe convertirse en una preocupación fundamental y prioritaria para los países en desarrollo. La reciente turbulencia en los mercados financieros de Asia oriental sorprendió aún a los observadores más alertas, pese a los conocimientos ad-

quiridos sobre las crisis del sector con base a un nutrido número de estudios.

Existe el peligro de que algunos países puedan sacar conclusiones erróneas de la crisis de Asia oriental y traten tanto de dar marcha atrás en la liberalización como de estrechar las oportunidades de globalización. Tal vuelco sería lamentable. La liberalización financiera puede producir enormes dividendos económicos de estar apoyada por un mejor ejercicio del poder, mejores normas y prácticas de supervisión y un desarrollo de los recursos humanos bien dirigido. Mientras que los componentes fundamentales de las economías de Asia oriental fueron la base para gran parte de la confianza de los inversionistas, el excesivo optimismo de éstos y la falta de reglas claras sobre la manera de compartir los riesgos se reforzaron mutuamente y llevaron a la crisis. Algunos de los problemas vinculados al ejercicio del poder siempre influyeron en la vida económica de la región, pero sus repercusiones se agudizaron a medida que ésta se integraba cada vez más en la economía mundial. La lección de la crisis es que los países en desarrollo precisan aprender a administrar los riesgos en lugar de evitarlos.

La integración global coloca las dimensiones políticas y sociales de un país en el centro del análisis y la gestión del riesgo económico. Dado que la incertidumbre política en Indonesia, Corea y Tailandia fue en gran medida responsable de la crisis reciente, es evidente que la apertura política, la transparencia y la responsabilidad política y administrativa son elementos críticos en la prevención de otra crisis similar. Vale la pena reiterar que la reestructuración y reforma del sector financiero y de las empresas son esenciales para mantener la confianza de los inversionistas, pero las reformas políticas y de ejercicio del poder también deben ser considerados elementos cruciales para el éxito de las reformas económicas integrales.

A medida que nos acercamos al Siglo XXI la globalización se convierte en un hecho ineludible y el desafío del desarrollo exige una visión estratégica a largo plazo que la tenga en cuenta. De hecho, Costa Rica ya está cosechando los beneficios de la glo-

balización. En ese sentido, se encuentra en situación muy ventajosa gracias a su alta tasa de alfabetización, una fuerza laboral estable y disciplinada, la estabilidad política y económica, la cercanía geográfica a los grandes mercados de América del Norte y a los mercados emergentes de América Latina. De igual manera, Costa Rica está bien preparada para enfrentar los riesgos de la globalización gracias a su historia de democracia y buen ejercicio del poder, sus instituciones vigorosas y sus leyes y normas transparentes.

2. CRECIMIENTO, POBREZA Y MEDIO AMBIENTE

La globalización, con todas sus influencias benéficas, puede ser perjudicial para el medio ambiente. Por ese motivo, y a fin de asegurar un desarrollo sostenible, es necesario comprender la compleja relación que existe entre el crecimiento económico y el medio ambiente con base, por ejemplo, a las experiencias de las economías de crecimiento acelerado de Asia oriental.

La experiencia de Asia oriental en la gestión del medio ambiente ofrece un marcado contraste con su formidable crecimiento económico y la reducción de la pobreza. En los últimos 25 años, los ingresos aumentaron a una tasa del 5 por ciento anual. El índice de pobreza se redujo drásticamente, cayendo entre el 50 por ciento y el 70 por ciento en Indonesia, Malasia y Tailandia (Johansen, 1993). Al mismo tiempo, Asia oriental supera a todas las demás regiones del mundo en deterioro ambiental. Cerca del 20 por ciento de todas las zonas cubiertas de vegetación son afectadas ahora por la degradación del suelo debido al anegamiento, la erosión y el pastoreo excesivo. Cerca del 50 por ciento al 75 por ciento de las zonas costeras y de las áreas marinas protegidas son clasificadas como de biodiversidad altamente amenazada. Los países que emprendieron su liberalización económica en la década de los años ochenta, tales como China, Malasia y Tailandia, se encuentran con que sus mediciones de la contaminación se han duplicado o triplicado después de las reformas *(ver Cuadro 1)*.

Cuadro 1
COMERCIO, CRECIMIENTO, POBREZA Y MEDIO AMBIENTE
(en porcentajes)

Región/país	Comercio	Crecimiento	Pobreza	Medio Ambiente	
	Crecimiento anual de las exportaciones de bienes (volumen)	Crecimiento anual del PNB per cápita	Porcentaje de la población que vive con menos de 1 US$ por día (PPP) [a/]	Tasa anual de deforestación	Aumento de las emisiones de dióxido de carbono
	1980-94	1970-95	Varios años	1981-90	1980-92
Economías seleccionadas de Asia oriental					
China	12,2	6,9	29,4 (1993)	0,7	79,2
Hong Kong	15,4	5,7	< 1	-0,5	81,3
Indonesia	9,9	4,7	14,5 (1993)	1,1	94,7
Rep. de Corea	11,9	10,0	< 1	0,1	130,2
Malasia	13,3	4,0	5,6 (1989)	2,1	150,0
Filipinas	5,0	0,6	27,5 (1988)	3,4	35,1
Singapur	13,3	5,7	< 1	2,3	66,7
Tailandia	16,4	5,2	< 1	3,5	180,0
Promedio	12,2	5,4	n.a.	1,6	85,6
Economías seleccionadas de América Latina					
Argentina	1,9	-0,4	-		9.3
Bolivia	-0,3	-0,7	7,1 (1990)	0,1	40,0
Brasil	6,2	-	28,7 (1989)	1,2	17,9
Chile	7,3	1,8	15,0 (1992)	0,6	29,6
México	13,0	0,9	14,9 (1992)	-0,1	28,1
Perú	2,4	-1,1	49,4 (1994)	1,3	-8,3
Uruguay	0,9	0,2	-	-0,6	-16,7
Venezuela	1,1	-1,1	11,8 (1991)	1,2	28,9
Promedio	4,0	-0,1	n.d.	0,5	21,2

Nota: n.d. datos no disponibles; n.a. no se aplica.

a/ Se utiliza el nivel internacional de pobreza de los Indicadores del desarrollo mundial de 1997. Diferentes estudios pueden tener estimaciones diferentes para el mismo país.

FUENTE: Banco Mundial (1997a).

También es útil comparar el sureste de Asia (Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) con América Central. El sureste de Asia ha crecido rápidamente y ha logrado una fuerte reducción de la pobreza. Sin embargo, el deterioro ambiental del área –contaminación, congestionamiento urbano, deforestación y pérdida de la biodiversidad – ha sido severo. Por el contrario, las economías centroamericanas han crecido lentamente debido a una variedad de factores económicos, sociales y políticos. Con la posible excepción de Costa Rica, las economías de América Central han estado dominadas por las exportaciones tradicionales (las que sufrieron un deterioro en los términos del intercambio), por una distribución de los ingresos muy inequitativa, y por una inversión inadecuada en educación, factores todos que fueron agravados por la inestabilidad política. Debido a que el crecimiento económico ha sido lento, los niveles de pobreza se han mantenido muy elevados en forma persistente. La calidad del medio ambiente también se ha deteriorado, como lo ponen de relieve los altos niveles de deforestación, la degradación de los suelos, la pesca excesiva y la contaminación del agua en la zonas costeras.

Por lo tanto, no se puede responsabilizar solamente al crecimiento económico por el deterioro del medio ambiente: tanto las economías de crecimiento acelerado como las de crecimiento lento pueden sufrir una seria degradación ambiental. Los indicadores de recursos naturales tales como extracción de agua potable per cápita parecen ser comparables en Asia oriental y en América Latina (Banco Mundial, 1997a). De la misma manera, dentro de Asia oriental no hubo gran diferencia entre los niveles de contaminación y congestionamiento urbano entre Manila, donde el crecimiento económico fue lento en la década de los 1980, y Bangkok, donde fue acelerado.

Se pueden extraer varias conclusiones de la comparación entre las experiencias de desarrollo de Asia oriental y América Central:

- La apertura al comercio y a la inversión, a pesar de promover el crecimiento acelerado y la reducción de la pobreza, no es aliado automático del medio ambiente. Los coeficientes de crecimiento acelerado de por sí tienden a ejercer una

influencia negativa sobre el medio ambiente debido a factores tales como el aumento en los niveles de producción industrial, la urbanización y la creciente explotación de recursos renovables y no renovables.

- Los altos niveles de pobreza promueven un uso de los recursos a la vez inadecuado e ineficiente. Resulta difícil esperar que quienes viven al borde de la supervivencia puedan ocuparse de la conservación del medio ambiente y de la sostenibilidad ecológica del crecimiento económico.

- Muchas de las políticas que promueven el crecimiento económico, tales como la protección del derecho de propiedad, la inversión en saneamiento, la reforma educativa, la eliminación de las imperfecciones del mercado y la creación de un entorno macroeconómico estable y seguro, contribuyen a un mejor uso de los recursos naturales y a una mejor calidad del medio ambiente.

- En muchas dimensiones ecológicas claves son necesarias medidas específicas del estado a fin de asegurar la sostenibilidad. Estas medidas incluyen imponer impuestos, aplicar normas pertinentes, invertir en tecnología, mejorar los sistemas de monitoreo y obligar a cumplir las normas sobre el medio ambiente, así como mejorar los métodos de producción y reciclaje e invertir en la educación sobre el medio ambiente.

Los puntos enunciados indican que *la tarea clave para los países que enfrentan el reto de un desarrollo sostenible, como Costa Rica, es asegurar un crecimiento acelerado que reduzca la pobreza, promueva la equidad social y responda a la necesidad de preservar el medio ambiente.*

3. "CRECER PRIMERO Y LIMPIAR DESPUÉS": UNA FALACIA EVITABLE

Muchos países desarrollados y otros de crecimiento acelerado han optado por el enfoque de crecer primero y limpiar después. Un argumento corriente a favor de esa postura es que la protec-

ción del medio ambiente es un lujo y que los países de recursos limitados no pueden permitirse desviar recursos hacia ella. La experiencia demuestra que esta estrategia es costosa para la sociedad y el medio ambiente y que hasta podría amenazar la sostenibilidad del crecimiento (Thomas y Belt, 1997). En contraste, algunos de los argumentos más sólidos a favor de un crecimiento compatible con el medio ambiente son:

Pérdidas irreversibles. Ciertos tipos de daño ecológico son irreversibles; por ejemplo, se puede perder la biodiversidad acuática y terrestre debido a la destrucción del hábitat. La contaminación y las técnicas destructivas de pesca han dañado una gran parte de los arrecifes de coral en diversas áreas marinas del mundo y amenazan con la destrucción de una alta proporción de la fauna y flora de los océanos.

Altos costos de una "limpieza" posterior. La contaminación ambiental, sumada al aplazamiento de su control, produce costos elevados para la salud. El envenenamiento por el mercurio producido por una empresa industrial de Minamata, Japón, ha causado enfermedades neurológicas graves entre los habitantes de esa zona desde mediados de los años 1950. Se estima que en el caso de Minamata, los costos totales del saneamiento ambiental, por una parte, y de la compensación a las víctimas de las enfermedades *itai-itai* y asma *yokkaichi*, por otra, son de una magnitud de 1,4 a 102 veces mayor que lo que hubiera sido el costo de las medidas preventivas del problema.

Posibilidades de aumentar los ingresos del estado. Desde la perspectiva de los ingresos fiscales, es beneficioso para los gobiernos tratar de controlar la contaminación con la eliminación de aquellos tipos de subsidios que redunden en perjuicios al medio ambiente. Asimismo, imponer impuestos a la contaminación aumenta los ingresos estatales a la vez que fomenta la reducción de emisiones nocivas y la mejor conservación de recursos. Los ingresos adicionales pueden ser utilizados para reducir otros impuestos, como aquéllos que produzcan distorsiones en los mecanismos del mercado, y para fortalecer el desarrollo.

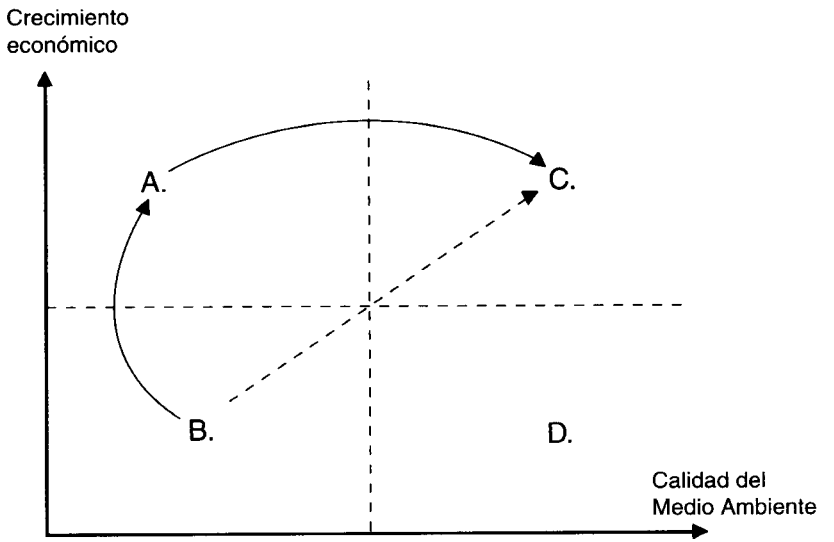
Uso óptimo de los recursos. Los recursos escasos pueden ser dedicados a propósitos múltiples y sostenibles de elevado retorno. Por ejemplo, los bosques de América Latina podrían ser protegidos por su mayor valor para la sociedad como un todo, en lugar de permitir su conversión en haciendas ganaderas, las cuales pueden acarrear consecuencias sociales negativas. De igual manera, la ordenación de bosques tropicales para usos múltiples tales como productos no madereros y madereros, conservación de agua y suelo, biodiversidad y otros beneficios ecológicos, podría materializar el doble propósito de producir resultados sociales más provechosos y generar ingresos constantes.

Incentivos al sector privado. El sector privado ha sido acusado a menudo de ser el gran responsable de la destrucción del medio ambiente. Sin embargo, si se le ofrecieran las señales e incentivos adecuados, podría tornarse un gran aliado del medio ambiente. Es responsabilidad del estado establecer normas y directivas ambientales para el sector privado al mismo tiempo que diseña políticas que promuevan un crecimiento más rápido.

En síntesis, no es buena estrategia la de "crecer ahora y limpiar después". Las economías de rápido crecimiento que han ignorado el medio ambiente están aprendiendo su lección literalmente a golpes y algunas ahora se ven forzadas a tomar medidas correctivas onerosas. **Por lo tanto, es crucial que las economías que están emprendiendo la senda del desarrollo sostenible incorporen políticas ambientales directamente a su estrategia de planeamiento económico.**

El Gráfico 1 ilustra este argumento. En el proceso de asir las oportunidades de la globalización, una economía tiene que equilibrar el crecimiento acelerado con la calidad del medio ambiente. Siguiendo el patrón clásico de "crecer ahora y limpiar luego", muchas de las economías de rápido crecimiento han elegido ir de B a A, y luego a C. Esta trayectoria no es deseable debido a dos factores: el riesgo de dañar el ecosistema en forma irreversible, y los elevados costos de la limpieza futura. Un movimiento directo de B a C no solamente es prudente sino también posible con la ayuda de inversiones juiciosas en iniciativas para la protección del medio ambiente.

Gráfico 1
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE



4. LA RIQUEZA DE COSTA RICA: GENTE Y RECURSOS

La tradición política de Costa Rica como democracia pacífica se inició con las elecciones de 1889, las primeras consideradas honestas y de participación generalizada. Desde entonces, la constitución costarricense ha asegurado el sufragio universal sin consideración de sexo ni de raza. La nación ha desarrollado con firmeza un sistema constitucional y ordenado de sucesión gubernamental. Varios factores contribuyen a esta estabilidad, incluyendo un liderazgo político ilustrado, las amplias oportunidades educativas, una considerable movilidad social, una relativa prosperidad económica y la ausencia de fuerzas armadas. La distribución del ingreso y los indicadores sociales de Costa Rica están entre los mejores de América Latina *(ver Apéndice)*.

Luego de haber realizado su inversión, verdaderamente visionaria, en iniciativas de desarrollo humano, Costa Rica está preparada ahora para enfrentar los retos planteados por el cambio tecnológico, la revolución informática, la urbanización y otros cambios radicales que caracterizarán la integración económica global en el Siglo XXI.

Desde la década de los 1950 hasta fines de la década de los 1970, Costa Rica adoptó un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y gozó de un período de acelerada expansión económica, con un promedio de crecimiento del 5,8 por ciento anual. Este auge terminó abruptamente con el estallido, a comienzos de la década de 1980, de la crisis de la deuda externa que azotó a toda América Latina.

En respuesta a la crisis Costa Rica inició, y continuó exitosamente, una estrategia orientada hacia el exterior, con un crecimiento basado en las exportaciones y una economía muy abierta a la inversión extranjera. La economía se recuperó rápidamente de la sacudida del comienzo de la década de 1980, y creció a un saludable promedio anual del 4,3 por ciento en el período 1983-90, el que se aceleró al 5 por ciento en 1990-93. En junio de 1994, el Gobierno enfrentó una crisis bancaria causada por el colapso del Banco Anglo, de propiedad estatal. El déficit fiscal aumentó al 8 por ciento del PIB en 1994 del 0,9 por ciento en 1993 y la inflación se elevó al 19,9 por ciento del 8 por ciento el año anterior. El Gobierno aplicó un programa de estabilización a fines de 1996, que comprendió una combinación de importantes reducciones en el gasto público y una reforma impositiva que permitieron la disminución de la inflación y de las tasas de interés. Ese conjunto de factores estimuló la recuperación de la economía: se estima que en 1997 el PIB se expandió el 3,2 por ciento gracias al crecimiento de la inversión extranjera, del comercio y de la construcción, y que la inflación cayó al 11 por ciento.

En Costa Rica predomina el sector industrial. En 1995 la industria manufacturera y la minería representaron el 18,8 por ciento del PIB mientras que el sector industrial como un todo (incluyendo construcción, electricidad y provisión de agua) represen-

tó el 24,4 por ciento. El comercio, la industria hotelera y los restaurantes representaron el 20,1 por ciento; la agricultura, la silvicultura y la pesca el 17,3 por ciento, y el sector gubernamental constituyó el 14,1 por ciento.

Históricamente el ingreso de divisas ha provenido principalmente de varios productos agrícolas claves de exportación tales como café, bananas, carne de res y azúcar. Aunque siguen siendo importantes, su peso relativo se ha reducido en los últimos años con el auge de productos agrícolas de exportación no tradicionales como pescado, plantas ornamentales, piñas, melones y legumbres exóticas. Desde 1993 la principal fuente de divisas ha sido el turismo, que representó el 19 por ciento de los ingresos por exportación en 1990 y el 28,2 por ciento en 1994 (Estado de la Nación, 1996). Otros rubros de exportación no tradicional, como textiles, servicios de informática y productos de la industria liviana, también están adquiriendo mayor importancia (Castro y Tattenbach, 1997).

En 1997-99 la empresa INTEL invertirá 500 millones de dólares (equivalentes al 5 por ciento del PIB) en una nueva planta de manufactura de *microchips* en Costa Rica. El país fue escogido por la empresa gracias a su nivel de educación relativamente alto, su estabilidad política, su política económica orientada hacia la exportación, un suministro confiable de electricidad y la buena calidad de su vida. El ingreso de otras compañías al país, tales como IBM para realizar ventas y ofrecer servicios en la región, y empresas industriales tales como Photocircuits Corporation (que invertirá 40 millones de dólares), EMC Technology (que invertirá 750 000 dólares) y DEK USA (que invertirá 1 millón de dólares), confirma el atractivo de Costa Rica como destinatario de la inversión extranjera, la cual ha promediado más de 300 millones de dólares por año desde 1994.

Asumiendo que Costa Rica persevere en sus políticas financieras y macroeconómicas prudentes, algunas proyecciones indican que el crecimiento real del PIB aumentará del 3,2 por ciento en 1997 a un promedio del 5 por ciento anual entre 1998 y 2005

(Banco Mundial 1997b; EIU, 1997).[1] Se espera que la inflación se reduzca del 11 por ciento a fines de 1997 al 9 por ciento a fines del año 2000 y que luego permanezca a ese nivel *(ver Cuadro 2)*.

Cuadro 2
VALORES ACTUALES Y PROYECCIONES DE LOS INDICADORES MACROECONÓMICOS PRINCIPALES
(millones de dólares a no ser que se especifique de otra manera)

	1996[a/]	1997[b/]	1998[c/]	1999[c/]
PIB real (%)	-0,6	3,2	4,5	4,8
Inflación (precios al consumidor) (%)	13,9	11,2	12,8	12,0
Exportaciones de bienes[d/] FOB	2 744	2 954	3 161	3 334
Importaciones de bienes FOB	3 101	3 628[/c]	4 027	4 510
Balance en cuenta corriente	-97	-422	-200	-170
Tasa de cambio (C:US$, fin de año)	220,1	244,3[a/]	266,7	288,9

Nota: a/ Real. b/ Estimados oficiales. c/ Previsiones de EIU. d/ Excluye valores agregados por maquilas y en las zonas francas (zonas industriales de libre comercio).

Fuente: EIU 1998

La expansión del turismo, de las exportaciones tradicionales y no tradicionales y de las inversiones extranjeras en industrias de alta tecnología serán probablemente las metas principales para facilitar el crecimiento acelerado. Lograr tasas de crecimiento más altas requerirá aumentos en la productividad, mejoras en la infraestructura y menores costos de los servicios públicos. Esos objetivos se podrían alcanzar mediante la modernización de la tecnología y el incremento de la inversión gracias a una mayor participación del sector privado en los principales sectores que aún están bajo control estatal: electricidad, telecomunicaciones, refinación de petróleo y banca.

1. El Banco Mundial proyecta una tasa de crecimiento del 4,7 por ciento por año entre 1997-2005. El Fondo Monetario Internacional proyecta una tasa del 4,5 por ciento para 1998 y luego una más conservadora del 3,5 por ciento anual para los cinco años siguientes. Sin embargo, dadas la estabilidad macroeconómica actual y la afluencia de inversiones extranjeras una tasa de crecimiento del 5 por ciento anual o mayor no resulta improbable.

5. DESAFÍOS AL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COSTA RICA

A medida que se beneficie de las oportunidades de la globalización económica y se acelere su crecimiento, Costa Rica enfrentará nuevos problemas ambientales. Estos se derivan claramente de las características de la economía y del patrón de crecimiento previsto a mediano plazo. Entre los principales retos se encuentran:

Deforestación y pérdida de diversidad biológica. Hasta los años 1940, Costa Rica estaba generosamente dotada de bosques tupidos que cubrían la mayor parte de su superficie. Hoy en día los bosques cubren aproximadamente 1,5 millones de hectáreas, lo cual representa el 30 por ciento del área del país y pone de manifiesto una deforestación notable durante las últimas décadas. Tan sólo en el decenio pasado, la deforestación ha avanzado a un promedio anual del 3 por ciento. Históricamente, una causa principal de la deforestación ha sido la conversión de bosques en áreas dedicadas al pastoreo y a la explotación maderera no sostenible. Las presiones actuales sobre las tierras forestales provienen del énfasis dado al aumento de las exportaciones de plantas ornamentales, frutas y legumbres exóticas.

Contaminación urbana. Las inversiones extranjeras en auge y la concentración industrial probablemente aumenten las presiones sobre el medio ambiente urbano. A su vez, la estrategia de expandir el turismo creará problemas de congestión urbana, de contaminación de aire y agua y de eliminación de desechos sólidos sin incurrir en riesgos ambientales. La urbanización ejerce una enorme presión sobre la base de recursos naturales. En proporción a la población total, la población urbana ha estado creciendo regularmente y representa ahora el 50 por ciento. Pero su promedio anual de crecimiento es del 3,7 por ciento, muy superior al 2,2 por ciento de la población total. Evidentemente hay una sustancial migración a las ciudades, parte de la cual puede ser atribuida a la afluencia de inmigrantes de Nicaragua. Estas tendencias acarrean importantes consecuencias para la lucha contra la contaminación de aire y agua en las zonas urbanas de Costa Rica.

Uso de productos agroquímicos y salud humana. Los intentos por aumentar la productividad agrícola mediante el uso creciente de fertilizantes, pesticidas y herbicidas también acarrean riesgos para el medio ambiente. Un ejemplo es el reciente caso de los 191 trabajadores de una plantación de bananos envenenados con Paraquat, un herbicida de uso común. Otras actividades agrícolas y horticulturales plantean peligros similares, a menos que se adopten medidas de seguridad ambiental para el uso correcto y la adecuada eliminación de productos agroquímicos sin perjuicio del medio ambiente.

Pesca excesiva. En los últimos años el sector pesquero (atún, sardina, tiburón y camarón) ha surgido como una importante fuente de ingresos por exportación para Costa Rica. Las experiencias de otros países indican que puede producirse una explotación excesiva y hasta la extinción de los recursos pesqueros a menos que se adopten políticas adecuadas para contrarrestar este peligro.

Esta lista de cuestiones ambientales no es de dominio exclusivo, ni mucho menos, de Costa Rica. Muchas de ellas fueron relevantes en el caso de las economías de Asia oriental (Tailandia, Filipinas, Indonesia y Corea) cuando éstas emprendieron el desarrollo acelerado. Esas economías, en general, prefirieron dar prioridad al crecimiento económico a expensas del medio ambiente –es decir, crecer ahora y limpiar después– con resultados desastrosos que luego demandaron inversiones onerosas. Sin embargo, Costa Rica puede optar por un camino de alto crecimiento mancomunado con una buena gestión del medio ambiente. De hecho, Costa Rica ya ha adoptado varias iniciativas importantes para enfrentar los problemas del medio ambiente.

6. INICIATIVAS PARA EL MEDIO AMBIENTE EN COSTA RICA

La diversidad biológica de Costa Rica atrae un lucrativo ecoturismo mundial. Sus bosques húmedos tropicales contienen 1.400 especies de árboles y ofrecen un variado hábitat a la fauna silvestre. Casi el 27 por ciento de la superficie del país está protegida

en forma de reservas forestales, parques nacionales y reservas para pueblos indígenas. En parte gracias a sus cuencas cubiertas de bosques y a los altos niveles de precipitación pluvial anual, Costa Rica puede obtener un 85 por ciento de su electricidad de fuentes hidroeléctricas. La firme determinación de Costa Rica de preservar el medio ambiente y su rica base de recursos naturales permiten al país obtener importantes ingresos del ecoturismo y de la actividad científica en su territorio.

Pese a los grandes beneficios ofrecidos por bosques, la deforestación ocurrió a una tasa del 3 por ciento anual en la década de los años ochenta. Sin embargo Costa Rica, a pesar de su propia deforestación y al contrario de la mayoría de los países en desarrollo, reconoció el valor de su riqueza ecológica en una etapa temprana de desarrollo, y en un intento por protegerla ha creado uno de los sistemas de protección forestal más comprensivos e innovadores del mundo.

El punto de partida fue un estudio de los beneficios, o servicios ambientales, comercializados y no comercializados de los bosques, el cual identificó a quién sufraga los costos y a quién obtiene o "internaliza" los beneficios. Los resultados están resumidos en el Cuadro 3. Este muestra, por ejemplo, que los costos de la conservación del hábitat son internalizados por los propietarios o, en el caso de los parques nacionales, por el estado, mientras que otros beneficios, de magnitud considerable, son transferidos al exterior del país. Esto distorsionaría las estructuras de incentivos a menos que se utilicen los mecanismos del mercado para pagar por los efectos externos positivos a fin de poder alcanzar óptimos resultados para todas las partes. Por lo tanto, la característica central del sistema es una tentativa de crear mercados para los beneficios ambientales, tratando así de forma efectiva, por medio de la internalización de las externalidades, los problemas que surgen de la dicotomía entre los costos y los beneficios privados y sociales (Castro y Tattenbach, 1997).

Cuadro 3
BENEFICIOS AMBIENTALES DE LOS BOSQUES Y ZONAS PROTEGIDAS DE COSTA RICA Y SUS PRINCIPALES BENEFICIARIOS

Tipos de Beneficios	Beneficios obtenidos por		
	Terratenientes	País	Mundo
Producción sostenible de madera	X		
Potencial de producción de hidroelectricidad		X	
Purificación del suministro de agua		X	
Estabilización del suelo y regulación hidrológica que resulta en la minimización de inundaciones		X	
Belleza del paisaje; aprovechamiento del ecoturismo y valor intrínseco de paisaje y biodiversidad		X	
Fijación del carbono			X
Protección de la biodiversidad para la investigación científica y la prospección biológica			X

Fuente: Castro y Tattenbach, 1997.

La implementación efectiva de este enfoque se ha apoyado en una combinación de innovaciones legales, institucionales, contractuales y otras. Una pieza legislativa clave fue la adopción en 1996 de una nueva ley forestal (Ley 7575), la cual reconoce explícitamente cuatro beneficios ambientales prestados por los bosques: fijación de carbono, servicios de protección hidrológica, protección de la biodiversidad y conservación de la belleza del paisaje. La ley permite que los propietarios de tierras sean compensados por "suministrar" esos servicios. En 1997, se adoptó una reglamentación de esa nueva ley,[2] definiendo las fuentes de financiamiento (incluido un impuesto al combustible de finalidad específicamente ecológica) y las formas de desembolsar los pagos por servicios ambientales. Los recursos deben ser canali-

2. Resolución n.° 26141-H-MINAE, *La Gaceta* n.° 133, 11 de julio de 1997; Resolución n.° 947-MINAE-SINAC-FONAFIFO, *La Gaceta* n.° 176, 12 de septiembre de 1997.

zados a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), establecido en 1991 para administrar una generación anterior de incentivos a la reforestación.

De los cuatro servicios mencionados en la ley forestal, Costa Rica ha tenido más éxito internalizando los relacionados con la fijación del carbono y la protección de cuencas hidrológicas. El Gobierno actúa como intermediario en la venta de esos servicios a compradores nacionales e internacionales. Los fondos provenientes de esas ventas (y del impuesto específico al combustible, del 5 por ciento) son utilizados para pagar a los propietarios (los "productores" de estos servicios).[3] Los pagos del programa de servicios ambientales forestales (FESP) reembolsan actualmente a los propietarios por tres tipos de actividades –reforestación, gestión sostenible de los bosques y protección integral–, todo lo cual contribuye de una manera u otra a los cuatro servicios ambientales reconocidos en la Ley 7575. En todos los casos los pagos son efectuados a lo largo de un período de cinco años; a cambio, los propietarios traspasan sus beneficios de fijación de carbono y otros derechos de beneficios ambientales a FONAFIFO por el mismo lapso. Sin embargo, deben comprometerse a administrar o proteger sus bosques por un período de 20 años (15 años en caso de reforestación). Esta obligación está registrada en el catastro y se aplica a los futuros compradores de la tierra respectiva (Chomitz y otros, 1998; Castro y Tattenbach, 1997).

El FESP comenzó sus actividades oficialmente en 1997; tan sólo en ese año se firmaron varios tipos de contratos para la protección de más de 50 000 hectáreas de bosques, cifra que se compara de forma extremadamente favorable con las 79 000 hectáreas acumuladas hasta entonces. Es palpable que existe un sustancial

3. Costa Rica ha tenido mucho éxito en vender beneficios de fijación de carbono, llamados "Compensaciones Comercializables Certificables" *(Certifiable Tradable Offsets, CTO)*, a compradores internacionales. Se estima que a la fecha los ingresos por esas ventas superan los 10 millones de dólares (Castro y Tattenbach , 1997). Recientemente el Gobierno de Costa Rica ha contratado también a una compañía privada generadora de hidroelectricidad, Global Energy, que opera en el Valle Central para proteger su zona de captación de cuenca a una tasa de 10 dólares por hectárea por año (Chomitz y otros, 1998).

exceso de demanda, que involucra a más de 70 000 hectáreas, para participar en el programa. El nivel de participación ya logrado es testimonio del éxito de este método en alcanzar un considerable nivel de conservación forestal.

7. LOS PERFILES DE FUTURAS INICIATIVAS DE POLÍTICAS

Costa Rica ha reconocido la importancia de sus bosques y se ha dedicado a su gestión sostenible convirtiéndose en país pionero en el establecimiento de un sistema inventivo y eficiente para su protección, digno de ser emulado por otros países en desarrollo. En alguna medida Costa Rica ha encontrado el equilibrio entre el crecimiento económico rápido y la protección ambiental del sector forestal. Con todo, al país le quedan muchos desafíos por delante y su esfuerzo por lograr la sostenibilidad ecológica precisa de un respaldo aún mayor.

Costa Rica probablemente logre un crecimiento económico acelerado (del orden del 5 por ciento anual) en los próximos diez años, un progreso considerable en comparación con la tasa del 3,5 por ciento prevaleciente en la década de 1990. El crecimiento acelerado estará acompañado de mayores presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales, que van desde la deforestación y la pesca excesiva a la contaminación de aire y agua, el congestionamiento urbano y el uso peligroso de productos agroquímicos. Dado que no es automático que el crecimiento respete el medio ambiente, Costa Rica deberá ocuparse de manera *consciente y deliberada* de una amplia gama de cuestiones ambientales "verdes" y "marrones" a fin de poder lograr un desarrollo verdaderamente sostenible.

En términos del Gráfico 1, a partir de B Costa Rica puede elegir dirigirse hacia A, donde se logra un crecimiento más alto a expensas del medio ambiente, o puede elegir ir a lo largo de la línea B-C hacia C, donde los objetivos gemelos de alto crecimiento y de mejor calidad ambiental se logran simultáneamente. En otras palabras, la opción de que dispone para el futuro está en-

tre tasas de crecimiento que aseguren una base de recursos sostenibles y una buena calidad ambiental, y tasas de crecimiento que agoten la base de recursos y empeoren la calidad del medio ambiente. Esta última opción es a menudo más atractiva puesto que puede ofrecer tasas de crecimiento relativamente más altas. Sin embargo, tarde o temprano la degradación del medio ambiente empieza a afectar los procesos productivos y la base social de la economía; el saneamiento entonces requerido impone costos mucho más elevados que si se hubiese invertido desde el principio en proteger el medio ambiente por medio de la educación ecológica, una mejor definición de los derechos de propiedad, y otras prácticas de ese orden. Por lo tanto, a Costa Rica le convendría más adoptar el camino de desarrollo B-C.

La estrategia de desarrollo de Costa Rica de los últimos cuatro a cinco años ha adoptado el concepto de un desarrollo ecológicamente sostenible (Figueres, 1996). El Ministerio del Medio Ambiente y de la Energía (MINAE) ha sido muy activo en apoyar las reformas de políticas para la protección ambiental con base en la investigación científica; también, entre otras iniciativas, ha lanzado programas de educación ambiental para escolares. Un decreto de enero de 1997, en el marco de la Ley del Medio Ambiente de 1995, requiere evaluaciones de efectos ambientales para la mayoría de los proyectos, incluso para las construcciones comerciales y residenciales y los proyectos mineros. La ley también impone normas muy estrictas en materia de perjuicios a los recursos hídricos, zonas húmedas, áreas naturales protegidas, monumentos naturales, recursos marinos y costeros; asimismo, la ley incluye disposiciones contra todo tipo de contaminación (aire, agua y paisaje) y contra el abuso de tierras y regulaciones para la eliminación de desechos. Bajo la Ley del Medio Ambiente, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) es responsable de investigar todas las denuncias de perjuicios al medio ambiente. Más allá de estas iniciativas, Costa Rica tiene la suerte de contar con una burocracia ilustrada y un sector privado sensible a la ecología, ambos factores importantes para asegurar que el crecimiento económico sea ecológicamente sostenible.

Los mecanismos jurídicos e institucionales que acabamos de describir son una medida de la preocupación de Costa Rica por el desarrollo sostenible. Su éxito en la protección de los bosques es prueba de su determinación en la materia. Sin embargo, es importante que el país mantenga su postura y continúe acumulando éxitos ecológicos, no sólo en la gestión de sus bosques y en el control de la contaminación urbana e industrial, sino también en el fortalecimiento de la eficacia de leyes y reglamentos y de la capacidad de las instituciones responsables de asegurar su cumplimiento. Ello también se verá facilitado por la educación ecológica y la diseminación del conocimiento sobre los temas del desarrollo y el medio ambiente. Además, la participación de las comunidades afectadas y del público en general pueden ser efectivas en preservar los principios y las medidas vinculadas con el desarrollo sostenible, especialmente cuando las instituciones son débiles y resulta costoso hacer cumplir la ley.

Costa Rica parece estar en posición favorable para aprovechar completamente las ventajas ofrecidas por la globalización. A la vez parece ser capaz de hacer frente a los riesgos financieros que puedan presentarse en este complejo proceso. Sin embargo, a fin de lograr que su desarrollo sea verdaderamente sostenible, es del interés del propio país, a mediano plazo, alcanzar un alto nivel de crecimiento económico conjuntamente con la protección de su valioso medio ambiente.

APÉNDICE
DATOS DE COSTA RICA

Indicadores Económicos	
Población (1996)	3,5 millones
Crecimiento de la población	2,2 por ciento
PNB (1996)	US$ 9.100 millones
PNB per cápita (1996)	US$ 2.640
Crecimiento del PIB (1992-97)	3,9 por ciento
Déficit Fiscal/PIB (1997)	3,7 por ciento
Inflación (1997)	11,2 por ciento
Déficit en Cuenta Corriente/PIB (1997)	5,8 por ciento
Indicadores Sociales	
Pobreza	19 por ciento
Tasa de analfabetismo	5 por ciento
Matrícula en escuelas primarias	106 por ciento
Mortalidad infantil	12/1000
Malnutrición infantil	2 por ciento
Mortalidad materna	0,4/1000
Esperanza de vida	76
Indicadores Ambientales	
Tasas anuales promedio	
Deforestación (1980-90)	3 por ciento
Extracción de agua dulce	1,4 por ciento
Crecimiento de población urbana	3,7 por ciento
Uso de tierras (1994)	
Tierras de cultivo	10 por ciento
Pastoreos permanentes	46 por ciento
Otros	44 por ciento

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castro, R. y F. Tattenbach, 1997. "The Costa Rican Experience with Market Instruments to Mitigate Climate Change and Conserve Biodiversity." Informe presentado ante la conferencia mundial sobre 'El Conocimiento para el Desarrollo en la Era de la Información', 24 de junio, Toronto.

Chomitz, K. M., Luis Constantino y Esteban Brenes, 1998. "Financing Environmental Services: The Costa Rican Experience and its Implications", Banco Mundial, Washington, D.C.

Figueres, J. M. O., 1996. "Sustainable Development: A New Challenge for Costa Rica," *SAIS Review* (Winter-Spring), p. 187-202.

EIU (Economist Intelligence Unit), 1997. "Costa Rica: Country profile," 25 de septiembre, Londres.

EIU, 1998. "Costa Rica: Country Report," *First Quarterly Report*, 4 de marzo, Londres.

Estado de la Nación, 1996. Informe Sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Lara y Seguro.

Johansen, F., 1993. "Poverty Reduction in East Asia: The Silent Revolution.", Discussion Paper n.° 203., World Bank, Washington, D.C.

Thomas, V. y T. Belt, 1997. "Growth and Environment: Allies or Foes," *Finance and Development* (Junio), p. 22-24.

Thomas, V. y Y. Wang, 1997. "Missing Lessons of East Asia: Openness, Education, and the Environment", Informe presentado ante la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el Desarollo en América Latina y el Caribe, 29 de junio - 1 de julio, Montevideo, Uruguay.

Banco Mundial, 1997a, "Indicadores del desarrollo mundial", Washington D.C.

Banco Mundial, 1997b, "Trends in Developing Economies", Washington D.C.

Comentarios

JULIO CÉSAR CALVO

Por mucho tiempo Costa Rica ha tenido una situación forestal bastante dramática, puesto que su desarrollo exige el cambio del uso de la tierra. Recientemente hemos efectuado un estudio sobre la verdadera cobertura forestal que hay en el país y los resultados sorprenden en sentido positivo; resulta ser que la situación es mucho mejor que lo indicado por mucha gente en los ochenta.

¿A qué se debe esto? Bueno, simplemente al nivel tecnológico del análisis. En los años anteriores se usaba fotografía aérea a una escala bastante amplia y las unidades de mapeo eran muy grandes: 50 hectáreas, 25 hectáreas y con esto, obviamente, se perdían muchos detalles.

Gracias a la conciencia social alcanzada se iniciaron acertadas políticas forestales destinadas a disminuir la tasa de deforestación y las consecuencias ambientales negativas que esto acarreaba. Hoy día Costa Rica cuenta con más del 40 por ciento del territorio nacional con cobertura forestal de diferente índole. Esto lo realizamos utilizando imágenes de satélite del año 1997; se trata de un estudio bastante fresco que utiliza las tecnologías más avanzadas de análisis de imágenes de satélite, conocida como Proyecto Nasa-Lansat Pathfinder la cual se ha aplicado en el Amazonas y en el sudeste asiático para el monitoreo de la deforestación.

El señor Thomas nos comenta que tenemos un 3 por ciento de pérdida anual de cobertura de bosques según los datos disponibles. La situación es como sigue. En 10 años Costa Rica ha per-

dido 164 000 hectáreas de bosque primario, eso representa la pérdida de 3,2 por ciento del territorio nacional en 10 años, lo que significa que la desforestación anual promedio es de 0,3 por ciento. Otros estudios afirman que el país perdió en los últimos dos años un promedio de cuatro mil hectáreas al año, de modo que si la legislación aprobada el año pasado se aplica, la deforestación para 1998 debería ser casi igual a cero.

Estos son números bastante positivos, la situación forestal del país es excelente. Además hemos detectado una recuperación de la cobertura forestal de 126 mil hectáreas, ubicadas particularmente en la Vertiente del Pacífico, donde muchas fincas ganaderas tuvieron que cerrar como consecuencia de los precios de mercado. Pero además la recuperación se debe a la reforestación.

Muchos gobiernos han trabajado en torno a la recuperación y protección de los bosques. El secuestro de carbono es una de las iniciativas más novedosas, la cual entrega a los propietarios incentivos por la vena del servicio ambiental.

Otro aspecto digno de mencionarse es el hecho de que en la región de Guanacaste, en los estudios de cobertura anteriores, siempre se reportaba sin bosque, cuando en realidad esta región tiene una porción bastante impresionante de la cobertura forestal de todo el país. La parte de Guanacaste requirió un análisis especial porque las imágenes de 1986 se tomaron en la estación seca, y obviamente al ser bosques caducifolios es difícil la detección en las imágenes de satélites. Esto no sucedió con las imágenes de 1997, obtenidas durante la estación lluviosa. Sólo Guanacaste tiene 6,4 por ciento de cobertura forestal y esto es importante, porque es la región que está recibiendo más impacto del turismo, lo que beneficiará la traída del ecoturismo. Estos son elementos significativos en la estrategia de las nuevas autoridades.

Hay algo relevante de este estudio con respecto a la protección de la biodiversidad. Ésta no se logra protegiendo solamente los parques nacionales, existe toda una nueva filosofía de la conservación, que subraya la necesidad de proteger las posibilidades

del intercambio genético de las especies de fauna y flora con la creación de corredores biológicos. Resulta conveniente conectar la gran masa boscosa que tiene Nicaragua al prácticamente intocable, con los bosques aun existentes en Costa Rica, en Tortuguero y el parque Braulio Carrillo. Aquí hay una buena posibilidad de mantener un corredor biológico.

Si estos corredores no se establecen, estas poblaciones de fauna padecen una degradación genética y corren el riesgo de desaparecer. Lo mismo sucede con muchas plantas. Conviene, por lo tanto, abocarse a un análisis de prioridades y determinar los corredores biológicos que son necesarios establecer y los mecanismos a través de los cuales se fomentarán.

Es necesario recordar que del 40 por ciento de la cobertura del país, sólo un 16 por ciento está protegido de las unidades típicas de protección, esto es, por los parques nacionales y las reservas biológicas, lo cual significa que más de la mitad del área protegida se encuentra en manos privadas y no está bajo la tutela del Gobierno. Por tanto caben las preguntas: ¿Cómo incentivar a estos propietarios privados para mantener esa cobertura que ofrece servicios ambientales? ¿Cómo motivarlos para que continúen protegiendo el recurso hídrico, la flora, la fauna y el fomento del ecoturismo? Este es un reto que debe enfrentarse, son miles de hectáreas y lo que se ha incentivado en protección no llega a 100 mil hectáreas.

En lo que respecta a la contaminación de las aguas urbanas, se han obtenido algunos logros pero muy modestos. La situación de la cuenca del río Tárcoles es dramática, el río es prácticamente una cloaca que va a desembocar a la costa pacífica. Lo mismo podría decirse del río Reventazón que recoge toda el agua de la Ciudad de Cartago. Estas dos cuencas son prioritarias para el manejo ambiental del país, y mucho se lograría si se pudiera hacer al menos un tratamiento a las aguas negras.

Exceptuando los beneficios de café que hoy día tratan sus aguas residuales en la mayoría de los casos, la industria costarricense no es una amenaza muy seria en la contaminación del agua. Sin

embargo, con la llegada de las nuevas industrias electrónicas al país –que nos están tomando por asalto–, tenemos que prever esta situación.

Con relación a la contaminación del aire, la situación del país no es tan dramática, puesto que la industria produce muchas emisiones tóxicas, pero de nuevo cabe preguntarse si esta situación se mantendrá con la llegada de las nuevas industrias.

Con respecto al manejo de los sólidos, en toda la gran área metropolitana estamos haciendo rellenos ya que cada municipalidad es responsable de manejar sus desechos. No hay ningún tratamiento de desechos sólidos y los rellenos que teníamos previstos se están saturando. Existen soluciones a este problema pero se requiere de un cambio de mentalidad de los ciudadanos y de los políticos.

Cabe resumir finalmente que Costa Rica al pasar de una sociedad rural a una sociedad industrial, en un marco de globalización, se tiende a concentrar la población en las zonas urbanas, lo cual traerá más problemas ambientales. Por ejemplo:

- **Disponibilidad de energía eléctrica.** Las plantas hidroeléctricas se encuentran a su máxima capacidad, lo cual provoca un desgaste en la maquinaria, sin que exista la suficiente inversión para mantenerla. Ciertamente se han previsto algunos proyectos hidroeléctricos, pero estos permitirían cubrir las necesidades hasta el año 2000 o 2005. Costa Rica cuenta con dos estaciones climáticas: la seca y la lluviosa. En la época seca el país depende de los grandes proyectos hidroeléctricos que suplen energía durante ese tiempo, tal es el caso del Arenal. Uno de los proyectos grandes destinado a aumentar la capacidad es el de Angostura cerca de la ciudad de Turrialba. Se trata de un proyecto que cubrirá el déficit durante los próximos 10 años. Se comprende que, en un marco de atracción de inversiones de industrias de alta tecnología, la demanda por electricidad será cada día mayor y esta no podrá sostenerse sin provocar presiones sobre el ambiente. Cada vez que se construye un embalse hidroe-

léctrico miles de kilómetros cuadrados se inundarán, se producen desplazamientos de asentamientos incluyendo en algunos casos a sitios y poblados indígenas.

- **Desarrollo agropecuario y conservación.** La relación entre el desarrollo agropecuario y la conservación siempre ha generado diversos conflictos de intereses. Tales conflictos podrían solventarse con mayor facilidad, si existiera un estudio nacional de ordenamiento territorial. La sociedad costarricense debe estar en condiciones de establecer límites o reglas ambientales a los inversionistas, determinando, por ejemplo, las zonas aptas para el cultivo del banano, los niveles permisibles de contaminación etcétera.

- **Regulaciones y legislación.** Tanto la legislación como las regulaciones constituyen aspectos muy positivos referidos al marco jurídico del desarrollo sostenible, pero en el país hay muchas regulaciones y leyes ambientales que difícilmente se ejecutan. Convendría simplificar esta situación de modo tal que a los inversionistas se les simplifique el diseño, planificación y administración de sus proyectos. El caso de Intel es especial. Para que esa empresa se estableciera en Costa Rica se simplificaron los procedimientos y los requisitos y se tuvo la voluntad política de acelerar los trámites burocráticos, de lo contrario, Intel no estaría instalada en el país.

- **Impacto del desarrollo tecnológico y turístico.** La industria turística genera una demanda alta de servicios y produce también desechos. En los medios ambientalistas no existe la costumbre de enfrentar y analizar una coyuntura donde se atraen inversiones de tecnología de punta, en combinación con la alta demanda por servicios típica del turismo. Los costarricenses no previeron la llegada al país de industrias cuyo impacto ambiental sería negativo, y por tanto no se establecieron los límites ambientales precisos. Hay normas ambientales y son buenas, pero la realidad tecnológica supera en mucho su efectividad y racionalidad. En tales condiciones resulta importante un rápido proceso de adap-

tación, a fin de asegurar el desarrollo económico y social sostenible.

- **Aprovechamiento y recursos marinos.** La plataforma marítima costarricense es de 520 mil kilómetros cuadrados. ¿Cuánto se aprovecha de esto? Nada. Si se aprovechara se contribuiría al desarrollo equitativo de la sociedad y muy probablemente se descongestionaría la presión ejercida sobre los recursos naturales de la tierra al utilizar los recursos del mar. Por otro lado, no existen datos sobre los recursos explotados y las empresas que vienen a explotarlos y de cómo y cuánto explotan. Podríamos estar perdiendo un recurso muy valioso.

- Finalmente, conviene recordar que Costa Rica es un país tropical y esto impone un régimen de lluvias alto. Se trata del segundo país más lluvioso de América Latina. Dada ésta circunstancia, en la estación lluviosa, el país puede verse sometido a fenómenos atmosféricos que provoquen deslizamientos, inundaciones y desastres naturales. Además, se encuentra situado en una zona de muchos riesgos tectónicos. Estos dos tipos de desastres nacionales imponen pérdidas sociales y económicas elevadísimas e impactan el ambiente. Recuérdese que en 1995 más de medio millón de costarricenses sufrieron consecuencias económicas negativas como producto de fenómenos naturales. Muchos de los desastres nacionales se pueden prevenir a través del ordenamiento territorial.

En definitiva, puede afirmarse que el proceso de globalización, la llegada de industria electrónica, las migraciones y el aumento de la población representa un reto extraordinario. El avance de la globalización económica en estos momentos es más rápido que la respuesta o el ajuste ambiental, lo cual obliga a introducir un mayor dinamismo en el trabajo del gobierno y la sociedad hacia el desarrollo sostenible.

Discusión general

RICARDO MONGE • JULIO CALVO • VINOD THOMAS

Ricardo Monge:

Como bien lo explica el Dr. Iotopulus de la Universidad de Harvard, el problema del deterioro del medio ambiente en relación con la modernización y la globalización debe analizarse desde dos perspectivas: una, la de las políticas que incentivan a los ciudadanos para que destruyan el medio ambiente, y otra, la de los fracasos del mercado, esto es, asuntos que el mercado no puede resolver por sí mismo.

En relación con lo afirmado por Iotopulus, los costarricenses parecen tener un gran incentivo para comprar la "chatarra" que votan en los Estados Unidos y en los países desarrollados, tal es el caso de los carros. ¿Se han hecho estudios que midan el impacto ambiental de la existencia de esa gran cantidad de "chatarra" en las calles del país?

Julio Calvo:

Desconozco si existe algún estudio sobre el impacto ambiental de usar autos de segunda mano. Actualmente se realiza una investigación sobre emisiones del sector transporte en Costa Rica y los autores están analizando los años de la flotilla. Al respecto resulta impresionante lo vieja que es la flotilla en Costa Rica en comparación con otros países. La investigación referi-

da está a cargo del Centro Científico Tropical, de una universidad de Brasil, y de otra universidad de Estados Unidos, que están estudiando el impacto de usar gasohol. Al finalizar el año es posible que contemos con algunos datos, pero por el momento no existe ningún análisis sobre el impacto ambiental de comprar autos de segunda mano y sus respectivos repuestos.

Vinod Thomas:

En cuanto al campo de las políticas, las recomendaciones de esta mañana para liberar la comercialización y liberar los mercados, contienen ejemplos de acciones beneficiosas en relación al ambiente. No los subsidios, por supuesto, como es el caso de los subsidios a los pesticidas que han empeorado el problema del ambiente. El énfasis de mi posición se sitúa en el campo del mercado. Si los mercados trabajan con eficiencia y se liberan, se generarían políticas que brindarían incentivos para la protección del medio ambiente de acuerdo con el crecimiento de la sociedad, la cual, ciertamente, necesita que el ambiente se encuentre protegido.

SESIÓN 9

ESTADO, GOBERNABILIDAD Y JUSTICIA

RODOLFO E. PIZA ROCAFORT

COMENTARIO
Rodrigo Oreamuno

ESTADO, GOBERNABILIDAD Y JUSTICIA

RODOLFO E. PIZA ROCAFORT*

1. INTRODUCCIÓN

¿Será Costa Rica gobernable? ¿Son incompatibles la democracia, el Estado de Derecho y el control de constitucionalidad, con la gobernabilidad, la eficiencia y el desarrollo? ¿Somos políticamente capaces, como nación, de cambiar y de adaptarnos al mundo? ¿Somos un Estado de Derecho donde impera la justicia y la igualdad ante la ley? ¿Somos institucionalmente capaces de desregularnos y de rebajar la deuda interna?

Estas preguntas hoy nos parecen normales. Hace algunas décadas, apenas si nos las planteábamos, sea porque las considerábamos irresolubles, sea porque no nos preocupaban desde la perspectiva sectorial o nacional. La llamada globalización, los cambios políticos, económicos, sociales, comerciales, tecnológicos, culturales, de los últimos años, nos pusieron a pensar en esos temas y a cuestionarnos esas cosas y muchas más por el estilo. El presente artículo, más que dar respuestas a las preguntas iniciales, lo único que pretende es señalar algunas pautas y datos para encontrar esas respuestas.

* Consultor jurídico y Profesor de Derecho Público (Administrativo, Constitucional e Internacional Público) del programa de doctorado en la Universidad Autónoma de Centro América (UACA). Doctor en Derecho (Público) y Especialista en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de 4 libros y una veintena de artículos monográficos. Ha sido investigador del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, asesor parlamentario en la Asamblea Legislativa, Vicerector y Canciller de la UACA, Embajador Alterno ante la ONU, Director de Reforma del Estado (MIDEPLAN), Presidente de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE).

Se trata, apenas, de revisar el estado de la cuestión, desde la perspectiva del Estado de Derecho, la Democracia y la Justicia.

Democracia, Estado de Derecho, desarrollo social y subdesarrollo económico

Costa Rica tiene un sistema social aceptable en comparación con sociedades de desarrollo equivalente, pero costoso[1] e insuficiente en relación con sus potencialidades y con las expectativas de los ciudadanos. Nuestro sistema democrático, nuestras instituciones políticas y electorales y nuestro sistema judicial, cumplen los estándares de sociedades más desarrolladas, a pesar de que no dejan de plantear problemas y el consenso histórico sobre ellos parece estarse perdiendo.[2]

1. La inversión social como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente constante, aunque fluctuante, durante los últimos 10 años entre un 19 por ciento y un 21 por ciento (ver MIDEPLAN, SIDES, Principales indicadores sociales de Costa Rica, San José, Mideplan, 1997, pags. 31 a 33, en adelante "SIDES 1997"). La relación costo-beneficio es difícil de establecer en los programas sociales de manera general, pero los datos por sector, muestran el aumento de costos en ámbitos como el número de educandos por nivel educativo (ver SIDES 97, pp. 35, 45 y 46, entre otros), de gasto total real en relación con las consultas médicas por habitantes y por egresos hospitalarios (ver ACA 96, p. 113). Donde el fenómeno es más significativo, sin embargo, es en el sistema de pensiones con cargo al presupuesto nacional, el que se ha crecido en forma sostenida durante los últimos 15 años por encima del aumento total y del porcentaje de población en edad de jubilación. Los regímenes especiales de pensiones pasaron del 6.5 por ciento del presupuesto nacional en 1985, al 11 por ciento en 1996 (más del 80 por ciento en términos porcentuales, más del 100 por ciento en términos reales), frente a un aumento mucho menor en el número de pensionados. Ver ACADEMICA DE CENTROAMERICA, *Costa Rica: Una Economía en Recesión, Informe sobre la Economía en 1996*, San José, ACA, 1997, pp.195 y ss.(en adelante, ACA 97) y SIDES 97, pp. 5 y ss. sobre dinámica poblacional.

2. La pérdida de ese consenso puede estar representada por el aumento del abstencionismo y del voto nulo en las elecciones de febrero de 1998 (más del 30 por ciento, frente a promedios históricos cercanos al 20 por ciento) y por la pérdida de confianza en el desempeño gubernamental o de las instituciones en general. El apoyo al régimen democrático costarricense, sin embargo, supera el 80 por ciento según la encuesta Latinobarómetro (PNUD, El Desafío Demo-

Sin embargo, tenemos un desarrollo económico que no se compadece con nuestro desarrollo político y social,[3] de manera que uno de los problemas fundamentales que aquejan a nuestro país es nuestra incapacidad como nación para avanzar en el campo económico de forma estable y sostenible. Es decir, hay un desfase entre nuestro desarrollo político y social, y nuestro desarrollo económico. Tenemos indicadores de mortalidad infantil y de expectativa de vida al nacer, cercanos a los de países de la OCDE, instituciones políticas y de protección de los derechos fundamentales comparables con los estados democráticos más desarrollados y, sin embargo, un desarrollo económico muy desfasado de ese grupo de naciones. Hay algo en nuestro modelo de desarrollo económico que no ha funcionado. Por otra parte, aunque contamos con indicadores de desarrollo humano que son comparativamente aceptables, tenemos deficiencias importantes en nuestro nivel de distribución de la riqueza, de salud, de educación, en nuestra relación con la naturaleza y el ambiente, en nuestra capacidad para solucionar problemas sociales que los costarricenses podríamos resolver y sostener.

crático, Reflexiones de las sociedades centroamericanas ante el resultado del Latinobarómetro 1996, San José, PNUD, en adelante "Latinobarómetro 1996"). Ver también Miguel GUTIERREZ SAXE y otros, Proyecto Estado de la Nación, Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, 1997, pp. 169, 207 y 211 (en adelante, "Estado de la Nación 3-1997"). Desde el punto de vista de la justicia, se destaca el bajo porcentaje de confianza en la justicia, aunque el mismo no sea trasladable a la Sala Constitucional, a la Defensoría de los Habitantes y a la Contraloría General de la República, los que, en general, gozan de un alto nivel de valoración ciudadana. El Estado de la Nación 3-1997 (p. 169), destaca, por ejemplo, que el 81 por ciento apoya a la Defensoría, el 62 por ciento a la Sala Constitucional y el 59 por ciento a la Contraloría. En cambio, el 57 por ciento de la gente desconfía del Poder Judicial (contra un 37 por ciento que confía en él). Ver Latinobarómetro 1997, p. 47.

3. Costa Rica ocupa el puesto número 31 en el Indice de Desarrollo Humano de 1996, mientras se ubica en el puesto #54 , por ingreso per cápita, según el informe del Banco Mundial del mismo año. La comparación es ilustrativa, aunque no siempre es válida, pues ambos índices incorporan y comparan países diversos. El informe del Banco Mundial incorpora mucho menos países (133) que el de Desarrollo Humano, por lo que la diferencia es todavía más dramática.

Las soluciones a esos problemas no son fáciles y es necesario avanzar en esos campos sin afectar el crecimiento económico, de manera que se posibilite financiar las inversiones públicas y las acciones sociales que exigen los ciudadanos. El crecimiento, por otra parte, debe ser sostenible. No debemos alcanzar nuestro desarrollo a costa de las generaciones futuras, o de la calidad de vida.

Los problemas apuntados y nuestro subdesarrollo económico, tienen que ver con nuestro modelo de Estado o, al menos, con la forma en que opera y con los principios que lo rigen. No puede ser de otra manera. Aunque no exista una relación de causalidad perfecta, la influencia del modelo de Estado sobre esos factores es evidente, como lo demuestran todos los estudios económicos y políticos. Si eso es así, como en verdad lo es, debe reformarse el Estado si se quiere avanzar en democracia y en desarrollo económico y social, a menos que nos conformemos con lo que tenemos. La verdad, sin embargo, es que cada vez más la población costarricense reconoce la necesidad de reformar el Estado, aunque se discrepe sobre la forma y se dificulten los procesos de cambio.

Un Estado desorientado y una administración pública ineficiente

Tenemos *una administración pública relativamente efectiva, pero ineficiente.* El Estado es *un "intermediario burocrático" muy lento y muy caro,* para enfrentar ciertos problemas, para administrar los servicios públicos y ejecutar las acciones que ha asumido. El Estado, que es necesario como definidor o concertador de políticas generales en una sociedad y como garante final de que ellas se cumplan, es además el ejecutor de esas políticas, con una intermediación burocrática muy alta, al punto de que se come, en tiempo y burocracia, mucho más de la mitad de los fondos asignados para la atención de problemas sociales o de infraestructura. Es significativo que menos del 8 por ciento del presupuesto del Gobierno Central se destine a inversiones, que en educación

se gaste más del 90 por ciento de sus presupuestos en gastos asociados a los salarios, que los fondos del INVU y del IMAS, lleguen en proporciones muy bajas a los beneficiarios. Por otro lado, el Estado como distribuidor de la riqueza no ha sido exitoso ni ha sido el mejor garante de que los fines que le asignamos se cumplieran medianamente.[4]

Tenemos *una administración pública más grande proporcionalmente de lo que nuestra sociedad puede y debe mantener.* Un sector público cuyos presupuestos ordinarios sumados fueron superiores a los 1 750 000 000 000 de colones (un billón setecientos cincuenta mil millones) en el año 97, y un Producto Interno Bruto (PIB) inferior a los 2 500 000 000 000 de colones (dos billones, quinientos mil millones) durante el mismo año, para una participación real –eliminadas transferencias y fondos privados manejados por el sector financiero– cercana al 50 por ciento,[5] indica que el sector público está gastando mucho dinero, mucho más proporcionalmente que la mayoría de las sociedades desarrolladas. Una proporción muy alta de los recursos económicos de la sociedad pasa por nuestra administración pública.

Ello nos indica que tenemos un Estado muy grande en términos cuantitativos. Pero eso no es lo más importante, porque al fin y al cabo si ese dinero estuviera invirtiéndose en seguridad ciuda-

4. El coeficiente de Gini, por ejemplo, demuestra que la distribución de la riqueza es mucho menos igualitaria en Costa Rica (0,430), que en los países del Oriente Medio y del Norte de Africa (0,380), del Asia Oriental y Oceanía (0,381), del Asia Meridional (0,319), de los países industrializados (0,337) y de los países de la Europa del Este (0,289). Ver CESPEDES, Víctor Hugo, Crecimiento y Condiciones Sociales, abril 1998, documento mimeografiado, San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica, a ser inserto en este Volumen).

5. Los porcentaje exacto siempre es discutible. Víctor Hugo CESPEDES, *op. cit.*, señala para 1980, un 54,3 por ciento y para 1990 un 43,4 por ciento de gasto público total como porcentaje del PIB. Para 1996, el dato más cercano a la realidad lo ubicaba entre el 45 por ciento y el 50 por ciento. Thelmo VARGAS, Reforma Fiscal: Políticas e Instituciones (documento de Academia de Centroamérica, en este mismo Volumen), apunta que el gasto efectivo del Sector Público no financiero representó el 45,45 por ciento del PIB en 1996. Si se agrega el gasto público como tal, del sector público financiero se supera el 50 por ciento del PIB.

dana, en administración de justicia, en obras sociales o de infraestructura, no cabría plantearle objeciones serias. La sociedad y la producción podrían crecer y sostener esos gastos, si hubiera seguridad, buena cultura, buena educación, buena salud, buena infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, urbana, y buena calidad de vida. El problema es que esas condiciones no son satisfactorias. El problema es que hay *un desequilibrio cualitativo*: nuestro Estado está gastando en áreas que no son tan importantes para el desarrollo económico y social y en las áreas que sí son importantes, lo hace de manera inadecuada.

Existen también problemas más puntuales de nuestra sociedad y de nuestro Estado. En particular, una administración pública ineficiente y rígida, unos funcionarios públicos desmotivados y desorientados, un *entrabamiento y confusión de la acción legislativa* y una *protección jurisdiccional* de los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos de los costarricenses, *que no es pronta ni es cumplida*. Los modelos de operación de nuestras instituciones políticas y jurídicas, el propio papel del Estado y el *ínfimo papel de las comunidades territoriales intermedias, municipales o locales* en la sociedad, no se corresponden con nuestro grado de desarrollo democrático.[6] La enumeración de los problemas podría multiplicarse en forma geométrica.

Agréguese a ello, que el ritmo de cambio de la sociedad costarricense y el proceso de globalización de nuestra sociedad (particularmente visible en el campo cultural y económico), no se compadecen con el ritmo de cambio del Estado: de nuestra administración pública, de nuestra Asamblea Legislativa y del Poder Judicial. Más bien parece que arrastramos un Estado ineficiente e ineficaz que los costarricenses, paradójicamente, no parecemos querer cambiar (al menos en las cosas concretas), aunque reneguemos de él.

6. Sobre el tema he escrito en otros lugares, ver PIZA ROCAFORT (Rodolfo), *Organización Territorial del Estado en Costa Rica*, San José, ICEP, 1995; y "El Rol del Estado Moderno: Reflexiones sobre el nuevo contexto mundial y el Rol del Estado Costarricense", en *Revista Parlamentaria*, Vol. 3, n.° 2, 1995, Asamblea Legislativa, San José, pp. 121 a 173.

Es en ese contexto que se genera una sensación de ingobernabilidad de la sociedad costarricense. Agravada, quizás, por la baja percepción ciudadana de las instituciones políticas, administrativas y judiciales.

2. GOBERNABILIDAD EN LA COSTA RICA DE FINALES DEL SIGLO XX[7]

Gobernabilidad y democracia: los límites y las potencialidades de la democracia costarricense

El tema de la gobernabilidad en la democracia requiere algunas precisiones preliminares. La democracia supone un grado de gobernabilidad posible, diferente del que puede predicarse de un modelo autoritario o totalitario. La adopción de un modelo de gobierno por la mayoría con respeto de las minorías (grandes y pequeñas) y de los derechos individuales en particular, supone, de por sí, algunas complicaciones aparentes a la capacidad de gobernar (de alcanzar e imponer metas sociales, económicas, políticas, etc.) por parte de los gobernantes. La misma discusión, renovación y decisión sobre quiénes deben ejercer el poder y cuáles son sus límites y sus fines, supone algún grado de dificultad, real o aparente, para la gobernabilidad. En un democracia, por tanto, la gobernabilidad exigible y posible, debe partir de sus propias condiciones.

7. El tema de la gobernabilidad es antiguo y se encuentra descrito en forma amplia en todos los clásicos (al menos desde Platón, pasando por Aristóteles y Maquiavelo). Alexis de Tocqueville (ver particularmente, los últimos capítulos del Tomo II de su *Democracia en América*) y John Stuart Mill (ver, particularmente, sus Consideraciones sobre el Gobierno Representativo), para citar dos clásicos de la teoría democrática del siglo XIX, aluden al problema sin usar la denominación. Sin embargo, el concepto de "gobernabilidad" es mucho más moderno. Según Norberto Bobbio, fueron Crozier, Huntington y Atanuki quienes lo utilizaron primigeniamente en 1975, en su obra *Crisis de la Democracia. Informe sobre la Gobernabilidad de la Democracia a la Comisión Trilateral.* Ver Bobbio, *Liberalismo y Democracia,* México, FCE, 1989, pp. 103 y ss.

Los costarricenses manifiestan un alto grado de aceptación del modelo democrático, a pesar de que desconfían de la capacidad de la democracia para mantener el orden, para tomar decisiones y para que el sistema económico funcione adecuadamente. Creen en las instituciones democráticas, a pesar de que perciben negativamente al Gobierno (o al Poder Ejecutivo), a la Asamblea Legislativa y al Poder Judicial.[8]

Cierta ingobernabilidad, por tanto, existe (en la percepción social al menos) y se asocia, si hemos de hacerle caso a las encuestas, con la democracia; pero la democracia es estimada y querida a pesar de ello. La consideración de ambas variables supone la aceptación mayoritaria de la mayor gobernabilidad posible dentro de las condiciones de gobernabilidad (o de ingobernabilidad) consustanciales a la democracia. El disgusto con las instituciones democráticas de gobierno (no así, con las instituciones de control, como la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional o la Contraloría General de la República),[9] no es trasladable a la democracia como forma de gobierno.

En ese contexto, puede suponerse que el costarricense promedio quiere una reforma de las instituciones (una reforma del Estado), pero dentro de la democracia. La mayoría de la población pide un cambio profundo, mas no la modificación de los elementos fundamentales de nuestro sistema político (Democracia, Estado constitucional de Derecho, Libertad), económico (economía social de mercado) y social (Estado social de Derecho). Existen, por supuesto, sectores de la población costarricense que discrepan de esos elementos y quisieran la sustitución total de nuestro modelo de sociedad. La realidad, sin embargo, indica que esa visión se reduce a grupos muy pequeños y poco representativos. En general, respecto del cambio que se considera necesario, cada vez más la discrepancia se radica en la velocidad y en los detalles del mismo, y menos en la dirección o en la finalidad del proceso. Lo decisivo, por ahora, es la voluntad de cambio y la adhesión a los elementos básicos de nuestro modelo de sociedad.

8. Ver infra, cita número 12.

9. Ver Estado de la Nación 3-1997, p. 169.

Siendo la libertad, la democracia y el Estado constitucional y social de Derecho, parte fundamental del proceso deseado, los cambios necesarios no deberían realizarse alterando sus elementos ni el sentido histórico o teleológico de los mismos. La reforma que quieren los costarricenses debe hacerse en democracia. La reforma necesaria, o se hace dentro del respeto a la Constitución y a sus valores democráticos, o terminará destruyendo la savia que la alimenta y las ideas que la justifican.

Esas condiciones –Constitución, Libertad, Estado social de Derecho, Democracia–, no impiden el cambio, aunque pueden demorarlo –como bien lo percata la mayoría de los costarricenses–. La demora parece inevitable, pero a la larga esa demora puede servir para garantizar lo alcanzado. Ni la democracia ni la Constitución impiden el cambio profundo del Estado costarricense, aunque sí obliguen a procesos de concertación difíciles, a retrocesos parciales, pero que también le dan mayor legitimidad y estabilidad al mismo.

Esa legitimidad y estabilidad compensan seguramente las demoras del proceso de cambio en una democracia. Por eso, a pesar de la opinión mayoritaria, no hay en la esencia de nuestro sistema político o jurídico (no así en algunos de sus detalles), una fuente de ingobernabilidad. La ingobernabilidad en las democracias es solo aparente, es únicamente ingobernabilidad para realizar los actos que la contradicen o que destruyen los derechos ciudadanos. En el caso costarricense, es una ingobernabilidad para la adaptación rápida a un entorno cambiante (sobre todo, para las acciones del Poder Ejecutivo), pero es una ingobernabilidad de corto plazo que garantiza, quizás, la gobernabilidad de largo plazo.

La gobernabilidad supone ciertamente la posibilidad de alcanzar las metas realizables que quieren los ciudadanos, de acuerdo con las coordenadas de tiempo y espacio. La gobernabilidad que interesa a los ciudadanos no es, necesariamente, la que interesa al gobernante de turno, pero es evidente también que *la viabilidad democrática supone la posibilidad de que los mandatos públicos de los electores puedan llevarse a cabo razonablemente por los mandatarios*

(en particular, por la mayoría legislativa y por el Poder Ejecutivo). *La dificultad de que cada poder o institución del Estado, cumpla con los mandatos populares dentro del marco constitucional, es un problema de gobernabilidad que afecta a la esencia misma del modelo democrático, porque esa imposibilidad o dificultad, supondrían la sustitución de la decisión mayoritaria –democrática– por la decisión de grupos minoritarios aferrados al statu quo (sin perjuicio de sus derechos constitucionales) o a intereses particulares.*

En Costa Rica, desde ese punto de vista, parece haberse afectado la gobernabilidad en los últimos años, puesto que la toma de decisiones gubernamental y de la mayoría legislativa parecen hoy imposibles de alcanzar sin el visto bueno de la fracción legislativa de la oposición (que no tiene motivos para cooperar salvo cuando tiene altas probabilidades de acceder al poder), lo que no es razonable en un sistema democrático y constitucional.

Progreso, eficiencia y orden son fines de la gobernabilidad y, por ello también, de la democracia. El progreso, la eficiencia y el orden no solo deberían ser posibles en la democracia, sino que son difíciles de alcanzar sin ella. La historia de las naciones que van a la vanguardia del desarrollo económico y humano, es una buena muestra de este aserto. No es casualidad que las diez naciones de mayor desarrollo humano –ingreso per cápita, salud, educación, calidad de vida–, sean democráticas y estén regidas, básicamente, por una Constitución y una economía de mercado. La comparación de la democracia costarricense con los sistemas de gobierno de su entorno parecen corroborar la misma tesis.

Ese dato, parece indicar que la eficiencia de las naciones es más permanente y duradera en las democracias liberales que en las dictaduras. Con ello, no quiere decirse que la democracia garantice, por sí misma, la eficiencia y el progreso. Lo que se afirma es que la experiencia histórica indica que, probablemente, ambos objetivos se alcanzarán, con mayor estabilidad, en las democracias que en las dictaduras. Más allá de las apariencias y de las posibles excepciones del llamado "modelo asiático" –válidas quizás en contextos donde la tradición democrática no existe, pero no en la tradición occidental a la que pertenecemos–, el crecimiento

económico es más estable en las democracias que en las dictaduras. Me refiero, por supuesto, a las llamadas democracias liberales, es decir, aquellas donde el pueblo decide directamente, o a través de sus representantes, sobre la cosa pública –res publica–, y donde la propiedad y la libertad están garantizadas por la Constitución, incluso contra los deseos de la mayoría. Allí donde la democracia no es constitucional, sino "popular" o mero mecanismo electoral, la estabilidad y confiabilidad del sistema y del propio mecanismo electoral son precarios y, al serlo, precarios son también sus resultados económicos y sociales.[10]

El tema da para mucho más, pero con lo dicho puede bastar para ubicar el problema del Estado y de la llamada ingobernabilidad costarricense en el contexto adecuado. Cuál es el grado de gobernabilidad en una democracia como la nuestra, debe pues analizarse desde la doble perspectiva señalada: garantía de los derechos individuales y sociales de todos (incluso de las minorías), y posibilidad de tomar decisiones por las mayorías electorales y los gobernantes elegidos por ellas, de acuerdo con las exigencias constitucionales propias de una democracia. De las garantías hablaremos más adelante. Corresponde ahora fijar la mirada en la posibilidad de tomar decisiones por los órganos de poder competentes. El tema se analiza en relación con tres grandes actores: la Asamblea Legislativa, la Administración Pública

10. "Es posible que un dictador benévolo –recordaba bien el *The economist*– actúe correctamente en materia de política económica; y si lo hace, su economía crecerá más rápidamente. Pero no puede garantizar la continuidad de las libertades creadas por estas políticas: en parte porque las puede suspender en cualquier instante, y en parte porque cuando muera o deje el cargo será reemplazado y puede ser reemplazado por un dictador menos benévolo. Desde luego, esto no quiere decir que la democracia ofrece garantías a toda prueba. Los gobiernos democráticos pueden ser derrocados y sus constituciones pueden ser destruidas. Pero es posible creer que, con el paso del tiempo, la democracia afianza las libertades económicas, haciéndolas más estables y creíbles. De esta manera, la libertad política contribuye por derecho propio al crecimiento económico... Las dictaduras que emprenden políticas económicas sabias pueden lograr un crecimiento económico rápido; pero son inusuales y, siendo dictaduras, carecerán de las fortalezas económicas de una democracia estable. Lejos de inhibir el crecimiento, la democracia lo promueve."

y la Sala Constitucional. Un análisis más completo, obligaría a considerar al Poder Judicial como tal (sin perjuicio de lo que se dice adelante), a la Contraloría General de la República, al Servicio Civil o público, a las municipalidades, a los órganos administrativos de control que adelante se detallan y a las instituciones autónomas; pero ello sobrepasaría los límites razonables de este artículo.

La Asamblea Legislativa y la "gobernabilidad"

Nuestra Asamblea Legislativa, en cuanto democrática y aunque esa democracia sea precaria y limitada por un régimen de elección que deja mucho que desear, carece de las virtudes que los libros atribuyen a los parlamentos. Pero eso mismo puede decirse de casi todos los congresos, asambleas o senados del mundo. Los grupos de presión y las triquiñuelas partidistas hacen su agosto en el seno del parlamento. Se dice también que nuestra Asamblea Legislativa no responde con agilidad a las "demandas sociales", ni dicta las leyes ágilmente y que, desde ese punto de vista, no responde a las necesidades actuales. Hay algo de verdad en esa afirmación, y es verdad que nuestra Asamblea Legislativa excede algunos límites razonables; pero también es verdad que detrás de esa crítica lo que hay a veces es un desprecio o una incomprensión de las formas democráticas de gobierno y, en particular, del sentido del parlamento.

Si no comprendemos el sentido de un parlamento democrático, le pediremos, quizás, que haga lo que no puede o lo que no debe hacer. Por otra parte, si conocemos y entendemos el papel que le corresponde representar en nuestro sistema político-constitucional, podremos reclamarle sus desviaciones y sus malas actuaciones.

Una democracia es inconcebible sin un parlamento (en cambio, es posible concebir una democracia sin un Presidente). De ahí que en una democracia no se puede gobernar, en el sentido pleno de la palabra, sin el consentimiento de una Asamblea Legislativa que, en nuestro sistema, es, nos guste o no, la representa-

ción política más completa del pueblo –más exactamente, de los distintos sectores políticos de ese pueblo–. Se objetará a esta afirmación que el apoyo popular al parlamento es más bien precario y que su representatividad deja mucho que desear. La percepción popular parece sustentar este aserto. En efecto, más del 71 por ciento de los costarricenses desconfían del parlamento y apenas un 20 por ciento deposita su confianza en él.[11] El argumento de la falta de representatividad parece más difícil de sustentar, pues la votación del 82 por ciento en 1994 y del 70 por ciento en 1998 indican un grado de aceptación importante del modelo de representación. Por otra parte, la representatividad de los otros actores sociales (cámaras, sindicatos, asociaciones, centros juveniles, etc.), es muy baja (2 por ciento para los sindicatos, 5 por ciento para centros juveniles, 7 por ciento para asociaciones de voluntarios, y solo 16 por ciento para las juntas de vecinos que son las que gozan de mayor grado de participación social).[12] La aceptación de un esquema representativo político, sin embargo, no significa entusiasmo y es verdad también que el sistema de lista partidaria impide mayor decisión a los electores.

Al parlamento corresponde definir los fines y los límites generales del ejercicio del poder (a ello, propiamente, se le llama legislar) y controlar políticamente tal ejercicio. Al Ejecutivo corresponde "ejecutar" aquellos fines dentro del respeto de los límites que el pueblo, por medio de sus representantes, le ha fijado en la Constitución y en las leyes. Del cumplimiento y de la posibilidad misma de ejercer sus funciones por el Parlamento depende la gobernabilidad y también la democracia. Si la democracia es el gobierno de la mayoría con las minorías, y es en el parlamento donde más visiblemente juegan la mayoría y las minorías (por lo menos en lo que se refiere a lo político), no es posible una democracia sin un mecanismo parlamentario que posibilite la toma de decisiones, a partir de un proceso complicado de asignación de funciones a cada grupo parlamentario: uno ejerciendo o representando el poder (la fracción de gobierno), los otros refre-

11. Latinobarómetro 96, p. 47.

12. *Ibid.*, p. 58.

nándolo y controlándolo. Por ello es necesario que cada grupo cumpla su cometido. A la fracción del gobierno corresponde jugar un papel: influir, apoyar, impulsar y coadyudar en la tarea del ejecutivo (sin subordinarse a él). A las fracciones de oposición corresponde contrapesar el poder del gobierno. De ese juego dialéctico, resulta la decisión democrática. El problema para la gobernabilidad, por supuesto, es cuando las fracciones incumplen o desbordan su papel. Si el gobierno pretende imponer sin argumentar u oír a la oposición, o le impide el legítimo derecho del control político, se afecta el sentido del parlamento. Si la oposición puede impedir la decisión mayoritaria, usurpa el poder y se lo atribuye a sí misma, entonces la minoría gobierna sobre la mayoría, lo que es un contrasentido democrático.

La mayoría parlamentaria es una definición constitucional. Hay decisiones constitucionales que requieren mayoría simple (la emisión de leyes en general, la aprobación de presupuestos públicos y de impuestos, nombramiento de ciertos cargos, etc.) y por tanto los grupos de oposición no deben impedirse la toma de decisión por aquella. Hay decisiones constitucionales que requieren mayoría calificada de dos tercios de los diputados (reformas constitucionales, reformas del reglamento de la Asamblea, aprobación de empréstitos, creación de instituciones autónomas, regulación y limitación de algunos derechos constitucionales, nombramiento de magistrados de la Sala Constitucional, censura a los ministros, resello de leyes vetadas, etc.). En estos casos, la decisión mayoritaria solo puede existir en función de acuerdos de fracciones entre el partido de gobierno y el principal de la oposición. En estos casos, es legítimo que la decisión no pueda tomarse sin el consentimiento de la oposición.

En ambos casos, por supuesto, los otros grupos parlamentarios ("minoritarios") juegan un papel vital. En el primero, planteando alternativas y levantando la voz de alerta o ayudando a definir las mayorías en general y frente a cada decisión legislativa, cuando la fracción mayoritaria no goza de mayoría absoluta. Para ello es necesario que los dejen actuar como tales (permitiéndoles el tiempo y los medios razonables y proporcionados a

su representación) y que ellos dejen actuar a la fracción o fracciones mayoritarias, para que las decisiones se tomen en un tiempo razonable.

En Costa Rica, ese equilibrio democrático se perdió desde el momento en que el uso del reglamento parlamentario puede impedir que la mayoría legislativa tome las decisiones que le corresponden constitucionalmente. Un grupo minoritario del Congreso, de hecho, puede impedir que se lleguen a votar determinados proyectos de ley y de reforma constitucional en un plazo razonable. La principal fracción de oposición, usando o abusando del Reglamento de la Asamblea Legislativa, puede también impedir la decisión por mayoría simple de la fracción mayoritaria. Eso es un contrasentido. Es indispensable que la fracción opositora exija su concurso en decisiones que requieran mayorías calificadas, pero parece ilegítimo utilizar mecanismos reglamentarios para retrasar o impedir la decisión de mayorías simples, cuando éstas existen. La reforma propuesta a finales de 1997 al Reglamento de la Asamblea, de aprobarse, puede corregir las condiciones apuntadas, pero parece ingenuo pensar que la nueva oposición que surge de las elecciones de 1998, esté dispuesta a perder el derecho de veto que le otorga el actual reglamento, por lo que la reforma reglamentaria, tal y como está planteada, no tiene "viabilidad política" a corto plazo (así lo han manifestado algunos diputados de la fracción del Partido Liberación Nacional, aunque argumentando que falta mayor análisis de la propuesta).

La Constitución establece un mecanismo de toma de decisiones legislativas por mayoría simple, como la forma normal de decisión (así lo ha reconocido expresamente la Sala Constitucional). La Constitución también exige que para tomar decisiones trascendentales, excepcionales, se requiera del concurso de dos tercios de los diputados. Esas decisiones deben ser concertadas entre la fracción de gobierno (que normalmente goza de mayoría parlamentaria simple) y el principal partido de oposición (que tiene en la experiencia costarricense, los votos necesarios para que, junto con la fracción de gobierno, pueda alcanzar los dos

SESIÓN 9

ESTADO, GOBERNABILIDAD Y JUSTICIA

RODOLFO E. PIZA ROCAFORT

COMENTARIO
Rodrigo Oreamuno

Pero la eficacia de un parlamento no se mide por la celeridad de sus decisiones, sino por su oportunidad y alcance de miras. En una democracia, no se quiere una "legislación motorizada" (Karl Schmitt) que lejos de ser un instrumento de libertad, sea la más fuerte y formidable amenaza para ella o un simple medio técnico de la organización burocrática (Max Weber). Todo lo contrario, se requiere publicidad para tomar el pulso meditado de la opinión pública (de ahí la exigencia de publicar los proyectos y dictámenes de las comisiones legislativas en *La Gaceta*), y se requiere también meditación, negociación entre las mayorías y las minorías, estire y encoge. Para ello, cada parte debe jugar bien su papel, sin que la mayoría pretenda avasallar con el número, ni la oposición paralizar con la obstrucción. Lo importante, en todo caso, es que la decisión se pueda tomar en un plazo razonable (no hay razón para que un proyecto de ley dure más de 6 meses sin votar, después de que se dictaminó en Comisión parlamentaria). En Costa Rica, particularmente, esa es la situación para una gran cantidad de proyectos legislativos.

Existe, por otra parte, una incomprensión generalizada de los mecanismos o de las formas de operación de un sistema democrático constitucional y de una Asamblea Legislativa. Esto no es de ahora, ni se reduce a nuestro país. Es un problema generalizado en todas las democracias constitucionales, sin percatarse de que son las formas, los procedimientos, los medios, los que garantizan la democracia y los derechos fundamentales. Tocqueville lo dijo hace más de 160 años de manera inmejorable:

> "Los hombres que viven en siglos democráticos –decía al final de La Democracia en América– no comprenden fácilmente la utilidad de las formas; sienten un desdén instintivo por ellas... Las formas excitan su desprecio y a menudo su odio. Como de ordinario no aspiran sino a goces fáciles y del día, se lanzan impetuosamente hacia el objeto de sus deseos; la menor dilación les desespera. Ese temperamento, que llevan a la vida política, les predispone contra las formas, que retardan o detienen cada día algunos de sus designios. Este inconveniente que los hombres de las democracias encuentran en las formas es, sin embargo, lo que las ha-

> ce tan útiles a la libertad, pues su mérito principal es servir de barrera entre el fuerte y el débil, entre el gobernante y el gobernado, es retardar al uno y dar al otro tiempo para hacerse cargo del peligro...".

Si estos principios no son comprendidos en su entera dimensión, no comprenderemos ni podremos mejorar nuestra Asamblea Legislativa y, lo que es más grave, estaremos pervirtiendo el sentido del parlamento en una sociedad democrática.

El problema de nuestra Asamblea Legislativa se extiende a otras esferas. Con la aparición en escena de la Sala Constitucional –a partir de 1989–, aunque se limitaron algunas de sus perrogativas, la Asamblea Legislativa paradójicamente recuperó buena parte de sus atribuciones constitucionales, sin estar preparada para ello. De esta manera, la Asamblea Legislativa, aunque se pueda haber sentido limitada en sus atribuciones –más bien en sus procedimientos–, recuperó el papel primigenio que le otorgó la Constitución del 49. La Asamblea, sin embargo, no estaba preparada, ni para ser cuestionada jurídicamente, ni para responder a la demanda que la recuperación de atribuciones legislativas le ha entregado la jurisprudencia de la Sala Constitucional, al declarar insistentemente que ciertas acciones del Ejecutivo o de las entidades descentralizadas corresponden a la Asamblea Legislativa (principio de reserva de ley). La inercia legislativa, entonces, no puede compensarse ahora, como en el pasado, con la acción del Ejecutivo. El legislativo, en parte, recuperó competencias, pero no su responsabilidad para ejercitarlas, dificultando con ello la adaptación de nuestro sistema jurídico a las cambiantes circunstancias internas e internacionales. En los sistemas parlamentarios, el parlamento asume social y políticamente su responsabilidad desde el momento en que es la representación del gobierno y su inacción supone normalmente la caída del gobierno y la conformación de una nueva mayoría parlamentaria y un nuevo gobierno. Ello impide la irresponsabilidad del parlamento, desde el momento en que los electores identifican al gobierno con la mayoría parlamentaria. En los sistemas presidencialistas, en cambio, los electores identifican al gobierno con el poder ejecutivo. Los errores y los sinsabores de un gobierno se

le atribuyen al ejecutivo, nunca al parlamento. La Asamblea Legislativa puede ser impopular (como en efecto lo es, en el sentido arriba apuntado), pero nunca se le atribuye el caos y el desgobierno. Desde ese punto de vista, puede ser políticamente irresponsable. El caos siempre se le podrá atribuir al ejecutivo, aunque él dependa de la acción o inacción parlamentarias.

Ese solo detalle (que parece insignificante dentro del sentido general de una democracia, pero que resulta esencial a ella), hace que el sistema parlamentario permita mayor gobernabilidad democrática, incluso donde la mayoría parlamentaria es precaria, a pesar de la aparente inestabilidad que ella puede presentar a una perspectiva descuidada. Italia es un buen ejemplo de este aserto. Es tal vez la democracia parlamentaria aparentemente más inestable de Europa occidental, por la precariedad de sus mayorías –que obliga a cambios de primer ministro y de gabinete cada dos años en promedio–; pero esa aparente precariedad no impide la toma de decisiones legislativas fundamentales en un tiempo razonable. Decisiones que en Costa Rica, a pesar de o gracias a la aparente estabilidad de nuestro sistema presidencialista, ni siquiera serían imaginables.

No obstante lo anterior, el control periodístico sobre la Asamblea Legislativa, obliga a ésta a cumplir algunos ritos cuantitativos (que así se mide la acción legislativa en Costa Rica). Para cumplir el rito, la Asamblea Legislativa en lugar de darle el curso natural a los proyectos de ley y dejar transcurrir las aguas en forma de múltiples riachuelos que dan al mar; en lugar de que los proyectos se aprueben de acuerdo con los procedimientos, debates y etapas previstas en la Constitución y el Reglamento Legislativo, en lugar de hacer eso, distorsiona el proceso. Sucede con frecuencia que los legisladores dejan acumular los proyectos como en una represa y cuando ésta ya no puede contener la fuerza de las presiones sociales (o de las aguas para continuar con el símil), la sueltan abruptamente en forma de legislación atropellada por medio de "paquetes legislativos". Esta práctica, no procede del Reglamento legislativo, sino de la actuación real y de la presión social. Se trata de una práctica poco recomendable para

la seguridad jurídica y para la estabilidad que pretende un sistema democrático, pero es la respuesta inevitable a un procedimiento legislativo desfasado de la realidad.

El problema de fondo está en que la Asamblea Legislativa vale lo que valen sus diputados, y el valor institucional de éstos, depende, en última instancia, de los procedimientos de elección (formales y reales). Todo el mundo reconoce que existe una crisis en la representación parlamentaria, que depende del sistema electoral vigente, pero sobre todo de la práctica electoral de los partidos políticos. Del sistema electoral, porque no permite la vinculación directa del Diputado con sus electores, al ser elegidos por listas cerradas dentro de cada Partido en cada Provincia. Del sistema electoral también, porque distorsiona la representación territorial, al otorgarle sobrerepresentación a determinadas zonas en perjuicio de otras. A cambio, debe reconocerse que el sistema permite una representación proporcional más equitativa que la que proveen otros sistemas electorales (de mayoría o de "D'Hont"), en donde los partidos mayoritarios ganan terreno frente a los minoritarios.

Otros problemas no son achacables a nuestro sistema electoral, sino a las tradiciones o condiciones sociopolíticas de nuestro pueblo. Nuestro sistema político, por ejemplo, ha creado dos tipos de diputados: los diputados nacionales y los diputados "maiceros" (la calificación no tiene contenido peyorativo: es la calificación que ellos mismos se dan). Ello, en sí mismo, no tiene nada de malo. En un parlamento democrático es conveniente que todos los sectores sociales estén representados y, desde esa perspectiva, es conveniente que haya todo tipo de diputados (letrados y legos, nacionales y provincianos). Y es conveniente también, que las decisiones legislativas y políticas que corresponden a un parlamento se tomen entre todos, oyendo el parecer de todos (lo contrario sería el gobierno imaginario de los filósofos de Platón: un gobierno netamente autoritario).

El problema no es la división en sí, sino lo que la misma ha generado. Ha generado, concretamente, que los "maiceros" se desentiendan de lo legislativo y se concentren en lo municipal (es

decir, en arreglar problemas típicamente municipales: repartir partidas específicas –tarea que han perdido a partir de 1998–, arreglar cañerías y entrevistas con los ministros, conseguir puestos de trabajo a sus coterráneos y partidarios, etc.). Con ello, han dejado al Ejecutivo y a los diputados "nacionales" decidir las leyes y la política general. De esta manera, nuestras leyes no representan desde hace mucho tiempo el sabor y el sentir de los pueblos del territorio nacional. De vez en cuando, los llamados diputados provincianos se percatan de esa situación, pero la solución que adoptan no es la de estudiar y proponer alternativas legislativas; sino la de oponerse simplemente a ser arrastrados por la corriente y se lanzan al Plenario legislativo, no con la pretensión de jugar de acuerdo con las reglas, sino de impedir el juego. Al final, no impedirán el juego ni las decisiones políticas, pero dilatarán las decisiones y distorsionarán el debate de fondo.

La división en grupos –nacionales y provincianos– no es decisión de los diputados, sino la consecuencia ineludible de un modelo de representación política. A ello concurren, entre otras cosas, la desmunicipalización de tareas comunales y los deseos del pueblo elector. Al fin y cabo, con ocasión de las elecciones distritales o directas de los diputados, los pueblos únicamente se movilizan para conseguir que los provincianos con aspiraciones municipales sean electos diputados. Los diputados nacionales, en cambio, son nombrados más por las cúpulas, que por el apoyo popular. Excepciones a esta tesis existen muchas, pero es evidente la tendencia en los dos Partidos mayoritarios costarricenses. Paradójicamente, puede anotarse, entre más "democrática" se vuelve la escogencia de candidatos a la presidencia y de la asamblea legislativa dentro de los partidos políticos, más cuestionada parece la democracia y las instituciones democráticas. Podría argumentarse también, que el desprestigio de lo político y de los partidos, arrastra también a sus mecanismos "democráticos" de decisión y que de no existir éstos, la percepción sería peor. Sea como sea, el fenómeno existe y afecta la gobernabilidad democrática.

Sin la operación razonable de la Asamblea Legislativa, no es posible la gobernabilidad democrática, entre otras cosas, porque parte de los problemas señalados de nuestro Estado dependen de la conformación y actuación de nuestra Asamblea. El problema es cómo lograr una operación que impulse la eficiencia sin afectar la representatividad y los principios democráticos.

Sala Constitucional y gobernabilidad

La gobernabilidad depende de las instituciones públicas y también de las instancias de control políticas y jurídicas. En nuestro país, desde 1989, el símbolo del control jurídico de las decisiones políticas y de gobierno, es la Sala Constitucional. Del papel que está llamada a jugar y de las decisiones que adopte, en el ejercicio de sus funciones, depende en buena parte la gobernabilidad y la democracia costarricenses. Dado que la gobernabilidad que nos interesa a los costarricenses –por lo menos así lo es desde el punto de vista constitucional– es una gobernabilidad en democracia, y dentro del respeto a la libertad es necesario, para ello, asegurar ese respeto y la sujeción de los poderes públicos a los valores y a los derechos constitucionales, por una entidad independiente que garantice esa sujeción. Esa entidad no puede ser uno de los poderes constituidos, ni puede depender de la voluntad de los poderes encargados de gobernar (en particular, la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo). Alguien debe cumplir la función de contralor de constitucionalidad y tener el poder de imponer sus decisiones sobre los poderes constituidos. En Costa Rica hemos decidido que ese papel lo cumpla la Sala Constitucional. En otras palabras, o la Constitución es la norma suprema que rige para todos y en primer lugar para la Asamblea Legislativa y para el Presidente de la República, o vale lo que valen las normas ordinarias y entonces la Constitución queda sujeta al designio político de esos poderes.

Esa escogencia y el modelo de control de constitucionalidad que se adopte, tienen sus propias ventajas o desventajas, estructurales y coyunturales. Podemos corregir los efectos negativos de estas últimas, mas no los de las primeras (las estructurales). La ex-

periencia de las democracias contemporáneas y desarrolladas, nos indica que es mejor asumir los riesgos de la justicia constitucional, por las ventajas y seguridades que ella supone, que asumir los riesgos de su ausencia. No en vano, los países que van a la vanguardia del desarrollo humano, establecieron tiempo atrás fórmulas equivalentes de control de constitucionalidad.

Me refiero a los riesgos propios de la justicia constitucional en relación con sus virtudes y ventajas. Las críticas a nuestro modelo de justicia constitucional esconden muchas veces una crítica a nuestro modelo de democracia, a nuestro Estado de Derecho y a la misma Constitución. Ello, sin embargo, no le compete ni le alcanza a la Sala Constitucional. Que el inciso 14 del artículo 121 constitucional (que impide o dificulta la concesión de ferrocarriles, puertos y aeropuertos nacionales) sea obsoleto, por ejemplo, no es ciertamente un problema de la justicia constitucional. Un tribunal constitucional, al fin y al cabo, aunque puede y debe interpretar de forma histórica los preceptos constitucionales, no puede dejar de aplicar las normas constitucionales vigentes; al menos, cuando de su texto no sea posible arribar a otra solución igualmente válida.

No conviene, en todo caso, sobredimensionar los costos de un sistema de justicia constitucional como el nuestro. En 9 años de operación, nuestra Sala Constitucional no ha impedido desarrollar ninguna política coherente de gobierno. Ha establecido cauces y límites a los excesos, pero ha permitido, en general, el cambio institucional y estructural. Cauces y límites a los excesos han existido y ello puede atrasar los procesos de cambio, pero las ventajas de un sistema tal, son evidentes: las garantías establecidas y la protección de los derechos, principios y valores constitucionales por la Sala Constitucional, han compensado los errores o atrasos que ella pueda haber o esté ocasionando. Más bien, parece que la Sala Constitucional se ha autolimitado *(self-restraint)* en relación con los poderes públicos a partir de 1994. Que la Asamblea Legislativa o el Poder Ejecutivo no se percaten de ese proceso natural: todo poder se resiste a ser limitado o contradicho, aunque ese límite solo sea aparente y la contradicción minoritaria.

La Sala Constitucional ejerce sus competencias por medio de 7 tipos de procesos:

- *Hábeas Corpus*, para la protección de la libertad personal, libertad de tránsito y derechos de los detenidos. Los hábeas corpus representan alrededor del 15 por ciento de los casos.
- *Amparo contra autoridades públicas*, para la protección de los derechos fundamentales no cubiertos por el Hábeas Corpus. Cerca del 75 por ciento de los casos.
- *Amparo contra particulares*, para la protección de los derechos fundamentales contra particulares cuando se encuentren, de hecho o de derecho, en una posición de poder frente a la que no quepan razonablemente los juicios ordinarios. Menos del 0,1 por ciento de los casos. El amparo del *derecho de rectificación y respuesta* es una modalidad especial frente a los medios de comunicación.
- *Acción de Inconstitucionalidad*, para el control de constitucionalidad de las normas, las omisiones generales y las violaciones institucionales no cubiertas por los recursos anteriores. Menos del 6 por ciento de los casos. Más del 92 por ciento son rechazadas o declaradas sin lugar.
- *Consultas legislativas*, para el control previo de constitucionalidad de los proyectos de ley, los tratados y las reformas constitucionales (éstas últimas solo para el control de procedimiento), antes de ser aprobados en segundo debate. El 0,4 por ciento de los casos.
- *Consultas judiciales*, para el control de la constitucionalidad de las normas cuando se plantea una duda por los jueces y tribunales del orden común. El 2,3 por ciento de los casos.
- *Conflictos de competencia* entre los poderes y órganos constitucionales. Menos del 0,01 por ciento de los casos.

La Sala Constitucional ha revelado una alta capacidad para resolver una gran cantidad de asuntos (cerca de 8000 por año) en un plazo razonable (para un promedio de 6 meses, aunque hay

asuntos que duran más de 4 años). Su peso en la vida nacional, política, institucional y social, es evidente y se corrobora con el número de titulares de prensa que acaparan sus resoluciones. En los últimos años ha perdido un poco de protagonismo y de popularidad, pero ha ganado en celeridad.

El problema principal de la Sala Constitucional no es tanto la restricción o el exceso de control, es la ausencia de una línea jurisprudencial definida y coherente, lo que aumenta la incertidumbre y la inseguridad jurídica, dado el casuismo con que actúa en algunos campos (lo cual es verdaderamente censurable en un tribunal de justicia, cuya principal virtud –frente a órganos políticos–, es precisamente su respeto a los precedentes, sin perjuicio de cambios jurisprudenciales meditados y motivados). Las demás aprehensiones al sistema vigente de justicia constitucional (no específicamente a las resoluciones concretas de la Sala IV), esconden muchas veces un desprecio antidemocrático a las "formas", del que hablamos en el acápite anterior.

La Administración Pública y la gobernabilidad

Si en algún lugar se siente la ingobernabilidad es en la Administración Pública costarricense. Nuestra administración sigue siendo muy fuerte para hacer el mal, pero es apenas débil para alcanzar metas sociales y políticas de largo aliento. Conviene explicarnos. Nuestra Administración Pública es una administración entrabada por procedimientos y disposiciones desadaptadas a los tiempos que corren. Esas condiciones le impiden desarrollar acciones afirmativas en favor de los servicios públicos y de las funciones públicas que está llamado a cumplir, lo que se hace visible al observar que tenemos más de 10 años de no tener placas al día para los vehículos, que llevamos 8 años sin resolver el problema del relleno sanitario en el cinturón urbano de San José, que tenemos 6 años de anunciar y de tener financiada la construcción del hospital de Alajuela y apenas se ha rellenado el terreno que se adquirió para ese propósito, que las carreteras están esperando hace más de 15 años, y un poco menos el puente so-

bre el río Tempisque. Agréguese a ello el absurdo de haber nombrado dos ministros especiales para resolver el relleno sanitario y el hospital citados, a principios de 1994 por el Gobierno de José María Figueres Olsen. Qué decir de las expropiaciones a los extranjeros que han durado más de 20 años. De la otra parte, la inercia y las trabas administrativas, atrasan más de un año cualquier proyecto de construcción privado, y los permisos o licencias administrativas que corresponden otorgar a las Administraciones públicas, duran muchas veces más de 6 meses, a pesar de que la Ley General de la Administración Pública impone un silencio positivo a partir de un mes.

Dijimos atrás que teníamos una administración pública ineficiente, que el Estado era un intermediario necesario pero muy lento y muy caro para enfrentar ciertos problemas, para administrar los servicios públicos y para ejecutar las acciones que ha asumido. Dijimos también que tenemos una administración pública más grande proporcionalmente de lo que nuestra sociedad puede y debe mantener, la que además se ha construido sobre un desequilibrio cualitativo, puesto que gasta en áreas que no son tan importantes para el desarrollo económico y social, y en las áreas que sí son importantes, lo hace de manera deficiente.

Agreguemos a ello que hay en nuestra administración pública, *exceso de controles* ***ex ante*** *y falta de controles* ***ex post***. Hay que pedir permiso para hacer cualquier cosa, pero no hay verdaderas auditorías de servicio. El análisis sobre la prestación y la calidad de los servicios públicos, apenas inicia y es insuficiente.[13] Hay auditorías financieras que, en todo caso, no tienen todas las virtudes y la operación práctica que se necesitarían, pero no hay auditorías de servicio. Esa distorsión y el exceso de controles ex ante, entraban a la administración pública. Ello, además, ha impulsado seguramente *un proceso de ineficiencia y de corrupción*. Cuanto más complicado es el aparato estatal, menos transparente es, y más incentivos a la corrupción existen. Cuanto mayor

13. En los últimos años, se ha iniciado un proceso de evaluación de la eficiencia del sector público liderado por el Ministerio de Planificación, pero es todavía muy incipiente y laxo.

discrecionalidad tienen los órganos políticos y burocráticos, en relación con la actividad privada, mayores posibilidades de corrupción. La corrupción existe en cualquier modelo de sociedad, de manera que no nos hacemos muchas ilusiones, lo que ocurre, sin embargo, es que la corrupción se acrecienta en las sociedades donde el Estado –como en Costa Rica– interviene discrecionalmente y donde el proceso no es transparente.[14]

Por otra parte, *la administración pública costarricense*, en cuanto a la administración de sus *recursos humanos*, es rígida en general, pero además *no genera incentivos a la eficiencia y premia la ineficiencia*. Hay *falta de motivación* en los funcionarios públicos.[15] Ingenuamente se podría argumentar que el problema es que no les pagan bien. Eso no sería correcto en el caso costarricense, porque los ingresos promedio de los funcionarios públicos en categorías equivalentes de funciones del sector privado, es bastante mayor (sobre todo en el sector descentralizado, aunque hay categorías donde no se cumple esa condición); se pensionan antes, se incapacitan más, tienen 14 meses de salario (frente a 13 del sector privado), gozan de mayor estabilidad, de mayores vacaciones, de más días feriados (asuetos), trabajan menos horas por semana promedio que el sector privado y tienen, además, incentivos de estudio que no tienen sus equivalentes del sector privado. Sin embargo, están más desmotivados. Hay algo, entonces,

14. Los datos de corrupción generalizada son difíciles de encontrar y de medir. Se utilizan solamente las percepciones sociales sobre las instituciones. El hecho de que en 1996, según el Latinobarómetro, más del 65 por ciento no confíe en los partidos políticos (75 por ciento), el Gobierno (73 por ciento), la Asamblea Legislativa (71 por ciento), la Administración Pública (67 por ciento) o la policía (65 por ciento) es significativo. A ello se agrega que más del 50 por ciento no confía en los sindicatos (62 por ciento), asociaciones empresariales (61 por ciento), poder judicial (54 por ciento), televisión (54 por ciento), prensa (50 por ciento). Es significativo que en el resto de Centroamérica, se desconfíe menos del gobierno, de la Asamblea Legislativa, de la Administración Pública, de los partidos políticos y hasta del Poder Judicial, que en Costa Rica. Latinobarómetro 1996, p. 47.

15. Los datos de 1989, muestran un alto grado de desmotivación en los funcionarios públicos en comparación con los empleados del sector privado.

en la rigidez y operación de la administración pública costarricense que impulsa esa desmotivación.

Algo de todo eso tiene que ver con la naturaleza de la administración pública y algo también tiene que ver con el modelo de administración que hemos estructurado los costarricenses. Respecto de la naturaleza pública de las instituciones, conviene tener presente que lo público tiene sus propias variables que no pueden mezclarse con lo privado. Las acciones privadas y la actividad empresarial deberían ser privadas. Lo público –por su propia naturaleza o por las condiciones de desarrollo de una sociedad–, conviene que se acomode a su condición. De lo que se trata es de que el Estado haga lo que debe hacer y nada más. Pero que lo haga bien, de acuerdo con las coordenadas de la acción pública. Por tanto, con los controles presupuestarios y legales que le son propios. La acción privada es insustituible, lo mismo que la del Estado. Pero cada uno en su propio campo. El Estado a fuerza de tratar de planificar a los demás, deja de planificarse a sí mismo. El Estado a fuerza de cubrirse con el ropaje de sociedades anónimas, no logra –como recuerda la experiencia de CODESA en nuestro país– más que la ineficiencia pública, el despilfarro y la corrupción. Las leyes biológicas que determinan las características de los gatos –decían los *Friedman*– no son más rígidas que las que determinan el comportamiento de organismos estatales una vez que han sido creados. Las características de algunas de nuestras instituciones públicas no son un accidente, ni tampoco el resultado de algún error humano fácilmente corregible, sino una consecuencia de su constitución, precisamente del mismo modo en que el maullido se relaciona con la constitución del gato.

Históricamente, la prestación de los ahora llamados servicios públicos, básicos o auxiliares, no era competencia del Estado. Los particulares, los municipios o las comunidades organizadas se encargaban de la provisión de servicios tales como el agua, los ferrocarriles, la electricidad, los teléfonos, la salud, la educación, etc. Con el paso del tiempo, el Estado fue asumiendo esas competencias en un proceso paulatino que generó, por

una parte, ampliación de los criterios de prestación y una apertura del servicio para nuevos sectores sociales –particularmente los de menores recursos– y, por la otra, baja rentabilidad, altos costos operativos y financieros, despreocupación por la calidad de los servicios, excesiva burocratización, ausencia de controles externos.

Nada hay en la naturaleza de las cosas, o de los servicios, que imponga esas condiciones: en efecto, es necesario reconocer que el sector privado o social –no estatal– también amplió los criterios de prestación y ha prestado servicios valiosos a los sectores más desfavorecidos. Es también necesario reconocer que los defectos citados respecto de la prestación estatal de servicios públicos o auxiliares, no siempre ha ocurrido y existen casos en que la prestación logra altos niveles de calidad y costos competitivos. Esos casos, sin embargo, no alteran la afirmación general sobre la situación actual, aunque abren opciones de mejora dentro de la misma estructura de organización pública de esos servicios.

Por otra parte, la ineficiencia resultante de la prestación estatal, es compensada a veces por la ampliación de los criterios de prestación y por la cobertura de sectores sociales y territoriales que no tienen la capacidad de acceder a esos servicios en condiciones de mercado.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la ineficiencia no ha podido ser compensada, sea porque no se ha ampliado la cobertura (en términos proporcionales), sea porque el costo –económico y social– no justifica los beneficios –económicos y sociales–. Además, se reconoce hoy que es posible lograr esos mismos beneficios –cobertura de los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas– de una manera más transparente y sin los altos costos burocráticos. Se reconoce hoy que *es posible lograr una combinación de administración eficiente –competitiva– y criterios sociales de prestación.*

El régimen de operación, los altos costos burocráticos, impuestos por la legislación laboral, presupuestaria y administrativa y por la tradición política y social de nuestras administraciones públi-

cas, son difíciles de resolver dentro del esquema tradicional de operación estatal de los servicios públicos y auxiliares, sujetos a múltiples trabas e inflexibilidades o a ausencia de incentivos y desincentivos. Tenemos, pues, una administración pública ineficiente, que no ha logrado plenamente los objetivos definidos en sus leyes de creación y en los programas presupuestarios. En algunos casos, los objetivos se logran medianamente, pero a un alto costo financiero; costo que debe ser cargado a los usuarios de esos servicios y a los contribuyentes. El cargo de esos costos a los contribuyentes no es siempre transparente. Esos servicios se financian muchas veces con impuestos o con deuda externa o interna. Esos costos e impuestos y esa deuda, en última instancia, la pagan los mismos usuarios o contribuyentes, como tales, como consumidores a través de la inflación o como usuarios del crédito, cuyas tasas deben elevarse en función de la misma inflación y de la sobreoferta de bonos o certificados del Banco Central y del Gobierno.

A ello se une un exceso de trabas y de controles que atan a nuestra Administración. Esas condiciones, y la pérdida del sentido y de dirección del país imponen un nivel de ineficiencia en nuestras instituciones públicas.

Agréguese a ello una corrupción alimentada por la pérdida de valores pero también por la forma de organizar el aparato estatal. Para atacar la corrupción tenemos una reglamentación poco realista, excesiva, poco transparente y que incita a la inacción y a la ausencia de responsabilidad. Nuestra legislación parte de la negación de lo que es consustancial a la naturaleza humana: el interés personal (no necesariamente egoísta), también de los funcionarios y de los políticos. Debemos a la Escuela de la "Public Choice", la constatación de que los funcionarios no son ángeles o seres superiores que, pasado el umbral de la institución pública, se desprenden de sus prejuicios y de sus intereses. Un funcionario, por el hecho de serlo, no es más bueno ni más malo, que un particular. Maquiavelo y Napoleón, ya habían dado cuenta de este fenómeno. El sistema legal costarricense, sin embargo, obvia o exacerba su existencia. Suponemos que el deseo

de que una cosa se convierta en realidad, la convierte en realidad y con ello evadimos el problema y las soluciones viables: en primer lugar, establecer instituciones que impongan que cada uno, al buscar su interés personal (incluyendo el puramente egoísta), logren también el interés general. Hasta ahora, casi todos los intentos de regular la cosa pública, han ido en la dirección contraria. Buscando el absoluto desprendimiento (que no existe), hemos dado en el absoluto desprecio por los intereses generales. Cuando no caemos en esa ingenuidad, nos vamos al otro extremo, revertimos la carga de la prueba, partimos de la presunción de culpabilidad y de maldad y exigimos la demostración de la inocencia (lo que es imposible jurídicamente de lograr, porque no se puede razonablemente probar un hecho negativo).

Por otra parte, carecemos de reglas claras y acudimos o a reglamentaciones excesivas de la Administración o a mecanismos excesivamente discrecionales. Las instituciones que otorgan discrecionalidad excesiva a los gobernantes y funcionarios para fijar o no precios, para otorgar créditos, para conceder un bono de vivienda o una pensión, para acceder a un puesto público, para revaluar un bien a los efectos tributarios, para otorgar categoría "turística" o un permiso de "Gobernación" a un centro nocturno, promueven inevitablemente la corrupción. La discrecionalidad para otorgar "favores", o el "reglamentismo excesivo para regular actividades privadas" bajo la fórmula conocida de nuestra Administración Pública, de "prohibirlo todo y dispensar discrecionalmente su cumplimiento", es quizás la fuente más importante de corrupción y de desviación de poder (para fines políticos o personales) en las instituciones públicas. Frente a ello, paradójicamente, menos prohibiciones y más responsabilidades. Más certeza sobre lo prohibido y lo permitido y menos discrecionalidad.

3. CONSTITUCIÓN, JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHOS CIUDADANOS

Estado de Derecho y control judicial

La sujeción del Estado (y de sus instituciones) al Derecho y, más concretamente, a la Ley y a la Justicia, supone un avance en la historia de las instituciones políticas a las que nuestro país no quiere ni puede renunciar. Esa sujeción impone limitaciones a los entes y órganos públicos que garantizan la vigencia de derechos fundamentales por los particulares, dan seguridad jurídica a los actores sociales y permiten la solución pacífica de controversias. Esa tarea, que cumplen el Derecho y los tribunales de justicia, es insustituible e irrenunciable en una sociedad civilizada. En algunas ocasiones, ciertamente, esos mecanismos pueden afectar el proceso de adaptación de las instituciones públicas al cambio, retardando la reforma necesaria del Estado. En verdad, el Derecho y la Justicia, no son obstáculos al cambio social, pero sí imponen condiciones y medios de acción que pueden demorar la adopción de reformas necesarias acordes con el ritmo de los tiempos.

Conviene, por tanto, huir de ambos extremos de la dinámica social y del sistema jurídico. El éxito de este último depende de la medida en que pueda lograr el equilibrio entre el pasado (representado por la irretroactividad y los derechos adquiridos) y el futuro (las reformas necesarias y la misma gobernabilidad).

El modelo costarricense, a este propósito, presenta signos contradictorios. En el lado positivo, la población valora positivamente, aunque en forma decreciente, el Estado de Derecho y la independencia de los tribunales, y el papel de instituciones como la Defensoría de los Habitantes, de la Contraloría General de la República y de la Sala Constitucional.[16] Pero al mismo tiempo, valora negativamente la lentitud de los procesos judiciales, tiende a afirmar la corrupción de esos mecanismos y, en algunos casos, rechaza las decisiones adoptadas por ser demasiado benignas.

16. Ver cita número 2.

Los datos y el derecho comparado de naciones más desarrolladas, no parecen darles siempre la razón, pero las percepciones existen. El *proceso penal* costarricense, por ejemplo, es relativamente rápido para resolver los delitos de los que conoce (el promedio de duración de un proceso penal es inferior a 18 meses), el número de presos sin condena está dentro del promedio de los países que reportan esos datos al Consejo de Europa. El porcentaje de población condenada y recluida es, incluso, uno de los más altos de América Latina y ha crecido más rápido que la actividad delictiva. Ello, por supuesto, representa una aparente paradoja: se aumentan las penas, las condenas y la población carcelaria, pero aumentan también los delitos y la gravedad de los mismos. Por otra parte, de los datos existentes no parece poderse construir una relación proporcional entre los niveles de pobreza, desarrollo económico y criminalidad. Esta última es un fenómeno complejo que no admite reducciones al absurdo.

Los *procesos constitucionales*, por su parte, revelan una eficacia relativa en comparación con sociedades mucho más desarrolladas. La Sala Constitucional costarricense, conoce y resuelve más casos y en menos tiempo que el promedio de los casos que resuelven los tribunales de justicia y los tribunales constitucionales de países desarrollados.[17] Ello, por supuesto, no dice nada de la calidad de las decisiones, lo que no puede medirse adecuadamente, pero la opinión iuris es que las decisiones de la Sala Constitucional, no desmerecen las de otros tribunales del mundo desarrollado. Se nota, en cambio, un grado superior de modificación de criterios jurisprudenciales, lo que alimenta un uso excesivo del mecanismo y una incertidumbre jurídica sobre sus pautas decisorias. La amplitud de legitimación, y el efecto suspensivo de la interposición de la acción, por otra parte, alimentan una utilización extensiva del mecanismo jurisdiccional; aunque no

17. Datos de la Sala correspondientes al año 1996, revelan que ella dictó 7717 resoluciones. Cerca de 6000 correspondieron a amparos (5892), para un porcentaje del 76,3 por ciento; 1161 correspondieron a Habeas Corpus (15 por ciento); 457 acciones de inconstitucionalidad (cerca del 6 por ciento); 29 consultas legislativas (0,4 por ciento), y 177 consultas judiciales (2,3 por ciento). Departamento de Estadística del Poder Judicial, informe interno de enero de 1997.

conviene exagerar, dado que la jurisprudencia del tribunal (la Sala IV) es restrictiva a esos dos propósitos. Tiende a rechazar de plano y por el fondo, la mayoría de los casos por una parte, y por la otra, tiende a permitir la ejecución de los actos impugnados, interpretando la suspensión de pleno derecho del artículo 41 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, como una suspensión que se inicia cuando se comunica la aceptación del recurso de amparo. En el Hábeas Corpus el problema no se plantea porque la resolución no tiene efectos suspensivos. El problema se hace patente, sobre todo, en las acciones de constitucionalidad o en las consultas judiciales que son acogidas, puesto que su admisión supone la imposibilidad para todos los tribunales de dictar la decisión final de los procesos en los que la norma cuestionada funda la acción en curso mientras ella se resuelve. En las consultas legislativas, se da también la suspensión de la aprobación de la Ley, pero en este caso, el atraso no supera un mes (en la Sala) y hasta ahora ha resultado un mecanismo depurador del sistema jurídico razonablemente ejercido. La demora total del curso legislativo, por acción de las consultas legislativas, supera los tres meses promedio y en algunos casos llega incluso a impedir la votación.

Los otros procesos, particularmente los contencioso-administrativos (contra autoridades y entidades públicas por razones de legalidad), los civiles (entre particulares) y los laborales (que conocen de los conflictos de trabajo –individuales y colectivos– y los asuntos de la seguridad social –pensiones en particular), dejan mucho que desear en cuanto a la celeridad de los mismos. Muchos de ellos superan los 6 años y en el caso de lo contencioso administrativo, no es extraño encontrar una proporción muy alta de procesos que duran más de 10 años. Los procesos de tránsito, de familia y agrario, aunque son resueltos en plazos más cortos, sobrepasan los estándares de sociedades más civilizadas.

Los números relativos a lo contencioso administrativo (menos de 2000 casos anuales en el Juzgado), revelan una baja litigiosidad en ese campo si se comparan con los relativos a la Defensoría de los Habitantes (más de 17 000 anuales), o con los Amparos

ante la Sala Constitucional (más de 6000 casos anuales). La comparación con la Sala es significativa, puesto que se supone que la violación a la legislación ordinaria daría lugar a muchos más casos que la violación a la Constitución, que es más bien excepcional en el sentido de que toda violación a la Constitución es normalmente, al mismo tiempo, una violación a la legislación ordinaria que la desarrolla, pero no toda violación a la legislación es violación a la Constitución (eso debería ser excepcional). Los números y la lentitud del proceso contencioso administrativo revelan su ineficacia social, como mecanismo principal de tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos contra la Administración.

En todo caso, revelan también una actitud indolente de los funcionarios administrativos, en el sentido de que no provocan en ellos la necesaria intimidación que sí provocan los procesos constitucionales y, en mucho menor medida, los procedimientos ante la Defensoría. Esa actitud indolente lleva a no tomar tan seriamente como se debería la defensa del patrimonio pública, evitando juicios contra el Estado y las instituciones para las que trabajan. La duración de los procesos, los incitan a tirar la bola para adelante y que sean las administraciones posteriores las que paguen los perjuicios, por aquello de que "lo que no ha de ser en mi año, que no sea en mi daño". Los procesos de expropiaciones de extranjeros desnudaron internacionalmente esa actitud, con grave perjuicio para nuestro país.

Sea como sea, parece evidente que Costa Rica es un Estado de Derecho relativamente maduro que puede garantizar razonablemente los derechos de los particulares frente a los demás y frente al Estado. Tan importante como la estabilidad económica, política y social de una nación, es la estabilidad jurídica, estabilidad que depende, en última instancia, de la independencia, de las atribuciones, de la celeridad, de las garantías de los procedimientos y de la valentía de los funcionarios y órganos del Poder Judicial. A los ciudadanos y a los inversionistas en particular, les interesa saber a qué atenerse: que sus derechos no serán conculcados arbitraria ni impunemente por los poderes del Estado o por los particulares, que sus diferencias personales o patrimo-

niales podrán resolverse en un tiempo razonable, después de un proceso con todas las garantías de audiencia y defensa, por órganos independientes e imparciales. Para ello es indispensable garantizar la independencia de los tribunales, fortalecerlos y revisar sus procedimientos con el objeto de que, sin demérito de las garantías procesales, sean accesibles, expeditos y efectivos.

Los plazos arriba señalados indican que la efectividad del derecho a la "justicia pronta, cumplida y sin denegación" del artículo 41 de nuestra Constitución, se encuentra en crisis. Para superarla, habrá que superar trabas legales y prácticas viciosas que obstaculizan el acceso a la jurisdicción, los derechos de defensa y el debido proceso, la solución en un plazo razonable y la efectividad de los pronunciamientos judiciales. Si estos derechos no encuentran cauce y satisfacción ante los órganos jurisdiccionales establecidos, los anhelos de justicia que todo hombre lleva en lo más íntimo de su ser, buscarán otras vías no pacíficas de solución

Hace falta, por ello, agudizar el ingenio para buscar fórmulas que recobren la fe perdida de los costarricenses en los principios de independencia, efectividad, moralidad y fortaleza de nuestro Poder Judicial (recordemos que la mayoría de los costarricenses, según la encuesta citada, desconfían del Poder Judicial).

Para asegurar procesos sin dilaciones indebidas, habrá por ejemplo que revisar si en todos ellos (civiles, laborales, familiares, agrarios, contencioso administrativos, etc.) se necesitan dos o tres instancias y una casación, o bastaría con tener una instancia y una etapa de casación. En este mismo orden de ideas, habrá que revisar si no es conveniente introducir mayor oralidad en cada uno de los procesos, aunque sea adaptando la institución de "la vista" de los recursos de casación. Habrá también que impulsar, cada vez más, fórmulas de arbitraje privado establecidas en los convenios entre las partes. O iniciar los procesos de forma oral ante jueces de medidas cautelares que tomen resoluciones muy rápidas sobre situaciones controvertidas (figura conocida como "juez del mazo"), sin perjuicio de que esas resoluciones sean revisadas (a petición de parte) en procesos de plena jurisdicción ante los tribunales de justicia ordinarios (muchos juicios

se ahorrarían con esa medida). Otro tanto debe decirse de los procesos penales, donde la dilación encubre impunidades o viene en demérito de la libertad y seguridad de los acusados. Las reformas más importantes, sin embargo, deben operar en los juicios que analicen la relación entre el ser humano y el aparato estatal, en particular lo contencioso administrativo, reformas que complementen la jurisdicción constitucional existente. En estos procesos, el ciudadano se enfrenta casi inerme ante un aparato gubernamental, y ante unos jueces tímidos frente al empuje y al poder de la Administración o del Legislador.

El Estado de Derecho y la vigencia de la Constitución en particular, es pieza fundamental del desarrollo de una nación. No se trata, por supuesto, de una visión normativista. Conocemos y reconocemos los límites del Derecho y de la Constitución como instrumentos y expresiones de un sistema social. Pero conocemos también sus potencialidades. La Constitución, en verdad, es algo más que un código de normas jurídicas. Es también la expresión de un sistema de vida: de los valores y principios supremos de una sociedad. Allí inscribimos las conquistas permanentes que hemos ido logrando. Allí definimos los fines que pretendemos alcanzar. Definimos a los poderes públicos y establecemos valladares a su acción y allí también definimos la dirección que queremos imprimirle a las decisiones económicas, políticas y sociales del Estado. Tan importante como ello, es en la Constitución donde inscribimos los consensos sociales y políticos. Las acciones contingentes las dejamos a las leyes y decretos (lo que es propio de cada partido o grupo político y social). Los valores e instituciones permanentes los incorporamos a su texto.

A la hora de definir el Estado que queremos conviene que fijemos la mirada en la Constitución. Allí descubriremos la vocación jurídica de nuestro sistema republicano y democrático. Desde esa perspectiva, la primera acción de un gobierno democrático, debería consistir en colocar las cosas en su lugar. Rediseñando el papel del Estado en función de los objetivos y garantías constitucionales. Asegurando la frontera entre la autoridad y la libertad. Desmantelando el Estado omnipresente y empresario, y recobrando las funciones públicas tradicionales (seguri-

dad ciudadana, justicia, obras públicas e infraestructura) y los servicios públicos y sociales que le exigimos al Estado (salud, educación, vivienda, apoyo social).

El Derecho puede ser instrumento de cambio en la medida en que sus normas se adapten a las costumbres y respondan a las necesidades de la sociedad que rigen. Es difícil que las leyes por sí mismas hagan los cambios ("no gobiernan los papeles, sino los hombres", en la célebre expresión de Don Ricardo Jiménez). Los cambios no nacen de la pura decisión legislativa. Ello es cierto, pero lo es también que el Derecho y las leyes pueden potenciar el cambio en la dirección correcta o, al menos, no impedirlo.

> ".... el Derecho –decía bien Ortega y Gasset– no es mero reflejo de una realidad preexistente, porque entonces es superfluo; el Derecho, la Ley son siempre algo que añadimos a una realidad insuficiente; es la corrección de lo roto; son un estímulo a lo que no es aún pleno; son, pues, incitaciones..., la Ley es siempre, más o menos, reforma y, por tanto, suscitadora de nuevas realidades...."

Mecanismos de control administrativo y judicial de la Administración Pública

La Administración Pública costarricense está sometida a múltiples controles de orden administrativo y jurisdiccional. Desde el punto de vista *presupuestario y financiero*, está sometida a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de Hacienda (para la Administración Central), a la Autoridad Presupuestaria (Administración Central y Descentralizada, salvo las entidades financieras del sector público), y a la Contraloría General de la República (todas las entidades públicas). Desde el punto de vista de la *contratación administrativa*, los entes públicos están sujetos a la Proveeduría Nacional (entidades centralizadas), a la Contraloría General de la República y al Tribunal Superior Contencioso Administrativo. Desde el punto de vista del *empleo público*, a la Dirección General del Servicio Civil y al Tribunal de Servicio Civil (para entidades centralizadas y algunas descentralizadas), a los tribunales de trabajo y de lo contencioso administrativo (según la naturaleza de la re-

lación y de lo que se discuta). Desde el punto de vista del *servicio a los usuarios*, a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), a la Defensoría de los Habitantes y a los órganos de defensa del consumidor del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Las *entidades financieras* están sujetas, además, al control y fiscalización del Banco Central, de la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF), de la Comisión Nacional de Valores (CNV, para actividades bursátiles de las entidades públicas, ahora Superintendencia de Valores), y de la Superintendencia de Pensiones Complementarias (para las entidades públicas que prestan esos servicios). *En general*, además, están sujetas al *control de legalidad* de los tribunales de lo contencioso administrativo (Poder Judicial), de la Procuraduría General de la República, de la Contraloría General de la República, de la Defensoría de los Habitantes y al *control de constitucionalidad* de la Sala Constitucional. Las entidades agrícolas pueden verse sometidas también a los tribunales agrarios. Las entidades de control del MINAE y el Tribunal Administrativo del Ambiente, supervisan también las actividades en el campo ambiental de las entidades públicas.

ENTES LEGISLATIVOS O ADMINISTRATIVOS DE CONTROL	ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL POR ÁREA	ÓRGANOS JUDICIALES
Contraloría General de la República	ARESEP	Sala Constitucional
Defensoría de los Habitantes	Banco Central de Costa Rica	Tribunales Contencioso Administrativos
Procuraduría General de la República	SUGEF	Tribunales laborales
Asamblea Legislativa (Comisiones legislativas)	Autoridad Presupuestaria	Tribunales penales
	Superintendencia de Valores	Tribunales agrarios
	Superintendencia de Pensiones	
	Comisión de Defensa del Consumidor	
	Servicio Civil (Dirección General y Tribunal)	
	Órganos ambientales (MINAE)	

Este conjunto de mecanismos administrativos y jurisdiccionales dan garantía a los ciudadanos, pero dan también una sensación de parálisis a la Administración Pública y una sensación de incertidumbre a los funcionarios y particulares, sobre todo frente a una legislación penal extensiva y excesiva y a una acción excesiva de ciertos órganos administrativos o legislativos de control, que tienen un peso desproporcionado en la opinión pública y que pueden suponer condenas sociales tan graves como las judiciales. En efecto, una comisión de control legislativa o una investigación de la Defensoría de los Habitantes, puede tener un efecto paralizante y afectar irreparablemente la reputación de una persona o una empresa, sin que ambas puedan defenderse razonablemente, ni reclamar por los daños y perjuicios que les puedan causar. Una actuación desmesurada puede paralizar un proyecto turístico tan importante como Papagayo o inhibir a personas honorables a acceder a la función pública, por temor a sanciones morales o jurídicas, sin posibilidad real de defensa.

Cosa distinta es cuando se trata de resoluciones jurisdiccionales mesuradas y tomadas después de un proceso con todas las garantías judiciales. En estos últimos casos, resplandece la justicia, supuesta una definición adecuada de los tipos sancionables y una aplicación proporcionada de las sanciones aplicables (sobre todo en el campo penal y disciplinario), principios que se han ido perdiendo en nuestro proceso penal al expandir figuras delictivas novedosas por meras contravenciones ambientales o sociales, o al interpretar extensivamente figuras antiguas como el "prevaricato" y el "peculado", más allá de los límites razonables.

En cuanto al peso cuantitativo de los procedimientos de control administrativos o jurisdiccionales, destacan los 19 369 casos de que conoció la Defensoría de los Habitantes en 1996, los 7421 que conoció la Sala Constitucional, los 584 semestrales que entraron ante el Juzgado Contencioso Administrativo (durante el primer semestre de 1997, pero que aumentó significativamente durante los primeros meses del segundo semestre, para llegar a un número anual cercano a los 1600), y las 1505 denuncias planteadas ante la Comisión Nacional del Consumidor. La Contraloría Ge-

neral de la República realizó 111 estudios originados en denuncias durante 1996, el Tribunal Administrativo Ambiental 13 y la ARESEP 7.[18]

El problema no es tanto la multiplicidad de mecanismos de control (lo que puede ser saludable por el nivel de especialidad), sino la yuxtaposición de los mismos y los procedimientos paralelos. No son pocos los casos en que un funcionario se ve sometido a más de 5 procesos por un mismo hecho al mismo tiempo: disciplinario, ante la Contraloría, ante la Defensoría, ante los tribunales penales y ante el Colegio Profesional al que pertenece. En esas condicione, no importa la gravedad de las acciones, es imposible defenderse razonablemente. En esos casos, debería imponerse la unificación de los procedimientos administrativos y la subordinación de éstos al resultado del proceso judicial cuando este se ha planteado (al menos, respecto de la existencia de los hechos, pues la calificación de los mismos y la aplicación de sanciones puede ser diferentes en los distintos ámbitos).

Esas condiciones afectan indefectiblemente la gobernabilidad e incitan a la parálisis administrativa. Los funcionarios públicos, en particular, se escudan en la inacción para evitar la responsabilidad o la apertura de procedimientos administrativos o judiciales en su contra. Si además su sueldo no depende de sus logros o de la eficiencia, sino de la antigüedad en el cargo, el resultado inevitable de combinar ambas variables es la indolencia y la inactividad administrativas.

18. Ver Estado de la Nación 3-1997, pp. 171 y 173. Los números de lo Contencioso Administrativo están tomados de documentos internos del Poder Judicial sobre Evaluación de los Despachos del Segundo Circuito Judicial de San José.

4. UNA TAREA PENDIENTE: LA REFORMA DEL ESTADO

¿Queremos lo que necesitamos?

Los problemas planteados arriba y los más puntuales que abajo se explicitan, apuntan la necesidad y urgencia de realizar una reforma profunda del Estado costarricense. La pregunta que en esos casos nos queda, no es si nos percatamos de la necesidad del cambio (lo que comparte la mayoría de la población), es si realmente queremos lo que necesitamos. Queremos una administración ágil, pero cada día le ponemos más trabas. Queremos mayor descentralización, pero desconfiamos de las municipalidades y actuamos en sentido contrario (como demostró el caso del impuesto sobre bienes inmuebles). Queremos una democracia participativa, pero no participamos en los mecanismos abiertos para ella, dejando a los gremios (grupos poco representativos de la sociedad) que decidan por nosotros y se arroguen representaciones que no ostentan. Nos oponemos a los monopolios, pero nos oponemos a cualquier medida legislativa que los rompa en el sector público. Nos percatamos de la gravedad de la deuda interna (aunque desconocemos sus efectos), y de la necesidad de resolver el problema, pero nos oponemos a cualquier medida viable y significativa para resolverla (venta de activos del Estado o de frecuencias, concesiones de obra pública, etc.). Exigimos concertación, pero nos oponemos a cualquier compromiso que nazca de ella. Tal parece que no queremos hacer nada para mejorar y salir del entrabamiento.

A la par de esos procesos hay ciertamente signos alentadores en el sector privado y externo. Hemos diversificado en muy pocos años la producción y las exportaciones, las que crecen a ritmo acelerado durante los últimos años. Hemos abierto la economía al comercio internacional. Aunque tardíamente, hemos desmonopolizado la banca, vendido las empresas de CODESA y a ésta última la hemos cerrado. Nos hemos abierto a la inversión extranjera y hemos avanzado en educación y salud. Hemos avanzado en mecanismos democráticos y en la conformación de un Estado de Derecho.

Por otra parte, detrás de los problemas arriba apuntados, ha faltado claridad de los dirigentes y serenidad en el juicio. Una dosis de claridad y serenidad en los dirigentes políticos, empresariales, sociales y sindicales posiblemente pueden paliar buena parte de las dificultades.

Centralismo, gremialismo, monopolios, sobreregulación y deuda interna, desde la perspectiva de nuestro sistema político

Nuestro sistema político es muy centralizado y muy poco participativo. Ambos fenómenos son las dos caras de una misma medalla. El centralismo impide la participación popular en la toma de decisiones. Conforme se amplía la escala de Gobierno, más alejados estamos de las decisiones de los gobernantes y más cerca de entregar la cosa pública a representantes que desconocemos y a gremios o intermediarios que sí los conocen y que sustituyen una representación transparente, aunque limitada a los partidos, por una falsa representación o participación, cautiva de los gremios y grupos de presión.

El carácter centralizado de nuestro sistema político y administrativo, es visible en varios campos: una cultura política y social centralista, limitación y grado de dependencia –política y financiera– de los gobiernos locales y de las instancias intermedias, competencias locales menores y residuales, amplia sujeción de las municipalidades y de las regiones a las instancias nacionales de gobierno y de control, ínfimo peso presupuestario de los gobiernos locales, etc. El centralismo se hace patente, al observar que los 81 municipios apenas manejan cerca del 2 por ciento de todo el gasto público.

Necesitamos revertir ese proceso y lanzarnos sin temor a una verdadera descentralización, por razones democráticas, de libertad y de eficiencia. Sin descentralización territorial, no hay verdadera reforma del Estado. Descentralizar significa acercar la administración de los servicios públicos a los usuarios, para que

ellos sean sus inspectores más directos. Esto supone pensar en instancias territoriales intermedias (provincias o regiones),a partir de un verdadero *sentido social de pertenencia.* En segundo lugar, apoyar las reformas políticas encaminadas a elegir en época separada a las autoridades locales y a elegir directamente al Ejecutivo Municipal ("alcalde" o "intendente"), lo que fue aprobado en abril de 1998. En tercer lugar, trasladar a las municipalidades competencias que hoy están en manos del gobierno nacional. Por lo pronto, el impuesto territorial (a los bienes inmuebles), la guardia rural (para convertirla en "guardia municipal"), los bomberos, la acción social directa y, en el futuro, ¿por qué no?, lograr mayor participación municipal en la dirección de las escuelas públicas y los centros locales de salud. Mientras tanto, asegurarnos que recuperen, sin tutelajes centralistas, el urbanismo, la administración plena –y con recursos proporcionales– de la red vial cantonal, la recolección de basura y las demás competencias de orden municipal.

Para ello es indispensable que hablemos de una verdadera descentralización, no de una mera desconcentración de instituciones, competencias o recursos públicos, aunque mucho se puede avanzar por ese camino, que con la descentralización y el traslado de competencias se trasladen también las responsabilidades políticas, económicas y sociales a los gobiernos locales; que no haya traslado de competencias sin los recursos o las fuentes correspondientes, ni tampoco traslado de recursos sin competencias asignadas y fiscalizadas; que el proceso se guíe siempre por las ventajas comparativas de cada entidad territorial, y no por dogmas centralistas o descentralizadores.

A la par de ese y de otros procesos encaminados al mismo objetivo, debemos esforzarnos por hacer más participativo nuestro sistema político.

> "Nuestra democracia –decía Alberto Di Mare– no es verdaderamente participativa, sino una democracia pasiva en que no se hace injuria ni violencia al ciudadano en sus derechos, pero en la que él no participa ni tiene nada que decir, mediante una opinión eficaz, sino solo un 'derecho al berreo'

–es decir, la emisión de una opinión ineficaz– única participación que ahora garantizamos al ciudadano"

No se trata, por supuesto, de sustituir la democracia representativa, sino de complementarla con mayor participación de las personas en las decisiones fundamentales de su distrito, de su cantón, de su provincia o región, del país y del orden internacional. En cada nivel, es necesario pensar en mecanismos de participación adecuados a cada uno de ellos. En los distritos y en los cantones pequeños, el cabildo abierto es una fórmula idónea. En los distritos o cantones grandes, los cabildos abiertos pueden más bien distorsionar la voluntad popular, al permitir la imposición de decisiones por porcentajes muy pequeños de la población afectada. Tampoco se trata de sustituir representaciones transparentes fundadas en elecciones populares abiertas y competitivas, por representaciones de grupos o de gremios que solo se representan a ellos mismos, pero que no pueden ostentar un mandato popular. Ello sería pervertir la democracia. En circunscripciones más grandes y sin perjuicio de las competencias consultivas de los grupos organizados, las decisiones deben ser tomadas por el pueblo mediante consultas generales, meditadas y secretas (elecciones, referéndums, plebiscitos, etc.). Mecanismos que debemos tener la valentía de instaurar en nuestro sistema político. Debemos hacerlo, por supuesto, con mesura y a partir de la experiencia de otras naciones que han logrado éxito relativo en el uso de tales instrumentos democráticos. Si se abusa de tales instrumentos, se desprestigian o desnaturalizan. Una medida recomendable es que se distancien en el tiempo las consultas (no conviene más de una al año ni más de cinco temas o preguntas por consulta); se requiere una proporción significativa de electores (v.g., 10 por ciento), o de diputados (v.g., dos tercios) para convocarla; las decisiones o preguntas deben ser concretas (no ambiguas ni abiertas a respuestas múltiples no distinguibles); para la validez de la consulta, se debe exigir un porcentaje mínimo de participación (v.g., 50 por ciento de los electores) y una mayoría clara en favor de esa decisión (v.g., 50 por ciento). Lo decisivo, en todo caso, es aprobar los mecanismos de consulta popular y hacerlo antes de que termine el siglo.

La participación más importante, sin embargo, es dejar que cada persona, cada familia, cada empresa o comunidad, pueda decidir por sí mismas lo que a ellas les conviene, en el campo de las ideas y de las acciones, siempre y cuando no hagan daño a los demás. Es por ello necesario asegurarnos que cada persona pueda consumir, emprender y trabajar en lo que a ella le convenga de acuerdo con sus criterios o inquietudes, sin trabas artificiales o estatales. Para esto, por supuesto, necesitamos desregular y desmonopolizar el Estado costarricense.

Otro tanto debe decirse del papel regulador del Estado costarricense. Una reforma del Estado requiere, paradójicamente, desregular y regular al mismo tiempo, pero en campos y sentidos diferentes. Desregular significa eliminar trabas y requisitos innecesarios existentes en nuestro sistema jurídico que impiden o dificultan el desarrollo de las actividades privadas. Conforme al artículo 28 de nuestra Constitución, "las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público o que no perjudiquen a tercero están fuera de la acción de la ley". El artículo 46 constitucional, confirma la tesis al indicar que la libertad de empresa no puede restringirse por ningún "acto, aunque fuere originado en una ley". Si esto es así, no se concibe con base en qué se ha sobreregulado la actividad privada, imponiendo permisos previos para trabajar y producir, o controles de precios y trámites burocráticos para desarrollar lo que constitucionalmente se considera un derecho. La experiencia demuestra que normalmente es mejor atenerse a las reglas generales represivas (que sancionen las violaciones a la ley y los abusos que se cometan), que a las preventivas, porque éstas, a pesar de las buenas intenciones que las promueven, solo logran impedir o retardar la actividad de las personas, sin lograr a cambio ningún beneficio social tangible. En ese sentido, es necesario desmantelar el reglamentismo excesivo de las actividades privadas, económicas y empresariales.

Al mismo tiempo, cuando están de por medio derechos claros y del mismo rango de los demás –v.g., la protección de los ahorrantes en entidades financieras, la protección del medio ambiente–, o cuando se dan condiciones monopolísticas de hecho o

de derecho; y únicamente en lo que sea estrictamente necesario, se puede crear un marco regulador que evite los excesos o los abusos. Para ello es necesario saber distinguir esas condiciones excepcionales de las condiciones normales, donde las reglamentaciones deben ser desmanteladas. A este propósito conviene repasar la reglamentación en cinco campos particulares:

1. Regulación de servicios públicos en sentido estricto, sea porque operen con bienes públicos o porque se trate de lo que antes se conocían como "monopolios naturales";

2. promoción de la competencia y regulación antimonopolios o protección subsidiaria del consumidor;

3. regulación de entidades financieras y de seguros o empresas que cotizan en bolsa, las que administran e intermedian dineros de los ahorrantes o inversores, siempre y cuando la relación entre ambos sea genérica y no particular (no se incluyen las inversiones particulares en empresas);

4. regulaciones relativas a la protección de la salud y del medio ambiente; y

5. desmonopolización de la banca y de los seguros.

El tema de la *deuda interna*, cuya gravedad ha sido suficientemente destacada, depende de dos componentes fundamentales: las tasas de interés y el propio tamaño de la deuda (más de un billón de colones actualmente). Respecto del tamaño de la deuda, como se ha sugerido por los expresidentes de la República, por la comisión nombrada por el Presidente José María Figueres y el Presidente Electo Miguel Angel Rodríguez, es indispensable pensar en medidas valientes de venta de activos del Estado o de privatización, de manera que se asegure que los activos útiles sigan brindado el servicio al pasar la titularidad o la administración de esos activos a manos del sector privado (la titularidad pública muchas veces no garantiza una verdadera utilidad pública o social). A este respecto, si es cierto que no debemos privatizar por dogmatismo, tampoco debemos estatizar o mantener la estatización por dogmas del pasado. En este sentido, las co-

rrientes que propugnan la privatización o venta de activos del Estado, aunque se las acuse de sectarias, son, en general, mucho más abiertas al análisis sereno y pragmático, que las corrientes que se aferran al pasado o al estatismo puro y simple. Hay, por supuesto, excepciones, pero son eso, excepciones a una regla más general de comportamiento.

Al mismo tiempo, conviene continuar pensando y aplicando mecanismos que nos permitan reducir la tasa de interés de la deuda interna, mediante correcciones a los problemas macroeconómicos (a la inflación, a la intermediación financiera y a sus causas, en primer lugar), y mediante la conversión de un porcentaje de esa deuda en deuda externa a largo plazo y en monedas estables, donde rijan tasas de interés mucho más bajas. Para ese objetivo, la desnacionalización o dolarización de nuestra moneda puede ser un instrumento útil.

El problema es cómo enfrentar esos problemas, cuando la población no parece compartir las propuestas viables de solución verdadera. El problema es cómo desentrabar el sistema político para avanzar en el proceso. Cómo lograr que de la concertación salga algo más que declaraciones altisonantes y buenos deseos.

Si no logramos hacerlo bajo los esquemas institucionales actuales, habrá que pensar en algún modelo de organización institucional que lo permita. Habrá que pensar en pasar a un sistema semiparlamentario o semipresidencial, donde el parlamento no tenga más remedio que asumir su responsabilidad, y permitir una gobernabilidad democrática, al mismo tiempo que se asegura una decisión más representativa de la sociedad (con todos los límites señalados atrás). Habrá que pensar si es necesario pasar por una Constituyente para reformar el Estado o la reforma puede lograrse por reformas legislativas ordinarias, en el marco de la Constitución vigente y sin perjuicio de reformas constitucionales de detalle. Habrá que pensar también si conviene o no llegar a un acuerdo para convocar a una Constituyente, a cambio de que se reforme el reglamento legislativo y se permitan tomar algunas decisiones en el campo económico que los mecanismos constitucionales existentes no han permitido –de hecho o de de-

recho–. Aunque teóricamente me inclinaría por escoger la vía de las reformas parciales y concertadas políticamente, me percato de que ello se hace cada vez más difícil, y de que una gobernabilidad democrática requiere de una acción que la imponga democráticamente. Desde ese punto de vista, una constituyente, aunque no puede lograr lo que pretenden sus propulsores, puede constituir un elemento catalizador del cambio que necesitamos. Advierto, sin embargo, que la experiencia de otras naciones no me hacen muy optimista a este respecto, como demuestra las reformas constitucionales de los años 90 en Perú y Colombia. La experiencia de la reciente reforma constitucional argentina, a este respecto, parece más atendible. No se pretenda, en todo caso, plantear una agenda cerrada, sino una agenda abierta, pero agenda para el cambio, no para el inmovilismo.

Exhortación final

Toda acción política y jurídica, como he dicho en otro lugar, supone la redefinición de sus contornos. Si política es tener una idea clara de lo que se debe hacer desde el Estado en una nación (Ortega y Gasset), política es la búsqueda constante del equilibrio entre el Estado (los poderes públicos) y la sociedad civil. Entre la autoridad y la libertad. Cada generación tiene el deber de redefinir esas relaciones, pero sin una pretensión totalitaria. Al tratar de hacer la definición, no se debe pretender que en nuestro diseño de la sociedad de hoy se resuelvan todos los problemas del futuro. Al diseñar nuestro modelo de Estado –contingente–, no debemos impedir otros modelos posibles, con tal de que respeten los principios y valores permanentes (los derechos y libertades fundamentales).

Debemos encontrar el equilibrio entre la novación y la tradición, entre el futuro y la historia. Todo cambio exitoso supone la conservación de algunas tradiciones y logros que conviene mantener, so pena de caer en el vacío y de saltarnos nuestra propia sombra. *Nova et vetera.*

Comentarios

RODRIGO OREAMUNO

No coincido con la tesis de don Rodolfo Piza de que Costa Rica tiene una administración pública mayor que la requerida. En realidad la falta de inversión pública que él señala se debe a otros factores, tales como la necesidad de atender los intereses de la deuda, el financiamiento de la enseñanza universitaria, los certificados de abono tributario y los sistemas de pensiones. Por otro lado, comparto sus comentarios sobre la Asamblea Legislativa aunque creo que le faltó mencionar un aspecto muy importante, a saber: en cualquier reforma que se realice de esa institución se debe asignar mayor poder a las fracciones y menos a los diputados, individualmente. Al enfatizar la figura de los diputados en forma individual se debilita el papel de las fracciones como cuerpos colectivos y se aumentan las posibilidades de que los intereses personales dificulten el trabajo parlamentario. Sin duda, el diputado como tal debe continuar teniendo una cuota significativa de poder, pero no tanto como para que pueda impedir que la fracción legislativa o el jefe de fracción superen las acciones obstruccionistas.

En lo que respecta a la Sala Constitucional resulta paradójico que este tribunal afirme que no debe existir única instancia, ya que en materia constitucional el país cuenta con una única instancia que es la propia Sala. En el futuro habrá que valorar la posibilidad de crear tribunales inferiores que resuelvan asuntos constitucionales, algunos de los cuales, serían conocidos por la Sala Constitucional.

En lo referente al Poder Judicial, es necesario recordar que desde hace cinco años se encuentra inmerso en un importante proceso de transformación. Se han modificado muchos de los instrumentos jurídicos esenciales que lo rigen; se introdujeron sistemas de cómputo y otros instrumentos modernos de trabajo, y se han operado cambios significativos en la mentalidad de ese poder, tradicionalmente muy conservadores.

Los tribunales siempre serán insuficientes para atender las demandas de la población. Por ello, a la vez que se continúa el proceso de modernización es necesario fortalecer la resolución alternativa como la mediación, el arbitraje y la conciliación, que no solo contribuyen a descongestionar los tribunales sino que les ofrecen a los ciudadanos mecanismos para resolver sus conflictos por medio de tribunales especializados. En el futuro podría ocurrir que Costa Rica se convierta en un centro latinoamericano de resolución de conflictos, tal y como se ha transformado en un centro importante para la prestación de servicios odontológicos y de cirugía plástica, entre otros servicios. Esta sería una excelente manera de fortalecer la imagen del país por medio de instrumentos institucionales.

En virtud de una ley aprobada en tiempo récord por la Asamblea Legislativa, el país cuenta en estos momentos con tribunales arbitrales en el Patronato Nacional de la Infancia, en el Ministerio de Trabajo y en la Cámara de Comercio. Además, se ha capacitado a veinticinco árbitros y treinta y cuatro conciliadores.

Sin duda hemos avanzado en el campo de la administración de justicia, pero subsiste la excesiva lentitud en los procedimientos civiles y contenciosos administrativos. Por ello, en vez de acudir a una demanda civil que podría durar ocho años o más, los abogados inventaron maneras de presentar denuncias ante los tribunales penales. El resultado es un sistema demasiado orientado hacia lo penal, lo cual constituye un serio peligro para el ciudadano común y esto desnaturaliza el sistema. Dentro de esta tendencia se han dado casos en los cuales la acción de los tribunales pone en peligro la institucionalidad de algunas organizaciones, como ocurrió con BICSA recientemente. Ese banco ha

sido allanado dos veces por algo que normalmente hubiese sido resuelto con una simple orden del juez al presidente ejecutivo del banco. Los operativos realizados desmejoran la imagen de BICSA y ponen en peligro las condiciones para una venta aceptable de esa entidad. Este y muchos otros ejemplos similares hacen evidente la necesidad de hacer expeditos los juicios civiles, comerciales y contencioso-administrativos para evitar la "penalización del sistema" y sus graves consecuencias.

En cuanto a la corrupción, el país no anda tan mal como se dice. Costa Rica es el país menos corrupto de América Latina.* Este es un tema muy ligado a la administración de justicia. En un artículo de la revista *Latin Trade*, de junio de 1997, se señalan a este respecto dos asuntos relevantes: en promedio, los gobiernos de América Latina dedican menos del dos por ciento de su presupuesto a la administración de justicia, mientras que en Costa Rica, ese porcentaje se eleva al seis por ciento. Cuando en ese artículo se analiza la capacidad de los sistemas judiciales para definir imparcialmente un litigio, algunas de las calificaciones obtenidas son las siguientes: Perú 2, Paraguay 4, República Dominicana y Ecuador 3 y Costa Rica 10. Al analizar la rapidez para resolver, el país no está entre los primeros, pero tampoco entre los últimos.

En definitiva, la situación del sistema judicial no es tan desesperante. Hay jueces costarricenses asesorando a gobiernos en los procesos de transformación de los sistemas de justicia de varios países latinoamericanos, y ayudando a transformar no sólo sus instrumentos legales menores, sino también sus códigos y, en general, el régimen de administración de justicia.

Una palabra sobre el asunto de expropiaciones a ciudadanos norteamericanos a los que se refirió el Dr. Piza y sobre otros casos mencionados por él. Ciertamente algunos de esos asuntos tenían casi veinte años de estar pendientes. Al inicio de la pre-

* Así consta en un estudio de la organización Transparencia Internacional resumido en un artículo publicado en el periódico *La Nación* del 1º de agosto de 1997 sobre la corrupción en el mundo.

sente administración habían siete casos sin resolver; seis de ellos ya están resueltos, para todos los efectos prácticos, aunque en algunos faltan pequeños trámites que no se han cumplido por culpa de los interesados. El caso de Santa Elena, el más famoso de todos, fue llevado a arbitraje ante el CIADI, que es el Centro de Resolución de Conflictos del Banco Mundial, a propósito de lo cual conviene decir que ese centro es un instrumento novedoso de arbitraje y que Costa Rica es el primer país latinoamericano en acudir a él.

El país sufrió bastantes calenturas con el caso Millicom. Fue demandado en los Estados Unidos para cobrar una indemnización de cuatrocientos millones de dólares; se contrató la mejor defensa posible; se ganó el juicio y el juez de los Estados Unidos afirmó que no aceptaba la demanda contra Costa Rica porque nuestro país tiene un sistema judicial fuerte y respetable al cual los interesados podían acudir. Ante la solidez del fallo, Millicom no apeló. Otro caso que se mencionó fue el de Pavones. Afortunadamente ya se encuentra en vías de solución, y corresponderá a las nuevas autoridades llevarlo a feliz término.

Lo más novedoso de la ponencia de don Rodolfo es la serie de contradicciones que él apunta en la cultura de los habitantes de este país. El costarricense está de acuerdo con la reforma del Estado, pero, se pregunta don Rodolfo, ¿será cierto que quiere aquello que se necesita, como una administración ágil y un adecuado proceso de descentralización, cuando al mismo tiempo pone enormes trabas para alcanzar esos objetivos y desconfía profundamente de la capacidad de las municipalidades y de las comunidades, para velar por sus propios intereses de manera adecuada? Agrego yo: ¿Están los políticos dispuestos a desprenderse de importantes cuotas de poder para trasladarlas a las municipalidades? ¿La descentralización y la reforma del Estado no serán, acaso, meros temas de refinamiento intelectual, pero sin que exista la voluntad política necesaria para llevar a la práctica sus implicaciones concretas? ¿Están los gobernantes dispuestos a crear mecanismos de democracia participativa tales como el plebiscito, la consulta popular y el referéndum? A veces parece

que, cuando los políticos están en la oposición, hablan de estos temas para crearle problemas al gobernante de turno, pero cuando llegan al gobierno, los mecanismos propuestos por ellos cuando eran oposición, les resultan completamente inaceptables.

Siguiendo con la serie de contradicciones existentes en la cultura costarricense, afirma don Rodolfo que la exigencia de concertación es simultánea con la oposición a cualquier compromiso que salga de ella. Estoy de acuerdo con esa afirmación. En abril de 1995 se logró que don José María Figueres, don Rafael Angel Calderón y don Miguel Angel Rodríguez se pusieran de acuerdo en algunas cosas. Ese acuerdo permitió impulsar importantes y positivas transformaciones; sin embargo, un sector de los medios de comunicación comenzó a hablar del "Pacto Satánico" y de la denominada "agenda oculta" según la cual el Partido Liberación Nacional se comprometía a disimular lo sucedido en el Banco Anglo a cambio de los votos del PUSC para aprobar el 15 por ciento del impuesto de ventas. Lo irrespetuoso e injusto de esa actitud pone de manifiesto, con toda claridad, que los costarricenses tenemos que aprender a concertar.

Sin duda este es un pueblo muy particular, un pueblo que ama el status quo. A pesar de todo lo que critica, le parece que vive en un país ideal. Además, los costarricenses detestamos los extremos. La actitud nacional es contraria a lo drástico, a lo que pueda afectar a cualquier sector de la población. Cuando se hizo una encuesta que incluía la pregunta: ¿considera usted que en tal institución hay exceso de trabajadores?, el noventa por ciento contestó que sí. Pero a la pregunta: ¿y qué sugiere usted para resolver este problema?, la respuesta fue: "que los contrate otra institución". ¡Dios guarde despedirlos, Dios guarde dejarlos sin trabajo! No; hay que pasarlos a otra institución, aunque esté igualmente saturada de gente.

Creo muy importante referirme al tema de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución que nos rige no es la de 1949 sino de 1871. Considero indispensable promover una discusión nacional sobre algunos temas vitales, por ejemplo lo referente a la distribución del poder y la descentrali-

zación. Ese debate y la propuesta de respuestas válidas sólo se puede hacer en una Constituyente. La Asamblea Legislativa es incapaz de reformar en forma integral la Constitución Política. Las reformas parciales, por su parte, lo que hacen es pegar mal algunos parches que van creando un verdadero adefesio.

Así como fue posible un acuerdo entre dos ex-presidentes de la República y un candidato, que hoy es Presidente, para impulsar importantes reformas en la sociedad costarricense, así también se deben alcanzar nuevos acuerdos para que Costa Rica ocupe un lugar de primer orden en el concierto mundial de las naciones.

Nuestro país tiene todas las condiciones para salir del subdesarrollo. Para lograrlo, sólo falta que nos pongamos de acuerdo en las soluciones de algunos problemas fundamentales.

SESIÓN 10

LA AGENDA PARA LA POLÍTICA MONETARIA Y LA REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA

FÉLIX DELGADO Q.

COMENTARIOS

Miguel Loría / Eduardo Lizano

LA AGENDA PARA LA POLÍTICA MONETARIA Y LA REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA

FÉLIX DELGADO Q.

1. INTRODUCCIÓN

La política monetaria y la reforma financiera van de la mano. La efectividad de la política monetaria guarda estrecha relación con el accionar y con el desarrollo del sistema financiero. Por su parte, éste se ve condicionado por la "calidad" de la política monetaria, pues es bien conocido el efecto perverso sobre el sistema financiero por la inestabilidad de precios y por las políticas monetarias erráticas. Dentro de todo ello, el manejo del tipo de cambio también tiene implicaciones importantes para el buen funcionamiento del sistema financiero y para la conducción de la política monetaria.

En Costa Rica se iniciaron esfuerzos aislados de reforma financiera desde finales de la década de los setentas y, más sistemáticamente, a partir de mediados de los ochentas. En tal esfuerzo, se ha contado con el apoyo del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América. Sin embargo, el proceso ha adolecido de lentitud para introducir los cambios de mayor relevancia. Además, corre el riesgo de verse sobrepasado por la velocidad con la cual evolucionan los sistemas financieros en el mundo.

El propósito de este trabajo es ofrecer una visión sobre la dirección y la naturaleza de las reformas en los campos monetario, cambiario y financiero, en el contexto de los avances logrados

hasta 1997. Se incluye en la sección 2 el tratamiento de los aspectos relevantes sobre la política monetaria. En la sección 3 se hace referencia al tema cambiario y la sección 4 se destina al proceso de reforma en el sistema financiero propiamente.

2. EL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA MONETARIA

Los problemas de la estabilización durante la década anterior y la presente ha dejado una lección clara: en el debate sobre las causas de la inestabilidad financiera, el planteamiento teórico del Fondo Monetario Internacional es conceptualmente correcto.[1] El logro de la estabilización en una economía, pasa necesariamente por el requisito de la disciplina fiscal. Este tema ha sido ampliamente analizado en la literatura. Las contribuciones del Profesor Harberger, por ejemplo, han mostrado la alta correlación entre déficit fiscales e inflación alta en grupos de países en desarrollo y entre sus clásicas trece lecciones de política económica (Harberger 1984, 429), la segunda y la tercera abordan el tema y reiteran la observación.

A pesar de ello, en los albores del Siglo XXI, Costa Rica se encuentra con altos grados de inflexibilidad en su política monetaria, aun cuando es justo reconocer los esfuerzos para reducir las distorsiones, a través de cambios significativos en el modo de operación de dicha política. Estos se desarrollaron en forma gradual a partir de mediados de la década anterior, cuando inició un programa sistemático de reforma financiera, con propósitos definidos y coherentes y con apoyo político suficiente.

1. Es importante valorar en forma adecuada la afirmación anterior, tomada de una charla del Dr. Carlos Manuel Castillo a fines de 1997, pues en modo alguno sugiere infalibilidad del Fondo Monetario. En la práctica de la política económica, su influencia a través de los diversos tipos de convenios con los países ha tenido aciertos y desvíos. La historia de Costa Rica es rica en ambos.

Los avances hacia la utilización de instrumentos de mercado

Las reformas en la política monetaria han pretendido sustituir gradualmente el uso de instrumentos directos y, con frecuencia, ligados al lado del activo de los bancos, por otros de tipo indirecto, con amplias raíces en la ortodoxia y con influencia principalmente en el pasivo de los intermediarios financieros.

De ese modo, la utilización de topes de cartera, la fijación de tasas de interés y otras medidas de naturaleza similar, fueron sustituidas poco a poco por una mayor participación del Banco Central en operaciones de mercado abierto, bajo una modalidad particular. Éstas son diferentes de las conocidas en la literatura económica, por cuanto se realizan con pasivos propios del Banco Central en vez de utilizar instrumentos de deuda del gobierno, pero en última instancia tienen efectos similares de esterilizar liquidez en el mercado, en el corto plazo.

No obstante, los diferentes obstáculos enfrentados por la política monetaria en las últimas dos décadas y, en particular, el añejo problemas de las pérdidas del Banco Central, aún sin solución, a lo cual hacemos referencia en la siguiente Sección (El déficit cuasi fiscal del Banco Central: fuente de inflexibilidad para la política monetaria), han introducido una absoluta asimetría en el uso de este instrumento, como se desarrollará adelante.

Esta situación ha obligado al Banco Central a depender, más de lo deseable, del encaje mínimo legal como instrumento de política monetaria. De ese modo, no se han cumplido los propósitos previstos en 1992, cuando se definieron los lineamientos de política y los compromisos dentro del Tercer Programa de Ajuste Estructural, con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo. En uno de sus componentes, el Programa Sectorial de Inversiones, se había convenido en llevar los encajes mínimos legales a un porcentaje uniforme de 5 por ciento, como requisito para el desembolso del primer tramo del respectivo préstamo. Por el contrario, los fuertes ingresos de capital obligaron al Banco Central, durante 1993 y 1994, a elevar dichos

encajes. Se hicieron ajustes adicionales a fines de 1994, como medida de emergencia para compensar la expansión monetaria originada en la devolución de los depósitos del extinto Banco Anglo Costarricense. De ese modo, al iniciar 1995 las tasas de encaje eran de 43 por ciento para depósitos en cuenta corriente, 32 por ciento para depósitos a plazos inferiores a 180 días y 10 por ciento –el máximo permitido por la ley– para depósitos a más de 180 días.

El proceso para dar pasos en la dirección apuntada en el Programa Sectorial de Inversiones se reforzó con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco Central, del 27 de noviembre de 1995. En su Artículo 63 se estableció un límite máximo del 15 por ciento para el encaje mínimo legal. Éste, además, debe ser uniforme para todo tipo de depósitos o captaciones y para todas las instituciones. El Banco Central sólo puede hacer diferencias entre los depósitos en moneda local y moneda extranjera. Además, no quedó facultado para reconocer intereses sobre el encaje, excepto una previsión contemplada en el Artículo 80 de la misma ley, para situaciones de naturaleza temporal.

A partir de 1995 se inició el proceso de reducción gradual de los encajes. De ese modo, el Banco Central ha llegado a un porcentaje uniforme de 15 por ciento sobre los depósitos en colones en marzo de 1998. Esto significa anticipar el ajuste respecto al plazo máximo (noviembre de 1999) establecido en el Transitorio XV de la Ley n.° 7558. Al finalizar 1997, todavía queda pendiente definir la pauta para uniformar los encajes sobre depósitos en moneda extranjera, los cuales están en 5 por ciento para depósitos a plazo y 15 por ciento para depósitos a la vista.

Este proceso marca un avance importante respecto a los esquemas previos, tanto en cuanto al nivel del encaje como al requisito de uniformidad. Pero aún el porcentaje de 15 por ciento es elevado, en comparación con la tendencia internacional hacia una menor dependencia de este instrumento directo. Además, la globalización de los mercados financieros exige acelerar las acciones para poner a las entidades financieras locales en mejor posición competitiva respecto de las extranjeras. En efecto, el alto porcen-

taje del encaje mínimo legal influye en el elevado margen de intermediación prevaleciente en el mercado local. En consecuencia, se obliga a las empresas nacionales a funcionar con costos financieros superiores a los de sus competidores y se hace atractivo para las empresas más sólidas manejar sus negocios financieros directamente con los bancos extranjeros. Un corolario de esta situación es, naturalmente, el estímulo al funcionamiento de entidades paralelas de la banca costarricense, registradas en el extranjero, por no estar sujetas a los requisitos de encaje.

Es necesario, entonces, avanzar en los próximos años en lo siguiente:

- Continuar el proceso de reducción gradual de los encajes mínimos legales, con la meta de llegar al 5 por ciento en un plazo prudencial, conforme lo permitan las condiciones monetarias pero, sobre todo, con el apoyo de otras acciones para mejorar la posición financiera del Banco Central. De ese modo, éste podrá depender menos de la política de encajes. A ello se une la ampliación de la base del encaje mínimo legal a otros instrumentos competidores, sobre lo cual se comenta con mayor detalle adelante.

- Alternativamente y como segunda mejor opción en el mediano y largo plazo, convendría establecer el reconocimiento de intereses sobre el encaje (o parte de él) por el Banco Central. De esa manera, desde la óptica de los intermediarios financieros, se buscaría alguna equivalencia con la utilización de instrumentos de mercado, por cuanto el Banco Central reconocería en forma explícita los costos de la estabilización y de la imprudencia monetaria de épocas anteriores. Esto requeriría reformar el Artículo 63 de la Ley Orgánica del Banco Central y, a partir de ahí, convendría aplicar el reconocimiento de intereses sobre los encajes superiores al 5 por ciento.

- Es necesario, además, modificar el referido Artículo 63, con el fin de eliminar el tratamiento preferente allí establecido a favor del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Según

el texto vigente, dicho Banco está sujeto al requerimiento de encaje mínimo legal solamente en lo relativo a las captaciones por cuenta corriente y no a los depósitos a plazo. Esta ventaja no es congruente con un proceso de equiparación de las reglas de juego en el sistema y con la eliminación de discriminaciones y de privilegios que alteran las relaciones competitivas en el mercado.

Es pertinente un comentario adicional sobre la ampliación de la base del encaje mínimo legal. Ésta se ha fundamentado en las reformas legales de noviembre de 1995 (Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, n.° 7558, del 27 de noviembre de 1995). Se inició con la sujeción a este requisito de entidades anteriormente exentas, como el Banco Popular –con la excepción arriba citada–, las mutuales de ahorro y préstamo y las cooperativas de ahorro y crédito. En el cuarto trimestre de 1997, el Banco Central adoptó un acuerdo para someter a encaje las operaciones de manejo de carteras a la vista en los puestos de bolsa, así como las comisiones de confianza y otras figuras similares, bajo la provisión legal del Artículo 65 de la Ley n.° 7558.[2] Hacia fines de diciembre de ese mismo año se presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional, por parte de algunas entidades afectadas, el cual está en trámite pero no suspendió el acto.

La ampliación de la base del encaje se justifica como una forma de reducir la discriminación y avanzar en el proceso de nivelar las reglas de juego aplicables en el sistema financiero ("level playing field"). Se ha criticado la medida por implicar, *ceteris páribus*, un aumento en la carga tributaria, entendido el encaje mínimo legal como una forma de recaudación de un impuesto (generalmente sin propósitos fiscales) sobre la intermediación financiera. Hay, entonces, argumentos a favor y en contra de la am-

2. Según el Artículo 65 de la Ley Orgánica del Banco Central, segundo párrafo, "... La Junta Directiva [del Banco Central] podrá someter a encaje las operaciones de captación de recursos financieros del público, en forma habitual, realizadas mediante fideicomisos o contratos de administración cuando, por su magnitud y sus características, considere que son similares a las operaciones pasivas de los bancos".

pliación de la base del encaje a instrumentos como los indicados y no es el propósito de este trabajo dilucidar ese aspecto. El tema central para ello es el grado en que tales instrumentos sean sustitutos de los depósitos bancarios. Definido ese aspecto, las consideraciones sobre el impacto en la carga tributaria deberían verse en relación con la tendencia del encaje promedio. Ésta ha sido decreciente desde 1995, aunque calculada sobre todos los pasivos hoy día sujetos a encaje, se revirtió en el segundo semestre de 1997, a raíz de la ya citada ampliación de la base.

El déficit cuasi fiscal del Banco Central: fuente de inflexibilidad para la política monetaria

Cualquier agenda de modernización y mejoramiento de la política monetaria, estará incompleta si no se considera el problema de las elevadas pérdidas del Banco Central, conocidas en la literatura económica como "déficit cuasi fiscal". No es éste el lugar para regresar a los detalles de esta situación. Hay amplia e ilustrativa literatura sobre el caso de Costa Rica, en Lizano (1987), Delgado y Vargas (1990), Loría (1987) y Rodríguez (1987). Los aspectos teóricos y la experiencia de otros países latinoamericanos, están en Giorgio y Rivera (1990), Onandi y Viana (1987), Piekarz (1987), Robinson y Stella (1988) y Teijeiro (1989).

Luego de la renegociación de la deuda externa en 1989-90, el Banco Central de Costa Rica pudo reducir su déficit desde porcentajes alrededor de 3,5 por ciento a 1,5 por ciento del producto interno bruto. Esto se logró tanto por la disminución del saldo y, consecuentemente, de la carga de intereses de su propia deuda –para entonces era una proporción considerable del total– como por haberse dejado al Banco el beneficio financiero de la renegociación de la deuda del resto del sector público.[3] Sin embargo, en la práctica no ha habido ninguna otra acción para dis-

3. En efecto, la ley por medio de la cual se aprobó la renegociación de la deuda con la banca comercial internacional, facultó al Banco Central para actuar como intermediario ante los acreedores y estableció pasivos por el valor nominal de las obligaciones por parte de los otros deudores del sector público costarricense con el Banco Central.

minuir o, al menos, mantener dicho déficit en las cifras absolutas de entonces. Más aún, los beneficios para la política monetaria se han reducido por la morosidad en la atención de la deuda reestructurada del Gobierno. De ese modo, el Banco debe afrontar el servicio de esta parte de la deuda externa, sin una contrapartida de ingreso del deudor original.

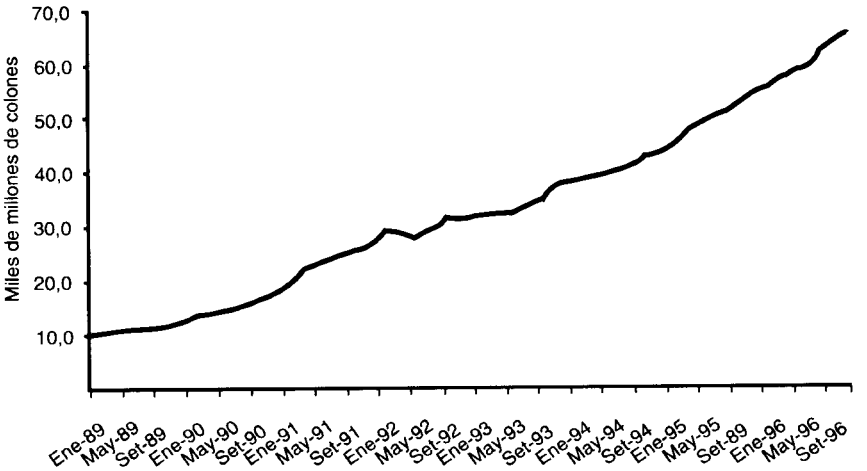
En efecto, a principios de 1989 el crédito del Banco Central al Gobierno por la reestructuración de la deuda externa, registrado en las estadísticas monetarias, equivalía a cerca de US$ 130 millones, mientras a noviembre de 1996 su saldo era alrededor de US$ 300 millones.[4] Esto implica un crecimiento promedio anual superior al 11 por ciento en dólares, lo cual sugiere que el Gobierno nunca ha hecho ningún pago al Banco Central por servicio de esta deuda. La tendencia reflejada por las estadísticas en moneda nacional, suministradas por el Banco Central, aparece en el Gráfico 1, donde se muestra la tendencia creciente de estas obligaciones.

El efecto de este déficit sobre la política monetaria es desestabilizador. El Banco Central tiene erogaciones por intereses sobre sus pasivos en moneda nacional y en moneda extranjera, muy superiores a los ingresos por intereses sobre los activos internos (crédito al Gobierno y a los bancos comerciales, principalmente) y sobre las reservas monetarias internacionales. Esta diferencia es inclusive muy superior a los ingresos por el señoreaje, entendidos como los obtenidos por la colocación a intereses de la base monetaria (la cual no tiene costo financiero).

Consecuentemente, en ausencia de políticas activas de esterilización por parte del Banco Central, sus pérdidas tienen un impacto económico igual al originado por el financiamiento de un déficit fiscal con emisión monetaria. Esto introduce un grado importante de inflexibilidad a la política monetaria. Le obliga cada

4. Estas no son cifras contables, sino cálculos con base en el dato en colones del Banco Central y el tipo de cambio de venta de dólares a final de cada mes. Además, se realizan hasta noviembre de 1996 porque, a partir de diciembre de 1996, la estadísticas registran una reducción por la documentación de las pérdidas del Banco Central, aprobada por Artículo 175 de la Ley Orgánica del Banco Central n.° 7558, la cual, sin embargo, a fines de 1997 no se había formalizado.

Gráfico 1
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA-CRÉDITO AL GOBIERNO POR REESTRUCTURACIÓN



año a iniciar con la carga de contrarrestar una expansión monetaria prácticamente automática, originada en forma inercial en sus propias finanzas. Con ello, su libertad de acción para contrarrestar los fenómenos expansionistas usuales en la economía –como déficit fiscales excesivos e ingresos netos de capital– prácticamente desaparece.

Hasta ahora el Banco Central ha utilizado una combinación de financiamiento del déficit e inflación. Al llegar a este punto y dado lo atípico de su situación y la magnitud del problema, es comprensible su incapacidad de prescindir de altos requerimientos de encaje legal. Además de ese instrumento sin costo financiero, el Banco debe utilizar en forma activa las operaciones de mercado abierto con sus propios pasivos, los bonos de estabilización monetaria. Al ser una obligación sin respaldo en el activo, por cuanto cubre parte de las pérdidas,[5] no hay posibilidad de redimirla totalmen-

5. Los pagos por intereses sobre los pasivos del Banco Central para absorber recursos de la economía, se registran en la llamada "cuenta de estabilización monetaria" (establecida en el Artículo 11 de la Ley Orgánica del Banco Central, n.° 7558), la cual permite balancear contablemente los mayores pasivos con un activo no rentable, en vez de reflejarse en el estado de resultados. Esto último habría drenado totalmente el capital contable del Banco desde hace mucho tiempo.

te en ningún momento en el futuro, excepto sustituirla por nuevos bonos para compensar el principal más los intereses y para contrarrestar alguna parte de las nuevas pérdidas (en su componente no ligado con la deuda interna del Banco Central). De ese modo, en ausencia de otras acciones externas al Banco, su propia deuda interna debe tener una tendencia a crecer en términos reales, con lo cual se "retroalimenta" el problema de las pérdidas.

Por último, hay en general una parte de las pérdidas que no puede financiar el Banco Central con recursos del pasivo y, en consecuencia, lo hace mediante inflación. Esto es mucho más claro cuando hay fenómenos externos ("shocks"), cuyas implicaciones para la estabilidad monetaria demandarían normalmente una política monetaria restrictiva. Tal es el caso de los ingresos masivos de divisas por flujos de capital de corto plazo o por mejoramiento transitorio de los precios del café. En la historia reciente, más tarde o más temprano esta situación se ha reflejado en presiones inflacionarias.

En efecto, los ingresos masivos de fondos provocan un aumento en las reservas monetarias internacionales, el cual se traduce en expansión monetaria. A ello se une la inflexibilidad de la política monetaria y su corolario, la incapacidad del Banco Central para esterilizar buena parte de esos flujos. En las primeras etapas el Banco se debe conformar con aceptar un aumento en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, con lo cual contrarresta la expansión monetaria. Pero la insostenibilidad de un alto déficit de la cuenta corriente, el riesgo o la observación de pérdida de reservas y el impacto visible o reprimido en la inflación, conduce a la adopción de programas de ajuste –a veces muy severos– en donde la política fiscal coadyuva para disminuir el "recalentamiento" de la economía. Estos ciclos, por diversas razones, han coincidido con los electorales en los últimos tres quinquenios y se ha conocido como "ciclos políticos".

El retorno a la flexibilidad de la política monetaria es un elemento indispensable para contar con instrumentos suficientes, a fin

de evitar la recurrencia futura de los ciclos mencionados. El Artículo 175 de la Ley Orgánica del Banco Central, según las reformas de noviembre de 1995, buscó enviar las primeras señales claras sobre la necesidad de la acción fiscal para ayudar a hacer frente a las pérdidas del Banco. Sin embargo, el efecto positivo sobre la política monetaria se verá con una gradualidad muy amplia, pues el pago en efectivo de los intereses de estos títulos se haría en forma incremental, a razón de 5 por ciento por año, con lo cual tomaría veinte años para cubrir la totalidad de los intereses. Mientras tanto, el remanente se satisface con nuevos bonos, libremente negociables pero con plazos de quince años, lo cual reduce su atractivo para utilizarlos en operaciones típicas de mercado abierto con propósitos monetarios.

Estas acciones aún no se han puesto en práctica porque las condiciones originales de tasas de interés resultaban en una compensación al Banco Central superior a sus pérdidas. Por ese motivo, en la Ley Reguladora del Mercado de Valores recién promulgada el 28 de enero de 1998, se flexibilizan las disposiciones previas y se otorga un plazo de dos meses a partir de la vigencia para negociar las condiciones de esta documentación, entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central.

La norma legal en cuestión podría lograr, en principio, el objetivo de dar mayor flexibilidad a la política monetaria. Las condiciones de los títulos se dejan para ser convenidas entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, con lo cual es necesario evitar el riesgo de prevalencia del interés fiscal sobre el monetario, por ser este último el objetivo primario de la norma. De allí que, para contar con aquella flexibilidad, es importante asegurarse de que el Banco Central tendrá ingresos en efectivo, ya sea porque así se realice el servicio por parte del Gobierno, o por efectuarlo mediante la entrega de títulos con características que permitan al Banco Central negociarlos como operaciones típicas de mercado abierto a lo largo del tiempo, de conformidad con los requerimientos de la política monetaria.

Complementariedad de la política monetaria con la política fiscal

En el comentario introductorio de esta sección, se destacó la importancia de la política fiscal en el esfuerzo de estabilización financiera. Esto es así en condiciones normales y, con mucha mayor razón, cuando el banco central tiene un balance de situación atípico, en virtud del alto peso de sus pérdidas. El reconocimiento de esta importante conexión está documentado en forma amplia en la bibliografía sobre estabilización y ajuste de corto plazo, por la influencia de los desequilibrios fiscales en la inflación, en la inversión y en el crecimiento económico.[6]

Los temas relacionados con la política fiscal, desde la óptica de la estabilización de corto plazo, son de la mayor importancia y tienen un tratamiento profuso en la literatura económica. No son, sin embargo, parte del objeto de este capítulo. El propósito de la referencia al tema es más bien el de reiterar que la mejor política monetaria no será suficiente sin el concurso de una sana y prudente política fiscal. Se pueden idear algunos atenuantes, como aumentar la independencia del Banco Central –a lo cual se hará referencia adelante– pero no es posible pretender una economía con estabilización de precios y de tipo de cambio a costas solamente de la política monetaria.

Hay diversos episodios en la historia económica de Costa Rica donde la carencia de un esfuerzo conjunto entre las políticas fiscal y monetaria ha tenido consecuencias desestabilizadoras. El más notorio fue, posiblemente, el que condujo a la crisis financiera de 1980-82, donde la política fiscal, junto con el impacto de

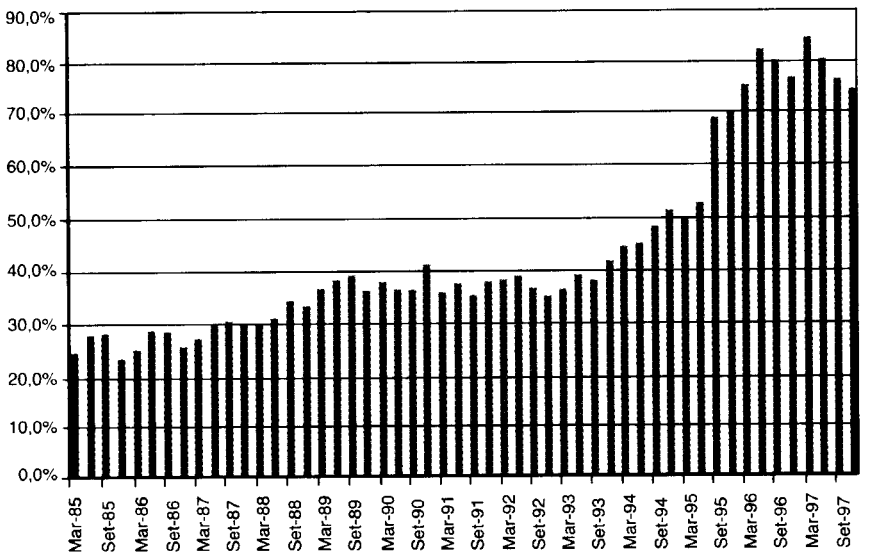
6. Inclusive Harberger (1995, p. 4) sostiene que "... the historical record shows that serious inflations have resulted basically from the "bankruptcy" of governments, i.e., unable (or unwilling) to meet their expenditures from any more appropriate source, governments have turned to the printing presses, thus creating inflation". Otras referencias incluyen a Taylor (1995), Edwards (1995), Dornbusch (1990) y el tratamiento amplio para el caso de Costa Rica incluido en González y Camacho (1990), con aportes valiosos de Harberger, Sergio de la Cuadra, Fernando Naranjo y Guillermo Zúñiga, Rodrigo Bolaños y Thelmo Vargas.

acontecimientos externos y una débil gestión monetaria, llevaron al país a una inestabilidad sin precedentes, como se menciona en Delgado (1997). A partir de allí, los problemas fiscales y sus consecuencias sobre la estabilidad han sido sucesivos y recurrentes, ante una política monetaria debilitada por las pérdidas del Banco Central. Con frecuencia, como fue evidente en 1991 y en 1995, las acciones fiscales son insuficientes o están sujetas a retrasos considerables por el proceso político involucrado. En tales circunstancias, la acción de la política monetaria debe ser más fuerte, para compensar temporalmente la ausencia de apoyo fiscal, con lo cual se corre el riesgo de sobredimensionar el ajuste.

En última instancia, la política fiscal ha tenido implicaciones nocivas sobre el sistema financiero, por la volatilidad de las tasas de interés a la cual ha dado lugar en los últimos quince años, y sobre el sector privado por el "estrujamiento" ("crowding out") provocado. En la medición de estos fenómenos, es preciso considerar tanto el resultado financiero del Gobierno propiamente dicho como el resultado cuasi fiscal del Banco Central, mencionado en la sección anterior. En conjunto, ambos han representado un porcentaje creciente del producto interno bruto y de la liquidez total del sistema bancario y conforman hoy día el problema de la deuda interna, cuyo buen manejo es importante para las políticas de estabilización. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, la consecuencia de estos resultados, en términos de la tendencia creciente del endeudamiento del Gobierno y del Banco Central, refuerza la afirmación anterior.

La complementación de ambas políticas, monetaria y fiscal, requiere, en lo tocante a la última, de importantes reformas estructurales del sector público, para reducir la inflexibilidad del gasto, particularmente del Gobierno Central. Sin embargo, las medidas económicas serán insuficientes. La disciplina de los políticos y el logro de consensos entre los grupos políticos mayoritarios, son necesarios para darle a la estabilización económica una prioridad mayor de la que hasta ahora ha tenido en esos círculos. Una reforma integral del Estado es requisito esencial, porque junto con el problema de la estabilidad, está también el del crecimiento económico. Para ello, la calidad del gasto dirigida

Gráfico 2
DEUDA BONIFICADA / LIQUIDEZ TOTAL
(1985-1997, datos trimestrales)



hacia suplir mayores y mejores servicios públicos (incluida la infraestructura), va de la mano con el tamaño del déficit fiscal. En última instancia, mantener bajo este déficit es insostenible en el mediano y largo plazo si no hay crecimiento económico.[7]

La independencia del Banco Central

El tema de la independencia de la banca central ha sido tradicionalmente parte integral de la discusión sobre estabilidad y política monetaria. Desde los paradigmas de intervencionismo en Latinoamérica hasta la independencia prácticamente absoluta del poder político en la banca central de Alemania, este asunto se ha relacionado con la presencia o ausencia de estabilidad financiera.

7. Así lo manifestó Francisco de Paula Gutiérrez, Ministro de Hacienda, en charla sobre la agenda de la política fiscal, impartida en el seminario mensual de Consejeros Económicos y Financieros (CEFSA), en San José, Costa Rica, en mayo de 1998.

En los últimos años, en buena medida como parte de las políticas inducidas por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, diversos países latinoamericanos han avanzado en las reformas legales para dotar a sus respectivos bancos centrales de mayor autonomía del poder político. Estos esfuerzos están bien documentados en los casos de Nueva Zelandia y de Chile, entre otros, así como en los esfuerzos en tal dirección en los países de la Comunidad Europea bajo el tratado de Maastricht, según lo estudian Corvo (1997), Rosende 1997, Walsh (1995a, 1995b) y Cukierman y Webb (1995). Junto con ello, naturalmente surge el tema de la redefinición (eventualmente necesaria) de los objetivos de la banca central.

La insistencia conceptual de los últimos años para reconocer el logro de la estabilidad de la moneda como el objetivo primario y, si se quiere, único del banco central, ha dado frutos en algunas legislaciones. En varios países centroamericanos se ha avanzado en tal dirección, mediante reformas a la integración de los consejos directivos y prohibición de financiar al Gobierno. En Costa Rica, la reforma integral de la Ley Orgánica del Banco Central, n.° 7558 del 27 de noviembre de 1995, dio algunos pasos en tal dirección, aunque todavía sin llegar a la independencia del modelo chileno. Los directores del Banco se designan ahora por noventa meses, en vez de los períodos de cuatro años previos, excepto el Presidente –designado por el Consejo de Gobierno por el término del período constitucional del Presidente de la República– y el Ministro de Hacienda. Además, los nombramientos son escalonados cada dieciocho meses, para dar continuidad en la gestión de la Junta, y se requiere la ratificación de la Asamblea Legislativa

El concepto de independencia del Banco Central, si bien se relaciona principalmente con los dos aspectos mencionados –la prohibición para financiar al sector público y el nombramiento de su consejo directivo– tiene implicaciones adicionales. Como se ha indicado en la sección sobre las pérdidas del Banco Central, hay peligros derivados de la capacidad de los bancos centrales para realizar operaciones cuasifiscales. En el pasado, el Banco Central de Costa Rica tuvo la posibilidad casi ilimitada de endeudarse en el exterior sin requerir aprobación legislativa, independiente

de los propósitos de la deuda. Además, pudo establecer subsidios cambiarios y de tasas de interés. Estas opciones se han cerrado con la Ley 7558.

Pero una fuente adicional, aún abierta, de posibles operaciones cuasifiscales en la banca central en Costa Rica, se relaciona con la función de prestamista de última instancia y con los riesgos involucrados cuando hay fracasos de entidades financieras. El caso del Banco Anglo Costarricense es quizá la principal ilustración de estos peligros. La ortodoxia ha aceptado tradicionalmente aquella función porque los bancos centrales son fuentes últimas de liquidez en el sistema financiero. Con ello, se ha privilegiado la importancia de acudir al rescate de un banco con ***problemas temporales de liquidez***, para evitar los riesgos mayores de un contagio y la consiguiente crisis sistémica. Sin embargo, con frecuencia esto conduce al salvamento de entidades ***insolventes***, lo cual a lo sumo tendría connotación fiscal, pero no monetaria. Tal fue el caso en Argentina, como lo ilustra Giorgio (1990).

Para reducir los riesgos de esta función ortodoxa de la banca central, sería posible recurrir al menos a dos mecanismos: los mercados de préstamos interbancarios y los esquemas de seguro de depósito. Ya en Costa Rica, con la legislación aprobada en noviembre de 1995, es difícil el acceso a la ventanilla del Banco Central, cuyo costo es, además, muy elevado. La nueva normativa abrió la posibilidad del redescuento a los bancos privados y a las demás entidades supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras, pero el mercado parece castigar severamente a los intermediarios con necesidad de acudir a esta fuente. En tales circunstancias y en consideración a lo expuesto en el párrafo anterior, es conveniente avanzar en el perfeccionamiento del mercado de préstamos interbancarios, como primera fuente de liquidez temporal de los intermediarios. Un sistema de seguro de depósitos,[8] por otra parte, ayudaría a mejorar la confianza en el sistema privado, a evitar la necesidad de recurrir al Banco Central para rescatar a bancos pequeños con problemas

8. Este tema es controversial en la literatura. Más adelante se incluyen algunos comentarios al respecto.

de solvencia y a avanzar hacia una reducción de la discriminación (como se hablará adelante, en relación con la nivelación de las reglas de juego en el sistema financiero).

Algunas de las discusiones hoy día se relacionan con la independencia absoluta del poder político y su complemento indispensable: la obligación de dar cuentas a la sociedad sobre el éxito de la gestión, bajo la responsabilidad fundamental de mantener la estabilidad de la moneda. El esquema de un contrato de los gestores del banco central con la sociedad, al estilo del establecido en Nueva Zelandia, donde el incumplimiento de las objetivos conduce a remoción, es una opción interesante. La separación absoluta del poder político, lo cual implicaría eliminar la participación de ministros de Estado y de un presidente designado por el Consejo de Gobierno, sería una condición necesaria pero no suficiente para el funcionamiento de tal esquema. Se requiere, además, discutir sobre el grado de madurez política requerido para designar con criterios eminentemente técnicos a quienes tengan la responsabilidad de manejar el banco central. Su poder para apoyar o para obstruir el logro de metas de gobierno sería muy alto y podría utilizarse con propósitos de "politiquería" insana.

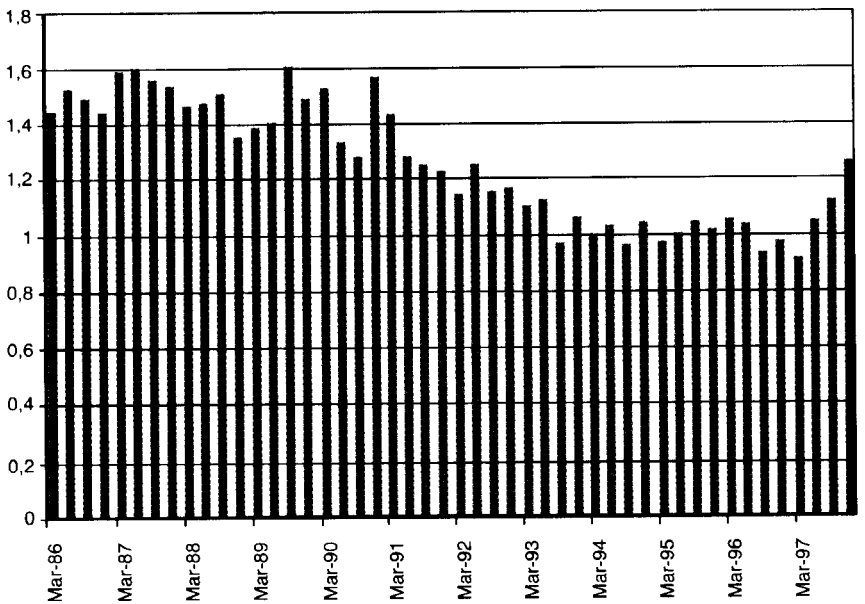
Los problemas estadísticos y volatilidad de los agregados: hacia una mejora en las definiciones

Desde hace varios años, se ha producido un cambio gradual en la estructura de los agregados monetarios, según lo reflejan las estadísticas oficiales. En buena parte de la década de los ochentas (con posterioridad a la fuerte crisis financiera de 1980-82), el multiplicador bancario[9] se ubicó en un rango entre 1,4 y 1,6. A partir principalmente de 1991, esa relación comenzó un proceso

9. Conforme con las estadísticas oficiales del Banco Central de Costa Rica, el multiplicador bancario es el resultado de dividir el medio circulante entre la base monetaria. Como tal, refleja el poder de creación de capacidad de pago por parte del Banco Central, al modificar la base monetaria o dinero de alta potencia. Éste es el agregado monetario sobre el cual el Banco Central tiene mayor posibilidad de control.

de descenso fuerte, hasta situarse en alrededor de 1,0 desde mediados de 1993, con observaciones cercanas a 0,8 a fines de 1996 y principios de 1997 *(Véase el Gráfico 3)*. La composición de los agregados monetarios entre fondos más líquidos y menos líquidos (medio circulante versus cuasidinero), también ha tenido cambios importantes, pero no serán objeto de los comentarios siguientes porque el énfasis de esta sección está en problemas metodológicos, más que en cambios estructurales.

Gráfico 3
COSTA RICA: MULTIPLICADOR BANCARIO
(1986-1997, datos trimestrales)



La doble distorsión provocada por ciertos instrumentos de política monetaria y por su aplicación no generalizada, ha influido en la creación de figuras financieras con el propósito de obviar la represión de las políticas del Banco Central. Si bien el uso de instrumentos de control directo –como la fijación de tasas de interés, el establecimiento de topes de cartera y similares– desapareció gradualmente desde mediados de la década anterior, se man-

tuvieron o aparecieron otras fuentes de distorsión. La más importante ha sido, quizá, los altos niveles de encajes para ciertas categorías de depósitos y la amplitud en la dispersión de las tasas de encaje. Otros aspectos, como los impuestos sobre los intereses, la estructura tributaria en general y los mecanismos de supervisión del sistema bancario, complementaron los estímulos para tratar de evadir el "mercado formal" y fomentar las operaciones paralelas y fuera de balance.

La aparición de los diversos tipos de operaciones de administración bursátil en los puestos de bolsa fueron las primeras reacciones importantes, que implicaron sacar de la banca una parte considerable del manejo de la liquidez. Las comisiones de confianza y el funcionamiento de ciertos fideicomisos, como operaciones fuera de balance en los bancos, complementaron ese panorama. Los casos típicos de administración de la liquidez fuera de las estadísticas oficiales de los agregados monetarios, han sido las cuentas especiales de manejo de efectivo por parte de algunos bancos privados. En bancos públicos funcionaron figuras similares que implicaban una subvaluación del saldo de las cuentas corrientes, la categoría de depósitos anteriormente afecta a los porcentajes más altos de encaje. El aumento de las operaciones de la banca paralela, usualmente conocida como "Off-shore", también es parte de estas tendencias.

Las consecuencias de estos acontecimientos sobre las estadísticas monetarias se reflejaron en una pérdida de importancia gradual del medio circulante, como agregado monetario básico y representativo de la liquidez inmediata en la economía. Por ese motivo, el multiplicador bancario disminuyó hasta hacer desaparecer los efectos multiplicadores usuales en el análisis monetario, lo cual ocurre cuando su nivel es cercano o inclusive inferior a uno. Esto condujo a una pérdida de información para el análisis monetario. Pero, además, la definición de base monetaria resulta incompleta cuando sólo se consideran los conceptos tradicionales de depósitos de los bancos en el Banco Central y de emisión monetaria, y se dejan por fuera otros pasivos a la vista del Banco Central con los bancos, como los originados en los siste-

mas de inversiones de corto plazo. El Banco Central tiene una definición alternativa para corregir esta situación, con la cual debería sustituirse la serie histórica existente.

Con las decisiones del Banco Central para llegar a un porcentaje de encaje mínimo legal uniforme del 15 por ciento en marzo de 1998, se reducen los incentivos para realizar operaciones fuera de balance. La generalización de los encajes legales para ampliar la base sobre la cual se aplican, provoca también cambios en la estructura del balance de los bancos. Estos fenómenos han influido en el fuerte crecimiento experimentado por los agregados monetarios convencionales en el segundo semestre de 1997. En realidad, las estadísticas monetarias se alteraron en forma gradual a lo largo de esta década, al dejar de mostrar el verdadero crecimiento de los agregados. El proceso se ha revertido en 1997, cuando muy rápidamente se han deshecho las distorsiones acumuladas paulatinamente en varios años. En razón de ello, el análisis de la política monetaria en los últimos años y, en particular, desde 1997, tiene limitaciones para utilizar agregados monetarios convencionales. La pérdida de información relevante para ese análisis obliga, entonces, a limitarse a la observación del comportamiento de la base monetaria y del crédito al sector privado.

Las tendencias de la oferta monetaria y de la liquidez total en 1997, al sufrir un cambio abrupto, se han convertido en una guía inadecuada para analizar el grado de expansionismo de la política monetaria. El dilema de la política monetaria en 1998 reside en la dificultardificultad de obtener, a partir de las cifras, conclusiones sólidas sobre la conveniencia de moderar el crecimiento de los medios de pago. Por ese motivo, es importante mejorar las definiciones de los agregados monetarios y, además, elaborar series ajustadas para corregir las distorsiones indicadas en esta sección. Esa tarea, por su propia naturaleza y por el tipo de información requerida, sólo puede hacerse en el propio Banco Central.

3. LOS PRINCIPALES TÓPICOS DE LA POLÍTICA CAMBIARIA

¿Está agotado el sistema de minidevaluaciones?

Después de la severa crisis financiera y del desorden cambiario de 1980-82, resultó clara la imposibilidad de mantener un tipo de cambio fijo, bajo condiciones de una relativa indisciplina fiscal y de un alto déficit cuasifiscal de la banca central. Por ello, hacia fines de 1984 se puso en práctica un sistema de minidevaluaciones, cuya vigencia se ha mantenido hasta la fecha, con dos interrupciones en 1988 y en 1992.

El sistema de deslizamiento aplicado ha tenido pequeñas variaciones, como aumentar la periodicidad de los ajustes, inicialmente quincenales o mensuales, para realizarlos diariamente en los años recientes. En términos generales, el Banco Central ha definido como norte fundamental mantener un esquema de tipo de cambio neutral, con el objetivo de no efectuar sobreajustes que impliquen subsidios a los exportadores e impuestos a los importadores, o viceversa. Para ello, el Banco se ha guiado por diversos indicadores, desde el concepto simple de paridad del poder adquisitivo bilateral con el dólar de los Estados Unidos de América, hasta cálculos más sofisticados de un tipo de cambio real multilateral.[10]

Ciertamente, como es de reconocimiento muy generalizado, el sistema ha provisto un marco de mayor certidumbre para las personas y las empresas, pues les ha permitido tomar decisiones hacia el futuro, con base en un cálculo económico de una razonable aproximación. Solamente en dos circunstancias, a principios de 1988 y en el primer semestre de 1992, el Banco Central se

10. La metodología consiste en obtener un tipo de cambio real ponderado por la relación comercial con los países considerados, los cuales son socios comerciales de Costa Rica, en una proporción conjunta superior al 80 por ciento del intercambio de este país.

apartó de los ajustes graduales con pautas más o menos conocidas, y estas experiencias no gozaron de aceptación.[11]

No obstante lo anterior, ha surgido en algunos medios relacionados con estos temas la duda sobre la utilidad actual del sistema de minidevaluaciones y la posibilidad de que se hayan agotado sus beneficios. En lo fundamental, se reconocen los problemas de cierta inercia inflacionaria, provocada por la anticipación con la cual los agentes económicos incorporan la devaluación esperada. Esto es, según el argumento, una causa importante de la dificultad de reducir la inflación en países donde ésta es moderada, como es el caso de Costa Rica. Hay además algunos otros problemas reconocidos en la literatura, los cuales se recogen en Loría (1997) y Segura (1996), con citas abundantes de escritos sobre estos temas.

La modificación del sistema cambiario

Los problemas señalados en la sección anterior llevan, necesariamente, a la búsqueda de esquemas alternativos para la determinación del tipo de cambio. Sobre estos aspectos, también se hace referencia abundante a la literatura disponible en Segura (1996) y Lizano (1997). En términos generales, se busca dar mayor participación al mercado en el establecimiento del tipo de cambio, como sería el caso bajo alguna modalidad de bandas. Naturalmente, la discusión de este tema pasa también por el análisis de las virtudes de un tipo de cambio fijo, así como por otras opciones como las cajas de conversión, la dolarización y la fluctuación libre de la moneda.

11. En enero de 1988 el Banco Central decretó un ajuste del tipo de cambio del 6 por ciento, muy superior al ajuste mensual de 1986 y 1987, cuyo promedio fue de 1,08 por ciento, con una desviación standard de 0,61 por ciento. En marzo de 1992, el Banco decidió dejar fluctuar el tipo de cambio, el cual arrancó con una cotización de ¢137,60 el día primero de ese mes y tuvo su punto más bajo en la primera quincena de junio de ese mismo año, cuando llegó a ¢123,62; a partir de allí volvió a iniciar un proceso de ascenso, sin resultar claro cuándo regresó el Banco a administrar el tipo de cambio por medio de minidevaluaciones.

En el futuro próximo, las autoridades económicas de Costa Rica deberán enfrentarse nuevamente con la discusión sobre la conveniencia de reformar el sistema cambiario. Al hacerlo, será preciso analizar cuidadosamente los esquemas alternativos, sobre todo a la luz de las circunstancias prevalecientes en la economía del país. Bajo esa óptica, algunas opciones podrían quedar relegadas, al menos en el corto plazo.

Este análisis de debe incorporar la sensibilidad del tema cambiario para los agentes económicos en Costa Rica. En razón de ello, una eventual sustitución del régimen cambiario debe llevarse a la práctica en el contexto de una situación considerada como "normal". Esto implica, al menos, la existencia de expectativas positivas y de confianza en el manejo de la política económica, dentro de una tendencia de crecimiento económico con estabilidad financiera.

Además, el análisis debe considerar los reducidos grados de libertad para adoptar algunos esquemas eventualmente deseables. En efecto, aun cuando los economistas reconocen en general las ventajas y virtudes de un sistema de tipos de cambio fijos, algunos elementos desestabilizadores difícilmente permitirían tener acceso a él, como lo ha mencionado Lizano (1997, pp. 8-9). La fragilidad de la situación fiscal, demostrada a lo largo de la historia de los últimos veinticinco años, es quizá uno de los impedimentos principales para los tipos de cambio fijos, pues la incidencia de los altos déficit fiscales sobre la inflación y, en consecuencia, sobre el tipo de cambio, es ampliamente aceptada. Aun cuando en la literatura se argumenta como ventaja de este sistema el forzar a la disciplina fiscal, el éxito en el logro de ese objetivo intermedio se ve con escepticismo.

A lo anterior se une el déficit cuasifiscal del Banco Central y la situación atípica de sus estados financieros. Esto no sólo dificulta el control de la inflación; también limita la viabilidad en el corto plazo de esquemas como cajas de conversión o dolarización. Aparte de dicho déficit, el Banco Central tiene otras debilidades, como el endeudamiento en moneda extranjera, tanto por la deuda externa mostrada por las estadísticas, como por las sumas

cuantiosas originadas en los depósitos a plazo en moneda extranjera, en épocas anteriores sujetos a encaje del 100 por ciento.

4. LA REFORMA FINANCIERA HACIA EL CAMBIO DE SIGLO

Los objetivos de la reforma financiera y los avances logrados

El trabajo pionero de Eduardo Lizano en materia de reforma financiera en Costa Rica, no se ha limitado a la puesta en práctica de las primeras reformas, durante su período de casi seis años al frente del Banco Central, entre 1984 y 1990. Ha documentado también, de manera profusa, tanto la agenda inicial como los avances y las posteriores actualizaciones de esa agenda. Las cuatro obras suyas citadas en la bibliografía son rico material sobre el pasado, el presente y el futuro de la reforma financiera en Costa Rica. Ello se complementa con el impulso inspirador de Claudio González Vega, tanto desde sus escritos (1986, 1990, 1992, 1993 y 1994), como desde la cátedra en Ohio State University.

Lizano (1993) hace un recuento amplio del camino recorrido en la reforma financiera en Costa Rica. Las acciones legales y administrativas han dado mayor libertad a los bancos comerciales para actuar en las áreas de su competencia y responsabilidad, han reforzado la supervisión y, en consecuencia, la seguridad del sistema y han modificado de manera radical el énfasis de los instrumentos del Banco Central, desde los controles de tipo directo hacia las medidas indirectas como las operaciones de mercado abierto. Se ha aumentado la competencia, visible por la proliferación de diversos tipos de entidades y de instrumentos financieros.

En los últimos años, los avances han sido diversos, varios de ellos relacionados con la nueva Ley Orgánica del Banco Central. Un rápido recuento incluye:

- La ruptura del monopolio de los depósitos a favor de los bancos estatales, vigente en forma plena a partir del 27 de setiembre de 1996.

- El refuerzo sustancial de los poderes legales para la supervisión del sistema bancario.
- La progresiva disminución y uniformación de los encajes legales.
- La decisión de venta, total o parcial, de bancos y otras empresas financieras estatales, anunciado por el Gobierno en diciembre de 1996: el Banco de Costa Rica, el Banco Internacional de Costa Rica y parte del Instituto Nacional de Seguros.
- El cierre del Banco Anglo Costarricense en setiembre de 1994 y el mensaje claro de que los bancos estatales no son permanentes, si conducen sus negocios en forma indebida.
- El establecimiento por parte del Gobierno, en octubre de 1995, de metas para el mejoramiento de la banca estatal, por primera vez en su historia.
- La realización de un proceso de reestructuración, durante doce meses entre mayo de 1996 y abril de 1997, de los Bancos de Costa Rica y Nacional de Costa Rica, con el apoyo de grupos bancarios holandeses.
- La liberación de las tasas de interés para depósitos en moneda extranjera en 1996, las cuales se mantenían como las únicas todavía determinadas por el Banco Central.
- La eliminación total de discriminaciones en cuanto a los plazos a los cuales pueden captar fondos los bancos, estatales y privados.
- El mejoramiento en los mecanismos de compensación de pagos, a través de un sistema integrado de movimientos electrónicos de fondos. Junto con ello, ya se han iniciado proyectos piloto para introducir esquemas de pagos automatizados, como los monederos electrónicos.
- La aprobación gradual, a partir de fines de 1995 y durante 1996 y 1997, de la nueva normativa prudencial al amparo de las reformas de la Ley Orgánica del Banco Central, de noviembre de 1995.

- La decisión de avanzar hacia un aumento gradual del capital mínimo de los bancos y de los demás intermediarios financieros, para llegar a principios de 1999 a una suma cercana al equivalente a cinco millones de dólares. Esto, a su vez, ha ayudado a impulsar un proceso de fusiones y adquisiciones, para fortalecer patrimonialmente a los bancos.

- El establecimiento de un sistema de subastas de títulos del Gobierno y del Banco Central, para reducir las distorsiones en el mercado provocadas por la fuerte participación de ambos.

- La aprobación en diciembre de 1997 de una nueva ley reguladora del mercado de valores, con importantes mejoras para el ordenamiento del sector.

De igual modo, desde inicios de la década, Lizano (1993 –p. 172 y siguientes–, 1995) reconoce el largo camino todavía por delante y la necesidad de continuar con el trabajo arduo y complejo de la reforma financiera. No obstante los avances logrados, tanto los reseñados por Lizano (1993, pp. 164-169) como los posteriores arriba referidos, ciertamente hay señales sobre la necesidad de avanzar con mayor rapidez en las áreas aún pendientes. Las distorsiones acumuladas en el sistema financiero, a lo largo de los años, fueron considerables y se han disminuido en forma gradual. Pero, además, el paso ha sido lento, cuando se analiza desde la óptica de los objetivos fundamentales perseguidos con la reforma financiera.

Un recuento de los principales problemas persistentes ilustra lo expuesto. Todavía los márgenes de intermediación son altos. El sistema financiero costarricense es complejo y persisten discriminaciones para los diferentes actores. Así, se ha insistido en la nivelación de las reglas de juego, como un requisito importante para hacer el sistema más eficiente y competitivo. Hay indefinición sobre el concepto de banca de desarrollo y necesidad de redefinir el papel de la banca estatal en el sistema bancario. El acceso a recursos suficientes de largo plazo para el financiamiento de la inversión es reducido. El funcionamiento del sistema fi-

nanciero se ve como una de las debilidades importantes del país dentro del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.[12] Así, la agenda continúa abierta en varios aspectos relevantes, los cuales son el objeto de las secciones siguientes.

La reducción de las diferencias entre intermediarios ("level playing field")

La tarea de eliminar las diferencias y las discriminaciones entre los distintos tipos de entidades financieras ha sido ardua. Con todo, aún falta mucho por hacer. Después de tres lustros de reforma financiera, parece factible avanzar más rápidamente en los cambios requeridos, una vez dado el golpe de timón al eliminarse el monopolio de los depósitos y anunciarse la venta de bancos del Estado. La importancia y el peso de éstos no puede minimizarse. No obstante el persistente crecimiento en la cuota de mercado de los bancos privados, los estatales han sido dominantes y su ineficiencia ha dejado marcas en especial en el alto margen de intermediación.

Estas consideraciones conducen a reconocer la importancia de mejorar la banca estatal, para apreciar de mejor forma los logros de la reforma financiera, sobre lo cual se profundizará en la sección "La redefinición del papel de la banca estatal", adelante. En buena medida, el papel protagonista de la banca estatal es más que histórico. Se aprecia claramente en la lentitud con la cual los bancos privados han ganado participación en el mercado de captación de depósitos, a diferencia de los créditos y de los demás servicios financieros, como el de las operaciones extranjeras. Hay una razón básica para esto: los bancos estatales cuentan con la garantía absoluta de sus depósitos. El fracaso del Banco Anglo Costarricense lo demostró. El público en general tiene más confianza en la seguridad de sus depósitos en la banca estatal y

12. Este índice de competitividad global es calculado para Centroamérica por la iniciativa conjunta del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), el Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

solamente está dispuesto a correr el riesgo mayor en la banca privada cuando la diferencia de rendimientos es considerable, como ha ocurrido en 1997. Este privilegio de la banca estatal, se ha hecho extensivo al Banco Popular y de Desarrollo Comunal y a las mutuales de ahorro y préstamo, miembros del sistema financiero para la vivienda.

La nivelación de las reglas de juego implica, necesariamente, avanzar en este tema álgido en sus connotaciones políticas. La forma de abordarlo parece ser en principio el establecimiento de un seguro de depósitos, tema sobre el cual hay gran controversia hoy día en la literatura principalmente anglosajona.[13] Es evidente la imposibilidad de que el Estado, como propietario de bancos, repudie las obligaciones de estos. Pero en principio sería razonable limitar su cobertura y hacerla de manera uniforme dentro de un esquema de seguro de depósitos. Con ello se ayudaría a cerrar la brecha artificial establecida por la legislación. Podría argumentarse que, aún así, el Estado se haría cargo de devolver los depósitos en su totalidad ante el fracaso de uno de sus bancos. En todo caso, es ampliamente conocida entre los estudiosos de estos temas, la ausencia de pasividad del Gobierno, por la clara tendencia observada en muchos otros países a evitar la quiebra de bancos grandes (bajo el argumento de "too big to fail") y el reconocimiento de ello por parte de los depositantes, con o sin sistema de seguro de depósitos.

13. El riesgo moral ("moral hazard") es uno de los argumentos esgrimidos principalmente por diversos economistas en los Estados Unidos de América, para llamar la atención sobre los inconvenientes de los sistemas de seguro de depósitos. Su existencia, argumentan, atenta contra la autoregulación del mercado, porque tanto los depositantes como los banqueros se despreocupan en alguna medida del buen funcionamiento del banco (al menos hasta las proporciones cubiertas por el seguro de depósitos), aparte de los diversos subterfugios imaginables para burlar los límites máximos de protección del seguro. La escuela europea tiene menos reservas al respecto y, en general, favorece un mecanismo reconocido como imperfecto pero, a la vez, como una fuente de confianza en el sistema. Estas opiniones se han recogido de conversaciones con el Dr. Aristóbulo de Juan, en visitas recientes a Costa Rica para analizar el avance de la reforma financiera.

Otras fuentes de diferencia persistentes son:

- Las condiciones establecidas a los bancos privados para participar en el negocio de cuentas corrientes, según la reforma del Artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (LOSBN), introducida por Artículo 162 de la Ley Orgánica del Banco Central, n.° 7558 del 27de noviembre de 1995.[14]

- La limitación para el Estado y sus instituciones de realizar sus negocios de depósitos bancarios sólo en los bancos estatales (Artículo 60 reformado de la LOSBN). La nueva Ley Reguladora del Mercado de Valores, de enero de 1998, abrió la posibilidad de negociación con operadores privados en el campo bursátil, lo cual representa un avance en las limitaciones para la administración financiera de las empresas e instituciones del Estado. No obstante, ese avance podría desaparecer, de prosperar una iniciativa legislativa para regresar al estado previo.

- La presencia de un volumen importante de negocios bancarios realizado por medio de entidades paralelas de los grupos bancarios (estatales y privados), con entidades inscritas

14. Esta norma mantiene un privilegio a favor de los bancos estatales, al establecer la obligación de los bancos privados de traspasarles el 17 por ciento de las cuentas corrientes captadas por estos últimos, con un costo igual a la mitad de la tasa básica pasiva. Alternativamente, los bancos privados estarían obligados a abrir al menos cuatro oficinas en zonas rurales y destinar no menos del 10 por ciento de sus captaciones en cuentas corrientes a programas definidos por el Gobierno. Para algunos analistas, este "peaje" a los bancos privados, como se le ha llamado a la norma legal en cuestión, es inadecuado tanto por el principio como porque, en última instancia, está lejos de lograr el objetivo. La historia financiera de las últimas dos décadas ha mostrado cómo surgen mecanismos imaginativos (tanto en bancos privados como en estatales) para disminuir artificialmente el monto de los depósitos en cuenta corriente, a través de comisiones de confianza y utilización más activa de los bancos paralelos ("off-shore"). El requisito establecido para las cuentas corrientes conduciría de nuevo a recurrir a esos mecanismos que, además de ser legales, también disminuyen los costos (encajes, traspasos obligatorios de fondos a los bancos estatales, etc.) y, de esa forma, impiden el logro de los fines perseguidos.

en el exterior pero con negocios en su totalidad o en buena medida en Costa Rica. Estas son los mal llamados bancos "Off-shore".

- El tratamiento preferente al Banco Popular y de Desarrollo Comunal en materia de encaje mínimo legal, al establecerse este requerimiento sólo sobre las captaciones por depósitos en cuenta corriente, según el Artículo 63 de la Ley Orgánica del Banco Central.

- Los entrabamientos de tipo administrativo aún persistentes en los bancos estatales, por su sujeción a normas uniformes para el sector público, los cuales limitan su capacidad de acción. En contraposición, no hay claros esquemas de rendición de cuentas ("accountability") que puedan sustituir los engorrosos e insuficientes controles externos. Esto incluye privilegios para los funcionarios de dichos bancos, en cuanto a carrera bancaria y esquemas de ascenso no necesariamente relacionados con su eficiencia y logros.

No son tampoco claras las ventajas de mantener un sistema financiero con gran cantidad de compartimentos estancados, donde la especialización ocurre por mandatos legales y no por vocación, como sería lo deseable. En principio, es preferible el establecimiento de reglas uniformes para la operación de los diversos tipos de entidades financieras, porque de esa manera es más amplia la competencia entre ellas por las diferentes clases de servicios. Ese no es el caso en la actualidad con segmentos regulados por legislación específica, como las financieras no bancarias, las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones solidaristas y otra cantidad importante de entidades que movilizan ahorro popular. Tampoco lo es con las mutuales de ahorro y préstamo, que no sólo cuentan con la protección del Estado, sino que constituyen una figura jurídica sin propietarios, lo cual las hace vulnerables por la ausencia de responsabilidad patrimonial y por el sesgo para carecer de mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

Las tendencias actuales hacia fusiones y conformación de entidades financieras de mayor tamaño, para tomar en cuenta las economías de escala en la prestación de servicios financieros integrales a los clientes y los requerimientos tecnológicos involucrados, posiblemente conducirán a una profundización de ese proceso. Mientras tanto, es importante adecuar la legislación para apoyar las transformaciones necesarias.

El mejoramiento de la supervisión bancaria y del resto del sistema financiero

Sin duda, la supervisión bancaria ha mejorado en Costa Rica desde el inicio de la reforma financiera sistemática. Los avances para considerar conceptos propios de supervisión, en sustitución de los antiguos de auditoría, se iniciaron desde mediados de los ochentas, a paso lento. Ayudaron las reformas introducidas por la Ley de Modernización Financieras de 1988. Las nuevas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco Central, según su texto de noviembre de 1995, han complementado en forma significativa los esfuerzos por contar con una buena supervisión.

A partir de diciembre de 1995, el nuevo Consejo Directivo de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) ha aprobado gradualmente la normativa prudencial, dentro de parámetros reconocidos internacionalmente y con inspiración en las normas del Concordato de Basilea. En opinión de expertos extranjeros, como Aristóbulo de Juan, la normativa es en general buena y en varios aspectos avanzada en relación con los estándares en Latinoamérica. Los principales elementos de dicha normativa, algunos de los cuales vienen desde la década anterior, han sido:

- La calificación y clasificación de los activos, principalmente de la cartera de crédito, según riesgo. Se reconoce la importancia de una buena valoración de los activos, para asegurar la capacidad de la entidad financiera de hacerle frente a los depósitos, pues mientras estos por definición valen el 100 por ciento de su valor nominal, los créditos, las inver-

siones y otros activos con frecuencia tienen un valor de mercado inferior al nominal, por los riesgos de irrecuperabilidad.

- La actualización y la extensión de un manual de cuentas uniforme para todas las entidades supervisadas.

- Las normas de suficiencia patrimonial, para establecer los parámetros de capital mínimo a los cuales deben sujetarse las entidades financieras. Esto es complementario de la clasificación de activos por riesgo, pues puede conducir a la necesidad de ajustes en el capital de la entidad financiera, si su relación con los activos queda por debajo de los parámetros establecidos. La norma internacional de suficiencia patrimonial, establecida en 8 por ciento por el Comité de Basilea, se definió en Costa Rica como el porcentaje base al iniciar la vigencia de la regulación. Pero deberá subir gradualmente hasta llegar a un 10 por ciento.

- Valoración de la calidad de los bancos, bajo un sistema de evaluación internacionalmente conocido como CAMEL por sus siglas en inglés. El método CAMUL usado por la SUGEF (Capital, Activos, Manejo o gestión, Utilidades y Liquidez) cumple con la obligación legal de clasificar los eventuales grados de irregularidad en el funcionamiento de las entidades supervisadas.

- La regulación del financiamiento a grupos de interés económico y a grupos relacionados con la entidad financiera, busca evitar la concentración del riesgo e introduce mejoras respecto a la normativa establecida originalmente desde la segunda mitad de los ochentas.

- El establecimiento de parámetros uniformes para informar al público sobre la situación financiera de las entidades supervisadas. A esto se agrega un mayor volumen de información al público por parte de la SUGEF.

- Establecimiento de normas a las cuales deben sujetarse tanto las auditoría internas como las externas, para que su fun-

ción sea aceptable para la supervisión bancaria y ayude a aumentar la transparencia de los estados financieros.

Los principales retos hacia el futuro se sitúan en dos áreas principales. La primera de ellas es completar el proceso de evolución de una auditoría a una verdadera supervisión, a través de programas acelerados de capacitación de los recursos humanos. El cambio de nombre, de Auditoría General a Superintendencia General, es relevante. Pretende pasar de un concepto de revisión y corrección contables a uno de análisis financiero prudencial, en donde interesa principalmente la solvencia de los bancos y la capacidad para administrar los riesgos propios de la actividad. La mejor normativa es insuficiente si no se aplica en forma adecuada. Al buen supervisor se le exige conocer mucho de banca y, además, de supervisión. Debe tener un nivel de remuneración competitivo dentro del sector financiero, para evitar la alta movilidad y no dar lugar a conductas indeseables. Debe tener alta autoridad profesional y prácticamente infalibilidad, para no erosionar el respeto de los entes supervisados ni la confianza de los depositantes.

La segunda área de acción prioritaria se relaciona con la presencia de un volumen importante de actividad financiera en el país no supervisada por la SUGEF, como es la realizada por la banca paralela ("Off-shore"). La nueva Ley Orgánica del Banco Central incluyó algunas provisiones para regular los grupos financieros, las cuales implican contar con mayor información sobre las actividades de la banca paralela. Pero es necesario reconocer la ausencia del ingrediente fundamental de una verdadera supervisión: la imposibilidad de analizar la calidad de los activos y determinar su valor, lo cual constituye el elemento central del análisis de riesgo propio de un intermediario financiero.[15] De momento, el público debe conocer la existencia de

15. La legislación procuró cubrir este aspecto en la regulación sobre grupos financieros, al establecer en el Artículo 147 que los auditores externos deben revelar información sobre la calidad, el riesgo y la concentración de los activos. Sin embargo, esto podría quedarse en un buen propósito, pues en ninguna parte los auditores externos han sido sustitutos de los supervisores bancarios.

una supervisión de "segunda clase" y se debe precisar en la legislación los límites de la responsabilidad de la SUGEF sobre evaluación de la solvencia y el buen desempeño ("sound business") de la banca paralela. En el futuro, será deseable modificar la legislación para permitir a la SUGEF la evaluación de los activos en las transacciones en territorio nacional y actuar con flexibilidad para alcanzar los acuerdos y arreglos con supervisores del exterior, conforme avancen los mecanismos para la supervisión extrafronteras.[16]

La redefinición del papel de la banca estatal

El cambio en el modelo de desarrollo, iniciado a partir de mediados de los ochentas con los procesos de desgravación arancelaria y de reducción del proteccionismo, ha sido parte de un proceso inevitable. A ese viraje en la estrategia de desarrollo, se la ha unido la creciente globalización de las relaciones económicas, comerciales y financieras en el mundo, lo cual plantea hoy día otras realidades y la necesidad de ajustarse a ellas. El fruto de todo ello es una mayor interdependencia con el exterior y grados más altos de competencia, cuando la tecnología empuja en forma decidida un rompimiento de las fronteras al comercio en general.

De allí la importancia de las reformas de políticas de los últimos quince años, conocidas bajo la denominación amplia de "ajuste estructural". Una de esas áreas de mayor importancia, la reforma financiera, ha avanzado lentamente (aunque no tanto como la reforma del sector público). El sistema financiero costarricense aún padece de altos márgenes de intermediación, de lentitud y engorro en los procesos y, en consecuencia, de poca diversidad de productos financieros. Por esos motivos, la situación actual reduce la competitividad de los empresarios locales.

16. Estos temas se han desarrollado recientemente al amparo del Comité de Basilea, para regular la llamada "cross-border supervision".

A la banca estatal cabe una buena dosis de responsabilidad en este estado de cosas. En efecto, esas instituciones realizan un proceso de intermediación financiera muy caro, tanto por el sobredimensionamiento de personal y los altos costos de administración de sus estructuras organizativas, como por deficiencias en el proceso crediticio que dan lugar a pérdidas por créditos incobrables, más allá de cualquier estándar razonable *(Véase Banco Central de Costa Rica, 1996).* Datos calculados por el Banco Central en 1997 estimaban el margen de intermediación de los bancos estatales por encima de 12 por ciento, en contraste con alrededor de la mitad en los bancos privados.

La banca estatal mantiene niveles de morosidad de la cartera muy superiores a los usuales y aceptables en banca.[17] Esto persiste a pesar de haberse destinado en 1989 el equivalente a US$ 60 millones, provenientes del Préstamo de Ajuste Estructural II con el Banco Mundial, para capitalizar estos bancos a través de un proceso de limpieza de cartera. Este ha sido uncartera, así como de haberse adquirido cartera agropecuaria morosa por parte del Ministerio de Hacienda, por medio del Fondo de Desarrollo Agropecuario (FODEA). Este problema de la calidad de la cartera ha sido crítico desde hace muchos años, al punto de haber constituido una causa importante de la quiebra del

17. De acuerdo con el Boletín Financiero de la Superintendencia General de Entidades Financieras de setiembre de 1997, el atraso en la cartera de los bancos estatales al mes de agosto de ese mismo año ascendía a 20,3 por ciento, en contraste con 7,5 por ciento en los bancos privados. Este indicador es, naturalmente, parcial, porque no captura las operaciones malas disimuladas por medio de arreglos de pago en unos y otros bancos, ni la incidencia de créditos morosos en los bancos paralelos de los privados. Pero se complementa con las sumas importantes destinadas a provisiones por créditos riesgosos y con las limpiezas de cartera contra esas provisiones (como parte de las esfuerzos para alcanzar las metas de morosidad establecidas por el Gobierno de la República en un convenio de octubre de 1995, con esas instituciones), todo lo cual revela la fuerte incidencia de las debilidades en el proceso crediticio y obliga a los bancos estatales a funcionar con un margen considerable entre tasas activas y pasivas. A setiembre de 1997, los bancos estatales mantenían provisiones por alrededor de 10 por ciento del crédito al día y con atrasos hasta de 90 días, mientras ese porcentaje era de 2 por ciento en los bancos privados.

Banco Anglo Costarricense, en 1994. Allí se apreció la mala calidad de la cartera crediticia de la entidad cuando se inició el proceso de cierre ordenado y disolución, con el cual se ofreció la cartera en venta, con poco éxito. En efecto, los demás bancos (estatales y privados) sólo encontraron aceptable alrededor del 14 por ciento de esa cartera.

Los problemas de la banca estatal han quedado evidenciados en diversos estudios, los cuales no han sido de carácter público. También se observan en las cifras publicadas periódicamente por la Superintendencia General de Entidades Financieras, en sus boletines informativos de las estadísticas bancarias. Por ello, en octubre de 1995 se suscribió un convenio entre el Gobierno de la República, el Banco Central de Costa Rica y los bancos estatales, mediante el cual se establecieron metas para el mejoramiento gradual de diversos indicadores sobre la gestión de los bancos estatales. Se cubrieron al efecto, las áreas más sensibles, identificadas como los márgenes de intermediación, el porcentaje de cartera morosa y el nivel de los gastos administrativos en relación con los activos productivos.[18]

Adicionalmente, como parte de este proceso y dentro de las acciones de reforma financiera definidas en el Programa Sectorial de Inversiones con el Banco Interamericano de Desarrollo (componente del Programa de Ajuste Estructural III, aprobado por la Asamblea Legislativa en diciembre de 1994), los Bancos de Costa Rica y Nacional de Costa Rica tuvieron, entre mediados de 1996 y mediados de 1997, el apoyo de las firmas holandesas de los grupos ING Bank y ABN Amro Bank, respectivamente, para iniciar en doce meses un proceso de rees-

18. El convenio ha sido un paso importante, principalmente por el mensaje para la banca estatal allí contenido. No obstante, tiene limitaciones al no contemplar sanciones por el incumplimiento de las metas, tanto las cuantitativas especificadas en el convenio como las cualitativas allí mencionadas como medios para obtener las mejoras deseadas. Cabe entonces modificar la legislación, con el fin de establecer mecanismos y líneas de autoridad formales para la rendición de cuentas de quienes tienen a su cargo la gestión de la banca estatal, como lo hacen las asambleas de accionistas en las sociedades mercantiles.

tructuración, tendiente a facilitar el logro de las metas indicadas. No es claro, al cabo de un año y medio de concluidas dichas asesorías, si ambas instituciones han continuado con la reestructuración en los términos recomendados por los asesores externos.

Esta situación debe conducir a un replanteamiento sobre el papel de la banca estatal. Buena parte de sus pérdidas en créditos impagos, se han relacionado con operaciones grandes otorgadas por las oficinas centrales. De acuerdo con esto, sus principales problemas no están ni en las sucursales ni en los deudores pequeños y medianos. Así, los bancos estatales tendrían deficiencias en la percepción de los riesgos y en el análisis financiero, además de estar expuestos al "riesgo moral" ("moral hazard", del inglés) que eventualmente induciría a algunos deudores grandes a ser menos cuidadosos en la atención de sus obligaciones con entidades estatales.

De lo anterior se derivaría, como corolario, la conveniencia de limitar el monto máximo de las operaciones de crédito de los bancos estatales con un mismo deudor (entendido en términos de riesgo, más que en definiciones o delimitaciones jurídicas). Esto implicaría sacar a los bancos estatales del segmento de grandes créditos al sector corporativo. Un proceso gradual en tal dirección, en circunstancias donde los bancos privados ya en 1997 tienen una cuota del mercado crediticio superior a los estatales, no tendría consecuencias negativas para el adecuado financiamiento de la actividad económica.

Junto con la idea de estos límites, y quizá más importante aún, es la necesidad de replantear, al cabo de cincuenta años de banca estatal, los propósitos por los cuales se podría justificar. Esto implicaría regresar a la discusión abierta sobre la necesidad o no de la participación directa del Estado en el negocio financiero, la cual ha desaparecido en la mayor parte del mundo. Mientras tanto, cabría reorientar la banca estatal hacia un objetivo de interés general, propio de su naturaleza, como lo es la extensión de los servicios financieros a la mayor parte de la co-

munidad. Esta idea responde a la misma filosofía que inspiró la participación del Estado en la generación y distribución de electricidad y en las telecomunicaciones. Bajo tal enfoque, es válido cuestionarse la necesidad de varios bancos estatales. La respuesta ya se ha avanzado, con la proposición del Gobierno, en diciembre de 1996, para vender el Banco de Costa Rica, lo cual debería constituir el primer paso.

Como lo plantea el Banco Central de Costa Rica (1996), la cobertura de la banca costarricense apenas llega al 30 por ciento de la población económicamente activa. De allí surge, como resultado natural, la idea de que un sistema de banca estatal debería concentrarponer su énfasis en ampliar esa cobertura. Esto significaría llevar educación financiera y las ventajas de los servicios financieros a núcleos de población no atendidos hoy día. Significaría concentrar a los bancos estatales en la banca al por menor ("retail banking"), lo cual representa en sí un objetivo socialmente deseable y, además, es una interesante fuente de negocio demostrada como tal por bancos privados en diversos países del mundo, con sistemas financieros más desarrollados.

Paralelamente, en el tanto exista banca estatal en Costa Rica, es preciso enmarcarla en un esquema de funcionamiento en donde se respete su papel principal como empresa económica, en vez de repartidora de beneficios sociales o políticos. Esto implica la introducción de reformas legales para darle más independencia de decisiones políticas, reducir los entrabamientos por su sujeción a mecanismos de control excesivos para entidades que deben competir en el mercado y, como contrapartida de lo anterior, un esquema adecuado de rendición de cuentas ("accountability").

La flexibilización en el accionar de la banca estatal debería entonces crear una instancia para supervisar su gestión y para adoptar las decisiones que, en el sector privado, corresponden a las asambleas de accionistas. Este papel no lo cumplen –ni pueden hacerlo –las juntas directivas. Orientaciones como

desplazar el énfasis de banca corporativa hacia banca al por menor, serían típicas de una instancia como la indicada. Por el alto rango y la trascendencia de las decisiones, podría pensarse en que tal instancia sea un consejo económico del Gobierno. Para ello sería necesario el respaldo en el seguimiento de la gestión y en las propuestas de decisiones, de la Superintendencia General de Entidades Financieras y del Banco Central de Costa Rica.

Las reformas legales para avanzar en una dirección como la propuesta deben incluir rendición de cuentas no sólo para las juntas directivas, sino también para los gerentes y para los diversos niveles de mandos. En cuanto a los dos primeros grupos, podría ensayarse la idea a lo Nueva Zelandia, de contratos con los gestores donde se especifiquen metas en forma periódica (para períodos de dos o tres años) y se defina la permanencia o no de los funcionarios con base en la evaluación del cumplimiento de ellas. El régimen laboral también debe ser flexible, lo cual implica eliminar las disposiciones que garantizan una carrera bancaria, pues no sirven para promover la excelencia en el personal de las instituciones.

Las reformas en pensiones y seguros para estimular el mercado de largo plazo

En los sistemas financieros más desarrollados, los esquemas de pensiones y de seguros (en especial los seguros de vida) juegan un papel de mucha importancia en los procesos de intermediación y, particularmente, en el financiamiento de la inversión. Los fondos actuariales propios de ambos tipos de servicios financieros, se convierten en los principales inversionistas institucionales. Por su propia naturaleza, se trata de los recursos de largo plazo por excelencia, existentes en una economía moderna. La combinación de rentabilidad y requerimientos de liquidez, en condiciones de curvas de rendimiento en el mercado con pendiente positiva (esto es, a mayor plazo, mayor rédi-

to), permiten colocar proporciones importantes de la cartera en inversiones de largo plazo.

En Costa Rica, como se sabe, el monopolio estatal en los seguros y la situación similar de hecho en pensiones (a través del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social), plantea una situación sui géneris en cuanto a la integración de estos recursos al mercado financiero. El poco desarrollo del sistema financiero privado durante muchos años, junto con la preferencia por el corto plazo prácticamente institucionalizada por la inestabilidad financiera durante y después de la crisis financiera de 1980-82, ha dirigido los recursos de pensiones y seguros, en buena medida, hacia títulos de corto plazo del Gobierno. Se desaprovecha así la posibilidad de contar, dentro del sistema financiero, con recursos idóneos para financiar los requerimientos de largo plazo (inversión privada, infraestructura y vivienda, principalmente).

En materia de seguros, se ha hablado seriamente sobre la opción de romper un monopolio estatal de larga data, desde principios de la década de los noventa. En ese entonces, se elaboraron proyectos en tal dirección, incluida la venta del Instituto Nacional de Seguros, los cuales no fueron tramitados por falta de consenso político. Estas acciones fueron, de hecho, uno de los obstáculos importantes para la tramitación y aprobación definitiva del Programa de Ajuste Estructural III, con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo. Aprobada finalmente la ley respectiva en diciembre de 1994 (más de dos años después de haberse suscrito la carta de política en la cual se apoyaba el programa de reformas), para entonces se había convenido con los organismos internacionales limitar las acciones en seguros a privatizar la comercialización, pero siempre dentro del monopolio estatal.

Más recientemente, en diciembre de 1996, el Gobierno anunció la decisión de vender un 40 por ciento del Instituto Nacional de Seguros, como parte de un paquete de acciones para hacer frente al problema de la deuda interna. La elaboración del pro-

yecto de ley para dar contenido a esta propuesta, se retrasó por la necesidad de considerar las implicaciones constitucionales y la eventual necesidad de avanzar hacia la apertura del monopolio. El camino todavía parece largo y sinuoso para esta legislación.

En el área de pensiones, en agosto de 1995 se promulgó la ley 7523 de "Régimen privado de pensiones complementarias", como un primer intento de respuesta a la necesidad de abrir el esquema y ofrecer mayores opciones a los ciudadanos. La legislación quedó, sin embargo, incompleta en varios aspectos. En primer lugar, no se trató de verdaderos fondos de pensión, los cuales sólo deberían poder retirarse para ese propósito y no para otros fines. En segundo lugar, al resultar más bien en un plan de ahorro a largo plazo, los beneficios para quien finalmente lo mantuviera con propósitos de pensión llegarían hasta donde los fondos acumulados se hubieran multiplicado, para reintegrar gradualmente el principal junto con los intereses. Así, no cumplen con el requisito básico de proveer de un ingreso periódico al pensionado, hasta su muerte. En tercer lugar, los esquemas de operación permiten la competencia entre las operadoras de los fondos de ahorro por aspectos distintos de la eficiencia en la administración de los recursos, lo cual difiere de otros esquemas más desarrollados, como el chileno.

Hay proyectos de reforma de la legislación en materia de pensiones (aparte de los relacionados con la solución de problemas fiscales, lo cual está fuera del tema de estas notas), así como un proyecto con el apoyo del Banco Mundial para avanzar en esta materia. Se pretendería corregir los problemas apuntados en la legislación actual, así como introducir reformas adicionales más profundas en otros aspectos del accionar del mercado financiero, complementarios de un buen sistema de pensiones. Entre otros, el tema de los seguros vuelve a ponerse sobre el tapete, en particular la existencia de opciones para seguros de vida. Estos constituyen el mecanismo por el cual las administradoras de fondos de pensiones complementan los es-

quemas financieros para asegurar un verdadero sistema de pensión, en vez de un simple mecanismo de ahorro de largo plazo, como el actual.

5. COMENTARIOS FINALES

La reforma financiera en Costa Rica ha avanzado con decisiones en una gran cantidad de áreas. En cada una de las secciones de este documento se ha hecho un recuento de ello, así como una apreciación sobre las áreas de acción pendientes.

La tarea está todavía a mitad de camino. Como se desprende de lo comentado en este documento, hay un largo trecho por recorrer para lograr un verdadero desarrollo del mercado financiero. En este proceso, la pequeñez del mercado es un elemento negativo, máxime cuando empieza a resultar evidente la existencia de economías de escala importantes en la actividad financiera.

El campo financiero es un caso muy ilustrativo de una situación de metas móviles. La magnitud de la tarea por delante en la reforma financiera ha tenido, como principal obstáculo, la lentitud con la cual la sociedad costarricense lleva a cabo cambios importantes. Pero en esta ocasión, además, un elemento externo ha tenido un papel de relevancia. Internacionalmente, el mayor dinamismo y el cambio más acelerado se han presentado en el sector financiero. Esto crea nuevos retos a la reforma financiera y desplaza hacia adelante el estadio deseable. En los aspectos financieros, el mundo camina con mucha mayor rapidez de lo que lo hace Costa Rica. Así, en vez de avanzar, corremos el riesgo de aumentar el rezago.

Costa Rica debe imprimir mayor decisión y, sobre todo, velocidad, a las reformas en el sistema financiero. El no hacerlo por miopía o por defender ideas poco prácticas en la actualidad, tiene como consecuencia condenar al sector empresarial a una desventaja competitiva importante. La búsqueda de una me-

jor distribución de la riqueza, norte tradicionalmente importante de la política económica en Costa Rica, también se ve obstaculizada. Sólo las empresas más grandes, con acceso a la banca internacional, podrán sortear los problemas de ineficiencia, escaso desarrollo y altos costos del sistema financiero local, con la consiguiente concentración de la riqueza. En suma, la lentitud para alcanzar consensos y llevar adelante las reformas requeridas, sacrifica el potencial de crecimiento del país y las opciones de mejoramiento material de su población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central de Costa Rica (1996). *Reforma del Sistema Financiero.* Folleto informativo. San José, Costa Rica: Banco Central de Costa Rica.

Corvo, Vittorio (1997), "Central Banking Independence, Targeting and Strategies, Some Notes", mimeo, Cartagena de Indias, Colombia: Documento presentado en el Seminario Anual de MIT, enero.

Cukierman, Alex y Steven B. Webb (1995), "Political Influence on the Central Bank: International Evidence", en *The World Bank Economic Review,* Vol. 9, n.° 3, 397-423.

Delgado Q., Félix y Juan Rafael Vargas (1990), "La función fiscal de la autoridad monetaria y el déficit del Banco Central", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, editores, *Políticas económicas en Costa Rica,* San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica. Una versión similar también está publicada como "El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989", Santiago de Chile: CEPAL, Serie Política Fiscal n.° 19, 1991.

Delgado Q., Félix (1997), "Costa Rica: la política cambiaria en la transición, 1980-1983", mimeo, documento presentado en seminario Política Cambiaria en Costa Rica. Lecciones y Perspectivas, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

Dornbusch, Rudiger (1990), "Estabilización, deuda y crecimiento", en Félix Delgado y Juan Rafael Vargas, editores, *Estabilidad y crecimiento: las dimensiones del ajuste*, San José, Costa Rica: Centro de Economía Aplicada, presentado en la VIII Reunión Latinoamericana de la Sociedad Econométrica, San José, Costa Rica, agosto de 1988.

Edwards, Sebastián (1995), "Public Sector Deficits and Macroeconomic Stability in Developing Economies", en *Federal Reserve Bank of Kansas City*, editor, Budget Deficits and Debt: Issues and Options, Kansas City, U. S. A.

Giorgio, Luis y Ricardo Rivera (1990), "Déficit cuasi-fiscal: el caso argentino 1977-1989", mimeo, documento presentado en el Segundo Seminario Regional sobre Política Fiscal, Estabilización y Ajuste, organizado por CEPAL-PNUD en Santiago, Chile, agosto.

González Vega, Claudio (1986), *Mercados financieros y desarrollo*, Santo Domingo, República Dominicana: Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.

González Vega, Claudio y Edna Camacho Mejía (1990), *Políticas económicas en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Ohio State University.

González Vega, Claudio (1992), "Condiciones de éxito para una reforma financiera", en Claudio González Vega, editor, *República Dominicana: Manejo macroeconómico y reforma financiera*, Santo Domingo, República Dominicana: Programa de Servicios Financieros Rurales, Banco Central de la República Dominicana y Ohio State University.

González Vega, Claudio y Luis Mesalles Jorba (1993), "La economía política de la nacionalización bancaria. El caso de Costa Rica: 1948-1990", en Claudio González Vega y Thelmo Vargas Madrigal, editores, *Reforma Financiera en Costa Rica, Perspectivas y propuestas*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, Ohio State University y Proyecto de Servicios Financieros.

González Vega, Claudio (1994), "Regulación, competencia y eficiencia en la banca" en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, editores, *Regulación, competencia y eficiencia en la banca costarricense*, San José, Costa Rica: Acade-

mia de Centroamérica, Ohio State University y Proyecto de Servicios Financieros.

Harberger, Arnold C. (1984), "Economic Policy and Economic Growth", en Arnold Harberger, editor, *World Economic Growth: Case Studies of Developed and Developing Countries*, San Francisco, California: Institute for Contemporary Studies.

_____. (1995), "Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth", Washington D. C.: International Monetary Fund, Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, June.

Leiderman, L. y G. Bufman (1995), "Searching for Nominal Anchors in Shock-Prone Economies in the 1990s: Inflation Targets and Exchange Rate Bands". Paper presented at the Sixth Annual Meeting of the International Forum on Latin American Perspectives, Paris, 9-10 November.

Lizano F., Eduardo (1987), "La jarana siempre sale a la cara: las pérdidas del Banco Central", en Eduardo Lizano, *Desde el Banco Central*, Serie Estudios 4, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, abril.

_____. (1990a), "El sistema financiero: retos y perspectivas", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, editores, *Políticas económicas en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

_____. (1990b), "El sistema financiero y el programa de ajuste estructural", en Eduardo Lizano, *Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, Serie Estudios n.° 6.

_____. (1993), *La reforma financiera en América Latina*, México, D. F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

_____. (1995), *La próxima etapa de la reforma del sistema financiero en Costa Rica*. Mimeo, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, Proyecto de Servicios Financieros, diciembre.

_____. (1997), "Reflexiones sobre la política cambiaria de Costa Rica, 1950-1997", mimeo, documento presentado en seminario Política Cambiaria en Costa Rica. Lecciones

y Perspectivas, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

Loría S., Miguel (1987), "Crisis económica y consecuencias monetarias: las pérdidas del Banco Central de Costa Rica", Monetaria, Vol. X, n.° 1.

_____. (1997), "La política cambiaria en Costa Rica: Período 1984-1997", mimeo, documento presentado en seminario Política Cambiaria en Costa Rica. Lecciones y Perspectivas, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

Onandi, D. y L. Viana (1987), "El déficit parafiscal: un análisis de la experiencia uruguaya", *Revista de Economía*, Vol. II, n.° 2.

Piekarz, J. A. (1987), "El déficit cuasifiscal del banco central", Revista de Economía, Vol. II, n.° 2.

Robinson, D. y Stella, P. (1988), "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits", en Mario Bléjer y K. Chu, editores, *Measurement of Fiscal Impact*, Washington, D. C.: International Monetary Fund.

Rodríguez A., Ana (1987), "Actividades cuasifiscales de la autoridad monetaria: la experiencia de Costa Rica", San José, Costa Rica: Banco Central de Costa Rica, *Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos*, n.° 68.

Rosende R., Francisco (1997), "La autonomía del Banco Central una vez más", en *Cuadernos de Economía*, Año 34, n.° 101, pp. 3-25, abril.

Segura Valverde, Boris (1996), "Flexibilización del Régimen Cambiario Costarricense", mimeo.

Taylor, John B. (1995), "Monetary Policy Implications of Greater Fiscal Discipline", en *Federal Reserve Bank of Kansas City*, editor, *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*, Kansas City, U. S. A.

Teijeiro, Mario O. (1989), "Central Bank Losses: Origins, Conceptual Issues, and Measurement Problems", Washing-

ton, D. C.: World Bank, Policy, Planning and Research Working Papers, October.

Walsh, Carl E. (1995a), "Is New Zealand's Reserve Bank Act of 1989 an Optimal Central Bank Contract?", en Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 27, n.° 4, Noviembre.

_____. (1995b), "Recent Central-Bank Reforms and the Role of Price Stability as the Sole Objective of Monetary Policy", en *Macroeconomics Annual*, Washington, D. C.: National Bureau of Economic Research.

Comentarios

MIGUEL LORÍA

¿Hasta dónde hemos avanzado en la reforma del sector financiero? La lista de realizaciones, como bien lo revela la exposición de don Félix Delgado, es tan larga como la lista de asuntos pendientes. ¿Qué se ha hecho? ¿Qué falta por hacer? A este respecto existe un asunto que deseo retomar de la ponencia de don Félix y es el de los grados de libertad con que cuenta el Banco Central de Costa Rica (BCCR) en el manejo de la política monetaria.

Durante mucho tiempo se ha venido hablando de la reducción de los encajes mínimos legales. No fue sino hasta mediados de los años noventa, con las reformas a la Ley Orgánica del BCCR que se estableció llevar el encaje legal hasta un máximo de 15 por ciento. Este fue sin duda un paso muy importante en la historia financiera de Costa Rica. Las nuevas autoridades que tomarán posesión del Gobierno el próximo 8 de mayo han manifestado su intención de reducir aún más la tasa del encaje. Con esta disposición el BCCR pierde un instrumento de control monetario, por lo demás causante de represión financiera.

En la actualidad se observa en la economía costarricense un exceso de liquidez provocado por la monetización de recursos externos, lo cual tiene mucho que ver con el proceso de apertura económica, atracción de inversión extranjera, e incremento de las exportaciones y el turismo. El BCCR busca enfrentar ese exceso a través de las operaciones de mercado abierto, pero es sabido que tales operaciones aumentan el déficit cuasifiscal que enfrenta la autoridad monetaria. Es conocido, por otra parte, que este tipo de operaciones se convierten en presiones inflacionarias,

porque en una primera instancia el BCCR sale al mercado a recoger circulante mediante la venta de sus Bonos de Estabilización Monetaria, pero posteriormente expande la masa monetaria a través del pago de los correspondientes intereses. Esta dinámica explica en parte la persistencia de una inflación moderada en Costa Rica.

En tales circunstancias, es conveniente buscar el auxilio o la colaboración de otras medidas de política económica, como por ejemplo, la política fiscal. El acuerdo recientemente firmado entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, tendiente a trasladar fondos del gobierno para amortizar las pérdidas del Banco Central, es una operación en la dirección correcta. No obstante, sus favorables efectos se sentirán en el mediano o largo plazo. Mientras tanto, el BCCR seguirá teniendo dificultades para controlar el exceso de liquidez. La política cambiaria surge entonces como un instrumento complementario. Sin embargo, en el diseño de la misma no existen muchas opciones al actual esquema de minidevaluaciones, que ha alimentado la persistencia de una inflación inercial. El elevado déficit fiscal surge como un gran obstáculo para adoptar esquemas de bandas cambiarias, subastas o "dolarizaciones" al estilo panameño, argentino o salvadoreño, por lo menos en el corto plazo.

En definitiva, hay un problema importante, un problema de fondo, que es el manejo cada vez más complejo de la liquidez por parte de la Autoridad Monetaria. De ahí la dificultad de mantener una tasa de inflación de un dígito. La inflación ha oscilado en la frontera del 10 por ciento, pero ha sido realmente difícil bajarla más de manera sostenida. Puede pensarse que una tasa de inflación del 10 por ciento es buena, pero al compararla con las tasas internacionales que oscilan entre el 2 y el 3 por ciento, sería iluso afirmar tal cosa.

En cuanto a la distorsión de las estadísticas y al papel de la banca paralela, conviene recordar que la discusión lleva bastante tiempo. Ya desde mediados de los años ochenta don Eduardo Lizano indicaba que había algo extraño, no congruente, con respecto a los agregados monetarios. Por ejemplo, argumentaba

don Eduardo, las estadísticas reflejan restricciones de crédito al sector privado pero la economía sigue creciendo. Ello era evidencia de cierta distorsión en las estadísticas, o bien que algo andaba mal en la teoría económica contenida en los libros de texto.

¿Por qué las estadísticas financieras no reflejan realmente el nivel de actividad económica? Responder esta pregunta es algo más que un mero ejercicio de carácter estadístico o intelectual. Sus implicaciones en el diseño y ejecución de las políticas económicas son fundamentales, puesto que las autoridades monetarias pueden reaccionar de forma excesiva ante situaciones concretas. Por ejemplo, si las estadísticas reflejan un lento crecimiento del crédito, las autoridades monetarias pueden establecer una política destinada a bajar las tasas de interés, cuando en realidad tal cosa no es necesaria porque el sector productivo se ha financiado a través de mecanismos como la banca paralela. En tal tesitura, se estaría castigando al ahorrante por su esfuerzo de ahorro, en detrimento de la profundización financiera.

Otro tema relevante es el de las denominadas "finanzas populares", es decir, la atención del pequeño ahorrante o el pequeño empresario, puesto que se ha comprobado una ausencia de correspondencia entre las reformas a nivel macro y los resultados obtenidos a nivel micro. En Costa Rica, por ejemplo, existe un gran sector financiero de finanzas populares, que no es atendido apropiadamente por las instituciones financieras formales.

Se desmantelaron las juntas rurales de crédito, que en su momento cumplieron un papel muy importante. Posteriormente, ante el fracaso de los bancos de desarrollo se crearon las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), pero ahora parece que tampoco este tipo de organizaciones lograron llegar hasta los microempresarios.

El caso del solidarismo es sintomático. Se trata de un sector que cuenta con una masa de recursos bastante impresionante, de 50 mil millones de colones que pertenecen a unas 250 mil personas agrupadas en unas dos mil organizaciones. ¿Qué se puede hacer para canalizar esos recursos hacia fines productivos? Sin du-

da ha faltado un brazo financiero que oriente la movilización de esos fondos hacia formas más productivas y rentables que la simple inversión en bonos del Estado.

La microempresa rural también está cambiando. Antes se pensaba que las empresas rurales eran eminentemente agrícolas, pero estudios recientes como los contenidos en el Informe del Estado de la Nación, revelan que el área rural costarricense es menos agrícola y que se orienta hacia otro tipo de actividades como servicios, comercio y turismo. ¿Cómo está siendo atendida la población involucrada en este tipo de actividades? Existe evidencia a nivel internacional que demuestra que prestar a microempresarios puede ser un negocio altamente rentable, si se cuenta con la tecnología adecuada.

Los cambios en la regulación financiera han ido conformando un entorno distinto al que prevaleció en Costa Rica por varias décadas. Hoy en día las instituciones financieras perciben una mayor competencia, los bancos comienzan a integrar servicios bajo el concepto de banca múltiple, de modo que estén en capacidad, además de tramitar un crédito o una cobranza internacional, de recibir fondos de pensión, vender un seguro, financiar un vehículo vía arrendamiento y administrar una tarjeta de crédito. Estos desarrollos exigen la presencia de un marco regulatorio moderno, ágil y eficiente, que garantice un ordenado crecimiento del sector sin caer en un exceso de regulación paralizante o una complacencia que derive en libertinaje.

El problema del exceso de liquidez no sólo se presenta en Costa Rica, sino también en otros países centroamericanos. Tal exceso obedece a distintas causas, tales como las inversiones extranjeras en Costa Rica, la cooperación internacional en Nicaragua y Guatemala, remesas familiares en El Salvador. Un común denominador en todos estos países es la presencia de altas tasas de interés y un modesto crecimiento económico, a pesar del exceso de liquidez imperante. ¿Por qué la gran cantidad de recursos financieros no se refleja en un mayor ritmo de crecimiento económico? Lo que se observa en los mercados financieros de Centro

América es que los fondos se mueven entre países en busca de mayores rentabilidades.

En síntesis, a pesar del largo camino de reformas financieras en Costa Rica, aún queda mucho por hacer. De aquí en adelante el proceso de modernización financiera tendrá que marchar a un ritmo más acelerado para responder a los retos que le impone el proceso de globalización. Para ello se requiere acciones claras por parte de las autoridades monetarias para establecer la dirección general del proceso, un marco de supervisión prudencial que permita asegurar un crecimiento ordenado, la creatividad de los banqueros para buscar opciones más interesantes dentro y fuera de los países y, finalmente, una voluntad política que contribuya al fortalecimiento de un ambiente propicio para el desarrollo financiero.

Comentarios

EDUARDO LIZANO

Algunas observaciones puntuales son pertinentes:

1. Ciertamente el sistema financiero costarricense se encuentra rezagado, pero eso no impide reconocer los avances positivos logrados en los últimos años. En todo caso, deberían definirse los criterios para determinar el contenido exacto de términos como "rezagado" y "avanzado". Esto es importante a fin de juzgar, en forma adecuada, el grado de desarrollo del sistema financiero.

2. El proceso de desarrollo económico exige la concordancia entre los distintos sectores. Los retrasos en un área influyen en las demás; por ejemplo, si el sector agrícola se estanca o crece con extrema lentitud, tal cosa frenará el avance del sector industrial. En consecuencia, el rezago del sector financiero debe ocupar el interés de los estudiosos y de las autoridades, pues representan un obstáculo para el crecimiento económico en general.

3. En cuanto al Banco Central existen varias tareas claves por realizar. Asegurar y mantener los equilibrios macroeconómicos es una, lo cual no representa ninguna imposición de los organismos financieros internacionales, sino una necesidad y una responsabilidad nacional. Nadie sale ganando con la inestabilidad del sistema financiero. La falta de equilibrios macroeconómicos solo trae incertidumbre y zozobra a los trabajadores, a los empresarios, a los consumidores, a los ahorrantes. Desde ésta perspectiva todos los agentes

económicos deberían dedicarse a luchar por la estabilidad macroeconómica como una prioridad nacional.

4. Conviene recordar que la política de apertura y de liberalización de la economía influye en la política monetaria y cambiaria del Banco Central. No es lo mismo un país en un acelerado proceso de apertura y liberalización, y en donde tal circunstancia no se da.

   En este momento alrededor del 20 o 25 por ciento del PIB agrícola está representado por productos con regímenes muy especiales de comercio exterior y de control de precios internos. La rapidez o la lentitud con que se aborde este asunto, incide en la política monetaria y cambiaria del Banco Central.

5. Si el análisis se desplaza hacia el ámbito de las relaciones entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, debe reconocerse el estrecho vínculo existente entre estas dos instituciones. Lo que suceda en Hacienda determina en mucho las circunstancias en las cuales el Banco Central debe llevar a cabo sus tareas. El monto del déficit y la forma de financiarlo influyen en la política monetaria y cambiaria del Banco Central sin duda alguna.

6. La solidez del sistema financiero es clave. El alcanzar equilibrios macroeconómicos depende también de cuán robustos sean los intermediarios financieros, concretamente los bancos. Si los bancos se encuentran en situación débil eso le dificulta al Banco Central, entre otras cosas, el poder intervenir con políticas de restricción monetaria, porque las consecuencias de esa restricción monetaria sobre los bancos serían muy serias. La ausencia de solidez en el sistema bancario puede hacer abortar los equilibrios macroeconómicos. Tal cosa ha sucedido en Asia.

   En la situación financiera consolidada del sector bancario costarricense los activos son menores que los pasivos. En el balance del Banco Central hay una cantidad de activos que realmente no lo son, se incluyen para evitar reflejar un patri-

monio negativo. Esto plantea una situación delicada, análoga a la existente cuando se analiza el Estado de Ganancias y Pérdidas de una empresa privada. Con pérdidas del Banco Central de alrededor de 40 mil millones de colones, al año la situación, como es lógico, deja mucho que desear.

7. Los bancos estatales tienen gran importancia en el sector financiero. Aún están sometidos a presiones políticas, empresariales y sindicales. Quienes han estudiado ésta situación han concluido en la necesidad de modificarla. Las soluciones pueden ser diferentes, pero la situación no puede continuar con las características indicadas.

8. Las mayores fuentes de recursos para el financiamiento a largo plazo, la reserva de pensiones y las reservas de seguros, están estatizadas. El país tiene una deuda interna que condiciona el mercado financiero, debido a los volúmenes que tanto Hacienda como el Banco Central colocan año tras año.

9. Y como si todo esto fuera poco, los mecanismos de supervisión apenas están comenzando. A través de la nueva legislación se debe aprender a coordinar los tres entes supervisores con una sola Junta Directiva.

10. Nadie ha creado estos problemas en forma deliberada. Se han acumulado durante muchos años. Hoy es necesario continuar el esfuerzo de las actuales autoridades a fin de erradicarlos y tomar medidas adicionales en esa dirección. Existen algunos puntos en los que conviene poner énfasis.

11. El seguimiento de la evolución del sector financiero es uno de ellos. Por ejemplo, el monto de las recompras en enero de 1996, era de 7400 millones de colones, en enero de 1997 llegó a 24 000 millones de colones; en el mismo mes de 1998 alcanzó la suma de 72 000 millones de colones; el 31 de marzo de 1998 se sitúa en la cifra de 116 000 millones de colones. Este crecimiento es mucho más acelerado que el de otros instrumentos del mercado. Revela que este instrumento es mucho más rentable que los demás, por eso los agentes económicos desplazan recursos para hacer transac-

ciones a través de las recompras. Ahora bien, conforme aumenta la rentabilidad se eleva también el riesgo, lo cual lleva a la conclusión de que en el sistema financiero costarricense se ha introducido un riesgo adicional al cual debe ponérsele especial atención. Este tipo de fenómenos, desde la perspectiva del Banco Central, no debieran suceder. Por eso es importante que el Banco Central y los entes supervisores establezcan mecanismos para auscultar en forma permanente la evolución del sector financiero. Conviene retomar, por lo tanto, el tema del seguimiento a los distintos instrumentos. Esto debe analizarse no sólo en referencia al sector bancario, sino también con respecto al sistema financiero en su totalidad.

12. Otro asunto relevante es el de las relaciones con los intermediarios financieros. El Banco Central debe invertir mucho tiempo en crear una red de contactos informales con los intermediarios financieros. Para el Banco Central es importante que tanto las gerencias de los bancos como las Juntas Directivas conozcan lo que se quiere hacer y comprendan el contenido y la dirección de la política del Banco Central. El Banco Central debe poder tomar el pulso directamente a los intermediarios financieros y estos deben poder hacer lo mismo con respecto al Banco Central. Las Juntas Directivas deben asumir sus responsabilidades frente a los accionistas y frente a sus clientes, no solamente los gerentes.

13. Hace 10 años cuando cerraron varias financieras que no estaban sujetas a los entes de supervisión y cuando hubo necesidad de cerrar tres bancos privados, no hubo consecuencias reversas en el sector financiero. Se trataba de entidades relativamente pequeñas, de modo que el sistema pudo absorber ese shock. Las condiciones han cambiado, hoy existen 4 o 5 bancos con capacidad suficiente para crearle problemas importantes al sector financiero. En consecuencia, a estos 4 o 5 bancos no se les puede dar el mismo tratamiento que a los otros bancos. ¿Cómo manejar esta situación? Este es un tema que no debe ocultarse, conviene discutirlo, estudiarlo y actuar.

14. Finalmente, conviene profundizar la competencia externa en el sector financiero. En algunos países asiáticos la ausencia de un adecuado grado de competencia es una de las causas que explican la crisis de los sistemas financieros.

15. En íntima relación con este tema se encuentra el de los costos de producción de la banca nacional, comparados con los de los bancos extranjeros. La estructura de costos de producción no debe ser igual en las empresas nacionales y en las extranjeras. Para competir no es requisito una estructura de costos igual en una fábrica de zapatos en el extranjero y en Costa Rica. Algunos de los rubros de los costos de producción van a ser más altos, otros no. Lo mismo sucede en el sector financiero, parece inevitable que algunos de los costos de producción de intermediarios en el extranjero sean menores que esos mismos costos en el sistema financiero costarricense y viceversa.

16. Dada la estructura del mercado financiero de Costa Rica y su pequeñez, ¿conviene mantener el 8 a 1 previsto en Basilea, o ir a 10 a 1? Cuando se responde a este tipo de preguntas, conviene tener presente que es muy diferente hablar de bancos italianos o franceses con acceso al mercado financiero europeo, o de bancos costarricenses que no tienen acceso más allá de Liberia o de San Isidro de El General.

Como puede constatarse, el progreso logrado es significativo. Queda, sin embargo, aun un largo camino por recorrer. La agenda es copiosa dado el cambio en las circunstancias y en la evolución del sector financiero y de la economía del país.

Discusión general

THELMO VARGAS • FÉLIX DELGADO • NORBERTO ZÚÑIGA •
MIGUEL GUTIÉRREZ • MARIO BARRENECHEA

Thelmo Vargas:

Una vez le preguntaron a Jesús cuáles eran los mandamientos más importantes, mencionó dos: Amar a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a ti mismo. Después de observar la lista tan grande de inquietudes que planteó Félix en su ponencia, es pertinente formularle la siguiente pregunta: ¿Cuáles serían las tres medidas que tomaría para recortar la distancia que separa el sistema financiero costarricense de los sistemas financieros existentes en los países avanzados?

Félix Delgado:

Desde la perspectiva del sistema bancario, una de las primeras acciones se relaciona con la banca estatal. Precisamente, en el mal funcionamiento de la banca estatal se encuentra una de las razones de los problemas que presenta el sistema financiero costarricense.

Recordando la historia, ciertamente existen motivos suficientes para ser escéptico. Desde 1965, cuando participé en una comisión estatal para el estudio de diversos asuntos bancarios, hasta la fecha, los problemas siguen siendo los mismos con algunos nuevos que se agregan a la lista. Desde aquel año empecé a enterarme de la existencia de comisiones destinadas a modernizar y mejorar el funcionamiento de la banca.

El segundo aspecto relevante se refiere a la necesidad de abrir espacios para la banca internacional, lo cual implica unir esto con un mecanismo eficiente cuyo objetivo sea privatizar los bancos, no por privatizarlos, sino teniendo muy claro la finalidad de esa medida. La privatización del Banco de Costa Rica debería hacerse no con un objetivo fiscal, si así se procede se actuaría al revés, no se acertaría en el intento. Lo que conviene es contar con una buena organización que funcione en el mercado o en el área bancaria. El tema de la apertura implica, por lo tanto, seleccionar un tipo de banco meta para que se instale aquí.

Finalmente, una tercera medida es la apertura de los sistemas de pensiones y de seguros, con lo cual se terminaría de contribuir a la creación de un mercado de largo plazo.

Norberto Zúñiga:

El asunto de la inestabilidad de los agregados monetarios merece algunas consideraciones adicionales. Sin bien hay problemas relacionados con la medición de los agregados monetarios, lo cierto es que buena parte de la inestabilidad de estos agregados, obedece a las transformaciones experimentadas en el sistema financiero, a las innovaciones, a la mayor importancia de los intermediarios financieros no bancarios y a la apertura de la cuenta capital. En todo caso, es cierto que la inestabilidad de los agregados monetarios ha cortado la relación que debe existir entre esos agregados y las variables objetivas.

Tal ruptura representa un problema, porque el diseño de la política monetaria de Costa Rica se lleva a cabo fundamentalmente con variables monetarias que se llaman intermedias. Desde los años setenta esto ha sido experimentado por varios países, los cuales han tratado de enfrentar el asunto de diversas maneras, tales

como la determinación de agregados monetarios más amplios, las tasas de interés y, más recientemente, a través de la denominada meta explícita de inflación.

La meta explícita de inflación consiste en el compromiso que asumen las autoridades económicas del Gobierno, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, de tratar de alcanzar una meta de inflación en el mediano plazo. De este modo los bancos centrales evitan acudir a una única meta intermedia, por el contrario, utilizan una serie de variables informativas, fundamentándose en el reconocimiento de que la inflación, a corto plazo, no depende de un único factor, sino de muchos. Lo anterior sin desconocer que en el mediano plazo la oferta monetaria es el factor determinante. Este enfoque ha dado muy buenos resultados en los países que lo han utilizado, Nueva Zelanda primero, luego Canadá, tercero Inglaterra y, posteriormente, otros países europeos.

¿Tiene aplicabilidad este enfoque en Costa Rica? Un estudio del Fondo Monetario señala que no es apropiado para países en vías de desarrollo; sin embargo, convendría estudiar su aplicación en Costa Rica. La mayor independencia del Banco Central, la decisión de nombrar a don Eduardo Lizano como su Presidente Ejecutivo, la disminución de las tasas de inflación y la supuesta ruptura del ciclo electoral, crean una circunstancia que podría favorecer un enfoque como el referido.

Miguel Gutiérrez:

En un trabajo que preparó José Angulo se presenta la descomposición del margen de intermediación. En el caso del sector público el 6,6 por ciento del margen financiero es originado por el encaje y el 2,9 por ciento en los bancos privados. El margen de intermediación

tiene también un fuerte componente originado en las operaciones. Se habla de un Banco Central que debe ser autónomo, pero existe una fuerte interdependencia con los aspectos fiscales. En tales circunstancias cabe preguntar: ¿Será una reducción importante del rol del Estado en el mercado de capitales el componente principal de la reforma financiera? ¿Cómo se haría?

Mario Barrenechea:

El modo de medir si las reformas del sector financiero son suficientes o no es a través de la competencia. En efecto, la competencia permite evaluar lo que se ha hecho y lo que queda por hacer. En este aspecto son fundamentales los precios. En el caso particular del sector financiero, si el nivel general de tasas de interés baja y el margen de intermediación financiera se reduce, puede decirse que la sociedad se encamina bien.

En Costa Rica, a pesar de que el mercado es aceptable para la existencia de 5 o 6 bancos de tamaño mediano, existen más de 20, lo cual no significa que la competencia haya sido aceptable, si se mide con indicadores como los señalados más arriba. El margen de intermediación no se ha reducido en forma sustancial, ni siquiera después del convenio entre el Estado y los Bancos públicos, tendiente a forzar una reducción en ese margen.

En estos momentos el Banco de Costa Rica tiene tasas activas que oscilan entre 8 y 10 puntos por debajo de las tasas de los bancos privados, eso en cualquier mercado financiero desarrollado implica una de dos cosas: tal circunstancia no dura un día o la fila de personas solicitando refinanciaciones se extendería desde el Banco de Costa Rica hasta La Sabana.

En nuestro mercado la banca estatal es el factor clave para aumentar la competencia y la competitividad del

sistema general. Lo único que han hecho los bancos privados es comer del gran pastel de la banca estatal, no han competido entre ellos, ésta es la razón fundamental por la cual los niveles de competencia son insuficientes. A este respecto es sintomático que los bancos estatales hayan perdido parte del mercado de créditos, en estos momentos cubren solamente un 25 por ciento de ese mercado.

¿Puede la banca estatal competir? En la respuesta se encuentra la clave del asunto. No, no puede competir, los bancos estatales no pueden competir con los bancos privados. El Derecho Público crea desigualdades competitivas básicas con relación a los participantes en Derecho Privado, esto no tiene solución, no es algo que se resuelva con modificaciones parciales a la legislación estatal. Además, al dueño de los bancos estatales no le interesa el negocio y eso es esencial en relación con la competitividad. En definitiva, la propuesta presentada por don Félix conduciría a la muerte de la banca estatal, sin obtener los posibles beneficios.

SESIÓN 11

ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE REFORMA ECONÓMICA

RONULFO JIMÉNEZ R.

COMENTARIOS

Albino Vargas / Samuel Yankelewitz/
Claudio González Vega /
Antonio Alvarez Desanti / Eduardo Ulibarri

ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE REFORMA ECONÓMICA

RONULFO JIMÉNEZ R.

"En años recientes se ha afirmado que el desarrollo de los Países más pobres dependía del aislamiento del mercado mundial, así como de su confianza exclusiva en las propias fuerzas. La historia reciente ha puesto de manifiesto que los Países que se han marginado han experimentado un estancamiento y retroceso; en cambio, han experimentado un desarrollo los Países que han logrado introducirse en la interrelación general de las actividades económicas a nivel internacional. Parece, pues, que el mayor problema está en conseguir un acceso equitativo al mercado internacional, fundado no sobre el principio unilateral de la explotación de los recursos naturales, sino sobre la valoración de los recursos humanos."

Centesimus Annus,, JUAN PABLO II

1. EL DESARROLLO DE LARGO PLAZO: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El desempeño de la economía costarricense desde la postguerra hasta la crisis de los ochenta fue particularmente exitoso, al lograr una combinación de crecimiento económico, estabilidad económica y política y una sustancial reducción de la pobreza.[1]

1. El desarrollo de los temas que se abordan en los puntos 1, 2, 3 y 4 es un resumen de varias publicaciones realizadas por Academia de Centroamérica:
   - Céspedes, González Vega, Jiménez y Vargas. *Problemas económicos para la década de los ochenta*. 1983
   - Céspedes, González Vega y Jiménez. *Costa Rica: Una economía en crisis*. 1983
   - Céspedes, Lizano y Jiménez. *Costa Rica: crisis y empobrecimiento*. 1983
   - Céspedes, González-Vega, Lizano y Jiménez. *Costa Rica: estabilidad sin crecimiento*. 1984.

El rápido crecimiento estuvo acompañado por un mejoramiento todavía más rápido en las condiciones de vida. Son notables, por ejemplo, las reducciones en la tasa de mortalidad infantil y a los aumentos en la esperanza de vida y en los niveles de educación de la población. Estos resultados, que ya eran excepcionales en comparación con el promedio latinoamericano antes de la postguerra, fueron posibles gracias al crecimiento económico, al amplio acceso al ahorro externo y a la inversión en capital humano por parte de las familias y del Estado costarricense.

Entre 1961 y 1979, la producción del país creció a una tasa del 6,1 por ciento anual y, pese al fuerte crecimiento demográfico, la producción per cápita creció a una tasa anual del 3,4 por ciento, una de las más altas en América Latina. Entre 1950 y 1980, la fuerza de trabajo se triplicó, se amplió (y se agotó) la frontera agrícola y se logró un fuerte proceso de inversión. Entre 1966 y 1979, la inversión creció a una tasa del 10 por ciento anual.

La estabilidad económica imperó entre 1950 y 1970, de tal forma que en este período la tasa promedio de inflación anual fue tan solo 2,1 por ciento. En la década de los setenta, un panorama mundial más inflacionario y la pérdida de autonomía del Banco Central contribuyeron a la pérdida de la estabilidad económica.

Por otro lado, aunque no hay información sobre la pobreza en todo el período desde la postguerra hasta 1980, la información disponible indica que el porcentaje de familias pobres se redujo desde el 51 por ciento en 1961 hasta un 39 por ciento en 1971 y a una cuarta parte en 1977.

- Céspedes, Di Mare y Jiménez. *Costa Rica: recuperación sin reactivación.* 1984.
- Céspedes, González Vega y Jiménez. *Costa Rica frente a la crisis.* 1990.
- Céspedes y Jiménez. *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica.* 1994.
- Céspedes y Jiménez. *La pobreza en Costa Rica.* 1995.
- Céspedes y Jiménez, ed. *Costa Rica: una economía en recesión. Informe de la economía en 1996.* 1997.

2. LA CRISIS: RESULTADO DE PROBLEMAS DE LARGO PLAZO

En forma paralela a los logros extraordinarios del período de la postguerra a 1980, se estaban incubando los elementos que serían los principales responsables de la profunda crisis de los inicios de los ochenta. La medalla tenía una cara de éxitos muy bien delineados: crecimiento, estabilidad y reducción de la pobreza. Por el otro lado estaban los elementos que harían que la situación no se mantuviera: proteccionismo, Estado empresario y exceso de deuda externa.

La estrategia de desarrollo económico a partir de los años sesenta se fundamentó en el **proteccionismo** al amparo del Mercado Común Centroamericano. En un inicio, esta política aceleró el crecimiento, pero rápidamente resultó limitante por la pequeñez del mercado.

Además, el sector público fue tomando un papel cada vez más importante en la inversión del país. La naturaleza de esta inversión cambió desde la construcción de la infraestructura básica (red vial, escuelas, centros de salud, agua potable, etc.) en los años cincuenta y sesenta hasta la incursión en la aventura del **estado empresario** en la década de los setenta. Esta última representó un desperdicio de recursos y a una fuente de inestabilidad de las finanzas públicas y de inequidad.

Para financiar el esfuerzo de inversión del sector público no fue suficiente el ahorro interno, el cual más bien fue bajo en comparación con el promedio latinoamericano. Ante el ahorro interno insuficiente en la década de los sesenta se recurrió al financiamiento de los organismos internacionales y en los setenta a la **deuda externa** con la banca privada internacional. En los años setenta el ahorro externo usado por la economía representó un 10 por ciento del PIB.

La crisis de 1981 y 1982 se agravó por los errores en la conducción de la política macroeconómica, pues se tomó como un fenómeno permanente la bonanza cafetalera de 1976 y 1977 y se in-

tentó posponer el enfrentamiento de las consecuencias de la segunda crisis petrolera.

Con la crisis, el país heredó una elevada deuda externa, inestabilidad económica y un aparato productivo poco apto para competir en los mercados internacionales y una deplorable situación social, pues en tan solo dos años, entre 1980 y 1982, se duplicó la tasa de desempleo, los salarios se redujeron en cerca del 40 por ciento y se duplicó el porcentaje de familias pobres. El país contaba todavía, sin embargo, con una importante acumulación de capital humano y físico resultante de los esfuerzos anteriores a la crisis.

3. LAS REFORMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

A partir de 1984 se inició un cambio de las políticas económicas de largo plazo que ha sido denominado de diferentes formas: reforma económica, políticas de ajuste estructural o modernización económica. Este cambio ha tenido varias características:

Orientación del cambio. Las políticas se han orientado principalmente hacia la apertura de la economía (en contraste con la orientación hacia la sustitución de importaciones del período anterior), hacia la liberalización financiera y hacia la redefinición de la participación del Estado en la economía.

Proceso de cambio. El cambio de las políticas no ha sido abrupto; más bien ha sido paulatino y por ello las políticas de largo plazo vigentes han sido una mezcla de los elementos del modelo anterior (sustitución de importaciones, banca estatal y estado empresario, por ejemplo) con las nuevas orientaciones mencionadas anteriormente. En algunos campos, los avances de la reforma económica han sido mayores (apertura económica) y en otros menores (reforma del Estado). En algunos momentos se ha acelerado el proceso de cambio alrededor de los Programas de Ajuste Estructural (PAE I y PAE II) y de las reformas económicas de 1992 y 1993. En otros momentos se ha detenido el proceso. A pesar de no ser un proceso lineal de cambio, durante las Admi-

nistraciones de Monge, Arias y Calderón se mantuvo la misma dirección del proceso. Sin embargo, al inicio de la Administración del Presidente Figueres se anunció una modificación del rumbo de la política económica de largo plazo, pero finalmente se mantuvo la misma dirección anterior.

Interacción de políticas. Ha ocurrido una importante interacción entre las políticas económicas de corto plazo (política macroeconómica) con las políticas económicas de largo plazo. Por un lado, la política macroeconómica no ha sido sosteniblemente una política orientada a lograr la estabilidad; más bien ha sido un proceso de "acelerar" y "frenar". Cuando la política macroeconómica ha abandonado el objetivo de estabilidad y se ha llegado a una situación de desequilibrio económico (por ejemplo, al final e inicios de las Administraciones Presidenciales) se ha hecho difícil continuar con la reforma económica y en algunos casos se ha retrocedido. Por otro lado, el logro del equilibrio de las finanzas públicas se ha dificultado por la carga que representa la deuda interna del Gobierno Central, por el lento avance de la reforma del Estado y por el costo fiscal de algunas de las políticas de largo plazo (por ejemplo: subsidios y exoneraciones a los exportadores y el pago de las pensiones). Ante la ausencia de la reforma del Estado, los precarios equilibrios fiscales han llevado a la reducción de la inversión en infraestructura y en capital humano, lo cual ha reducido las posibilidades de crecimiento y de equidad.

Mercado e intervención estatal. La nueva política económica de largo plazo no ha sido exclusivamente un proceso para eliminar la intervención estatal en la economía. En algunos casos se ha eliminado la intervención estatal (reducción de aranceles, liberalización del sistema financiero, venta de las empresas de CODESA, por ejemplo) y en otros casos se ha ampliado la intervención estatal (subsidios y exoneraciones a los exportadores, supervisión del sistema financiero y ratificación del monopolio de RECOPE). En el caso concreto de la apertura ha existido una combinación de políticas pro-mercado, como son la reducción de los aranceles y la reducción de las restricciones no arancelarias, con

otras políticas, como las exoneraciones y los subsidios al sector exportador, que representan un intervencionismo estatal similar al proteccionismo del modelo anterior, solo que ahora los incentivos son la producción para la venta externa.[2]

Organismos internacionales. Las nuevas políticas económicas han sido respaldadas por los organismos internacionales, tales como la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (AID), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el caso de la AID, el país recibió importantes donaciones que le permitieron superar después de 1982 lo peor de la crisis sin grandes traumas sociales. Con el Banco Mundial se suscribieron dos Programas de Ajuste Estructural y se negoció un tercero que no se llegó a ejecutar.

4. EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA EN LA POST CRISIS

El desempeño de la economía de la post crisis es el resultado de las políticas nuevas, de las políticas del anterior modelo que aun subsisten, de los elementos heredados (algunos positivos, como el capital humano, y otros negativos, como la deuda externa), de la ayuda externa recibida y de las condiciones internacionales.

Los resultados más importantes son:

- **Crecimiento.** En el período 1985-1993, la economía creció a una tasa ligeramente inferior al 5 por ciento. Este es un ritmo de crecimiento inferior al observado en los años setenta y muy por debajo al crecimiento de los cincuenta y sesenta; pero fue uno de los mayores de América Latina para el período indicado. El crecimiento de los últimos años, 1994-1997, sin embargo es tan solo del 1,6 por ciento anual, lo que

2. El arancel a las importaciones representa un sesgo al incrementar la rentabilidad relativa del sector de sustitución de importaciones en comparación al sector exportador. En la medida que se reducen los aranceles y las restricciones al comercio de bienes y servicios, este sesgo se reduce y, por lo tanto, no se justifica el establecimiento de subsidios al sector exportador..

en términos per cápita significa una reducción del 0,8 por ciento anual. El crecimiento en todo el período ha estado sustentado en el crecimiento del sector exportador de bienes y servicios, el que entre 1985 y 1997 ha crecido a una tasa del 9,6 por ciento anual.

- **Empleo, salarios y pobreza.** El crecimiento de la producción a su vez se ha reflejado en la creación de empleo y en la evolución de los salarios. Entre 1987 y 1993, la población ocupada creció a una tasa anual del 3 por ciento, se redujo drásticamente el desempleo, los salarios crecieron a una tasa del 2,2 por ciento anual entre 1985 y 1993 y se redujo en forma acentuada el porcentaje de familias pobres. En contraste, entre 1994 y 1997, se mantuvo el crecimiento de la población ocupada, pero como tendencia se estancó el crecimiento de los salarios y se detuvo la reducción de la pobreza.[3]

- **Diversificación de las exportaciones.** El sector exportador ha experimentado un importante proceso de diversificación. En 1980 las exportaciones de bienes estaban constituidas básicamente por los productos tradicionales (café, banano, azúcar y carne), los que representaban cerca del 60 por ciento del total de exportaciones de bienes, y por las exportaciones destinadas al Mercado Común Centroamericano, las que representaban cerca de una cuarta parte del total exportado. Ya en 1990 la situación había cambiado y las exportaciones tradicionales representaban tan solo un 44 por ciento y las no tradicionales a terceros mercados representaban casi la mitad del total exportado. En los años no-

3. El comportamiento de los salarios reales en los sectores institucionales ha sido diverso. Entre 1985 y 1993, los salarios que crecieron más fueron los de los empleados del Gobierno Central (4 por ciento anual) y los de los empleados de las Instituciones Autónomas (4 por ciento anual). Los salarios de los empleados del sector privado crecieron menos (1,8 por ciento anual). Para el período 1994-1997, se mantuvo el crecimiento del salario de los empleados del sector privado, pero disminuyó el salario de los empleados del Gobierno Central (-1,2 por ciento anual) y de los empleados de las Insituciones Autónomas (-0,8 por ciento anual). Todo lo anterior de acuerdo con salarios promedios anuales, según cifras reportadas por la CCSS.

venta se mantiene este proceso y toma auge el sector turismo. Igualmente, en los años noventa se intensifica la inversión extranjera directa ligada a los nuevos sectores de exportación.

- **Estabilidad económica.** En el período de la post crisis se logra reducir la inflación desde niveles cercanos al 100 por ciento anual hasta niveles considerados como inflación "moderada". En el período 1984-1997, la inflación anual ha sido del 17,7 por ciento en promedio, con fluctuaciones que van desde el 9 hasta el 28 por ciento. En otras palabras, el país no ha logrado controlar la inflación como para llevarla a los niveles internacionales. El poco éxito para reducir la inflación está ligado al desequilibrio fiscal y a las pérdidas del Banco Central.

5. LA NECESIDAD DE UNA AGENDA

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que la economía de la post crisis muestra éxitos y debilidades. Se logró reactivar el crecimiento, pero en los últimos tres años se ha entrado en un relativo estancamiento. Se logró ampliar y diversificar la base exportadora, pero ésta ha dependido de los subsidios. Se logró reducir la inflación, pero no se ha logrado abatirla totalmente. El país contaba con una amplia y excelente infraestructura, pero ésta se ha deteriorado fuertemente. El país, que era excepcional en su inversión en capital humano, en los últimos años se ha acercado al país promedio en América Latina. Se resolvió el problema de la deuda externa, pero se creó un problema de deuda interna.

Si se miran sólo los éxitos, podríamos caer en un optimismo sin sentido; si se miran sólo las debilidades, podríamos caer en un fuerte pesimismo. No se trata de tomar ninguno de los extremos, pues los dos llevarían a la parálisis; se trata de aprovechar las fortalezas y abatir las debilidades. De ahí surge la necesidad de avanzar en una agenda nacional, para lo cual hay que tomar en cuenta:

- **Los costos de la inacción.** Hay que tomar en cuenta que la parálisis tiene un costo por las oportunidades perdidas.

- **Un intercambio.** Llegar a una agenda con la que todos estemos de acuerdo es imposible; pretender tal cosa es una invitación a la inacción. Lo realista es buscar una agenda que sea consistente con la realidad económica y que contenga puntos de interés para los diferentes grupos sociales y políticos. En esta agenda los empresarios podrían aceptar puntos de interés para los sindicatos a cambio de que estos acepten los suyos.

- **No todos los problemas se pueden resolver, hay que establecer prioridades.** Establecer una agenda para resolver todos los problemas de una vez por todas es imposible de ejecutar. Pretender esto llevaría a la inacción. Hay que escoger los elementos prioritarios de la agenda para tomar decisiones sobre ellos e ir avanzando paulatinamente.

- **No hay soluciones únicas o mágicas.** La gran solución fácil a todos los problemas no existe. Las soluciones tienen un costo y normalmente se requiere de varios esfuerzos para lograr los objetivos.

- **La agenda debe ser nacional.** Las decisiones sobre la agenda deben ser tomadas por los costarricenses. Esto no quiere decir que no se deba tomar en cuenta las oportunidades y restricciones que impone el entorno internacional, las experiencias de otros países y la colaboración técnica y económica que puedan prestar los organismos internacionales y los países amigos.

- **La agenda debe ser consistente.** Los diferentes elementos de la agenda deben estar en función del logro de ciertos objetivos y debe tomar en cuenta las oportunidades y restricciones de una economía mundial cada vez más globalizada.

En lo que sigue de esta exposición se intentará establecer algunos elementos para una agenda de reforma económica. Al respecto cabe aclarar, por un lado, que no se busca construir una

agenda exhaustiva, y por otro lado, que no se trata de "la" agenda, se trata tan solo de "una" agenda para la discusión.

6. OBJETIVO: RESTAURAR EL CRECIMIENTO CON ESTABILIDAD Y EQUIDAD

El objetivo de la agenda de reforma económica debe encaminarse a restaurar el crecimiento económico con estabilidad y equidad. El crecimiento no es un fin en sí mismo, debe ser el medio que permita el mejoramiento sostenido del ingreso de las familias y la reducción de la pobreza. La estabilidad económica –es decir la reducción de la inflación– tampoco es un fin en sí mismo, es el medio para proteger el ingreso de las familias, especialmente las más pobres y para crear un ambiente adecuado para el crecimiento.

En el caso de Costa Rica el crecimiento económico es de vital importancia. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Costa Rica es un caso de desarrollo desequilibrado en el sentido de tener "un desarrollo humano rápido pero un crecimiento lento". En estos casos el PNUD considera que "...lograr desarrollo humano pese al crecimiento lento es encomiable, pero no es sostenible en el largo plazo..."[4] Esto implica que Costa Rica tiene un reto fundamental en cuanto a restaurar el crecimiento para sostener y ampliar su desarrollo humano y, a su vez, hacer que la inversión social sea un factor coadyuvante al crecimiento económico. En otras palabras, crecimiento económico e inversión social son dos elementos que interactúan en ambas direcciones.

4. PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 1996*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 1996. p. 91-92

7. AREAS DE ACCIÓN

Aprovechamiento de las oportunidades de la economía mundial

El crecimiento de una economía pequeña como la costarricense (3,3 millones de habitantes y un PIB de más de 9000 millones de dólares) depende fundamentalmente de sus vínculos con la economía mundial. Esta ha sido la historia de Costa Rica desde la colonia hasta la actualidad. Desde 1984 se ha avanzado en el proceso de apertura de la economía y es este el campo de la reforma económica donde se ha avanzado más. Sin embargo, todavía queda pendiente:

- **La reducción de los aranceles y de las restricciones al comercio internacional.**

  Programar un proceso de reducción de aranceles de forma tal que estos se ubiquen entre 0 y 10 por ciento. La reducción de los aranceles debe cubrir tanto al sector industrial como al agropecuario, pues en la medida que un sector quede protegido está poniendo en desventaja a los productores que usan ese bien como insumo y a los consumidores.

  Además, debe tenerse cuidado que las regulaciones ambientales o sanitarias no se utilicen como barreras al libre comercio. También hay que simplificar, facilitar y reducir los costos de los procesos ligados al trasiego internacional de las mercancías. No solo hay que facilitar la exportación, también la importación.

- **La eliminación de los subsidios y de las exoneraciones.**

  La política pasada de apertura mediante subsidios al sector exportador no debe repetirse. Esta fue excesiva, muy concentrada en pocas empresas y con un alto costo fiscal. Ya se inició el proceso de eliminación de los CAT. Sin embargo, subsisten algunos regímenes de excepción (zonas francas, turismo). Debe aspirarse a la eliminación de todos los sistemas de trato *preferencial o discriminatorio,* pues la

apertura económica no puede descansar en los subsidios, ni en las exoneraciones, ni en el trato fiscal excepcional. Por el contrario, la competitividad debe basarse en un buen entorno económico, en la capacitación de la mano de obra, en la existencia de buena infraestructura, en la productividad de las empresas y en un sistema tributario que haga al país como un todo competitivo y atractivo para la inversión extranjera.

- **La apertura de los servicios.**

  Hasta ahora los servicios han estado protegidos de la competencia, especialmente los que funcionan como monopolios estatales. Por lo tanto, hay que abrir a la competencia local e internacional la prestación de servicios. El mantener los servicios protegidos de la competencia pondría en desventaja al resto del sector productivo nacional, pues la productividad de los sectores agropecuario e industrial depende en buena medida de la eficiencia de los servicios. Los servicios más importantes que deben abrirse a la competencia son: seguros, telecomunicaciones, transporte aéreo y servicios profesionales. En el caso de la banca, el proceso de apertura está muy avanzado, pues no hay ninguna restricción al establecimiento de bancos de capital extranjero, excepto en la modalidad de sucursales.

- **Continuar con la atracción de inversión extranjera.**

  Hay que continuar con los esfuerzos para la atracción de inversión extranjera hacia los diferentes sectores productivos: para ello es necesario avanzar en la formación de capital humano, en la apertura del sector de servicios y en resolver los problemas de la infraestructura, tal como se menciona más adelante. Estos serán los elementos genuinos para atraer inversión. En la medida que el país avance en la reforma económica se estará sentando las bases para la atracción de inversiones extranjeras.

- **Continuar con las negociaciones comerciales.**

  La principal negociación comercial de largo plazo que tiene entre manos el país es su participación en el ALCA. Sin embargo, mientras ésta avanza, hay que impulsar negociaciones para profundizar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, trabajar en la ampliación del Tratado de Libre Comercio con México e impulsar la firma de tratados de libre comercio con otros socios comerciales.

  En Centroamérica hay que impulsar en forma irrestricto el libre comercio de bienes industriales y agropecuarios y la integración de los servicios. En las negociaciones comerciales es importante que participe el sector empresarial, pero esta participación bajo ninguna circunstancia debe ser para lograr excepciones para determinados sectores productivos en perjuicio del consumidor.[5] En el caso de las negociaciones con Centroamérica y con México, la presión de determinados grupos empresariales ha logrado que se exceptúe del libre comercio ciertos bienes, lo cual está perjudicando a los consumidores costarricenses.

  La participación activa del país en la Organización Mundial del Comercio (OMC) es clave para ampliar las oportunidades comerciales. En este foro, en un futuro inmediato tomarán mayor fuerza las negociaciones multilaterales para la apertura del sector agrícola y el sector de servicios, para lo cual debemos estar preparados.

Estabilidad y ahorro para el crecimiento

El sistema financiero es fundamental para el desarrollo económico del país, por su influencia sobre las decisiones básicas de ahorro e inversión. Si el sistema financiero no funciona adecuadamente, las decisiones de ahorro y de inversión no contribuirían al desarrollo económico.

5. El sector empresarial debe participar en el "cuarto adjunto" y no en la mesa de negociaciones.

Para el adecuado funcionamiento del sistema financiero se requiere de la estabilidad económica; para ello es importante avanzar en:

- **La eliminación de las pérdidas del Banco Central.** Las pérdidas del Banco Central, que representan entre 1 y 2 por ciento del PIB, constituyen actualmente el principal escollo para que el Banco Central pueda ejecutar una política monetaria consistente con la estabilidad económica. Por esta razón, es de primera importancia cumplir con lo establecido en la ley y trasladar estas pérdidas al Ministerio de Hacienda, pues se originaron en las operaciones fiscales realizadas en el pasado por el Banco Central.[6]

- **Autonomía del Banco Central.** En los últimos años se han ido tomando decisiones para dotar al Banco Central de mayor autonomía. Sin embargo, todavía falta lo fundamental: lograr que el nombramiento del Presidente del Banco sea por un período mayor a los cuatro años y que no coincida con el período constitucional y excluir al Ministro de Hacienda de la Junta Directiva del Banco.

Para avanzar en la reforma financiera se requiere de una regulación prudencial que contenga principios uniformes para los entes financieros y que sea consistente con la regulación internacional, dado el proceso de apertura que ha tenido el sector financiero; para ello se requiere:

- **Reducción de los encajes.** Los encajes, que actualmente están en 15 por ciento, deben reducirse hasta llevarlos a una meta del 5 por ciento en la medida que la solución a las pérdidas del Banco Central lo permita.

6. La Ley del Banco Central aprobada en 1995 estableció la obligación de realizar este traslado. Sin embargo, no se cumplió con tal obligación. En la Ley del Mercado de Valores, que empezó a regir el 27 de enero de 1998, se modificó lo establecido en la Ley del Banco Central con el propósito de facilitar tal traslado, y a finales de mayo de 1998 se procedió a firmar el arreglo de pago para enfrentar las pérdidas del Banco Central.

- **Homogenización de la regulación.** En la actualidad, unas entidades tienen seguro de depósito y otras no. Hay que uniformar el tratamiento en este campo. Por otro lado, hay que eliminar el sobre-encaje impuesto a los bancos privados como condición para tener acceso a las cuentas corrientes.

- **Regulación prudencial y apertura.** Las normas de regulación prudencial deben tender a las internacionales en consonancia con la apertura del sistema, lo cual llevaría también a la admisión en el territorio nacional de sucursales de bancos del exterior. Adicionalmente, hay que fortalecer a los órganos supervisores del sistema financiero.

- **Acceso a servicios financieros.** Uno de los objetivos en materia financiera debe ser ampliar el acceso a los servicios financieros, tanto de depósito y de crédito, de las familias y de las pequeñas empresas. Para ello se requiere de la reforma de la banca pública. Esta debe tener como objetivo principal ampliar el acceso a los servicios financieros de las personas y de la micro y pequeña empresa. Para esto es fundamental la solidez financiera de los bancos y la reducción de los costos de transacción tanto dentro del banco, como los que se imponen a los clientes. Dentro de la reforma de la banca estatal debe contemplarse la despolitización de las Juntas Directivas, mecanismos de rendición de cuentas y la redefinición de las relaciones entre el Estado y sus bancos.

Papel del Estado para el crecimiento y la equidad

El crecimiento económico con estabilidad y equidad requiere en forma *crucial* de una adecuada participación del Estado. Son funciones prioritarias de este:[7]

7. En el listado siguiente de funciones del Estado se sigue muy de cerca a Eduardo Lizano. *Las lecciones, en* Céspedes y Jiménez, *Costa Rica: Una economía en recesión. Informe de la economía en 1996.* Academia de Centroamérica. 1997 pp. 164 y 165

- Mantener un entorno general propicio para el desarrollo económico: Estado de derecho, justicia y seguridad.

- Crear las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de los mercados; es decir, impedir y eliminar sus imperfecciones. En vez de suplantar al mercado, el Estado debe proponerse asegurar su buen funcionamiento.

  Proteger a los consumidores, trabajadores y productores de la arbitrariedad (calidad, higiene, condiciones ambientales).

- Mejorar la distribución del ingreso, mediante la buena operación del mercado laboral (más empleo, mayor productividad y mayores salarios), el gasto público para formación de capital humano (educación, capacitación, salud) y programas específicos para grupos vulnerables.

- Velar por la estabilidad macroeconómica. La inflación es el más injusto de los impuestos, porque afecta a los grupos más pobres.

- Asegurar la eficiencia (cantidad, calidad y precio) de los servicios públicos básicos (agua potable, electricidad, transporte y telecomunicaciones) dada su importancia en el desarrollo económico.

De lo anterior se deduce que no se trata de adoptar una posición del Estado mínimo. Por el contrario, las funciones mencionadas son de gran envergadura. La discusión más importante no es tanto la reducción del tamaño del Estado; lo más importante es cómo transformar al Estado costarricense para que enfrente los nuevos retos, en contraste con el Estado actual que responde a las necesidades y prioridades de hace varias décadas. A continuación se propone una agenda de reforma del Estado en función de las prioridades señaladas anteriormente

Desarrollo del capital humano, especialmente para los grupos más pobres

Una función prioritaria del Estado costarricense desde su fundación ha sido la formación del capital humano. En esta tarea Costa Rica ha sido excepcionalmente exitosa en comparación con el resto de países de similar nivel de ingreso. Sin embargo, en los últimos quince años los avances han sido lentos y cada vez tendemos a parecernos al promedio de los países subdesarrollados. Cerca de un 40 por ciento de los jóvenes de 13 a 18 años no asiste a los centros educativos y dentro de las familias pobres la asistencia de los adolescentes a los centros educativos es aún menor. Además existe una alta deserción de los adolescentes de los centros de educación. El país debe ponerse como meta la universalización efectiva de la educación secundaria como la principal meta en el campo social.

Para ello habrá que dotar de mayores recursos al Ministerio de Educación e impulsar el uso más eficiente de los recursos asignados a este Ministerio.[8] El nuevo esfuerzo debe incluir, entre otras cosas, la formación de más y mejores maestros y profesores, actualización de los profesores activos, un programa de incentivos para todos los docentes y un programa de becas para los estudiantes.

Adicionalmente, se deben impulsar programas de capacitación para la mano de obra por medio de mecanismos de capacitación flexibles para cumplir con las nuevas demandas del sector pro-

8. En 1980 Costa Rica tenía un gasto en educación pública, como proporción del PIB, excepcionalmente alto en comparación con países de ingreso similar. En 1993 esto ya no era cierto, pues se destinaba a educación pública una proporción del PIB muy semejante a la de los países de ingreso similar. Adicionalmente, Costa Rica dedica una proporción comparativamente alta al gasto en educación superior, lo que lleva a que el gasto en educación básica, como proporción del PIB, sea menor al de los países de ingreso similar. La reducción del gasto en educación ocurrió principalmente en 1981 y 1982 y se mantuvo bajo en la década de los ochenta. Es hasta la década de los noventa que se inicia la recuperación. Para un análisis detallado de este tema véase: Céspedes y Jiménez, ed. *Costa Rica una economía en recesión. Informe de la economía en 1996*. p. 87-96.

ductivo nacional. Esto requiere de una estrecha vinculación del INA con el sector productivo nacional.

En el campo de la salud, más que asignación adicional de recursos, lo que se requiere es mejorar su eficiencia.[9] El sector salud en Costa Rica tiene logros impresionantes: una esperanza de vida muy alta en comparación con países de ingreso similar, más bien similar a la de países desarrollados y una alta cobertura del seguro social por medio de su principal institución, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Sin embargo, en las dos últimas décadas se ha reducido la producción de la CCSS y se han incrementado sus costos. Los problemas del sector salud se originan tanto en el inadecuado uso de sus recursos como en la transformación demográfica que ha sufrido el país, que implica enfermedades más costosas de prevenir y curar.

En la década de los noventa se ha venido trabajando en la reforma del sector salud. Este ha sido un proceso lento que se ha acelerado en los últimos años. Los elementos principales de esta reforma son: mayor énfasis en la prevención de enfermedades (EBAIS) y un nuevo esquema de asignación de recursos dentro de la CCSS que lleva a la separación de las funciones de provisión, financiamiento y compra de los servicios para lograr una asignación de recursos de acuerdo con lo producido (y no la repetición de un presupuesto histórico) y la eficiencia de las unidades productoras de los servicios. Por otro lado, la participación privada en la prestación de servicios (casos de las clínicas de Pavas y Tibás) y la descentralización de los servicios permitirá que éstos estén de acuerdo con las demandas de la población.

9. El gasto público en salud en Costa Rica representa cerca del 7,5 por ciento del PIB. Este es un porcentaje extraordinariamente alto en comparación con países de desarrollo económico similar y se asemeja más bien a la proporción de gasto en salud de los países industrializados. Por esta razón se considera que difícilmente se logrará destinar recursos (como proporción del PIB) adicionales al sector de salud. Esto quiere decir que el reto es usar más eficientemente los recursos y depender de los recursos adicionales que pueda aportar el crecimiento económico.

Esta reforma hay que continuarla; es un proceso lento que requerirá mucho tiempo para consolidarse.

Desarrollo de nueva infraestructura y mantenimiento de la existente

El estado de la infraestructura es uno de los elementos que le resta competitividad al país, de acuerdo con las comparaciones internacionales.[10] En el pasado la preocupación del Estado costarricense por dotar al país de una adecuada infraestructura física llegó al extremo de identificar a algunas administraciones con la "varilla y el cemento". Después de la crisis de 1981 y 1982, con menor acceso a recursos externos y, dada la precaria situación fiscal, se optó por reducir el mantenimiento y la construcción de infraestructura pública. Adicionalmente, se deterioró la capacidad estatal para planificar y señalar las prioridades en este campo. Todo esto ha llevado a una situación donde hay un déficit acumulado de infraestructura pública. Para avanzar en la construcción y mantenimiento de infraestructura se requiere:

- **La participación del sector privado.** La recién aprobada ley de concesión de obra pública ha de ser usada ampliamente para construir y reparar la infraestructura del país. Una tarea urgente es el establecimiento de la secretaría técnica que administre la concesión de obra pública. Sin embargo, ha de tenerse presente que la aplicación de la modalidad de concesión de obra es aplicable fundamentalmente a la obra "grande" pero puede liberar recursos para financiar obras más "pequeñas".

- **La capacidad de planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.** Este Ministerio ha de ser el rector de las políticas relacionadas con la infraestructura del país; para esto se requiere mejorar su capacidad para establecer las políticas y velar por su ejecución. En este papel el Ministerio no sería ejecutor directo de las obras.

10. Véase INCAE. *Costa Rica en el ranking de la Competitividad Global*. 1997.

- **La mayor asignación de recursos.** Aunque la concesión de obra pública aporta recursos privados a la construcción y mantenimiento de la infraestructura, con toda seguridad se requerirá de asignación adicional de recursos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Reforma tributaria y mejoramiento de la recaudación

El país necesita una reforma para simplificar el sistema tributario (pocos impuestos con base amplia) de forma tal que se facilite su administración para combatir efectivamente la evasión y reducir los costos tanto para el contribuyente como para la Administración Tributaria. El nuevo sistema de tributos debe ser compatible con el proceso de apertura de la economía en dos sentidos: primero, no debe depender de los aranceles a las importaciones y, segundo, no debe ser tan pesado en comparación al resto del Mundo, que impida al sector productivo nacional competir internacionalmente o que obligue al Gobierno a establecer sectores exonerados. El sistema ha de ser equitativo. Sobre esto último hay que recordar que el gasto del gobierno (a quién beneficia) es un instrumento más poderoso para redistribuir el ingreso en comparación con el sistema tributario. Además, afirma que hay que tener presente que es falsa la dicotomía de que los impuestos directos son progresivos y que los indirectos son regresivos.

En concreto, se propone:

- **Reducción de aranceles.** En concordancia con lo planteado para la apertura de la economía, el rango de aranceles debe estar entre 0 y 10 por ciento. Esto implicará posiblemente una reducción en la recaudación que deberá ser compensada con las siguientes medidas.

- **Ampliación de la base del impuesto de ventas.** El impuesto de ventas como impuesto al valor agregado debe tener la base de aplicación más amplia posible. Esto implica que debe ser aplicado al sector de servicios que ha estado exo-

nerado casi en su totalidad. Por razones de equidad se debe exonerar a los bienes más consumidos por el 30 por ciento de las familias más pobres. En este aspecto, la ley debería indicar que quedan exonerados un determinado número de bienes y servicios que sean los más consumidos por las familias más pobres, de acuerdo con una encuesta de ingresos y gastos, y no dejar este criterio a la discreción de las autoridades. Esto es necesario con el propósito de evitar la acción de determinados grupos de presión.

- **Simplificación del impuesto selectivo de consumo.** Una gran cantidad de bienes están sujetos al impuesto selectivo de consumo; sin embargo, son unos cuantos los que contribuyen a la mayor parte de la recaudación (impuestos sobre combustibles, cerveza, licores, cigarrillos y vehículos y sus partes). Lo que se propone es eliminar el impuesto selectivo sobre el resto de los bienes y eliminar la discrecionalidad que actualmente tiene el Poder Ejecutivo para modificar las tasas de estos impuestos.

- **Eliminación de impuestos pequeños.** Hay que eliminar los impuestos menores que recaudan poco y que son costosos, para el contribuyente y para la Administración Tributaria.

- **Impuesto de renta.** Hay que ampliar la base sobre la cual se cobra el impuesto de la renta. No debe discriminar –tal como se hace actualmente– según la forma jurídica de la actividad productiva, el sector de actividad o el destino de los productos. En otras palabras, no debe existir ningún sector exonerado del impuesto de la renta. Por otro lado, hay que eliminar la doble imposición que se establece en el caso de los ingresos por dividendos.

- **Impuestos a los "males".** Hasta ahora todos los impuestos recaen sobre los bienes y servicios. No obstante, hay que establecer impuestos sobre los "males"; es decir, sobre aquellas actividades que reducen el bienestar, como la contaminación. Habrá que adoptar el criterio de que el que daña al ambiente debe pagar por el daño que hace. A su vez, los bienes y

servicios públicos deben contemplar el costo del mantenimiento y conservación de la naturaleza requerida para producirlos.

- **Mejora de la recaudación.** La simplificación tributaria anteriormente propuesta no debe buscar aumentar la carga tributaria. Sin embargo, la simplificación permitirá a la Administración Tributaria mejorar los procesos de recolección, lo que a la postre incrementará la recaudación.

Apertura de mercados y privatización

El esfuerzo que tiene que hacer el sector público para cumplir con sus tareas de formación de capital humano y de infraestructura parcialmente debe ser financiado con las mejoras en la recaudación de los impuestos que debe aportar la simplificación tributaria. Sin embargo, esto no será suficiente; se requiere reasignar el gasto público por dos medios: primero, la eliminación de los subsidios al sector exportador (CAT)[11] y, por otro lado, reducir el pago de intereses de la deuda interna que actualmente representa un 5 por ciento del PIB o una tercera parte de la recaudación tributaria. Para esto último se propone reducir el saldo de la deuda interna mediante la venta de algunos activos públicos.

Es importante hacer algunas consideraciones en torno al tema de la privatización:

> La privatización, en sí no es buena, ni mala. Satanizar la privatización o apoyarla ciegamente son dos actitudes irracionales. La privatización no puede ser un objetivo en sí

11. Hay que recordar que a principios de los años noventa se eliminaron los contratos de exportación que incluían los subsidios a las empresas exportadoras mediante dos formas: se extendieron hasta 1999 a las empresas que aceptaron la reducción del CAT, y para las empresas que no aceptaron la reducción del CAT este siguió vigente hasta 1996, pero gravado con un impuesto del 25 por ciento. Dado que la vigencia de los CAT es de 18 meses, su costo fiscal se mantendrá después de su eliminación. En este caso se está proponiendo que no se vuelva a establecer ningún subsidio al sector exportador.

mismo. Hay que analizarla en función de cuál es el objetivo y cómo se lleva a cabo.

El interés esencial de la privatización debe ser el logro de la eficiencia de la economía y la apertura de los mercados. Si además de lo anterior se logra recolectar fondos para reducir la deuda, ¡excelente!

La privatización puede permitir la transformación de unos activos públicos en otros, no necesariamente implica una reducción del tamaño de los activos del sector público. Por ejemplo, el Estado vende una fábrica de licores y con esos fondos adquiere una escuela o un colegio.

La rentabilidad social y no la privada debe ser el criterio para determinar la venta de unos activos y la adquisición de otros por parte del Estado. La pregunta correcta es si socialmente es más rentable que el Estado tenga un colegio en una zona pobre (lo cual no es privadamente rentable) o que sea "dueño" de una fábrica de licores, de una empresa de seguros o de un banco comercial. Como los recursos de la economía y del sector público son escasos, hay que elegir.

Algunas de las empresas que son posibles candidatas a la privatización son fuente de financiamiento del Gobierno Central, como por ejemplo, la fábrica de licores. Después de la privatización, el Estado puede seguir obteniendo recursos de esas actividades mediante los impuestos, lo que quiere decir que al privatizar hay que definir el esquema tributario que se va a establecer sobre el sector privatizado. No hay que olvidar que el negocio del Estado debe ser cobrar bien sus impuestos y no incursionar como Estado empresario.

No es irracional vender empresas públicas que generen ganancias privadas, en la medida que su precio de venta sea "alto" como reflejo de esa rentabilidad futura.

En algunos casos la privatización y la apertura del mercado requieren crear un marco regulatorio para la actividad,

como por ejemplo, en el caso de los seguros. En otros ya existe, como en el caso de la actividad bancaria.

La transparencia de la privatización es fundamental. Los mecanismos de privatización deben ser simples, pero deben garantizar la claridad en las transacciones.

El destino de los fondos de la privatización debe estar claramente señalado y son necesarios mecanismos de control para que efectivamente ese destino le sea dado realmente.

En concreto, para el caso de Costa Rica en materia de privatización se propone lo siguiente:

- **Empresas sujetas a la privatización:** Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), Banco de Costa Rica, Fábrica Nacional de Licores e Instituto Nacional de Seguros.[12] En los dos últimos casos, la privatización debe estar acompañada por la apertura de estos mercados.

- **Destino de los fondos de la privatización.** Los fondos de la privatización deberían tener tres propósitos:

  - **Formación de capital humano e infraestructura pública**. Tal como se comentó anteriormente, estas deben ser las prioridades del Estado costarricense. Una parte de los recursos que se liberen en el pago de intereses por la reducción de deuda interna debe ser dedicado a la formación de capital humano e infraestructura.

  - **Frenar el incremento del costo de la vida.** Una parte de los fondos de la privatización debe ser usada para reducir la deuda interna y en particular para sanear la situación del Banco Central de tal forma que se pueda reducir el déficit fiscal del Gobierno Central y del Banco Central y, por lo tanto, reducir la inflación.

  - **Democratización económica.** Una parte del capital de las empresas a privatizar debe quedar en manos de los

12. En el caso del INS habría que tomar una decisión sobre la administración del seguro de riesgos del trabajo.

costarricenses y destinada a reforzar los sistemas de pensiones, que de toda forma deben ser sujetos a una reforma. En el caso del Magisterio hay una deuda explícita por saldar.

- **Procedimiento para la privatización.** En la ley deben establecerse los mecanismos para hacer las privatizaciones y el destino de los fondos. En el caso de seguros hay que dictar una ley reguladora de seguros y para licores encomendarle al Ministerio de Salud los aspectos relacionados con el control de salud.

- **El caso del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).** En este caso no se propone la privatización de esta empresa; se propone la apertura tanto en energía como en telecomunicaciones. En el campo de la producción de electricidad, se debe ampliar la participación del sector privado y la coinversión entre el ICE y otras empresas. En el campo de las telecomunicaciones, se propone permitir la competencia de empresas privadas y cobrar por el derecho de ingresar al mercado. Los fondos recaudados se usarían como se señaló anteriormente.

- **Sostenibilidad fiscal.** Poco se haría con el uso de los fondos de la privatización si en el futuro vuelve a resurgir el problema de la deuda, ya sea interna o externa. Un ingrediente importante del programa de reforma económica debe ser la reforma a las instituciones relacionadas con las decisiones sobre el gasto público y los impuestos, para lo cual se propone:

  - **Mayor control político sobre el gasto.** La Asamblea debería aprobar los límites generales del gasto público realizado por el Gobierno Central y las Instituciones Autónomas, pero sin entrar en los detalles del gasto como se hace actualmente.[13]

13. En la actualidad la Asamblea Legislativa solo controla el gasto del Gobierno Central.

- **Decisiones sobre impuestos.** Eliminar la iniciativa de los diputados en materia tributaria y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para cambiar las tasas de los impuestos. El destino específico y las exoneraciones de los impuestos debe ser aprobado con mayoría calificada.
- **Límites al déficit.** Los principios generales en materia hacendaría deben estar en la Constitución Política y su desarrollo detallado –incluido el límite al déficit fiscal– debe estar en una ley de rango superior (aprobada con mayoría calificada) a la Ley de Presupuesto.

• **Regulación.** En el campo de la regulación, por un lado, se debe fortalecer a los entes reguladores que controlan el precio de los bienes y servicios públicos (ARESEP), que defienden al consumidor y que promueven la competencia. Los criterios para la fijación de precios deben considerar criterios de eficiencia y no simplemente costos promedios más un margen.

  Por otro lado, debe reducirse y simplificarse la regulación y los trámites a que están sometidas tanto las empresas como las personas. Todas las regulaciones debe tener un estudio de costo-beneficio para determinar su permanencia.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Ante una agenda que contiene tantos elementos hay que plantearse cuáles son los prioritarios, aquellos que determinarán crucialmente el éxito o el fracaso del futuro desarrollo humano del país. La prioridad del país debe ser la construcción de una base económica sólida que permita sostener y ampliar los logros en desarrollo humano.

Para esto es fundamental el crecimiento económico y para lograr éste se requiere de la apertura económica, del uso eficiente del ahorro nacional, de la estabilidad económica, de un adecuado sistema tributario y de la inversión en infraestructura pública.

Pero no se trata simplemente de lograr crecimiento económico. Se trata que este llegue a todos los grupos, especialmente a los más pobres. Por esta razón el país tiene que realizar un esfuerzo extraordinario en invertir en la gente. Solo de esta forma los frutos del crecimiento pueden llegar en forma sostenida y permanente a los grupos pobres. Solo de esta forma el desarrollo humano se convertirá en un factor fundamental para acelerar el crecimiento económico.

Para que el sector público pueda realizar este esfuerzo extraordinario de invertir en la gente y en la infraestructura pública se debe tener un sistema tributario sin exoneraciones y además se debe eliminar el gasto en subsidios a los sectores productivos y reducir el pago de intereses de la deuda interna. Si no se logra cambiar la estructura del gasto del Estado, difícilmente se podrá realizar el esfuerzo de invertir en la gente y en la infraestructura y, por lo tanto, estaríamos debilitando aún más la base que sostiene el desarrollo humano del país. Estaríamos viviendo tan solo de los esfuerzos y glorias del pasado y no construyendo el porvenir.

Comentarios

ALBINO VARGAS

El artículo 60 de la Constitución Política de Costa Rica dice: "Tanto los patrones como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente con el fin exclusivo de obtener y conservar los beneficios económicos, sociales o profesionales". Esto lo aplican muy bien los señores empresarios, muy respetables para nosotros, pues se encuentran agrupados en sus respectivas cámaras, a pesar de que no pocos le niegan tal derecho a sus trabajadores.

El artículo 332 del Código de Trabajo afirma: "...Declárase de interés público la Constitución Legal de las organizaciones sociales, sean sindicatos, como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricenses". Desde esta perspectiva la Academia de Centroamérica, con la honrosa invitación que nos hizo para participar en este Seminario, es consecuente con los postulados democráticos de nuestro Estado de Derecho. Este comentario se divide en nueve reflexiones puntuales.

1. Entre 1950 y 1980 la sociedad costarricense experimentó un importante crecimiento económico acompañado de estabilidad social y política y de una reducción sustancial en los niveles de pobreza. Ciertamente, algunos indicadores sobrepasan los índices latinoamericanos aún antes de la postguerra. Tales logros permitieron sostener un nivel aceptable de estabilidad incluso durante la crisis de los ochentas. Todo esto hizo posible una evolución relativamente pacífica de la sociedad nacional, a pesar de encontrarse situada en una región extremadamente conflictiva.

2. A partir de los años 80 se inicia el retroceso. En este seminario algunos han señalado las causas: proteccionismo, estado empresario y exceso de deuda externa. ¿Es el Estado empresario realmente culpable? FANAL existe desde 1853, el INS desde 1924, la banca estatal desde 1949; se trata de entidades estatales presentes en la vida nacional antes de que se hablara del modelo de sustitución de importaciones. Sin duda, existe un sesgo ideológico cuando se plantea la responsabilidad del Estado empresario en el origen de la crisis, a pesar de que se formula en el marco de análisis económicos supuestamente neutrales.

   ¿Por qué tardamos casi 150 años en descubrir que el Estado no podía fabricar guaro y 70 años en descubrir que los seguros no podían competir? Recuérdese, además, que en Costa Rica el Estado Empresario llegó tardíamente, financiado en los años 70 por el Banco Mundial, con lo cual resulta notorio que se desmoronó en forma rápida y que no estuvo dedicado a fabricar tortillas o administrar hoteles. Las empresas que se crearon a su amparo no generaron déficit, CODESA fue otra cosa.

3. Ciertamente existieron errores de conducción macroeconómica que combinados con ciertos problemas acumulados, desembocaron en la crisis de los 80. No pongo en duda la rigurosidad científica del análisis que nos ofrece don Ronulfo Jiménez, pero conviene recordar que esta suerte de impericia en lo que se llamó el "Carazato", fue dramatizada por el entonces Ministro de Hacienda preconizando la liberación total de precios. Por otra parte, la ruptura del Mercado Común Centroamericano no fue estrictamente un asunto de agotamiento, más bien fue una decisión política frente a situaciones político-militares.

   Convienen tres acotaciones más sobre este aspecto:

   - La vulnerabilidad de nuestra economía frente a los factores externos que la condicionan y la condenan al acoso de las fuerzas que controlan el mercado internacional. Pagan barato lo que exporta Costa Rica y Costa

Rica paga caro lo que importa. Este asunto debió profundizarse más.

- Los organismos financieros internacionales, especialmente la AID, respaldaron el proceso de cambio por consideraciones ideológicas relacionadas con la evolución de la Guerra Fría y no sólo desde una perspectiva económica, como se ha dicho aquí. Analizar este tema es condición de una interpretación realmente integral.

- Debe buscarse más allá de la perspectiva estrictamente económica para hallar un diagnóstico integral sobre la denominada cohabitación de los dos modelos. La dirección hacia el cambio ha sido impulsada sectariamente, relegándose la inclusión de distintos sectores sociales y de perspectivas políticas distintas. Se escuchan lamentaciones por la lentitud del proceso de cambio y por las resistencias que ha generado; por supuesto, muchos sectores de la sociedad se negaron a firmar un cheque en blanco para legitimar un cambio del cual estaban siendo excluidos, además, no tenían certeza de que los beneficios serían realmente tan grandes como para asegurarles elevar la calidad de su vida. Tal seguridad sí existía, por ejemplo, en las décadas posteriores a 1948. Por otra parte, quienes conducen el cambio, dicho con todo respeto, tienen grandes problemas de credibilidad y legitimación, razón de más para negar la firma en un cheque en blanco. También conviene tener presente lo dicho por el Sr. Perry cuando reconoció que en América Latina, en estos momentos, hay más pobres que antes del inicio del período de reformas.

  La perspectiva sindical no puede caer, ciertamente, en sectarismos, como para pretender acomodarnos gremialistamente y olvidarnos de lo aprendido en la educación que recibimos.

4. El zigzagueo del período de ajuste tiene éxitos y debilidades. Llegó el momento de una Agenda Nacional. En este

sentido resulta muy positivo que se reconozca la existencia de las organizaciones de trabajadores y que se les incluya en el proceso. Nosotros tenemos una agenda particular, pero comprendemos que la definitiva debe ser el producto de una construcción compartida. En todo caso conviene tener presente dos elementos: la profunda desconfianza de uno de los lados con respecto al otro, lo que obliga a un profundo esfuerzo de sinceramiento, de transparencia y de juego limpio en el proceso. El otro elemento consiste en evitar un fatal error, a saber: impulsar el proceso solamente para ganar legitimidad por parte de quienes hasta ahora lo han conducido. No nos vamos a poner de acuerdo en todo, pero tanto tiempo de exclusión no será superado en unas cuantas semanas.

Coincidimos plenamente con el objetivo que se propone para la agenda de reforma económica: búsqueda del crecimiento económico con estabilidad y equidad. Le agregaríamos participación democrática, porque la reforma económica es un componente de la agenda, pero no toda la agenda. Bien dice el expositor cuando afirma que el crecimiento económico y la inversión social son dos elementos que interactúan en forma complementaria.

5. Dentro del temario que comprende la Agenda Económica, es tan vital hablar del sistema tributario y de los regímenes fiscales de excepción, como plantear el asunto de los monopolios estatales. No puede negarse que en la cuestión tributaria la inequidad es la norma; por otro lado, no son convincentes los argumentos en el sentido de que hacer revisiones es ahuyentar la inversión extranjera.

6. Plantear la discusión acerca del papel del Estado es un gran acierto del autor en su ponencia, y lo hace en forma constructiva al sostener que no se trata de discutir sobre la pertinencia del Estado mínimo, ni sobre el tamaño del Estado. El papel del Estado es fundamental en la resolución exitosa de varias situaciones sociales dolorosas, por ejemplo, uno de cada dos adolescentes en edad escolar y a nivel de se-

cundaria ya no asiste a los colegios ni a las escuelas, mientras que el 40 por ciento de las familias costarricenses que dependen de un salario, reciben solamente 100 dólares al mes para cubrir todas sus necesidades.

6. El autor plantea la cuestión de la privatización con dos criterios razonables, a saber: la privatización no es buena ni mala y no conviene satanizarla ni apoyarla en forma ciega. Lamentablemente, lo positivo de su enfoque inicial se descalifica en el desarrollo de la ponencia, puesto que al puntualizar las entidades que deben privatizarse, el ponente resuelve en forma unilateral el tema de la privatización, sin dar tiempo a plantear lo bueno o lo malo de la misma, desde la perspectiva laboral.

7. En el caso costarricense la propuesta de venta de activos que se viene formulando encuentra un profundo rechazo en la sociedad nacional más allá de los sectores laborales, asimismo son muy cuestionables los posibles destinos de los fondos de la privatización, pues los dineros que eventualmente se obtendrían no son eternos. Además, un obstáculo muy importante es la corrupción manifiesta en los altos niveles de decisión política, lo cual incrementa la muy arraigada desconfianza sobre quienes gobiernan. Lo que se propone vender es un pastel tan apetitoso y son tantos los millones de dólares involucrados, que con toda seguridad habrá más de un goloso dando manotazos.

8. Para finalizar, a modo de conclusiones, se presentan los siguientes cinco argumentos, obviamente desde la perspectiva laboral:

   - No es cierto que la globalización genere oportunidades para todos. Las oportunidades que se generan se dan a partir de la exclusión de muchos grupos sociales. Ciertamente la exclusión no ha sido la norma en la historia de Costa Rica, pero empieza a convertirse en tal a partir de los procesos de ajuste estructural.

- El proceso de reforma ha venido asumiendo algunos rasgos que perfilan una especie de contrareforma social caracterizada por la polarización en la distribución de la riqueza, la deslegitimación de las instituciones democráticas, el creciente desprestigio de la clase política y la peligrosa tendencia hacia la polarización política.
- En el movimiento sindical estamos convencidos de la necesidad de un proceso de concertación. Esta se ha hecho imprescindible y, por eso, hemos visto con mucha seriedad la propuesta en ese sentido del nuevo gobernante; sin embargo, tomar iniciativas unilaterales en temas estratégicos como las privatizaciones, sin la necesaria discusión y participación ciudadanas, confirmaría el escepticismo inicial sobre la concertación y le pondría una candela de dinamita al proceso, apenas entrando en el mismo.
- Los resultados del ajuste en América Latina hablan de un proceso socialmente excluyente, ecológicamente depredador y políticamente autoritario; la sociedad costarricense debe aprender ésta lección. La lentitud en el proceso de ajuste se origina en ésta sabia posición del pueblo que repudia los extremismos. Al respecto, lo dicho por el señor Stiglitz sobre las reformas es reconfortante, ahora se puede emprender el camino, sin tener que cometer los errores mencionados por él.
- Se estima que jugando limpio, desterrando la concertación palaciega de las cúpulas del poder, sin apresuramientos y sin inacción, se pueden exhibir más logros de los reconocidos en el exterior, los elogios hechos a Costa Rica como un país especial, tienen que hacer comprender a los organismos financieros internacionales, las razones de la tardanza y las que se tienen para escoger un camino racional sin extremismos.

Comentarios

SAMUEL YANKELEWITZ

El 4 de febrero de 1991, hace 8 años, tres personas hablaban de este mismo tema en un panel público, eran el Ing. Samuel Yankelewitz, presidente de la Cámara de Industrias y los diputados Miguel Angel Rodríguez Echeverría y Federico Vargas Peralta. A continuación presento un extracto de lo dicho en aquella oportunidad, para luego compararlo con el contenido de la ponencia de don Ronulfo.

"La Cámara de Industrias de Costa Rica señaló que las medidas a impulsar en el sector industrial, deberían ser acompañadas por los ajustes necesarios en el Sector Público, el proceso debería ser gradual y simultáneo." A este respecto se afirmó que la corrección de las distorsiones internas de costos, vigentes hoy como hace 8 años, requerían una definición apropiada y acompañarse en forma paralela con el programa de apertura comercial.

El sector industrial siempre ha estado consciente del esfuerzo que significa un Ajuste Estructural. Pero se mostró dispuesto a enfrentar ese reto en el tanto se cumplieran las condiciones señaladas. Hoy, al finalizar la segunda etapa del proceso, puede afirmar que el avance en el proceso de apertura comercial ha sido notorio y decisivo, pero las demás reformas no se han producido; 8 años después se habla de los mismos temas. En definitiva, los programas de ajuste estructural se han convertido, en la práctica, en simples programas de reducción arancelaria.

A continuación se proponen algunos temas para el debate: reducción y racionalización del sector público —el mismo tema–,

reorientar el gasto público hacia la inversión productiva –lo mismo–, corrección de distorsiones y temas de costos –lo mismo–. Esta debería ser la estrategia de un eventual ajuste estructural, de lo contrario todo se quedará en una serie de declaraciones de intención sin ejecución práctica; el papel de la condicionalidad cruzada es entonces asegurar que las acciones previas se ejecuten en los plazos señalados por el programa, de modo que el proceso avance con ritmo lento o rápido, pero de modo uniforme. En otras palabras, la condicionalidad cruzada, que equivale a la simultaneidad bien entendida es el mecanismo que garantizaría el éxito del ajuste.

Don Miguel afirmó en aquella oportunidad: "Estas son las medidas que debería contener entonces un nuevo Programa de Ajuste Estructural". Propuso cinco: "Primero: instrumentos efectivos que controlen el gasto público y el endeudamiento y que permitan remitirlos hacia los objetivos de bien social que en estos momentos, dada las condiciones, se tienden a cubrir mal, el país enfrenta graves problemas de estructura física", –hace 8 años–, "...no aumenta la capacidad de los muelles, se verá limitado sino se mejora la red vial costarricense, la comunicación internacional anda mal cuando se anda en la cúspide del avance tecnológico". Luego dice otra medida de línea: "En el campo de acción de los programas será el nuevo sector financiero", –y agrega, "Otro campo de acción para el programa tiene que ver con la necesidad de hacer más atractiva la inversión privada y aumentar la rentabilidad de las empresas", –y luego dice–: "Un cuarto campo de acción tiene que ver con la apertura de la economía", y finalmente dice–: "Un quinto campo de acción es generar recursos para la reconversión". Y termina don Miguel con este pensamiento: "El que quiera resolver los problemas fiscales del país debe dirigir los recursos del programa a la reconversión, porque solo con empresas que crezcan podrán crecer los ingresos fiscales Destinar los recursos del programa para enjugar deudas del gobierno es dejar de hacer el esfuerzo y el sacrificio, que por medio de la contención del gasto, deben hacer los costarricenses del sector público.

Finalmente afirma: "Un nuevo programa debe incluir necesariamente todo lo que tiene que ver con la eficiencia del sector público, porque sin este capítulo ninguno de los cinco anteriores podrá funcionar bien". Eso lo dijo el diputado Rodríguez, hoy Presidente de la República. Sigue siendo tan válido como hace 8 años.

Don Federico Vargas, por su parte, afirmó que: "Desde luego es necesario que antes de ingresar en el camino de un nuevo ajuste, es absolutamente conveniente evaluar los resultados de los programas anteriores y de los que se está consciente que se ha logrado muy poco, casi que su único logro ha sido la reducción arancelaria". Si a este documento histórico se le cambia de fecha y se le pone abril de 1998, sigue tan vigente como hace 8 años, se habla de los mismos problemas y de los mismos temas.

El documento de don Ronulfo es una excelente síntesis de la evolución económica de los últimos 50 años. Con acierto apunta que políticas de reforma cumplen principios de gradualidad, pero no de simultaneidad –lo mismo que se dijo hace 8 años–; avanzó la Apertura pero no la Reforma del Estado, –lo mismo que se dijo hace 8 años–. No menciona, sin embargo, la razón por la cual se dejó de lado la Reforma del Estado. Hay cierta omisión al relatar que la recuperación económica se inicia a mediados de 1997, pues no se sabe cuándo termina el problema de recesión y arranca la recuperación.

Ahora sobre las soluciones. Consecuente con el diagnóstico se concluye que queda una agenda pendiente de importantes reformas en lo económico, lo cual es totalmente correcto. A propósito de la agenda conviene sostener, por una parte, que el tiempo se agotó, el país no puede posponer más los cambios y, por otro lado, que el margen de maniobra política es igualmente muy estrecho. Se conocen experiencias pasadas de concertación que han creado frustración, cuyos efectos persisten en la mayoría de los principales actores sociales; en otros términos: se ha hablado, se ha dicho, se ha tratado, pero no se ha convencido a la gente de que se tiene que hacer un sacrificio para resolver los problemas.

Con respecto al contenido de la Agenda, tres ejes centrales propone el autor: primero, profundizar la internacionalización de la economía a través del comercio y la inversión. Segundo, consolidar la estabilidad y fomentar el ahorro interno. Tercero: avanzar en la olvidada Reforma del Estado, que por supuesto es el tema central candente y casi que revolucionario. Se espera que don Miguel tome los asuntos en su raíz, con la ayuda de todos los sectores sociales del país, incluido el empresarial.

Sobre el eje del comercio e inversión existen por lo menos dos omisiones y una contradicción. Las omisiones: se mantiene el tradicional énfasis por la negociación de tratados, olvidando una dimensión fundamental: la administración del tratado. Se tiene un tratado con México, firmado hace 4 años, todavía hoy no se sabe quién lo administra en este país, se sabe que existe el Incomex, pero no hay una comisión que se dedique a administrar este tratado. No se menciona un tema crucial que es la reforma al servicio exterior, el cual debe aportar más a la estrategia comercial y a la atracción de inversiones al país. Aquí la propuesta es que las embajadas dejen de ser centros sociales para tomar café, e irse por allá con los embajadores el 15 de setiembre. Deberían convertirse en verdaderos gestores de negocios para este país, tanto la atracción de inversiones como en el impulso a los empresarios nacionales que exportan deben convertirse en prioridades de las legaciones, consulados o embajadas.

Este país debería medir la oferta exportable. No puede ser que un país de 3.3 millones quiera tener tratados con 180 países en el mundo; es un país muy chiquito para pretender jugar como Estados Unidos, Japón o Alemania. Debe introducirse un nuevo elemento: la selectividad. ¿Qué conviene? ¿Con quién conviene hacer negocios? Negociaciones como las pretendidas con República Dominicana son un ejemplo del tipo de inserciones inteligentes, requeridas por Costa Rica. El eliminar toda forma de incentivo y, simultáneamente, buscar aumentar la inversión extranjera, tiene mucho sentido en los libros de texto, pero no en la vida real, esa no es la realidad.

¿Por qué vino Intel? Se dice que la cultura, la educación y la gran literacidad de este país fueron factores que influyeron en la decisión, pero si no se les hubiera ofrecido los costos que se les ofrecieron en cuanto a energía eléctrica, menos de la mitad de lo que algunos empresarios costarricenses pagan, Intel no viene. Si a Intel no se le ponen los puentes y los pasos de nivel, para que pueda sacar su producto o traer su materia prima, tampoco viene, y si no se le ponen las líneas de alta tensión que cuestan una fortuna, tampoco viene.

Otro detalle. En el periódico de mayor circulación de los Estados Unidos, hace tres días, salió una información según la cual la promoción de las inversiones extranjeras en ese país, corresponde a los Estados, los 51 Estados y dentro de ellos a los condados. Es como si aquí, en Costa Rica, San José buscará recursos en el exterior para diversos proyectos y lo mismo hicieran Guanacaste, Limón, Puntarenas, etc. En ese mismo periódico se afirma que "Los Estados están compitiendo furiosamente por la atracción de inversiones, atrayendo empresas a las cuales les ofrecen grandes concesiones en impuestos". Tres ejemplos bastarán: el Estado de Indiana le dio a United Airlines 300 millones de dólares para que trajeran 6000 trabajadores, a un costo de 50 000 dólares por trabajador; en Alabama la Mercedes Benz invirtió para tener 1500 trabajadores, ofreciendo en concesión 253 millones de dólares a un costo de 168 000 dólares por trabajador; en Kentucky; a una empresa que se llama Tufasco, de Canadá, le dieron 140 millones de dólares para 400 trabajadores, a un costo de 350 000 dólares por trabajador. Bueno, esto es atraer inversión.

El hecho de ofrecer un paquete de incentivos a los inversionistas, no contradice a la OMC; la OMC lo permite, de modo que dentro de ciertos parámetros, Costa Rica puede hacerlo. En este sentido conviene preguntar si en las condiciones actuales, algún empresario pensaría en invertir en Guanacaste, Limón o Puntarenas, sin que exista algún incentivo para hacerlo.

Un elemento adicional, sobre el cual conviene llamar la atención, es el siguiente: se propone profundizar la apertura, pero no queda claro si la eliminación de distorsiones caminará a la misma

velocidad que el desmantelamiento de la protección, de no ser así se podría incurrir exactamente en el mismo error del pasado.

En cuanto al ahorro es importante referirse a su estabilidad. "Conviene enriquecer el planteamiento con un elemento fundamental, la transformación profunda del sistema nacional de pensiones." Esto podría potenciar el crecimiento del ahorro interno y ahorrar estos recursos, como hablaban los banqueros del foro anterior, como recursos de largo plazo en colones, de modo tal que permitan al empresario local invertir en empresas importantes y grandes.

Las propuestas que ha presentado Ronulfo sobre la Reforma del Estado, son valientes y agresivas, no obstante sería útil incorporar los siguientes cinco componentes:

- Primero: descentralizar el poder.
- Segundo: eliminar la duplicidad de funciones. Aquí hay hasta cinco instituciones para una misma cosa y un ejemplo es vivienda, el INVU, el BANHVI.
- Tercero: establecer efectivos mecanismos de rendición de cuentas. A este respecto conviene recordar que el sector empresarial le pasa a Asignaciones Familiares alrededor de unos 20 000 millones de colones al año; en veinte años de existir nadie nos ha informado sobre lo realizado con ese dinero. ¿Cuánto gastaron en fiestas? ¿Cuánto gastaron en "toyotonas"? ¿Cuánto en viajes? ¿Cuánto le llegó a la gente que necesitaba el dinero? Y lo mismo cabe decir en el caso de las municipalidades con respecto al uso de lo recaudado por concepto de impuesto a los bienes inmuebles.
- Cuarto: reforma en materia de empleo público, incluyendo asuntos de reclutamiento, remuneración y evaluación. Una muestra de la conveniencia de efectuar tal reforma lo tenemos cuando comparamos los salarios de los empleados de las instituciones autónomas, con los percibidos por los trabajadores del Gobierno Central.

- Quinto: urgencia de declarar una guerra frontal contra la corrupción en todas sus formas.

En cuanto al problema de la enorme cantidad de regulaciones que existen en Costa Rica, conviene retener estos datos. Se tienen 7000 leyes vigentes, sin contar decenas de miles de decretos y de reglamentos reguladores; hay 8000 abogados responsables de aplicar esas leyes. Tal situación conduce a la siguiente conclusión: en tanto este país no se desregule en serio, el problema de la corrupción no se podrá superar, la corrupción nace con esta red enorme de normas jurídicas.

Comentarios

CLAUDIO GONZÁLEZ VEGA

Comparto en sus rasgos generales la ponencia de don Ronulfo Jiménez así como muchas de las afirmaciones de quienes me han precedido en el uso de la palabra. En lugar de buscar diferencias, más bien quisiera proponer un marco conceptual para pensar acerca de algunos de los temas tratados. El punto de partida pueden ser precisamente los objetivos que don Ronulfo propone. Lo que es sorprendente es que la mayoría de los participantes estemos de acuerdo en tantos aspectos del debate y que, sin embargo, en Costa Rica cueste tanto tomar las decisiones para alcanzar las resultados por todos deseados.

Todos queremos crecimiento económico. Sin crecimiento no pueden mejorar ni el nivel ni la calidad de nuestras vidas. En Costa Rica, siempre hemos querido que ese crecímiento sea equitativo, que se produzca sobre una base amplia, y que individuos de todos los estratos sociales tengan oportunidad de cosechar los frutos de ese crecimiento y mejorar su condición. Siempre hemos querido que el crecimiento sirva para erradicar la pobreza. Hoy, además, se espera que el crecimiento sea sostenible, que no represente simplemente el consumo de nuestro capital natural, que no destruya el entorno donde tendrán que vivir nuestros nietos. En Costa Rica, además, se valora mucho la estabilidad política, económica y social.

A pesar de que valoramos la estabilidad, sin embargo, también reconocemos que no se podría tener crecimiento equitativo y sostenible si no se introducen cambios importantes en nuestras políticas, estructuras e instituciones. Todos reconocemos que es

necesario hacer estos cambios, pero tenemos diferentes percepciones acerca de cómo ha ocurrido el cambio hasta ahora y acerca de cómo debe ocurrir en el futuro. Algunos piensan que se está avanzando demasiado rápido; otros pensamos que el cambio logrado no ha sido suficiente y que se está avanzando muy lentamente.

Para entender por qué existen estas diferencias de opinión, hay que contestar algunas preguntas fundamentales. La primera pregunta es: ¿Por qué importan la velocidad y la naturaleza de este cambio? Es decir, ¿por qué es necesario cambiar y por qué es necesario cambiar más rápidamente?

Un primer elemento de la respuesta es que todo cambio siempre tiene costos; incluso el no cambiar, el cero cambio, también tiene costos. Por eso es que deseamos cambiar sólo cuando esperamos que los frutos que se buscan recoger con ese cambio sean mayores que los costos inevitables del cambio.

El problema que enfrentamos hoy en Costa Rica es que un cambio a medias siempre tiene costos, pero un cambio a medias brinda pocos frutos. Tenemos que cambiar todavía más porque, si no se cambia suficientemente, con cambios incompletos, no se van a poder cosechar los frutos, solamente se va a incurrir en los costos.

El mensaje central de este seminario ha sido que la tasa de crecimiento de la economía costarricense está muy por debajo de su tasa potencial de crecimiento. Además, se ha afirmado que en buena medida esa brecha entre el potencial y la realidad se explica precisamente por el atraso y por la falta de consistencia de las reformas. Este es el costo de oportunidad de no promover el cambio adecuadamente: la diferencia entre crecer 2 por ciento al año o crecer 6 por ciento al año. Si ustedes hacen este ejercicio como uno de interés compuesto y se preguntan qué implicaría de aquí a diez años esta diferencia en puntos porcentuales, se darán cuenta de que la diferencia en el nivel de ingreso futuro es enorme.

¿Por qué la incapacidad para completar la reforma es el principal obstáculo para que la economía crezca más rápidamente? Primero, porque con reformas incompletas se pueden en efecto cumplir algunas de las condiciones necesarias, pero no se llegan a establecer las condiciones suficientes para que se pueda dar el crecimiento rápido, estable y sostenible. Hasta el momento se ha concentrado mucho la atención en lo que algunos describen como condiciones necesarias, pero estamos muy atrasados en llegar a las condiciones suficientes para el crecimiento sostenido. Mientras no se establezcan estas condiciones suficientes, no se podrán ver muchos de los frutos del esfuerzo reformador. Tienen así razón quienes critican el esfuerzo pasado por incompleto: se ha liberalizado bastante pero no se ha adaptado la infraestructura física e institucional a los requerimientos del nuevo modelo. Esta crítica, si bien cierta, es vez de servir para detener, debe servir para acelerar el proceso de reforma.

El atrasarse o no hacer bien la reforma impide el crecimiento rápido y sostenido porque las reformas incompletas crean modelos híbridos, llenos de contradicciones, donde la mano izquierda con frecuencia borra lo que la mano derecha hace. El atraso de la reforma perjudica el crecimiento porque las reformas incompletas crean riesgos inesperados. La materializaSión de estos peligros sirve para descarrilar la reforma. Por ejemplo, la liberalizaSión financiera sin un marco de regulación y de supervisión prudencial adecuado aumenta el riesgo de inestabilidad en el sistema. La privatización sin un marco regulatorio que garantice la competencia simplemente traslada rentas monopolísticas de un actor a otro en el mercado.

Todo esto importa porque, cuanto más avanzadas y completas sean las reformas, mejor se pueden aprovechar las sinergias que surgen entre los componentes y los resultados de esas reformas. ¿Por qué es necesario reformar el Estado? Se tiene que hacer la reforma del Estado porque a través del fortalecimiento fiscal se puede reducir el estrujamiento (*crowding out*) espantoso que el Estado ejerce en el sistema financiero. Sólo así se puede empezar a pensar en un sistema financiero que apoye a la producción

con servicios de intermediación y no en un sistema financiero simplemente encargado de financiar el déficit fiscal. Se tiene que hacer la reforma del Estado, porque mientras un Estado ineficiente le imponga costos de transacciones excesivos a los actores en el campo productivo, no se podrá lograr la competitividad que permita cosechar los frutos de la apertura comercial. Se tiene que hacer la reforma del Estado, porque mientras no se logre reorientar el gasto público hacia la formación del capital humano, no se le va a permitir a sectores amplios de la población cosechar los frutos del crecimiento.

De esta manera, la reforma del Estado, una intermediación financiera más eficiente, la reforma tributaria, la reforma de la educación, la mejora de la competitividad, la apertura comercial, la reforma de las pensiones, el financiamiento de largo plazo, todos estos cambios comenzarán a rendir sus frutos principalmente cuando los diferentes elementos se complementen y refuercen. Cuando se logran estas sinergias, los frutos se van dando más rápidamente. Cuando se cambian sólo unas pocas cosas, como ocurre al principio de las reformas, los costos tienden a ser más elevados que los beneficios. Cuando se avanza suficientemente, los frutos comienzan a superar los costos. Demorar y posponer las reformas es entonces demorar y posponer la recolección de los frutos.

Si se sabe que esto es así y si lo sabemos desde hace años, una segunda pregunta a responder es: ¿Por qué es que no se logra un cambio más acelerado y consistente? La explicaSión puede ser que no sabemos qué es lo que hay que hacer o que, sabiéndolo, no lo queremos hacer. No creo que sea por ignorancia. Desde luego que en toda reforma hay que resolver dificultades técnicas importantes, pero Costa Rica sobresale por los elevados niveles de educación de su población y la preparación de sus profesionales. Tenemos amplia capacidad para aprender las lecciones de nuestra propia experiencia y de la experiencia de otros países. Tenemos capacidad técnica para resolver muchos problemas y podemos buscar la que no tenemos.

Más bien, como se ha afirmado, se trata de un problema de falta de voluntad. Decía don Rodolfo Piza en la sesión de ayer: ¿Querremos lo que necesitamos? Uno podría repetir: ¿Querremos lo que se va a necesitar para crecer más rápidamente? La pregunta es válida, porque de alguna manera pareciera que no lo queremos suficientemente. Pienso que hay algunas razones para que esto sea así.

Por una parte, como actitud general, en Costa Rica parece haber un fuerte temor a lo desconocido, sobre todo si aparentemente amenaza lo que consideramos "conquistas" sociales importantes. Por otra parte, una de las debilidades o de los costos más graves del Estado proteccionista que vivimos en la segunda mitad del siglo XX es que nos acostumbró a interesarnos más en el tamaño de la tajada que le toca a cada grupo, que en el tamaño del pastel.

Sólo a principios de la década de los ochenta, cuando la crisis amenazaba con reducir el tamaño del pastel en forma drástica, se pudo lograr algunos consensos, que nos permitieron interesarnos más en el crecimiento del pastel y no simplemente en la distribución y redistribución de las tajadas. A lo largo de las décadas, la intensa participación política había favorecido la distribución sobre el crecimiento, pero con la crisis se demostró que esta estrategia no era sostenible. Siempre es más fácil lograr un consenso ante el peligro que hacer un esfuerzo para aprovechar oportunidades potenciales.

El reto que tenemos que enfrentar ahora, sin embargo, es cómo colaborar para que el pastel crezca, a pesar de que aparentemente no enfrentamos amenazas drásticas. No podemos conformarnos con el crecimiento mediocre de los últimos años. El reto es cómo colaborar para que aumente la productividad global sin estar diciéndonos: "no voy a dejar que me ajusten mi tajada, mientras no se la ajusten a los demás; no me muevo, mientras los otros no se muevan". Tenemos que superar el gremialismo.

Este tipo de situación se conoce en la teoría económica como el dilema del prisionero. Es posible que la gran mayoría de la po-

blación pueda ganar con las reformas requeridas y que todos piensen que ganarían si en efecto todas las reformas se llevaran adelante, pero hay una gran desconfianza. Se teme que se adopten sólo las reformas que van a perjudicar a algunos pero no las que los beneficiarían. Lo irónico es que a lo que le temen es precisamente a las reformas parciales: "¿Por qué me voy a mover yo, si no veo que los demás se estén moviendo también?". Esta desconfianza lo que significa es que no se cree que los demás vayan a cooperar, a pesar de que se sabe que, si todos cooperaran, se podrían cosechar frutos maravillosos.

¿Cómo resolvemos esta falla tan importante de la acción colectiva? Solamente se puede resolver con la recuperación de la credibilidad. A mí me parece que la recuperación de la credibilidad sólo se puede lograr con un liderazgo firme, que le pueda dar confianza a todos: confianza de que no van a ser los únicos que tienen que pagar los sacrificios para que otros cosechen los frutos; confianza de que no se va a tener tolerancia con los polizontes (*free riders*) y los oportunistas (*rent seekers*), con los que no quieren ser parte del sacrificio. Irónicamente, quienes más tienen que ganar son los trabajadores y los consumidores, pero éstos no cuentan con una representación que reconozca el valor de las reformas. Es necesario superar la desconfianza en reformas que serían generalmente beneficiosas.

Una tercera pregunta es: ¿Por qué cuesta tanto que se piense en cambiar? Tal vez se deba a que alguna medida los cambios que tienen que enfrentarse en el futuro son más fundamentales que los cambios que han tenido lugar hasta ahora. Es un error pensar que los sacrificios más grandes y las transformaciones más profundas fueron los que se hicieron al principio; los sacrificios y transformaciones mayores son los que siguen ahora. En alguna medida, hay menos "agua" en el sistema. Ahora hay que llegarle de lleno, debajo de la superficie, más allá de lo cosmético, a asuntos fundamentales. Esto es así porque lo que todavía no ha cambiado, posiblemente no se haya cambiado porque es más difícil de modificar, ya sea técnicamente, ya sea políticamente.

Es muy probable, por ejemplo, que el más serio de todos los problemas que tenemos sea el de las pensiones; sin embargo, se ha hablado muy poco en este seminario acerca de cómo se puede resolver el problema de las pensiones. Tal vez se ha hablado muy poco porque técnicamente es un problema complicado y por eso no nos atrevemos a opinar. Además, se ha hablado poco porque el tema también es políticamente complicado. En buena medida muchas cosas no han cambiado porque quienes defienden el status quo han sido políticamente fuertes. Por esto es que se necesita un liderazgo ágil y decidido, para proponer soluciones técnicas y para enfrentar resistencias políticas.

Todavía más importante, no se ha cambiado porque lo que se necesita no es solo reformar la legislación y revisar las políticas, sino que lo que se necesita de ahora en adelante es sobre todo construir: construir infraestructura, construir organizaciones, construir el marco institucional. Falta lo más difícil: construir nuevas instituciones. Un claro ejemplo es la necesidad de una reforma educativa, donde no sólo se necesita nueva inversión sino también nuevos diseños institucionales que le den al usuario (el principal) mayor control sobre los ejecutores de los programas (los agentes).

Se tiene entonces que encontrar la manera de movilizar voluntad política, a partir de cambios que sean de base amplia, a partir de cambios que maximicen las sinergias, a partir de cambios de los que muchos puedan sentirse dueños y a partir de cambios que porque son creíbles hacen abandonar la desconfianza. Todo cambio siempre tiene efectos distributivos. Cuando el cambio es parcial, es más probable que los costos y los beneficios se concentren en unos pocos. Un cambio de base amplia aumenta la probabilidad de que los beneficios compensen los costos.

Una cuarta pregunta es: ¿Para qué es que se tiene que cambiar? Hay que cambiar para que la productividad por trabajador y, por lo tanto, el ingreso por trabajador aumenten a un ritmo que refleje el potencial de Costa Rica. La productividad va a aumentar si se invierte más en capital humano, en bienes públicos, en infraestructura y en instituciones. Hay que propiciar aumentos en

la productividad total de los factores, como explicó don Edgar Robles en este seminario.

En esta tarea, sigue siendo cierto que uno de los determinantes más poderosos de la productividad total de los factores son las oportunidades de intercambio y el tamaño del mercado. Estas oportunidades determinan las posibilidades de especialización, el grado de competencia, el aprovechamiento de las economías de escala y la transferencia y adopción de tecnologia. Por eso las barreras al intercambio siguen siendo el principal enemigo del crecimiento.

Las estructuras proteccionistas son, desde luego, parte de esas barreras al intercambio. Por eso, continuar con la profundización de la apertura comercial es una de las labores fundamentales. Aquí es importante no tanto reducir la tarifa promedio, sino sobre todo reducir la dispersión de la tarifa, para lograr una estructura arancelaria más uniforme, para eliminar las excepciones. En este sentido quiero recalcar lo que don Ronulfo Jiménez decía: "hay que eliminar las excepciones principalmente por razones de equidad". Porque uno se pregunta: ¿Cómo es posible que el grueso del proteccionismo restante se concentre en los artículos de la canasta básica, con protección entre el 50 y el 240 por ciento? ¿Por qué, vía las excepciones, el proteccionismo se concentra en arroz, frijoles, carne, huevos? Esto solo es así, porque por un lado se tienen las fuerzas poderosas de quienes se benefician del subsidio implícito y por otro lado se tiene a un actor débil: el consumidor pobre, para el cual no existe sindicato. Los beneficiados con las rentas creadas por el proteccionismo pueden recurrir al argumento falaz de la seguridad alimentaria, mientras el consumidor desprotegido ve sus intereses diluirse en defensas ideológicas que ignoran la realidad de la protección. Consideraciones semejantes se podrían hacer con respecto a la estructura tributaria, sobre todo en cuanto al impuesto selectivo de consumo, y en cuanto a las barreras no arancelarias y otros obstáculos al intercambio.

Si bien consideraciones de equidad son las fundamentales para desear profundizar la reforma comercial, el impacto en la eficien-

cia también importa. Al cambiar las señales, el proteccionismo orienta el esfuerzo productivo hacia acciones que contribuyen poco a la productividad social. Entre más malas sean las señales, más elevados serán los costos. A estos costos debe sumársele toda la actividad no productiva que, como don Ricardo Monge explicó, resulta de la economía política del proteccionismo.

Además del proteccionismo, las barreras al intercambio surgen de elevados costos de transacciones. En Costa Rica, los costos de transacciones son excesivamente elevados, debido a una infraestructura inadecuada y a controles y regulaciones excesivos. Tiene razón en esto don Samuel Yankelewitz. Igual que el impacto de la tarifa, los trámites que duran semanas, las bodegas de aduana y los muelles donde se pierde porción importante de lo importado o de lo exportable, los procedimientos arbitrarios son todos impedimentos al intercambio tan serios como las tarifas arancelarias mismas. Reducir el arancel es necesario pero no es suficiente; se tienen que eliminar también esas barreras burocráticas, se tienen que crear los bienes públicos y la infraestructura que permitan reducir los costos de transacciones.

Además, las barreras al intercambio se dan no solo en los mercados internacionales de bienes, los que importamos y los que exportamos. Una mala regulación laboral erige barreras a intercambios mutuamente beneficiosos en el mercado de trabajo. Un monopolio legislado erige barreras a intercambios beneficiosos en el mercado de seguros. Un monopolio en las telecomunicaciones erige barreras al intercambio oportuno y barato de la información, el más importante de los insumos en cualquier producción moderna.

Esta larga lista de barreras al intercambio en diversos mercados clave reduce nuestra competitividad y dificulta los aumentos de la productividad global. Se le tiene que hacer frente a todas estas barreras también. Mientras persistan, los frutos de la apertura no se podrán cosechar plenamente. La apertura comercial tiene, sin embargo, una gran virtud. Esta virtud es que la apertura comercial, al exponer a los empresarios a la competencia internacional, reduce la tolerancia de los empresarios a los costos que

surgen de todas estas otras barreras al intercambio. Los empresarios, más que nadie, pueden y deben presionar para que se den estos cambios. Debemos ir hacia adelante; no podemos posponer la apertura comercial porque no se han hecho estas reformas. Más bien usemos una mayor apertura como incentivo para demandar y apoyar más cambios.

La otra tarea fundamental, además de eliminar las barreras al intercambio, es crear incentivos para que la productividad de los factores aumente. Este es esencialmente un proceso de cambio y de construcción de instituciones. El propósito de la reforma no es simplemente lograr que los precios sean buenas señales; el propósito es que nuevas instituciones introduzcan las estructuras de incentivos (aquí no me refiero a subsidios) para que se haga el esfuerzo necesario para aumentar la productividad. Por incentivos he refiero a que quien hace un esfuerzo pueda esperar cosechar los frutos de ese esfuerzo; que quien se equivoca pague el precio de sus errores.

Costa Rica es un país de derechos adquiridos. El lema en nuestra época de proteccionismo ha sido "a cada uno, aunque no se esfuerce, porque tiene derecho". Necesitamos una mejor estructura de incentivos. El lema hacia el futuro, si queremos crecer, debe ser "a cada uno, conforme a lo que se esfuerce". La falta de incentivos apropiados es un problema muy serio, que invade no sólo al Estado costarricense sino a muchos otros sectores de nuestra sociedad. Esta es la principal razón por la que la privatización importa.

La privatización importa no porque sea una manera de pagar la deuda interna, sino porque las actuales estructuras institucionales y de propiedad crean incentivos que no permiten el aumento de la productividad. Es por las estructuras de incentivos que resultan de las formas actuales de propiedad, que la productividad no aumenta en la banca, no aumenta en los seguros, no aumenta en las telecomunicaciones. Desde luego que la privatización no es una panacea, pero los costarricenses tenemos que preguntarnos si queremos seguir siendo dueños en un sentido totalmente mítico de bancos, de compañías de teléfonos y de compa-

ñías de seguros, o si queremos ser dueños de escuelas, dueños de caminos, dueños de clínicas. Ricardo Haussman decía que el problema de la educación en Costa Rica es un problema esencialmente de agencia: los usuarios no son los dueños efectivos de las escuelas. Para lograr la eficiencia, las decisiones deben responder a los intereses de los verdaderos dueños. Lo mismo pasa con todas las otras instituciones públicas.

Los incentivos desde luego pueden cambiar aún sin privatizar, cuando hay competencia y si hay apertura de mercados; pero los incentivos no van a cambiar suficientemente si esa competencia y esa apertura de mercados no van acompañadas por la amenaza de tener que salir del mercado si no se hacen bien las cosas. Las imposibilidad de quiebra hace que el poder disciplinante de la mayor competencia o de la mayor apertura no tenga toda la fuerza que debe tener. En Corea, el sistema bancario llegó en días recientes a la enorme crisis que ha llegado, porque el Estado se preocupó porque ningún banco estuviera amenazado por la posibilidad de quiebra. Esta protección contra la quiebra la usó el Estado coreano para justificar el crédito dirigido. El precio ha sido muy elevado.

Los incentivos tampoco cambian muchos si la nueva propiedad, aunque "privada", está atenuada. Tal es el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que han reemplazado a los entes estatales en algunas áreas, como en las finanzas de desarrollo. La ausencia de verdaderos dueños hace que las decisiones no logren la mayor productividad.

Los incentivos desde luego no cambian mucho si se privatiza como monopolio y sin competencia. La combinación adecuada de privatización, apertura, regulación y competencia depende de las circunstancias de cada caso. En Costa Rica es necesario encontrar las combinaciones adecuadas para cada situación. Un área donde se necesita una combinación adecuada de privatización, regulación y competencia es en el desarrollo del mercado financiero, por la amenaza de inestabilidad. No basta con dictar un marco regulatorio apropiado; hay que crear organizaciones para inter-

pretar y hacer valer las normas y hay que desarrollar la capacidad de su personal para que las aplique competentemente.

En fin, que entre las cuestiones que se podrían poner sobre la mesa como recomendaciones acerca de cómo proceder, está la necesidad de que se piense en continuar vigorosamente con la reforma hacia el futuro, con un enfoque mucho más amplio que como se ha pensado hasta ahora, que incluya no solo la liberalización de los mercados sino también la construcción de las instituciones; que se piense en la reforma hacia el futuro no sólo como un mecanismo para modificar precios y señales, sino como un mecanismo para crear nuevas instituciones, y que se recuerde que en todo caso no se va a poder movilizar el apoyo que se necesita, a menos de que la reforma esté caracterizada por una profunda credibilidad. Esta credibilidad tiene que surgir de claridad de propósitos, de transparencia en las intenciones y en los procedimientos y de firme decisión acerca de lo que se quiere hacer.

Comentarios

ANTONIO ALVAREZ DESANTI

Una buena parte de los temas que propone Ronulfo Jiménez en su presentación están incluidos dentro de un proyecto de reforma constitucional denominado de garantías económicas. Efectivamente, es importante limitar la potestad de los diputados para la creación de los impuestos y para la modificación a las leyes de pensiones; es necesario eliminar la creación de los impuestos con destino fijo y los cambios en los presupuestos que remite el poder ejecutivo para su sanción al congreso. Resulta relevante discutir si debe ser la Asamblea Legislativa un órgano que revisa y aprueba un pequeño porcentaje del gasto público, sin tener ningún tipo de control sobre los presupuestos de las instituciones públicas.

El Congreso aprueba el presupuesto del Gobierno Central, pero el presupuesto de la Caja Costarricense de Seguro Social se aprueba en una Junta Directiva compuesta por un número muy reducido de miembros. Buena parte, por lo tanto, de los temas de don Ronulfo están contenidos, como decía, en el proyecto de Garantías Económicas. Este proyecto es uno de los más importantes seguros de vida que pueden tener los ciudadanos, frente a los instrumentos disponibles en favor de quienes detentan el poder político.

Otro tema al que hace mención don Ronulfo es al de la reforma tributaria. Nueve u ocho impuestos manejan más del 90 por ciento de la recaudación, el impuesto selectivo de consumo, con cinco artículos, logra recaudar porcentajes superiores al 90 por ciento. A pesar de lo anterior quedan alrededor de 1000 artícu-

los que están siendo grabados dentro de la canasta de bienes sometidos al impuesto selectivo de consumo y recaudan menos del 10 por ciento. Es importante que se amplíen las bases de los tributos, que se reduzcan las exoneraciones, que se discuta también en torno a las tasas en algunos de estos casos o las tarifas en algunos de los impuestos. Definitivamente, en materia tributaria, ha llegado la hora de colocar los puntos sobre las íes. Lamentablemente, el desgaste que se sufrió con la aprobación de la ley de Justicia Tributaria y la ley de Ajuste Tributario, dejó a la Asamblea Legislativa en una situación de incapacidad política para proponer otra reforma tributaria.

En este sentido conviene explicar a la prensa los alcances de esa reforma, porque cuando la prensa informe sobre buena parte de las decisiones que se implementan, acostumbra no entender el sentido de medidas como exonerar del pago de impuestos al Caviar y a los relojes Cartier y Rolex. La eliminación de estos impuestos no pretende sesgar el consumo hacia ellos, sino eliminar costos y controles innecesarios en la administración de los tributos, máxime cuando la recaudación por esos conceptos es casi igual a cero.

En su exposición Ronulfo omite referirse al manejo del gasto, no del gasto público en general, tema que siempre se discute con una amplitud muy grande, a veces con demagogia, otras veces con superficialidad, sino más bien relacionándolo con la existencia de algunos impuestos que deberían someterse a revisión. En cuanto al impuesto sobre la renta, por ejemplo, el 30 por ciento de lo recaudado se sigue destinando a las universidades públicas, así que conviene revisar el destino automático de algunos impuestos y mejorar su recaudación. A este respecto conviene recordar el tema de la regresividad y la progresividad tributarias; como es sabido uno de los instrumentos más fáciles para promover la regresividad tributaria es, precisamente, el gasto público. Se pueden tener impuestos altamente progresivos que se convierten de la noche a la mañana en impuestos regresivos en cuanto al destino, sobre todo si se trata de destinos fijos y au-

tomáticos, materia que convendría incluir en la discusión de la próxima Agenda.

Enfoca bien don Ronulfo el tema de la eliminación de las subvenciones y las exoneraciones, sobre todo en el caso de las exportaciones. Como sociedad existe claridad en la necesidad de eliminar los CAT y ese es un camino importante y claramente definido: el de la eliminación de las subvenciones y de las exoneraciones. No obstante, parece que don Ronulfo omitió en su exposición, que paralelamente a la eliminación de esas exoneraciones y esos subsidios, se debe continuar con el proceso de eliminación de los impuestos a las exportaciones y al turismo. Si se pretende mantener los niveles de competitividad internacional no se puede seguir con el absurdo de mantener impuestos a los productos de exportación, y si se busca sostener el crecimiento en materia de turismo, se debe proceder a revisar la escala tributaria, a fin de desarrollar la competitividad y que se eliminen las distorsiones.

Es bueno recordar, a este respecto, una excelente negociación que llevó a cabo don José Rossi cuando fue Ministro de Comercio Exterior, al eliminar o al establecer la disminución del impuesto bananero en un lapso de 8 años, lo cual demuestra la factibilidad de hacer programas de mediano y de largo plazo que eliminen impuestos sin sacrificar al fisco. Lo anterior, además, ofrece señales claras al sector productivo y promueve o facilita elevar los niveles de competencia de los productos y de los servicios turísticos.

Una de las observaciones más significativas introducidas por don Ronulfo en su ponencia, se refiere a la necesidad de facilitar, no sólo las exportaciones, sino también las importaciones. Para lograrlo, sin duda, se debe continuar con la reforma aduanera, a fin de acelerar la elevación de la eficiencia en las importaciones. En este sentido es fundamental destinar más recursos a la modernización tecnológica, software, equipos y mejoras en todas las condiciones operativas de las aduanas, igualmente se deben destinar recursos para todos los programas de capacitación de personal aduanero, y por supuesto, lograr una mayor homologa-

ción en horarios y en sistemas de trabajos sobre todo a nivel centroamericano.

Como bien lo dijo don Nicolás Marín en el INCAE "...es tal el entrabamiento en el manejo de furgones a nivel centroamericano que se ha calculado que la velocidad por hora de un furgón de Costa Rica a Guatemala es de 11 kilómetros, tomando en cuenta todos los trámites aduaneros".

En cuanto a la ARESEP y otros mecanismos de regulación, ha sido significativo el avance obtenido; sin embargo, en la exposición de don Ronulfo faltó la referencia a un fuerte y sostenido programa de desregulación. Si el país debe avanzar rápidamente en los procesos desregulatorios, no se puede seguir con más de 70 trámites para autorizar un hotel y en general, con una cantidad impresionante de requisitos para crear y establecer una empresa. Como es sabido, además del capital de crédito y de los recursos humanos, se necesita una altísima fuerza de voluntad, a fin de superar todos los trámites burocráticos que deben cumplirse; como dice don Saúl Weisleder, donde hay una fila hay un foco de corrupción. Si se continúan promoviendo los entrabamientos burocráticos, se crearán más focos de corrupción.

Pasando a otro asunto, cuando se habla de eficiencia, este término no debe entenderse sólo en función empresarial o económica, asociándolo a la obtención de mayores rendimientos económicos o mayores dividendos, sino también en función del beneficio para el usuario, en la recepción de los servicios que consume. Esto es particularmente importante cuando se analiza el tema de las privatizaciones, en cuyo caso la eficiencia debe verse como la mayor o menor calidad del servicio recibido por el usuario; este debe ser el incremento de eficiencia al que se refería don Ronulfo, un incremento que beneficia directamente al ciudadano.

En lo referente al establecimiento en el país de empresas de alta tecnología, se trata, sin duda, de un proceso muy positivo, pero simultáneamente debe buscarse crear una línea de fortalecimiento del encadenamiento de la industria nacional con la llegada de estas empresas internacionales. Al establecerse las empresas de

alta tecnología, conviene cuidar que no se reduzca el valor agregado a la construcción de los módulos industriales y a la mano de obra. Hay que desarrollar todo un proceso para lograr un mayor encadenamiento con la industria nacional, de modo tal que permita mejorar o aumentar el valor agregado con la llegada de estas compañías.

En materia bursátil creo que es urgente continuar con la política de acercamiento a la creación de un mercado accionario, se debe de eliminar el sesgo que existe en materia tributaria, el cual promueve el crecimiento vía deuda y no vía patrimonio. Conviene eliminar esa doble tributación que se da a nivel corporativo y a nivel del accionista, para encontrar los mecanismos que faciliten la promoción del mercado accionario. Mientras siga la deducción total de la carga financiera del impuesto sobre la renta, será un incentivo para ese crecimiento por deuda y no por patrimonio. Este es uno de los elementos más importantes para alcanzar un crecimiento sano de las empresas y asegurar la equidad, la participación y la democratización económica.

Finalmente, hay dos áreas en las que se debe trabajar con urgencia: la reestructuración y la reforma del Estado. Cuando se habla de estos temas la referencia es demasiado directa al Poder Ejecutivo, pero tal cosa es un serio error, originado en una visión simplista. La Reforma del Estado abarca también a los otros poderes de la República, de ahí la importancia de un programa destinado a la modernización del Poder Judicial. Es evidente que la inversión extranjera se desestimula cuando los sistemas de resolución de disputas y los juicios siguen procesos extremadamente lentos. Los juicios no pueden seguir durando 5 u 8 años.

La administración de la justicia en Costa Rica no solo tiene que ser cristalina y neutral, sino también oportuna, pronta y cumplida. Es urgente la reforma al Poder Judicial e igualmente es urgente la reforma del Tribunal Supremo de Elecciones y es importante la cirugía mayor en los otros poderes del Estado y, por supuesto, en la Asamblea Legislativa.

Comentarios

EDUARDO ULIBARRI

Ésta exposición se centra en tres aspectos fundamentales, a saber: la caracterización del modelo de desarrollo, los rasgos esenciales de un proceso de reforma económica, política y social, y las reformas pendientes o inconclusas.

Una de las características fundamentales del desarrollo de Costa Rica en los últimos años ha sido el esfuerzo nacional centrado en la extensión de servicios relativamente uniformes a un número cada vez mayor de costarricenses, lo anterior con un cierto criterio de economías de escala en la prestación de esos servicios y en el desarrollo del país. Entre los servicios que se han ido extendiendo de una manera creciente están: las garantías sociales, la banca, la participación política por distintos medios, el ejercicio del voto, la energía, las telecomunicaciones, los seguros, la infraestructura vial y el disfrute o padecimiento de los licores.

En este sentido hay un dato anecdótico: el monopolio de los licores, el más antiguo del país, ha sido uno de los menos eficientes en extenderse a todo el territorio nacional. El éxito de la fábrica nacional de licores es relativamente reciente, ha existido una cierta resistencia local a ese monopolio, que por lo menos ha tenido éxito en propiciar un alcoholismo profiláctico que el que se desarrolló a partir de la producción local de licores.

En todo caso, esta extensión de los servicios ha estado signada por algunos elementos básicos que explican, en gran medida, el agotamiento del modelo de desarrollo en el momento actual. Algunos de esos elementos son: preferencia por los monopolios, in-

tervención excesiva del Estado, uso desmesurado de los controles previos en lugar de privilegiar el rendimiento de cuentas posterior, centralismo excesivo, cierto clientelismo que se ha venido desarrollando alrededor de este modelo y una tendencia al tutelaje de parte de las autoridades del Estado y, en general, de quienes tienen el poder, con respecto al resto de los ciudadanos. En la actualidad este esquema se ha vuelto económicamente insostenible, socialmente ineficiente y en alguno de estos ámbitos, hasta perjudicial. Se ha producido un deterioro evidente de la calidad de los servicios extendidos en todo el ámbito nacional, llegándose a la paradoja de que, algunas veces, los servicios están presentes pero el efecto sobre la población es mínimo.

Las telecomunicaciones representan otro caso en el cual la extensión es indudable, pero hemos sobrepasado peligrosamente el límite después del cual la eficiencia se reduce en forma progresiva. La energía, en el mundo contemporáneo, tiende cada vez más hacia la descentralización y hacia una red de pequeños productores. A pesar de lo anterior en Costa Rica se dictó una ley que establece muy serias limitaciones a la participación de generadores privados, esto sin desconocer los avances logrados.

Dadas las circunstancias apuntadas, lo que se impone es revisar el modelo de desarrollo, analizar el sentido de mantener un esfuerzo en aras de la extensión de los servicios, que actualmente perjudica la calidad de esos mismos servicios.

Pasando al último asunto mencionado, es fundamental avanzar hacia una mayor flexibilización en la prestación de servicios y en las normas existentes para que los concurrentes privados puedan prestar esos servicios. Esto es estimular la descentralización no solo desde un punto de vista político, sino también desde la perspectiva económica, lo cual establece una mayor proximidad entre el oferente y el demandante de los servicios, llámense esos servicios educación, salud, agua potable o infraestructura. Conviene orientarse hacia una mayor especificidad de las instituciones, a fin de eliminar la duplicación de funciones y facilitar el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas. Dado que Costa Rica no se encuentra sola en el mundo, es importante

que en este proceso de reforma se trate de lograr una adecuada convergencia entre los índices, las políticas nacionales y los estándares internacionales.

La lentitud en la aplicación de las reformas se origina, en parte, en la incertidumbre de la reforma misma. Conforme más se tarda en un proceso de cambio social, conforme este proceso se torna más lento por la interposición de una serie de intereses que le impiden su avance, mayores dosis de incertidumbre se crean en la población. No hay necesariamente una oposición entre rapidez y consistencia o entre rapidez y certidumbre, sino al contrario, mientras más lento sea el proceso mayor incertidumbre, mayor oposición de sectores y mayor capacidad de quienes están opuestos al cambio para formar alianzas. Todo esto explica ese lento avance de la reforma en Costa Rica, en este momento se puede hablar de ciertas reformas que se han venido realizando pero que se encuentran inconclusas y otras que quedan pendientes. En relación a estos asuntos es importante estudiar los cambios que deben efectuarse, a fin de alcanzar una adecuada administración futura de las reformas.

Entre las reformas pendientes está la del sector financiero. La reforma bancaria ha avanzado, pero al no ejecutarse una reforma al sector financiero, la sociedad se encuentra con un tipo de reforma inconclusa. La reforma fiscal está pendiente, no solo en el aspecto tributario, sino también en cuanto al manejo presupuestario, lo anterior a pesar de los avances obtenidos. Está pendiente todo el modelo de desmonopolización, imprescindible en el país, está pendiente el proceso de privatizaciones y la definición, en consecuencia, de sus características, objetivos y propósitos. La reforma del sector salud aún esta esperando, lo hecho es apenas un retoque superficial, pero no se ha entrado al fondo del problema, el cual, probablemente, implique un cambio en el paradigma de la salud.

Están inconclusas las reformas en el comercio exterior, en la educación, en la política. No solo el papel del Tribunal Supremo de Elecciones, sino otros ámbitos de la política como la forma de elegir a los diputados. Dichosamente ya se aprobó gran parte de

la reforma municipal, que es fundamental para el desarrollo del país. Está inconclusa la reforma a la seguridad social y a los regímenes de pensiones, ya no solo desde el punto de vista financiero, sino desde el punto de vista social. También está inconclusa una reforma laboral no con el ánimo de eliminar garantías y de eliminar derechos y de perseguir a los sectores sindicales o laborales, sino más bien orientada, precisamente a lo contrario, asegurar esas garantías y esos derechos de los trabajadores, en un mundo que exige un mercado laboral más flexible para que la sociedad alcance los niveles pertinentes de competitividad.

Finalmente, más allá de las reformas pendientes y de las reformas inconclusas, hay un ámbito que no debe perderse de vista: la administración de las reformas. Conforme se avance en el proceso de reformas y se alcancen mayores niveles de descentralización, flexibilidad, variedad, concurrencia y competencia de los distintos actores en el mercado público y en el privado, más necesidad se tendrá de un Estado fuerte, enérgico, capaz de establecer mecanismos de regulación muy eficientes para garantizar que la flexibilidad, la concurrencia y la competencia, se puedan dar en condiciones socialmente útiles y provechosas.

En fin, las reformas que están pendientes no pertenecen sólo al ámbito económico. La integralidad del proceso de reformas deberá permitir accesar un sistema de toma de decisiones más eficaz, más expedito y más oportuno. El momento actual es propicio, se ha logrado desideologizar en la discusión pública sobre estos temas, pero también se corre el peligro de que por esa desideologización, algunos piensen en aplicar un puro pragmatismo que reacciona de manera inmediata ante desafíos puramente coyunturales. Lo real es que debe cultivarse un sentido de visión, un sentido de finalidad y de propósito, últimamente ausente en el proceso de reforma.

Discusión general

PORFIRIO ORTIZ • HUMERTO PACHECO • MIGUEL GUTIÉRREZ •
LEONEL FONSECA • MARCO VINICIO RUIZ •
FRANCISCO MONGE • RONULFO JIMÉNEZ

Porfirio Ortiz:

Las medidas económicas deben orientarse, como es sabido, a mejorar el bienestar social. Se habla de privatizar instituciones estatales como el ICE, FANAL y el INS, pero en el seminario no se ha hecho referencia al caso de RECOPE. ¿Qué opina usted de Recope?

Humerto Pacheco:

Los sindicatos tienen su existencia plenamente justificada, constitucional, histórica y moralmente. Lamentablemente, algunos líderes sindicales no buscan el bienestar del país, sino sólo el suyo propio, esto los mete de lleno en la corrupción referida en las intervenciones de don Albino y don Samuel. La dirigencia sindical tiene mucho que ofrecer al debate nacional, pero debe esforzarse por entender transformaciones mundiales que no han sido inventadas en Costa Rica.

Ninguna Reforma del Estado se puede dar sin la participación de todos los sectores, incluidos los trabajadores, sean estos de cuello azul o de cuello blanco. Tal reforma debe ir unida a una lucha frontal contra la corrupción. Las sociedades más dañadas social y económicamente como Indonesia, son también las de mayor corrupción. Debe existir más solidaridad nacional, como en el caso de los coreanos, que ante un llamado del

Gobierno frente a la crisis económica que afecta a ese país y al Asia, en pocos días le donaron al gobierno 2000 millones de dólares en joyas y oro. Y finalmente, conviene recordar que el sistema soviético se desmoronó como consecuencia del disparate económico que representa el Estado empresario. Costa Rica y Francia siguen aferrados al Estado empresario. Francia con el índice más alto de desocupación de la Unión Europea. La globalización no se inventó aquí, es un movimiento mundial. El cambio, como dice don Claudio González Vega, debe ser integral e inmediato.

Miguel Gutiérrez:

Todo cambia. La Agenda de las reformas ha cambiado, hoy hablamos de unos asuntos muy distintos a los de hace ocho años. Han cambiado los temas de la Agenda y han cambiado, fundamentalmente, los contenidos de la Agenda.

Hoy no se habla de destruir al Estado, el Estado no es el problema. Hoy se habla de fortalecer las instituciones y de revalorar la democracia, en otras palabras no se está hablando de lo mismo. Las sociedades han aprendido mucho en estos años. ¿Cuál es el país que tiene una tasa de crecimiento sostenida más alta? China. El doctor Stiglitz en un trabajo allá por 1991 se preguntaba si el socialismo con mercado funcionaría. Él afirmó que la caída del muro de Berlín demostraba con absoluta claridad que un sistema no puede funcionar sin mercado. Definitivamente, todo cambia, incluso la Agenda y los contenidos de las Reformas.

Leonel Fonseca:

Costa Rica ocupa el último lugar en el aspecto constitucional, legal y hasta técnico del desarrollo de las telecomunicaciones. Nicaragua tiene la red totalmente

digitalizada, mientras Costa Rica si acaso la tiene en poco más de la mitad. lo cual impide acceder a las nuevas tecnologías en telecomunicaciones. RACSA está limitando seriamente el acceso a INTERNET y el ICE está limitándose a dar telefonía básica y, además, no quiere comprarle energía a las cooperativas eléctricas. En El Salvador tienen un aeropuerto en muy buenas condiciones, el que existe en Costa Rica da lástima.

Marco Vinicio Ruiz:

Es necesario acelerar los programas de apoyo para la internacionalización de la producción costarricense. Los números no mienten. Se habla mucho del crecimiento del sector exportador, pero en realidad el 70 por ciento de la producción se vende en el mercado local. Puede sostenerse la tesis de que al bajar los aranceles los empresarios se ven obligados a exportar, porque el efecto inmediato de una desgrabación unilateral es el ingreso de competidores externos. Sin embargo, la realidad dice otra cosa: el 94 por ciento de las empresas son menores de 100 trabajadores, la gran mayoría de ellas son pequeñas y medianas, es decir, no tienen recursos ni las condiciones para exportar, y es ahí donde se siente la necesidad de un programa muy agresivo. Los exportadores, me parece, son los mismos desde hace muchos años, no hay nuevos exportadores en Costa Rica. En definitiva, sólo mediante un programa de apoyo a la mediana y pequeña empresa, se podrá evitar la desaparición de este sector y el surgimiento de un contingente de desempleados mayor que el actual.

Los programas de vinculación con el programa exportador, iniciados conjuntamente por la actual administración, CINDE, la Cámara de Industrias, son cardinales. Pero es necesario avanzar aún más en el impulso exportador, a propósito de lo cual se ha iniciado un es-

fuerzo sostenido en PROCOMER. Costa Rica debe tener oficinas comerciales que verdaderamente den apoyo para que empresarios pequeños y medianos puedan exportar, es también conveniente crear condiciones propicias para invertir. La OMC permite una serie de incentivos a la inversión, estoy hablando de depreciación acelerada, y deducciones de renta en aspectos como investigación y desarrollo, equipo no contaminante, equipo que ahorre energía, promoción comercial fuera del país, capital de riesgo, capacitación de recurso humano, son incentivos que se aplican en todos los países modernos. En función de todo el sector empresarial que produce y vende en el mercado local, se deben crear las condiciones para su inserción exitosa en la economía mundial, de lo contrario podría sobrevenir un colapso.

Francisco Monge:

Don Samuel Yankelewitz afirmó que eliminar incentivos y atraer inversión extranjera representan objetivos incompatibles. Atribuyó esa tesis a don Ronulfo Jiménez. Si se revisa el documento de don Ronulfo, él se refiere a eliminar subsidios y exoneraciones, lo cual no debe confundirse con incentivos. Don Edgar Robles y don Claudio González Vega se refirieron a lo que son los incentivos. Los verdaderos incentivos son aquellos que nacen de la competencia, del deseo individual de maximizar ganancias cuando la competencia se da en similitud de condiciones, y no a la luz de distorsiones en los precios relativos que ocasionan una asignación ineficiente de recursos. No se trata entonces de eliminar incentivos, se trata de crearlos, pero eso sí, incentivos que nazcan de la búsqueda individual del bienestar y que sobretodo no tengan costo fiscal.

En cuanto a la tesis de que las teorías son muy distintas a la dinámica de la realidad, es bueno recordar que

si bien lo real es muy complejo y difícil de captar a través de teorizaciones, ello no inhabilita a los planteamientos teóricos para servir como directrices que permitan diseñar políticas económicas.

Ronulfo Jiménez:

Respecto a RECOPE es necesario plantear la apertura del mercado. RECOPE es la institución dueña del oleoducto, lo cual le da un carácter monopólico, de modo que conviene analizar si una apertura legal representa realmente una apertura real del mercado.

Coincido con don Miguel Gutiérrez cuando afirma que el contenido de la Agenda ha ido cambiando, el énfasis, los elementos que contiene son distintos, especialmente en lo referente a la Reforma del Estado. Hace ocho años, cuando se hablaba de Reforma del Estado, se colocó el énfasis en la movilidad laboral, pero el país aprendió que eso no es Reforma del Estado y no necesariamente es lo que debe hacerse. La movilidad laboral descabezó a muchas instituciones, la gente pensante, la parte gerencial de las instituciones, desapareció y se encuentran instituciones, especialmente en el Gobierno Central, donde la gente pensante y los aspectos atinentes al planeamiento institucional deben empezar a reformularse. Un caso típico es el del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La pregunta pertinente es ¿cómo crear en el Estado un sistema de incentivos para que las cosas se hagan de acuerdo a determinados objetivos?

Hace 8 años no estábamos hablando de privatización, ahora es uno de los temas principales, tampoco se hablaba de apertura en servicios, en definitiva sí existen nuevos temas y nuevos enfoques sobre temas viejos.

La idea de crear una oficina estatal de apoyo al proceso de inserción en el comercio internacional, debe ser

vista con cuidado. En principio el Estado debe estar en lo que hace bien o en aquellos asuntos indispensables para la gente, a saber: educación y salud. Una oficina estatal de promoción a la inserción económica internacional, puede convertirse fácilmente en una vía de traslado de recursos públicos a empresas ineficientes.

CONCLUSIONES

La concertación de la agenda económica

Miguel Angel Rodríguez

LA CONCERTACIÓN DE LA AGENDA ECONÓMICA

MIGUEL ANGEL RODRÍGUEZ

1. EL DESARROLLO HUMANO COMO OBJETIVO

Hace 8 años un grupo de economistas y académicos apuntaban el problema de los grupos de interés como enemigos del desarrollo. Decían que los grupos de presión con su capacidad de acción, su capacidad organizativa y de movilización impedían la aprobación de las reformas necesarias para impulsar el bienestar social y el crecimiento económico. Por otra parte, las personas activas en la conducción de las decisiones políticas del país, consideraban a los reformistas como enemigos de la Democracia, al pretender imponer visones y posiciones sectarias.

Durante este seminario, el problema de los enfoques contrapuestos y excluyentes, ha sido superado en una medida muy aceptable y esperanzadora. En efecto, es importante entender, por una parte, la conveniencia y necesidad de diseñar y ejecutar determinadas reformas y, por otro lado, la pertinencia de prestar atención a las diversas expresiones políticas de los distintos grupos y de los diversos sectores sociales y económicos. En una sociedad abierta y democrática, esto último constituye una realidad de derechos, indispensable de ser encauzada a fin de resolver en forma adecuada los conflictos.

Esto se logra a través de algo planteado por Joseph Stiglitz, a saber: la ampliación de los objetivos del consenso y de los instrumentos que pueden utilizarse para llegar al consenso. Esto es lo que el profesor Stiglitz refiere cuando habla de "El cambio del consenso de Washington por el consenso de Santiago". Esto es,

sin duda, importante. También resulta relevante en la discusión la referencia de Ronulfo Jiménez y Miguel Gutiérrez a las modificaciones en cuanto a los objetivos y temas de debate.

En los años sesentas cuando terminaba mis estudios, el debate estaba centrado en la pertinencia de los análisis matemáticos que fundamentaban las bases neoclásicas del crecimiento, frente a quienes subrayaban la experiencia histórica y las realidades políticas como factores cardinales en la gestación de los modelos de desarrollo. Estos últimos planteaban la diferencia entre crecimiento y desarrollo económico.

En los años setenta, se desplazó el tema de las diferencias. Se encontraban, por un lado, los monetaristas que enfatizaban la necesidad de relacionar la estabilidad con el crecimiento y, por otro lado, estaban los desarrollistas, que sustentaban la tesis del pleno empleo. En los años ochenta, el debate se planteó entre reformistas y populistas. Las discusiones, sin embargo, en perspectiva histórica, duraron poco.

En las actuales circunstancias, se afirma que el desarrollo económico, para ser tal, debe implicar control en el costo de la vida, generación de empleo, eficiencia, buenos índices educativos y de salud e inclusión de distintos grupos sociales en los beneficios del crecimiento económico. Además, se subraya la necesidad de que el desarrollo sea equitativo; preocupa la desigualdad relativa de algunos sectores y la pobreza de segmentos importantes de la población.

En definitiva, la equidad debe estar presente en la visión del desarrollo, tanto como su sostenibilidad. Como bien se ha recordado aquí, no se trata simplemente de gastar el capital natural, también de protegerlo y de enriquecerlo. El desarrollo, además de equitativo y sostenible, debe ser también democrático y participativo. Esto nos lleva al tema de los grupos de interés, su participación y representatividad. El desarrollo debe ser democrático en el sentido clásico de democracia liberal y también participativo, en el tanto facilite y promueva la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

A todo este conjunto de elementos puede llamársele desarrollo humano. Ya no es suficiente ni el desarrollo económico, ni el desarrollo sostenible, ni el desarrollo equitativo, ni el desarrollo social, ni el desarrollo democrático. Se requiere un concepto más basto y pleno: desarrollo humano.

2. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO HUMANO

Esta ampliación de los fines va acompañada de una ampliación de los medios para alcanzar esos fines. Las bases de la economía social de mercado han vuelto a ponerse de moda. En cierta forma, ésto es volver a los clásicos. Se habla ahora de apertura, competencia y creatividad. Se subraya la necesidad de establecer el orden de la competencia y de fundamentar una acción decisiva del Estado, en lo referente a la creación de la constitución económica.

En este contexto la apertura comercial es un instrumento muy importante en la creación del orden de la competencia, pero no es el único. Conforme se avanza en algunos campos específicos, resulta evidente que existen otras áreas también muy relevantes para el establecimiento de la competencia. La creación del orden de la competencia implica el funcionamiento del sistema judicial para la resolución de los conflictos, la posibilidad de que los contratos sean ejecutables y la existencia de libertad de asociación, de contratación y de trabajo. También requiere la defensa y el establecimiento de nuevos derechos de propiedad. En fin, las posibilidades del intercambio en el marco de la competencia, exige un sistema jurídico que proteja esas posibilidades.

En lo referente a la carga tributaria, no es cierto que el tamaño del Estado sea poco importante. Las relaciones econométricas siguen siendo válidas cuando demuestran que Estados con niveles impositivos muy altos en relación con el PIB, tienen tasas de crecimiento muy bajas. Así que el tamaño del Estado sí importa, pero no es lo único que importa, sería exagerado afirmar tal cosa. En consecuencia, la limitación tributaria es importante a

fin de permitir la existencia de nuevos grupos competitivos, para que surja el ahorro y haya posibilidades de que nuevas empresas entren a competir.

La competencia implica que todo el que esté produciendo tenga el riesgo de perder. Esto promueve un proceso extraordinario de la creación humana, donde gente tiene la oportunidad de hacer las cosas mejor de cómo las está haciendo. Competencia y creatividad es apertura de monopolios, es libre entrada a los mercados, es lucha contra los monopolios, son sistemas efectivos de enfrentamiento a los monopolios y a las cartelizaciones, es desregulación, es privatización. Como vemos, los nuevos instrumentos son mucho más amplios que los existentes hace unos años.

En el campo de la modernización financiera, también se amplía el tema de los instrumentos susceptibles de ser utilizados. No se trata sólo de la liberación financiera, ni de eliminar algunos monopolios y someterlos a la posibilidad de la competencia, se trata también de crear las nuevas reglas del juego, de modo tal que permitan que el proceso de intermediación financiera se pueda llevar a cabo con eficiencia, asignando los recursos a los proyectos socialmente rentables, permitiendo que se bajen los costos de la intermediación, eliminando los problemas del riesgo moral y las dificultades en la información. También se requiere la generación de los capitales de largo plazo en los sectores financieros de pensiones, de seguros y de capitales de riesgo, que deben volverse cada vez más importantes en cuanto a su promoción, regulación, disminución de distorsiones y de costos arbitrariosSe trata de una nueva regulación para que el cerebro de la economía funcione bien.

Nuevos campos se unen a estos instrumentos: la educación, la capacitación, el apoyo a los procesos de ciencia y tecnología, investigación y desarrollo, todas estas áreas representan actividades importantes que la sociedad debe emprender en el campo de la reforma.

Es urgente también reinventar el Gobierno. Sistemas de concesiones para obras públicas, sistemas de contratación para la prestación de servicios públicos, responsabilidad de los agentes en el Gobierno frente a sus acciones, medición distinta de las acciones de los entes gubernamentales, para poder tener posibilidades objetivas de analizar la eficiencia y los costos de las operaciones, mecanismos de rendición de cuentas para que los ciudadanos exijan las responsabilidades de los gobernantes. Sistemas de incentivos para promover la utilización de la creatividad. Mecanismos de descentralización, para permitir transparencia, credibilidad, un mejor manejo del conocimiento de los temas en los cuales hay intereses compartidos y, sobre todo, mecanismos más amplios de participación en la toma de las decisiones colectivas, para lograr no solo el reflejo de las voluntades y de los intereses de los diversos grupos, sino también la utilización plena de los conocimientos.

Todos estos nuevos instrumentos deben verse a la luz de dos realidades: primero, el aumento en la calidad de las instituciones va acompañado de un aumento en las posibilidades de la producción, y eso es algo que se vuelve cada vez más importante para lograr que los términos de la productividad total realmente crezcan. Segundo, los elementos de corrupción tienen un efecto extraordinariamente negativo en la asignación eficiente de los recursos. Nos llevan a un desperdicio de la capacidad creadora de las personas, conducen a la generación de rentas, hacen perder credibilidad y predictibilidad; eliminan, en consecuencia, las posibilidades de un buen uso de las instituciones públicas y generan un deterioro importante del entorno político. Las posibilidades de la corrupción, ésto debe ser recordado, se dan tanto en el cambio como en el "status quo"; hay tanta posibilidad de corrupción cuando se vende un activo público, como cuando se mantiene ese activo en manos del Estado.

3. MÁS ÁREAS DE CONSENSO

La ampliación de las esferas del consenso en cuanto a fines y en cuanto a medios, se da en distintos ambientes. Por ejemplo, en el ambiente de los académicos y de los especialistas, las cosas se

hacen un poco más complicadas cuando se trata de relacionar aspectos económicos con aspectos políticos y sociales. Las respuestas no son tan sencillas, las recetas no son tan simples y los conocimientos son mucho más limitados. Se vuelve entonces más importante todo el tema de la política económica. Es necesario conocer la velocidad con que se debe proceder en la toma de las decisiones, el orden en el cual se deben tomar esas decisiones, el marco general para la reforma y de qué manera conformar coaliciones de apoyo a la reforma, de modo tal que se alcance la sostenibilidad política de la reforma.

Las modificaciones en la magnitud del consenso afectan el mundo de los políticos y de los grupos de interés. Por una parte, en estas nuevas condiciones, la demagogia no da frutos. Además, hay acuerdos que impiden actuar buscando recetas totalmente incluyentes en cuanto a los resultados y totalmente excluyentes en cuanto a los costos. Sin embargo, existe una clara concepción de los costos de la inflación, de los costos de los déficit fiscales y de los riesgos de los déficit en el sector externo de las economías. El reconocimiento de las limitaciones se convierte, además, en un elemento central a fin de limitar las posibilidades de acción de los sectores políticos.

En el mundo de las ideas, la existencia de consensos entre diversos sectores sociales, políticos y económicos, tiende a disminuir la fuerza de los dogmatismos, con lo cual surge la necesidad de recurrir a factores más pragmáticos de medición, de evaluación de costos y resultados de las diferentes acciones. Lo anterior afecta, sin duda, el mundo de las decisiones políticas, puesto que implica un encuentro de la sociedad en todos sus niveles y sectores con la creatividad.

Durante muchos años el pensamiento se centraba en el problema de la distribución del pastel y descuidamos el asunto del crecimiento del pastel en sí mismo. Uno de los efectos asociados a la ampliación del consenso social y político, se encuentra, precisamente, en la mayor conciencia acerca de la necesidad de hacer crecer el pastel para que las partes distribuidas sean mayores. La mayoría de los juegos no son de suma cero, son de suma positi-

va; incluso, muchos de los juegos son de ganancia para todos los participantes. Pero claro, existen juegos en los cuales hay ganadores y hay perdedores,. Y en estos casos se hace indispensable buscar mecanismos de colaboración en el sistema de toma de decisiones para poder compensar a los perdedores.

En Costa Rica debió haber sido fácil entender algunas de estas relaciones. Por ejemplo, la relación entre crecimiento y equidad; porque en la historia patria cuando el crecimiento ha sido líder, la equidad lo ha acompañado. Esto lo señaló Víctor Hugo Céspedes en su ponencia, cuando puso de manifiesto que en los momentos de crecimiento económico disminuye la desigualdad y disminuye la pobreza, siendo los efectos contrarios cuando se dan períodos de estancamiento y crisis. Lo mismo demostraron, para el período comprendido entre 1950 y 1985, Víctor Hugo Céspedes y Claudio González Vega,[1] y lo han demostrado los historiadores que analizan la historia del desarrollo económico nacional.

Así como la sociedad nacional ha entendido la relación entre crecimiento y equidad, últimamente ha comprendido la conveniencia de armonizar el crecimiento con la ecología, mediante algunos mecanismos para que las personas, descentralizadamente, obtengan beneficios de la conservación, incluyendo tener costos por la contaminación. Ciertamente, éste es uno de los campos en el cual el país ha mostrado consistentemente, durante un buen período de tiempo, una capacidad extraordinaria de ir generando mecanismos para descentralizar y para tener éxito, al pasar de la regulación que prohibía, a los incentivos,al fomento de las ganancias y de la rentabilidad en la conservación. De la deforestación a un proceso en el cual estamos empezando a recuperar nuestros bosques, no sólo con las 132 áreas de reserva natural, sino con 22 000 pequeños y medianos reforestadores y de 75 áreas privadas que son sitios de reserva.

1 González, Claudio y Víctor Hugo Céspedes (1993), "Costa Rica: The political economy of poverty, equity and growth", en Simon Rottemberg, editor, Costa Rica and Uruguay, Comparative Study, Oxford University Press

4. LA REFORMA PENDIENTE

A pesar de todo lo positivo contenido en las anteriores consideraciones, es cierto, como se ha planteado en este seminario, que la reforma no avanzó lo suficiente en el país. En efecto, Costa Rica arrancó entre los primeros, pero se sitúa entre los reformadores más lentos. El PIB se ha estancado. La pobreza no ha cedido. La infraestructura se ha deteriorado y el mantenimiento se quedó atrás. La reforma financiera está muy atrasada, hasta el punto de que en el "Global Competitiviness Report" de 1997, el país aparece en el número 35, dentro de una muestra de 50 países, en cuanto a las posibilidades competitivas que tiene. Lo anterior a pesar de la apertura del monopolio y de los importantes cambios experimentados en las décadas de los ochentas y de los noventas.

Sin duda, el sector financiero constituye una de las áreas en las cuales se debe trabajar con más ahínco, especialmente en cuanto a la generación de recursos de mediano y de largo plazo en el campo de las pensiones, de seguros y de capital de riesgo.

Siguiendo con afirmaciones del trabajo de Haussman: "No ha aumentado mucho la productividad", el trabajo de Edgar Robles precisó sobre ésto y señaló que los aumentos de productividad han sido insignificantes. "La educación secundaria no muestra progreso". Don Víctor Hugo Céspedes señaló que en 1980 el 61 por ciento de los muchachos en edad colegial se encontraban estudiando, pero cinco años después, se había producido una reducción al 50 por ciento. En estos momentos ese porcentaje debe haber aumentado hasta un 60 por ciento, más o menos.

La creación de más y mejores empleos exige una mayor calidad del capital humano, siendo éste uno de los más importantes y urgentes de la reforma costarricense. No es posible continuar una etapa de crecimiento con empleos de mayor calidad y generando mayores ingresos, sobre la base de la situación actual de la educación primaria, con la limitada cobertura de la enseñanza media y con los problemas asociados a la vinculación de la educación terciaria con las demandas del mercado en ciencia y tecnología.

Es posible que en los próximos años se den distorsiones muy significativas entre los precios relativos de distintos servicios profesionales y esas distorsiones de precios. Todo lo cual debe generar una dirección de la inversión de la educación terciara, hacia las carreras que van generando mayor demanda y en cuyos campos se obtienen mayores salarios para los profesionales respectivos. Sobrevendrán, entonces, demandas para que se mantengan igual los salarios en las distintas materias, lo cual no será posible cuando la presión del mercado influya decisivamente en la selección de las áreas técnicas y científicas de la enseñanza.

"La deuda pública es alta, lo que crea un estrujamiento hacia afuera de la inversión privada. Los programas sociales son cada día más costosos. La calidad de las instituciones fiscales es bastante modesta. Pensiones, una bomba de tiempo". Estas son algunas de las conclusiones que, comparando la situación de Costa Rica con la del resto de América Latina, nos presenta el informe de don Ricardo Haussman y las exposiciones de este seminario.

Evidentemente, existen urgencias. A pesar de tener ventajas comparativas que facilitan entender la necesidad de actuar conjuntamente en estos campos, la sociedad nacional no ha sabido avanzar lo suficiente en el campo de las reformas. Es necesario alcanzar estabilidad de precios, esto implica una reforma fiscal y financiera. Gracias a Dios, existe consenso en que la inflación debe disminuirse y terminarse. Hace unos pocos años todavía había gente en Costa Rica que defendía la inflación como una fuente de crecimiento económico y de justicia social, cuando en realidad es el más injusto de todos los impuestos.

Otro hecho positivo es el consenso en torno a la necesidad de lograr una mayor independencia del Banco Central, de modo tal que su misión se centralice en el mantenimiento del valor de la moneda. Y también existe un mayor acuerdo sobre la necesidad de construir un marco regulatorio adecuado a la calidad de la supervisión bancaria.

Lamentablemente no existen los consensos pertinentes en cuanto a los siguientes temas: pensiones, seguros y deuda pública. A

pesar de que todos ellos son fundamentales en relación con la reforma del sector financiero y del sector fiscal.

Un asunto de extrema importancia es la creación de más y mejores empleos, lo cual requiere una infraestructura que contribuya a la rentabilidad de la inversión privada. La aprobación de la ley de concesión abre el camino para poder avanzar con fuerza en este sendero, lo mismo que la aprobación de una nueva ley de vialidad, que creará recursos y oportunidades de administración para poder dar el mantenimiento adecuado a la infraestructura vial, tal como expusieron Ricardo Echandi y Rodolfo Méndez.

Siempre en relación con el tema de los empleos, se necesitan servicios públicos competitivos tanto por la calidad, como por el costo del servicio y el tiempo de acceso a su disfrute. Lo anterior conduce a la necesidad de introducir elementos competitivos en la producción de los servicios públicos y de ofrecer estos servicios a las personas y a las empresas.

Por otra parte, es indispensable volver a incentivar el desarrollo del turismo, eliminar impuestos y hacer tareas de promoción más eficientes en el extranjero. De este modo se generarán muchas inversiones en Limón, Puntarenas y Guanacaste, aprovechando, además, las rentabilidades apropiadas y las oportunidades existentes en esas provincias.

Es necesario continuar con el trabajo de promoción de la pequeña y de la microempresa, lo que significa información y apertura de mayores posibilidades a los pequeños intermediarios financieros, a fin de que las personas situadas cerca de las pequeñas empresas, sean las que les generen ingresos.

Un campo en donde es urgente la acción, es en el campo de la apertura económica. Ciertamente hace 8 años yo decía que 40 por ciento eran impuestos muy altos y que era necesario bajarlos. Hoy yo quisiera decir que 15 y 20 por ciento son aranceles altos y que se requiere de fortalecer las negociaciones comerciales para la penetración de nuevos mercados.

El fortalecimiento de un verdadero Mercado Común Centroamericano, como aquí se ha dicho, es cardinal. El país requiere estar presente en el Mercado Común Centroamericano, a pesar de que las aduanas fronterizas abren 8 horas, lo que provoca inmensas filas de camiones en espera de movilización. Ciertamente somos lo más ineficientes de todo Centroamérica en el manejo de nuestras fronteras. Así se imponen costos al comercio. Esta situación exige tomar medidas para que las aduanas fronterizas se mantengan abiertas 24 horas.

Administrar, fortalecer y profundizar el Tratado de Libre Comercio con México. Panamá está dispuesta a una negociación de un verdadero Tratado de Libre Comercio. Tenemos 25 años de un tratado muy limitado y Panamá está yendo hacia una apertura comercial importante, después de su incorporación a la Organización Mundial del Comercio. Chile y Canadá nos ofrecen oportunidades de negociación. Fortalecer la iniciativa de la Cuenca del Caribe para poder competir de una manera más eficiente con los países de NAFTA, en la penetración del mercado de los Estados Unidos, y continuar con los esfuerzos de participación de Costa Rica en las negociaciones con MERCOSUR y con ALCA. Estas acciones marcan la ruta adecuada al desarrollo nacional, al crecimiento económico y a la equidad social.

Costa Rica ha logrado un liderazgo importante en la venta de servicios de fijación de carbono, y puede alcanzar ingresos importantes en los mecanismos de aplicación conjunta, haciendo que empresas a las que les sea más caro no contaminar en los países industrializados, vengan a reducir contaminación en Costa Rica. Son campos en donde se pueden generar, a mediano plazo, ingresos importantes si se ligan en forma armónica con el desarrollo del ecoturismo, de la investigación y el uso de la biodiversidad.

El tema de los sistemas de pensiones ha sido mencionado poco, y requiere cambios muy importantes, tanto por eficiencia económica como por equidad. Es sabido que el 45 por ciento de la población económicamente activa no está participando en ningún sistema de pensiones. El sistema de pensiones hace que las per-

sonas que trabajen más años soporten a las personas que trabajan menos, se fija la pensión sin tomar en cuenta la manera de eliminar los riesgos morales, se manejan muy ineficientemente las inversiones de los fondos de pensiones, se les dan pocas garantías a las personas en cuanto al valor que van a tener las retribuciones que van a recibir en el futuro.

Hay elementos importantes de equidad en el tema de las pensiones y hay elementos muy importantes de generación de recursos y de promoción de inversiones Se debe marchar hacia el establecimiento de un sistema de ahorro para la pensión y modificar el sistema de pensiones de la CCSS para garantizar el derecho de todas las personas a una pensión básica.

En el campo de los seguros la apertura del monopolio significa posibilidades de disminución de costos de operación, pero significa también movilización de recursos de largo plazo en el mercado nacional, que nos van a permitir generar posibilidades importantes de más capital de riesgo y de más capital invertido en el largo plazo.

Por otra parte, Costa Rica debe entrar a una definición del tema de la cesantía "bis a bis", el tema de un seguro desempleo. Es más importante establecer un seguro de desempleo con los conocimientos que hoy se tienen sobre sus limitaciones, que crear incentivos al desempleo. En una economía cada vez más dinámica, donde las posibilidades de cambio de trabajo de las personas serán mucho mayores en el futuro, cabe preguntarse: ¿será mejor seguir con un sistema de cesantía?, ¿cómo eliminamos los elementos negativos del sistema de cesantía?, ¿cómo lo convertimos en un derecho real?, ¿cómo eliminamos las distorsiones en prejuicio de los trabajadores? Este es uno de los temas importantes de la relación laboral que conviene discutir y analizar junto con otro tema, de no menor relevancia, a saber: el de la libertad de sindicalización. A propósito de estos asuntos es necesario alcanzar acuerdos sobre la base de los objetivos económicos, sociales y políticos comunes a la sociedad nacional.

En el segundo de informe del PNUD sobre desarrollo humano, se señalaba que Costa Rica dedicaba una cantidad importante de los recursos totales al sector público. De ese total, tomaba una proporción promedio destinada a los sectores sociales y de esa proporción se tomaba una parte, aún más baja, para los más pobres. Lo anterior originaba serios problemas para llegar con recursos sanos a los sectores más pobres.

De modo que una parte importante de las transformaciones se relaciona con el manejo eficiente de los programas destinados a los sectores pobres de la población. Menos programas de clientelismo político, menos programas con puestos burocráticos y más programas para atender en forma efectiva, a las poblaciones que necesitan ser asistidas.

Los mecanismos planteados como el del Triángulo de Solidaridad, la descentralización, la participación, la transparencia, el manejo y la ejecución de los programas por organización del voluntariado, la coordinación de esos programas a nivel municipal, la utilización de los recursos nacionales en cada una de las comunidades con transparencia y claridad, son elementos muy importantes para avanzar en el camino de una transformación positiva de los costos de administración de los programas sociales.

En cuanto al sistema de actuación del gobierno, resulta fundamental acelerar la transformación de las municipalidades, por medio de la descentralización, la participación y el fortalecimiento continuado de su gestión. Sin duda, Costa Rica cuenta con uno de los sistemas municipales más atrasados de América Latina. Lo anterior se refleja en variables tales como el porcentaje del presupuesto nacional que se canaliza por medio de los gobiernos locales, las competencias que se les dan, las posibilidades de decisión de que disfrutan, los niveles de representatividad que ostentan y las formas de elección y de configuración. Es sabido que en cuanto a la descentralización regional, la situación en los países centroamericanos es mucho mejor que en Costa Rica y que los porcentajes de gastos del presupuesto son más elevados, así como el nivel de competencias y su importancia.

Todos estos son elementos de la reinvención del gobierno, lo cual pasa, necesariamente, por mecanismos de rendición de cuentas de los jerarcas de las instituciones y por una mejor medición de los resultados de las acciones de las oficinas estatales. Estos instrumentos garantizan, en un sistema democrático, la mejor utilización de los recursos disponibles.

Las condiciones actuales son positivas en cuanto a la conciencia social de los problemas existentes y de las vías de solución. Se comprende mejor la conveniencia de los equilibrios macroeconómicos y el proyecto de Garantías Económicas, poco a poco, ha sido comprendido también por los grupos académicos y estudiantiles, como un mecanismo que facilita el logro de la estabilización de precios, el equilibrio de las finanzas públicas y el control sobre el nivel de endeudamiento público. Asimismo, se acepta cada vez más la conveniencia del proceso de apertura económica, de la introducción de las instituciones en la competencia, de la inversión en el desarrollo del capital humano, en los sistemas de salud y educación, en la protección del ambiente y en mecanismos eficientes de justicia laboral. Sin duda, existen condiciones para lograr un amplio consenso nacional. ¿Qué debe hacerse para que toda esta oportunidad se convierta en una realidad? ¿Cómo convertir estas posibilidades en instituciones, costumbres y tradiciones de la sociedad nacional?

5. UNA VISIÓN COMPARTIDA SOBRE EL FUTURO

Para cambiar los modelos mentales y para cambiar las relaciones materiales entre nosotros, además de los legítimos intereses personales, debe crearse una visión compartida sobre el futuro. Cada grupo tiene derecho a defender sus intereses. Esto es parte de la vida democrática. Cada persona y cada grupo tiene derecho a opinar, a participar y a defender sus puntos de vista. Pero todos en conjunto debemos participar en establecer las grandes líneas de la sociedad que deseamos construir, y los mecanismos que queremos usar en su construcción.

A finales de los años sesenta, la sociedad costarricense vivía una visión del futuro compartida. Ni don Alberto Di Mare ni yo la compartíamos mucho, pero todo el mundo estaba muy de acuerdo con el mecanismo de la integración centroamericana, en la protección industrial y en la forma de manejar los recursos del Estado. Don Alberto Di Mare y yo en ese gobierno teníamos algunas ideas distintas, pero estábamos muy limitados en lo que podíamos cambiar, porque el país estaba en una línea; lo que podíamos hacer era tratar de administrar mejor esa línea que el país tenía. Después de la crisis de la deuda externa latinoamericana, Costa Rica no ha podido volver a tener esa visión de futuro compartido. Y eso es lo que hace tan difícil a veces ponernos de acuerdo, porque es fácil ponerse de acuerdo en cómo hacer las cosas cuando uno sabe lo que quiere hacer, pero es muy difícil ponerse de acuerdo en cuál dirección tomar cuando uno no sabe a dónde quiere llegar. Y como sociedad, eso nos ha estado pasando a los costarricenses. Yo creo que tiene razón don Eduardo Ulibarri cuando hoy decía que una de las cosas importantes es generar visión en Costa Rica. Eso solo puede surgir de un debate, eso solo puede surgir de una participación, eso solo puede surgir de un compromiso personal de cada uno, y yo estoy convencido que esa es una de las tareas más importantes a la cual esta sociedad debe dedicar sus recursos en los próximos años.

La solución nos obliga a frenar los dogmatismos y a buscar acuerdos pragmáticos. Por mucho rato, muchas de las discusiones costarricenses no han merecido ni siquiera llamarse discusiones y mucho menos debates. Por mucho rato, en este país, lo que hemos oído son gritos de prejuicios, con poca racionalidad, con poca profundización en los argumentos y con una ausencia casi total de escuchar a los argumentos de los demás. Me parece que más que hablarnos mucho, lo que necesitamos es escucharnos mucho. Más que defender cada uno las posiciones y las banderas que nos parecen más importantes, tenemos que empezar a tener consideración de las posiciones y las banderas de los demás; si hacemos esto, y dudamos, incluso, de las posiciones propias, al tiempo que nos esforzamos por entender las posicio-

nes de los demás, nos acercaremos más fácilmente a las decisiones que puedan convertirse en acciones.

Así lo hemos hecho a lo largo de la historia, eso es lo que ha sido la tradición costarricense, la tradición de diálogo y de concertación, una tradición de buscar los acuerdos nacionales que nos permitan grandes avances, y con base en eso hemos tenido períodos muy largos de nuestra historia en los cuales se ha logrado construir un capital social, gracias al cual nos mantenemos con una condición de vida muy ventajosa en relación con nuestros vecinos, pero también la ausencia de ese acuerdo nos tiene ahora en una condición en que estamos gastando ese capital social, y así como podemos ser depredadores de nuestros recursos naturales, podemos ser depredadores de nuestros recursos culturales. Necesitamos volver a fortalecer esos recursos culturales, y para fortalecer esos recursos necesitamos grandes acuerdos.

Pero esos grandes acuerdos no significan la inacción; la búsqueda de la concertación no significa que un gobierno puede dejar de tener posiciones, sería absurdo. Uno no puede llamar a concertar sin una propuesta. La contradicción sería dejar de tener posiciones, la contradicción sería ocultarse y refugiarse en la necesidad de llegar a un acuerdo, para no hacer propuestas. Tenemos la obligación de hacer propuestas. Y tenemos la obligación de oír a los demás y de estar dispuestos a cambiar nuestras propuestas si nos convencen de algo mejor. Esa es la concertación. Hemos planteado un programa de gobierno. Basamos una campaña en unas soluciones, y le estamos diciendo al país "Esta es nuestra propuesta, estas son nuestras soluciones", pero estamos dispuestos a mejorarlas, a cambiarlas, con lo que la sociedad civil nos diga, con lo que los actores de la vida costarricense señalen en un diálogo franco y constructivo.

Finalmente, creo que la otra base de la solución costarricense es no contentarnos con poco. Nos hemos atrasado en las reformas. Hagamos de ésto una ventaja. Podemos hoy construir sobre lo que se ha aprendido con las experiencias de otros países. Y en ese sentido debemos ser audaces y debemos ser ambiciosos. No nos basta un país que tenga posibilidades de alcanzar un desa-

rrollo decente. Hay que optar por un buen desarrollo, pero no nos basta tampoco un buen desarrollo. Debemos buscar el mejor desarrollo que sea posible alcanzar construyendo sobre nuestros valores, sobre nuestras tradiciones, sobre los consensos que hemos ido edificando, podemos construir ese mejor desarrollo: un desarrollo económico, social, equitativo, sostenible, democrático. Un desarrollo ¡humano!

El gobierno asumirá la responsabilidad de señalar el camino y de presentar las soluciones, convocamos a todos los costarricenses a que concurran con sus opiniones en la defensa legítima de sus intereses, en la utilización eficiente de su conocimiento, sin dogmatismos y sin prejuicios, con solidaridad y con racionalidad.

PARTICIPANTES

Antonio Alvarez D.:	Diputado de la Asamblea Legislativa. Ex Presidente de la Asamblea Legislativa
Leonel Baruch:	Ministro de Hacienda designado.
Sara Calvo:	Economista del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial.
Julio Calvo:	Director Ejecutivo del Centro Científico Tropical.
Víctor Hugo Céspedes:	Miembro fundador de la Academia de Centroamérica. Ex director de la Escuela de Economía en la Universidad de Costa Rica.
Félix Delgado:	Miembro de la Academia de Centroamérica. Director de Programas de CEFSA.
Ricardo Echandi:	Vice Presidente de Bel Ingeniería.
Claudio González Vega:	Miembro fundador de la Academia de Centroamérica. Director del Programa de Finanzas Internacionales y Profesor de Economía y Economía Agrícola en The Ohio State University.
Anabel González:	Miembro de la Academia de Centroamérica. Vice Ministra de Comercio Exterior designada.
Rebeca Grynspan:	Segunda Vicepresidenta de la República.
Miguel Gutiérrez:	Coordinador del Proyecto del Estado de la Nación del Programa de las Naciones Unidas.
Samuel Guzowski:	Ministro de Comercio Exterior designado.
Ricardo Hausmann:	Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo.
Bernal Jiménez Ch.:	Miembro de la Academia de Centroamérica. Gerente General de INTECA.
Ronulfo Jiménez:	Miembro de la Academia de Centroamérica. Ex Director del Banco Central de Costa Rica. Profesor de la Universidad de Costa Rica.
Eduardo Lizano:	Miembro fundador de la Academia de Centroamérica. Presidente designado del Banco Central de Costa Rica.

Miguel Loría:	Miembro de la Academia de Centroamérica.
Rodolfo Méndez:	Diputado Asamblea Legislativa. Ministro de Obras Públicas y Transporte designado.
Luis Mesalles:	Miembro de la Academia de Centroamérica. Ex Director del Banco Central de Costa Rica.
Ricardo Monge:	Miembro de la Academia de Centroamérica. Director del Programa para el Mejoramiento de Clima de Inversiones de CINDE.
Rodrigo Oreamuno:	Primer Vicepresidente de la República
Guillermo Perry:	Economista Jefe para América Latina del Banco Mundial.
Rodolfo Piza:	Vicerrector y Canciller de la UACA. Presidente de la Caja Costarricense del Seguro Social designado.
Edgar Robles:	Miembro de la Academia de Centroamérica
Miguel Angel Rodríguez:	Presidente Electo de la República. Miembro fundador de la Academia de Centroamérica.
Andrés Rodríguez:	Miembro de la Academia de Centroamérica. Profesor de la Universidad de Chicago.
Julio Rosales:	Economista del Programa para el Mejoramiento de Clima de Inversiones de CINDE.
Joseph Stiglitz:	Vicepresidente del Banco Mundial.
Vinod Thomas:	Director del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial.
Anabelle Ulate:	Directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica.
Eduardo Ulibarri:	Director del Periódico *La Nación*.
Thelmo Vargas:	Miembro de la Academia de Centroamérica. Ex Ministro de Hacienda.
Albino Vargas:	Secretario de la Asociación de Empleados Públicos.
Samuel Yankelewitz:	Presidente de la Unión de Cámaras.

La Academia de Centroamérica es una asociación sin fines de lucro, creada en 1969. Su interés es la promoción de la investigación, particularmente en el ámbito de las ciencias sociales, y la aplicación de los resultados de la investigación a la elaboración de proyectos específicos de desarrollo y la recomendación de reformas a las políticas económicas. Los principales campos de investigación de la Academia son: el proceso de reforma de la política comercial, el desarrollo del sistema financiero, el mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso.

Academia de Centroamérica
Teléfonos: 283-1847 • Fax: 283-1848
Apartado 6347-1000, San José, Costa Rica.
academia@sol.racsa.co.cr

Impreso por
Litografía e Imprenta LIL, S.A.
Apartado 75-1100
San José, Costa Rica
371960