

9

MIGUEL ÁNGEL  
RODRÍGUEZ ECHEVERRÍA

## CAMINO A DAMASCO

---

“...instrumento escogido me es este...”

Hechos 9-15

Antes de que Andrés, mi hijo, me mostrara su introducción *potteriana* al artículo que escribió para este mismo libro (“Variaciones sobre un viejo tema: el acceso de las PYMES al crédito”), Ronulfo Jiménez me había señalado la semejanza de don Eduardo Lizano con Saulo de Tarso: converso, gran ordenador de las ideas y apóstol de los gentiles. No puedo dejar de presentar esta otra visión sobre el extraordinario aporte de Eduardo Lizano a la modernización económica del país, porque entender las razones de su evolución intelectual nos permite una mejor comprensión histórica y conceptual sobre los cambios de modelo económico registrados por el país en las últimas cuatro décadas y puede ser, a la vez, de particular relevancia por su potencial para iluminar la reflexión de los pensadores valiosos que hoy sostienen visiones adversas en el debate nacional sobre los procesos de apertura y modernización.

Cuando en 1966 el gobierno de don José Joaquín Trejos presentó un proyecto de ley para abrir el monopolio estatal de los depósitos en cuenta corriente, y permitir una verdadera operación de bancos privados comerciales, don Eduardo fue uno de los más combativos defensores de la nacionalización bancaria. En su participación en la mesa redonda sobre el tema, realizada en el edificio de la Asociación Nacional de Fomento

Económico (ANFE) el 6 de octubre de ese año<sup>1</sup>, fundamentó su oposición a la apertura en negar que ésta resolviese “el problema de la escasez de recursos”, aumentase “la eficiencia de los bancos nacionales” o mejorase “la estructura del poder económico y del poder político”; “por el contrario, lo va a empeorar.”<sup>2</sup> Detrás de cada una de esas conclusiones había un razonamiento importante, pero ya en 1985 en una presentación sobre el tema, de nuevo en ANFE, el 3 de diciembre don Eduardo inicia su ponencia citando a Paul Samuelson señalando que “vivir es cambiar la forma de pensar.”<sup>3</sup>

¿Qué pasó camino a Damasco? ¿Qué hizo a don Eduardo “caer en tierra”? ¿Quién fue el Ananías enviado a hacerle recuperar la vista? Está claro que sólo el propio señor Expresidente del Banco Central nos podría contar las verdaderas interioridades de esta conversión<sup>4</sup>, aún cuando sus escritos y grandes aportes a la transformación del sistema financiero nacional nos dan pistas.

En este homenaje, que con plena justicia hace la Academia de Centroamérica al profesor Eduardo Lizano, al cual me uno entusiastamente, estimo conveniente centrar el análisis en torno a los medios de control del poder en una democracia como la costarricense, la influencia del sector financiero en los resultados de la economía real, las reformas trascendentes efectuadas en nuestro sector financiero en gran medida de la mano de don

1. Esa noche en ANFE, Eduardo Lizano y Genaro Valverde defendían el monopolio estatal de los depósitos bancarios frente a la tesis aperturista defendida por Carlos Lachner y Arnoldo Solano. Ver la presentación de Lizano en su obra “¿Retorno de la banca privada?” (en Lizano, 1971).
2. *Ibidem*, p. 75.
3. Eduardo Lizano, “Reflexiones sobre la banca nacionalizada”, en Delgado y Loría, (2004).
4. Yo tengo la intuición de que hubo un Ananías para cada ojo. Uno, Alberto Di Mare en lo referente al poder y su control, y otro, Claudio González en lo atinente a las relaciones entre los sectores real y financiero de la economía.

Eduardo, algunos aspectos de nuestro sistema cambiario y los retos que aún están pendientes para contar con un financiamiento adecuado para impulsar nuestro desarrollo.

Es un privilegio, al presentar estas breves reflexiones, agradecer una vez más al amigo querido Eduardo Lizano el favor que le hizo al país y el honor que me dispensó al aceptarme ser Presidente del Banco Central durante mi gestión.

## I. ÁTOMOS, MOLÉCULAS Y REGLAS EN EL CONTROL DEL PODER

El razonamiento que don Eduardo planteaba en 1966, respecto a las relaciones de poder económico y poder político en cuanto a la banca nacionalizada, partía de considerar que las instituciones de crédito eran “poderosos núcleos económicos y centros de influencia política”<sup>5</sup>. Más adelante decía el profesor Lizano: “La razón fundamental de la nacionalización bancaria se encuentra en la necesidad de tratar de configurar la estructura del poder en el país de acuerdo con la organización social que la nación se ha impuesto como objetivo durante las últimas décadas....Es ese deseo de distribuir el poder económico....para evitar hasta donde sea posible las influencias indeseables, lo que constituye el argumento fundamental para justificar medida tan trascendental como la nacionalización bancaria.”<sup>6</sup>

Detrás de esta argumentación estaba una concepción de la organización social que don Eduardo hizo pública en varias ocasiones. Frente a la visión basada en las personas y sus decisiones individuales tanto en el campo de la economía como en el de la política, a la cual el profesor Lizano llamó atomística, propone otra de naturaleza molecular, en la cual los grupos de presión tienen una “influencia determinante en la decisión que

---

5. Eduardo Lizano, “¿Retorno de la banca privada?”, *op cit*, p. 71.

6. *Ibidem*, p. 74.

se adopte en definitiva”<sup>7</sup>. Frente a esta situación, en esa misma obra, don Eduardo señala que cabe “aceptar los grupos de presión como un mal ineluctable, tratando, por consiguiente, de limitarlos e impedir hasta donde sea posible su crecimiento”<sup>8</sup>. Y para ello en ese artículo parece propiciar una tesis de buscar “la manera de evitar que causen perturbaciones”<sup>9</sup>.

Ante la crítica de ANFE de que no es congruente otorgar al Estado el poder del monopolio de la banca comercial, para evitar una concentración de poder en el grupo capitalista financiero, Lizano contesta que “es más factible el control público del poder estatal que el control público del poder privado.”<sup>10</sup>

Una segunda línea de razonamiento la expuso don Eduardo en un artículo inédito hasta 1971 pero escrito en 1967, con base en la teoría de la sub-optimización (“*second best*”), al señalar que “en economías como la costarricense, en la cual la intervención estatal es patente en múltiples aspectos de la actividad económica, el retorno o restauración de la libertad económica en una de ellas no mejora necesariamente la situación, sino que más bien puede empeorarla.”<sup>11</sup> Esto lo lleva a tratar de hacer una evaluación costo-beneficio de la eliminación del monopolio bancario a cuyos componentes me referiré en la próxima sección.

Sus razonamientos en aquella época implicaban engrandecer el poder del gobierno con el fin de controlar el surgimiento de un grupo de poder del capitalismo financiero, y la disensión

---

7. Eduardo Lizano, “Reflexiones sobre los grupos de presión”, en Lizano (1971, p. 24).

8. *Ibidem*, p. 26.

9. *Ididem*, p. 27.

10. Eduardo Lizano, “La Banca Nacionalizada y mis amigos de ANFE”, en Lizano (1971, p. 83).

11. Eduardo Lizano, “Notas Complementarias”, en Lizano (1971).

frente a esas posiciones se basaba fundamentalmente en la importancia de la libertad de propiedad para el funcionamiento de los mercados y el uso del conocimiento. En virtud del papel fundamental de esa libertad es necesario que la acción estatal orientada a restringirla esté limitada a la emisión de reglas generales, usualmente de carácter prohibitivo, y a actos individuales excepcionales, justificados por utilidad pública y mediante previa indemnización. Burlar esta regla significa dedicar al gobierno a regular el núcleo o esencia de los contratos y, por consiguiente, eliminar la libertad de actuación de las personas y sus asociaciones intermedias. Con esto se pierde el aporte del conocimiento distribuido entre las diferentes personas y organizaciones, el cual en ese caso es sustituido por el conocimiento que se pueda concentrar en los funcionarios gubernamentales encargados. Al perderse el uso del conocimiento de las personas que en un mercado libre financiero lo aportarían en la lucha competitiva por atraer y servir a los clientes (ahorradores e inversionistas), y sustituirlo por el de los funcionarios públicos, se pierden las posibilidades de ser eficientes en el uso del conocimiento existente y también los incentivos para crear nuevos conocimientos y para innovar. Este cambio sólo podría ser exitoso en el corto plazo y antes de enfrentar el problema del cambio y el avance, si se creyese que los funcionarios gubernamentales pueden concentrar y usar todo el conocimiento existente<sup>12</sup>. Pero eso no es posible, pues mucho de ese conocimiento es inarticulado y sólo se descubre por la propia acción a la cual se ven forzadas las personas y las instituciones en situaciones de competencia<sup>13</sup>. Claro está, el problema es aún mayor cuando se considera una perspectiva dinámica y, en consecuencia, la necesidad de forzar mediante el rigor y la disciplina de la competencia, el avance del conocimiento y la introducción de nuevas prácticas a fin de crear y progresar. Es por esta razón

---

12. Sobre la ineficiencia de la planificación central ver Miguel Ángel Rodríguez (1963).

13. Ver Don Lavoie ("The Market as a Procedure for Discovery and Conveyance of Inarticulate Knowledge" (en *Comparative Economic Studies*, 1986, pp. 1-19).

que los sistemas de monopolio estatal se vuelven socialmente más onerosos con el paso del tiempo.

Al respecto nos dijo Alberto Di Mare, en 1983: "El pragmatismo del liberalismo conservador persigue que el individuo pueda utilizar las experiencias y el conocimiento (el conocimiento fundamental, el del *know-how*, el de la adaptación concreta a la situación concreta) que posee toda la sociedad. No persigue únicamente la comunicación del conocimiento (o pseudo-conocimiento) abstracto; es más que eso, es la necesidad social de que cada individuo comunique la propia experiencia, por muy limitada que sea. La libertad de pensamiento sería para este propósito insuficiente, es necesario además que cada individuo pueda *actuar* libremente; porque es *haciendo cosas* como comunicamos nuestras ideas. La más valiosa de las libertades es la *libertad de hacer*; la de pensar es principalmente una necesidad académica, que interesa a la *intelligentsia*, pero no al hombre común. Y la comunidad de experiencias y conocimientos prácticos que requerimos es ante todo la del común de los hombres. El modo personal de cada quien para desarrollar su propósito particular es lo que origina la multiplicidad de iniciativas, única manera práctica de encontrar las adaptaciones adecuadas a las situaciones concretas."<sup>14</sup>

Frente a esta dispersión del conocimiento y su descubrimiento por medio de acciones individuales, es un error imponer el resultado para un caso concreto por acción coactiva del Estado, cual es el caso de establecer un monopolio de la banca comercial para impedir que surja un grupo de interés privado. "Para garantizar el resultado frente a casos concretos se tiene que destruir la sociedad abierta y espontánea, y se tiene que recurrir a crear un conjunto de objetivos comunes alrededor de los cuales se pueda planificar"<sup>15</sup>. Este pensamiento lo he tratado

---

14. Alberto Di Mare (en ANFE, 1984, p. 90).

15. Miguel Ángel Rodríguez, "Exposiciones sobre Liberalismo en tres Simposios realizados en 1983", en ANFE (1984, p. 143).

de desarrollar con mayor detalle, explicando por qué la intervención del caso concreto es contraria al interés general, en *Al progreso por la libertad*<sup>16</sup>.

Claro es que en las casi cuatro décadas transcurridas desde entonces, la evolución de la economía y la ciencia política vino a hacer más evidentes de lo que eran entonces las desventajas de otorgar al gobierno el monopolio de otra área de acción adicional a la coacción, aún cuando el objetivo fuese limitar la formación de un grupo de presión privado. El control de los grupos de presión se debe ejercer mediante las reglas generales que norman y protegen los contratos y les dan efectividad para reclamar judicialmente su ejecución.

Así, el surgimiento de la teoría económica de la política hizo de nuevo patente lo que los clásicos griegos ya habían entendido, pero que se había olvidado en la confrontación ideológica del siglo XX: que los gobernantes son personas con sus propias preferencias y funciones de utilidad, y que no se puede separar la actuación de las instituciones públicas de esta realidad, estudiándolas como si sus objetivos se cumplieran simplemente cual los establecen las legislaciones respectivas<sup>17</sup>. Esto significa que concentrar el poder bancario en los funcionarios gubernamentales, no podía desligarse del uso de dicho poder que, con miras a satisfacer sus necesidades e intereses, iban necesariamente a hacer dichos funcionarios, por su propia naturaleza humana. Este elemento analítico ya está presente en una exposición de don Eduardo ante ANFE en 1985, que se recoge en su artículo, ya mencionado, "Reflexiones sobre la Banca Nacionalizada": "Por lo menos hay dos grupos sociales muy importantes que dependen grandemente de los bancos estatales. En primer lugar, están los gremios laborales que trabajan en la banca. Los sindicatos de las instituciones ven en ellas su *modus vivendi*. Son grupos que lucharían denodadamente porque su

---

16. Miguel Ángel Rodríguez (1989 pp. 190-202).

17. Ver James Buchanan y Gordon Tullock (1962).

situación dentro de las instituciones no se debilite. En segundo lugar, más importante aún, están los grupos empresariales, los cuales son muy importantes y apoyan evidentemente la banca privada. Sin embargo, si el precio para tener banca privada es eliminar la banca estatal, a muchos de ellos les temblaría el pulso. Ellos desearían lo mejor de dos mundos: disponer, por un lado, de la banca privada con su eficiencia y, por otro lado, de la banca estatal con el paternalismo como fuente de subsidios: tasas de interés subsidiadas y cartera congelada.”<sup>18</sup>

Más adelante, en 1994, don Eduardo agregó un tercer grupo de interés que había hecho de la banca estatizada su presa: los políticos, a los cuales nosotros hacíamos referencia en los años sesentas: “...la politización de estas instituciones es bien conocida. Se han transformado en la presa de al menos tres grupos de interés. El primero está constituido por los sindicatos...El segundo está configurado por ciertos grupos de empresarios.... El tercero lo integran los políticos que han encontrado diversas maneras de ejercer influencia: obtener préstamos para ellos mismos y para su clientela política, favorecer ciertos grupos de productores (readecuación o condonación de deudas), colocar partidarios en la burocracia de las instituciones etcétera.”<sup>19</sup>

Un segundo aporte que permitió entender mejor el funcionamiento económico de empresas, organizaciones privadas y entes gubernamentales fue la teoría de la agencia<sup>20</sup>. Con este concepto se pudo modelar las distorsiones que se introducen entre el mandato del principal y la ejecución del funcionario en razón de asimetrías de información, y el “ruido” que afecta la comunicación, para usar en esta última área la terminología

---

18. Eduardo Lizano, “Reflexiones sobre la banca nacionalizada”, en Delgado y Loría, (2004, p. 448).

19. Eduardo Lizano, “La Reforma Económica en América Latina: Áreas Prioritarias”, en Delgado y Loría (op. cit.).

20. Ver M. Spence y R. Zeckhauser (1971); Michael C. Jensen y William H. Meckling, (1976) y M. Harris y A. Raviv (1978).



de Shannon. Esta innovación en la teoría económica permitió ver con mayor claridad las diferencias entre las intenciones y diseños institucionales de los parlamentarios, y las acciones de las instituciones específicas, como es el caso de los bancos comerciales del gobierno.

Un caso específico de esta circunstancia la viví, junto con don Eduardo, en relación con la Directriz 015 del 19 de enero de 1999.

A fines de 1998 la precaria situación de reservas internacionales que habíamos heredado pocos meses antes del inicio del gobierno en mayo, aún no había sido superada y el crecimiento del crédito de los bancos comerciales había sido muy elevado durante ese año. Esto era resultado de tres factores. El primero fue el incremento en la cantidad de recursos de los bancos comerciales estatales por disminuciones del encaje (llevadas a cabo para disminuir los costos de intermediación), que se habían venido produciendo desde hacía dos años. Un segundo elemento fue la mayor demanda por préstamos generada por la disminución ocurrida en ese mismo lapso en las tasas de interés activas al desaparecer la fuerte política restrictiva que había tenido que aplicar desde 1995 el Banco Central ante el descontrol de las finanzas públicas. Y el tercero fue el aumento en el monto máximo que un banco podía prestar a un mismo grupo de interés, pues esto facilitaba el aumento de crédito a clientes ya establecidos<sup>21</sup>.

Ante esa circunstancia, que de continuarse pondría en peligro el valor del colón y la solidez del sistema de pagos internacional, y además deterioraría la calidad de la cartera de los bancos comerciales estatales, el Banco Central y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero tomaron acciones para el último trimestre del año 1998 y para el año 1999, establecien-

---

21. Este tema se desarrolla con detalle en Eduardo Lizano, "La Directriz 015 del Poder Ejecutivo ¿Una tormenta en un vaso de agua?", en Lizano (2003, pp. 3-78).

do -respectivamente- una meta para el crecimiento del crédito bancario al sector privado, y reservas especiales adicionales por parte de los intermediarios financieros cuando su cartera de crédito al sector privado creciera o se concentrara en clientes a un ritmo exagerado, ligando el monto de la reserva al nivel del exceso registrado sobre la meta establecida por el Banco Central.

Pero en el último trimestre de 1998 continuó la excesiva expansión del crédito de los bancos estatales, especialmente el Nacional. Recurrir, en las circunstancias que se daban, a medidas indirectas de control monetario del Banco Central habría significado elevar sin necesidad las tasas de interés, con efectos muy negativos de incrementos en el déficit del sector público y en las pérdidas del Banco Central, lo cual a su vez habría requerido medidas monetarias adicionales negativas para el crecimiento económico. Además, se habían agotado infructuosamente las posibilidades de persuasión moral, por lo que mi gobierno, en colaboración con el Banco Central, emitió la directriz mencionada.

Un primer elemento de la Directriz 015 fue de carácter estructural: aclarar los objetivos de la banca estatal comercial, señalando que sus créditos se debían dirigir preferentemente a pequeños y medianos productores y microempresarios, rurales y urbanos, incluyendo un tratamiento especial a las mujeres, y también a la vivienda y compra de parcelas. Este aspecto dio lugar al surgimiento del programa BN Desarrollo y el extraordinario crecimiento de la atención a este sector productivo, que se dio de 1999 a 2002, y no solo se debió, al igual que el segundo aspecto de ese instrumento, a acuerdos con don Eduardo, sino que también venía a cumplir con objetivos que desde mucho antes me había impuesto<sup>22</sup>.

---

22. Ver Rodríguez, Miguel Ángel; "El Pequeño Empresario", en M. A. Rodríguez (1988 pp. 73-74) y M. A. Rodríguez (1991 pp. 13-14). Ver también Eduardo Lizano, "Las Juntas Rurales de Crédito: Experiencias y Retos" y "BN-Desarrollo", ambos en F. Delgado y M. Loria (2004, pp. 451-474).

El segundo eje de la directriz respondía a la situación circunstancial que acabo de mencionar, haciendo obligatorio para los bancos comerciales del Estado no exceder el monto indicativo de crecimiento del crédito al sector privado que había establecido el Banco Central. Por su parte, los bancos comerciales privados se comprometieron a no traspasar ese mismo límite, incluyendo sus operaciones *offshore*. En el artículo, ya señalado, de Eduardo Lizano, "La Directriz 015 del Poder Ejecutivo: ¿Una tormenta en un vaso de agua?", se contestan contundentemente las críticas que se hicieron a esa medida y se justifica su necesidad, por lo que sólo me referiré a tres aspectos: el respeto a la independencia del Banco Central, el impacto en la modernización del instrumental de la banca central, pudiendo recurrir a medidas indirectas, y las relaciones de agencia involucradas.

Al primero de estos temas hago referencia por cuanto Félix Delgado y Miguel Loría en su artículo introductorio a su edición de artículos de don Eduardo, *Eduardo Lizano: escritos sobre reforma financiera* (Delgado y Loría, 2004), afirman incorrectamente que "el Ejecutivo ejerció cierta presión al Banco Central para imponer límites cuantitativos al crecimiento del crédito. Congruente con su pensamiento, don Eduardo dio a entender que el Banco Central continuaría ejerciendo una política monetaria con base en instrumentos indirectos de control monetario (tasas de interés y encaje mínimo legal)"<sup>23</sup>. El Banco Central con la reforma de 1995 sólo puede aplicar límites de crédito en condiciones muy especiales. Por ello fue necesario, en coordinación con don Eduardo, que, en uso de sus atribuciones legales, tal como lo determinó la Procuraduría General de la República, fuese el Poder Ejecutivo el que le diese carácter vinculante a la indicación de crecimiento de crédito al sector privado que había determinado el Banco Central. El propio don Eduardo responde a esta crítica cuando dice: "La cronología de los hechos echa por tierra esta crítica. Las decisiones del Banco Central, sobre el tema en mención, fueron adoptadas en el mes de

23. Félix Delgado y Miguel Loría, "El aporte de Eduardo Lizano al análisis y a la reforma financiera en Costa Rica", en F. Delgado y M. Loría (2004, p. 27).

setiembre de 1998. Por su parte la directriz 015 se tomó tres meses más tarde, cuando el Poder Ejecutivo decidió tomar cartas en el asunto y apoyar decididamente el programa monetario del Banco Central. No hubo, por lo tanto, intromisión alguna de dicha Entidad en asuntos propios del Ente Emisor, sino un amplio apoyo<sup>24</sup>.

A la crítica referente a que esta directriz significaba un retroceso en el proceso de reforma del sistema financiero, también ha respondido con claridad don Eduardo<sup>25</sup>. Solo me permito agregar que, además de responder esta aplicación a circunstancias muy especiales que la justificaban, como antes ya he explicado<sup>26</sup>, su propia condición de medida extraordinaria del Ejecutivo, hace claro que la norma es la utilización del instrumental indirecto de control de la demanda monetaria por el Banco Central.

A nivel del accionar institucional la teoría de agente y principal hace referencia al desvío de las acciones de la institución respecto a los objetivos señalados por la normativa constitutiva. En el caso que nos ocupa, esa normativa indica que a los bancos del Estado compete “colaborar en la ejecución de la política monetaria, cambiaria, crediticia y bancaria de la República” y “procurar la liquidez, solvencia y buen funcionamiento del Sistema Bancario Nacional”, tal como lo reconoció la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica en la carta que me dirigió el 26 de enero de 1999<sup>27</sup>. Pero en su aplicación -y por los propios intereses de los agentes (en el caso concreto, los señores gerentes de los Bancos Nacional y Costa Rica)-, se pretendía poner en riesgo el sistema de pagos, el valor del colón y la

---

24. Eduardo Lizano, “La Directriz 015 del Poder Ejecutivo ¿Una tormenta en un vaso de agua?”, en Lizano (2003, pp. 28-29).

25. *Ibidem*, pp. 33-34.

26. Y como puede verse en *ibidem*, pp. 34-35.

27. *Ibidem*, p. 64.

calidad de la cartera bancaria, en el vano afán de adquirir más poder dentro del sistema financiero nacional.

Ya desde 1990 don Eduardo había reconocido “la interferencia que los bancos comerciales del Estado ejercen en las labores del Banco Central. Esto se debe a dos elementos. Por una parte, su tamaño les da un peso relativo muy grande en el sistema financiero, en el cual ejercen un poder oligopolístico y, por otra, disponen de un marcado poder político derivado del acceso que tradicionalmente han tenido a la Casa Presidencial y de los importantes favores que no pocos políticos les deben”<sup>28</sup>. A esto se agregaba, en el caso de la directriz en cuestión, un nuevo elemento: “...la posición de los empresarios se entendía fácilmente. Sin duda, ellos eran quienes más beneficios obtenían con ese gran aumento del financiamiento al sector privado por parte de los bancos comerciales estatales. Se favorecían como resultado de las menores tasas de interés y las mejores condiciones (plazo, garantías) que los bancos comerciales del Estado debían ofrecerles para quitárselos como clientes a los bancos privados”<sup>29</sup>. Pero ahora las circunstancias para el Ente Emisor eran muy diferentes: la Casa Presidencial, procurando proteger el poder de compra de los consumidores y en defensa del patrimonio estatal, ahora prestaba apoyo al Banco Central.

Una tercera área de influencia del avance de la teoría económica desde los años sesentas del siglo XX es la relacionada con las dificultades de las decisiones colectivas por problemas y costos de información y de ejecución, y los beneficios que ello implica para los grupos de interés de tamaño reducido, así como una mejor conceptualización de las relaciones entre las decisiones económicas y el marco institucional.<sup>30</sup>

28. Eduardo Lizano, “El Sistema Financiero: retos y perspectivas”, en F. Delgado y M. Loria (2004, p. 168).

29. Eduardo Lizano, “La Directriz 015 del Poder Ejecutivo ¿Una tormenta en un vaso de agua?”, en Lizano (2003, pp. 38).

30. Acá la referencia obligada es tanto al trabajo seminal de Mancur Olson (1965), *The Logic of Collective Action*, como al de Douglas North (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.

La primera de estas concepciones evidenció que los costos de ponerse de acuerdo y de hacer que los acuerdos se cumplan (costos de transacción), son muy elevados para organizaciones de gran tamaño, en las cuales también, por lo normal, el beneficio para cada uno de los integrantes de una determinada política es pequeño. Además, por lo común, en los costos de transacción indicados hay elementos fijos que no disminuyen para cada participante con el aumento en su número, mientras los beneficios son una cantidad determinada que se distribuye entre todos los participantes y, por lo tanto, disminuyen con el aumento de la cantidad de beneficiarios.

Los grupos pequeños se pueden organizar mejor para defender los intereses de sus integrantes, mientras los grupos extensos carecen de interés individual para organizarse en favor del interés de sus miembros por la relación entre costos y beneficios individuales, aunque la sociedad ganase si se pudiese dar el resultado mejor para el grupo amplio.

La segunda concepción vino a dar luz a la idea de que el conjunto de instituciones tiene consecuencias en los resultados de las acciones económicas.

Ambas perspectivas, en nuestro caso, hicieron más claro el impacto de restricciones como el monopolio estatal de los depósitos bancarios en los resultados de la actividad económica.

No dudo que esto influyera en la evolución de la apreciación respecto a la banca nacionalizada que se dio en Costa Rica en las últimas décadas, y que ya en diciembre de 1986 hizo a don Eduardo pronunciarse, en la Cámara de Comercio, en favor de la apertura del monopolio de los depósitos en cuentas corrientes<sup>31</sup> y, en 1990, propiciar la venta de tres de los bancos estatales<sup>32</sup>

---

31. Eduardo Lizano, Exposición ante la Cámara de Comercio de Costa Rica, 1 de Diciembre de 1986. Ver al respecto, periódico La República del 2 de Diciembre 1986, Editorial de La Nación del 9 de Diciembre de 1986.

32. Eduardo Lizano, "El Sistema Financiero: retos y perspectivas", en F. Delgado y M. Loría (2004, p. 169).

## II. LA IMPORTANCIA DEL SECTOR FINANCIERO EN LA ECONOMÍA REAL

Poca importancia se le daba en la teoría del desarrollo económico de los años cincuentas y sesentas en el siglo XX, a la actividad financiera, la cual se consideraba más bien como un velo que apenas recubría a la economía real en la cual se determinaban las grandes variables agregadas: empleo, producción, consumo, importaciones, inversión, exportaciones. Claro que esto no era así en el concepto de algunos políticos que, sin sustento económico pero llenos de deseos de obrar milagros, afirmaban que bastaba financiar con creación monetaria al sector productivo para acelerar el crecimiento y vencer la pobreza.

El aporte de Claudio González Vega<sup>33</sup> fue determinante para difundir en nuestro medio los aportes seminales de John Gurley, Edward Shaw y Ronald McKinnon<sup>34</sup>. No en vano todos habían sido distinguidos catedráticos de Stanford, donde Claudio estudió en los setentas con Shaw y McKinnon. Desde mediados de los cincuentas Gurley y Shaw venían insistiendo, con poco eco, en que el crecimiento en el sector real de la economía producía crecimiento en el sector financiero y viceversa<sup>35</sup>, y en su artículo de 1960 antes señalado indican que desagregar es la esencia de la teoría monetaria. Fue esto lo que les permitió avanzar en la visualización del efecto en la producción y el crecimiento de la existencia y operación de diversos mercados financieros.

Con estos aportes se trascendía la visión agregada que eliminaba las considerables influencias del sector financiero en la determinación de las variables reales, y se volvía a una con-

---

33. Edna Camacho, "Semblanza", en Grettel López y Juan Carlos Obando (2003, p. 5).

34. Ver sobre el particular: John G Gurley y Edward S. Shaw (1955, 1956 y 1960).

35. John G Gurley y Edward S. Shaw (1955).

sideración más acorde con las visiones de los clásicos que daban cabida a la influencia del dinero y las corrientes de fondos prestables, a los agentes individuales y a las instituciones para determinar el crecimiento de la economía<sup>36</sup>.

Al menos por tres canales se da la relación: una es la facilitación de los intercambios con el uso de los medios de pago, la otra la intermediación financiera, que permite trasladar los recursos financieros de los agentes con excedentes de recursos (fondos prestables) a los agentes con oportunidades de inversión y con necesidad de recursos adicionales y una tercera es que facilita la valoración del consumo presente en términos de consumo futuro.

Si nos concentramos en la tarea de intermediación, la existencia del sector financiero eficiente permite influir en el volumen total del ahorro y la inversión, y en la calidad de los proyectos financiados al menos mediante tres mecanismos: por una parte la intermediación permite superar la restricción de contar solo con autofinanciamiento e integra los mercados; por otra esas instituciones y su especialización permiten aumentar la eficiencia en la operación y creación de instrumentos financieros; y, en tercer término, la diversificación de la cartera da lugar a una disminución del riesgo y facilita la conciliación de los plazos deseados.

Ya en 1987 don Eduardo publica su artículo "El Sistema Financiero y el Desarrollo Económico" en cuya primera nota hace reconocimiento al aporte recibido de las publicaciones de Claudio González Vega, y en el cual señala los impactos en el nivel de producción y en su crecimiento del desarrollo del sector financiero.<sup>37</sup>

---

36. Miguel Ángel Rodríguez, "Costos y Objetivos de la Nacionalización Bancaria", M. A. Rodríguez (1998, pp. 241-250).

37. Eduardo Lizano, "El Sistema Financiero y el desarrollo económico", en F. Delgado y M. Loría (2004, pp. 51-57, 62-74).



En esta nueva visión el profesor Lizano da una respuesta distinta a la de 1966 respecto al impacto de la nacionalización bancaria en la escasez de recursos y en la eficiencia del sistema. Del impacto del sector financiero en las variables reales, resulta evidente que la fragmentación del sistema y sus elevados costos de operación afectan los niveles de ahorro e inversión. De la ausencia de competencia en la intermediación de fondos prestables surge una adjudicación de estos con criterios ajenos a la eficiencia de los proyectos de inversión y, con intereses subsidiados, se concede una renta a quienes se beneficiaron con el crédito racionado.

En 1987 señalé en dos publicaciones<sup>38</sup> que el costo de la intermediación financiera de los bancos comerciales estatales era entre dos y tres veces mayor que el de los bancos privados, lo que solo era posible de sostener por el uso monopólico por parte de aquellos de los depósitos a la vista sin costos por interés. Esta era la mejor manera de medir la ineficiencia, y esa distorsión de los costos de intermediación afectaba evidentemente la generación de recursos prestables.

### III. LAS REFORMAS DEL SECTOR FINANCIERO

Convencido don Eduardo de la importante influencia del sector financiero en la economía real, y de los negativos impactos de aumentar el poder estatal con el ejercicio del monopolio de la banca comercial, se convirtió, como San Pablo, en el más denodado, más ordenado y más eficiente trasformador del sistema financiero costarricense. Los "Escritos sobre Reforma Financiera" del Presidente del Banco Central, Lizano, constituyen una clara manifestación de la tarea constante, exitosa y visionaria de reforma financiera por él ejecutada. En el artículo introductorio a esta obra Félix Delgado y Miguel Loría han dado buena cuenta de la validez de estas afirmaciones. Basta acá recordar

38. Miguel Ángel Rodríguez, "Costos y Objetivos de la Nacionalización Bancaria" y "El Margen de Intermediación Financiera: Razón, Dogma y Seriedad", ambos escritos en M. A. Rodríguez (1988).

algunos de los principales cambios: se eliminó el sistema de topes de cartera mediante el cual el Banco Central fijaba para cada banco comercial y para cada tipo de actividad productiva el monto del crédito que se debería otorgar; se eliminó la fijación arbitraria y diferenciada de las tasas de interés para cada sector por parte del Banco Central y se eliminaron las tasas de interés negativas en términos reales; se eliminó el redescuento como fuente ordinaria de financiamiento para convertirlo, tal como corresponde, en un recurso de última instancia; se abrió a la banca privada el acceso a recursos de crédito externo; se creó un fondo de garantías para los bancos privados; se introdujo el sistema cambiario de minidevaluaciones que ha evolucionado a un sistema de deslizamiento para cumplir con una meta inflacionaria; se inició el camino hacia la independencia del Banco Central eliminando a dos ministros de su junta directiva y extendiendo y espaciando el nombramiento de directores y se creó la Auditoría General de Entidades Financieras para mejorar la supervisión prudencial. Con estas reformas, el Banco Central eliminó los instrumentos de acción directa que impedían operar a los mercados financieros escogiendo cada una de las instituciones sus propias acciones (montos a prestar, composición de cartera, avíos, garantías, etcétera) para que del intercambio de esas acciones de las instituciones financieras con los ahorradores e inversionistas se fijasen en el mercado los precios (tasas de interés). Las medidas monetarias directas fueron cambiadas por instrumentos indirectos de operaciones en mercado abierto y fijación de encajes legales.

Posteriormente, durante el gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier, ejerciendo Jorge Guardia la Presidencia del Banco Central, se permitió la contratación en dólares, se dio la autonomía para manejo del régimen cambiario al Banco Central y se liberó la cuenta de capitales de la balanza de pagos y en la administración de José María Figueres se aprobó la legislación que terminó de eliminar el monopolio estatal de los depósitos a la vista, se eliminaron facultades intervencionistas del Banco Central y se le dio mayor independencia; se normó para que correspondiese plenamente al Banco Central la escogencia del

régimen cambiario y se independizó la supervisión al crearse la Superintendencia General de Entidades Financieras.<sup>39</sup>

#### IV. CONTINÚA EL AVANCE Y SE VIVEN SUS FRUTOS

Cuando preparamos el programa de Gobierno “Soluciones para el futuro” teníamos clara conciencia de que estábamos en medio de un gran cambio de paradigma, y que para acelerar el crecimiento y disminuir drásticamente la pobreza, se requería aprobar y ejecutar una gran cantidad de profundas transformaciones en las instituciones y prácticas económicas, sociales y políticas<sup>40</sup>. En el primero de estos campos teníamos que adaptarnos a la nueva economía basada en el conocimiento, y para ello planteamos el Plan Económico y Social “La solución de todos” con tres objetivos fundamentales: reducir el crecimiento en el costo de vida, generar más y mejores empleos y reducir la pobreza.

En el campo fiscal enfrentábamos un déficit financiero y una deuda pública interna muy altos, y además se requería aumentar considerablemente la inversión en infraestructura, educación, salud, seguridad ciudadana. Era necesario, también, contar con un mayor ahorro nacional y promover estímulos para la nueva economía del conocimiento, para acelerar el crecimiento de manera prolongada.

Nos proponíamos redirigir y limitar el gasto público para financiar los programas prioritarios y disminuir el déficit, y como eso –sabíamos– no era suficiente, proponíamos la venta

---

39. Delgado, Felix y Miguel Loría; “El aporte de Eduardo Lizano al análisis y la reforma financiera de Costa Rica”, *op cit* y Lizano, Eduardo; “Hacia la Reforma del Sistema Financiero Nacional”, “Hacia el destete de los bancos comerciales”, “El sistema financiero, retos y perspectivas”, “La Reforma del Sistema Financiero: Una etapa más”, “La próxima etapa de la reforma del sistema financiero de Costa Rica” todos en F. Delgado y M. Loría (*op cit.*).

40. Miguel Ángel Rodríguez (2003a, Capítulo III y Capítulo VI.1).

de dos bancos estatales y del Instituto Nacional de Seguros, y la concesión de servicios de telecomunicaciones para generar recursos que nos permitieran disminuir la deuda pública y los gastos por intereses. Además, la inversión privada en telecomunicaciones, electricidad e infraestructura vial, aeroportuaria, portuaria y sanitaria, promovida por concesiones y en conjunto con las otras medidas de cambio en ingresos y gastos de la hacienda pública, nos iban a permitir generar ahorro público para invertir en los sectores de formación de capital humano y apoyo a las familias pobres, al mismo tiempo que por la eliminación del déficit financiero lográbamos abatir la inflación.

El aumento del ahorro nacional lo buscábamos con estas medidas en el sector público, y en el sector privado con la mayor estabilidad y también con la introducción de un pilar de pensiones basado en cuentas individualizadas de capitalización, lo cual conseguimos con la *Ley de Protección al Trabajador*, así como con la apertura del monopolio estatal de los seguros. Con la operación en el país de compañías privadas de seguros y con la competencia se generarían las reservas, que no se daban en la plaza local por la contratación ilegal de pólizas en el extranjero que se ha venido dando paralelamente al monopolio estatal.

Con mayor competencia y mejor infraestructura e inversión en seguridad y capital humano, con mayor estabilidad financiera y mayor apertura, con mejores servicios y mayor competencia, también atraeríamos el ahorro externo para completar el financiamiento de una mayor inversión y aumentar la productividad. Con esto se podría alcanzar la pauta de alto y sostenido crecimiento económico que, en las condiciones de políticas sociales y de operación del sector público que proponíamos, nos permitiría generar más y mejores empleos y posibilidades de invertir, y disminuir más aceleradamente la pobreza.

Estas transformaciones serían acompañadas de un incremento de la independencia del Banco Central, emparejamiento del campo de juego para los bancos públicos y privados, apertura a la banca extranjera, legislación para promover el mercado

accionario y la evolución del sistema cambiario hacia uno de mayor estabilidad por la caída en la inflación interna, pero que mantuviera el tipo de cambio real neutro.

Para contar con la conducción adecuada e independiente del Banco Central le pedí a don Eduardo Lizano que aceptara su Presidencia. Su militancia en el principal partido de oposición era la más clara señal de respeto a la autonomía que se le quería dar al Ente Emisor, y los méritos personales y profesionales del profesor Lizano así como su ejecutoria anterior en esa Presidencia, darían tranquilidad a todos los agentes económicos. Además, su consagración a las políticas encaminadas a modernizar al país para que pudiese ser exitoso en las condiciones de la nueva economía globalizada del conocimiento, hacían invaluable su consejo en la acción de gobierno. Don Eduardo, actuando con patriotismo y determinación, decidió aceptar el cargo para poder continuar su tarea de modernización del sector financiero nacional y con ello, una vez más, le prestó un extraordinario servicio al país.

Su dirección de la política monetaria, crediticia y cambiaria en conjunto con la tarea de los Ministros de Hacienda, don Leónel Baruch y don Alberto Dent, nos permitió salir airosos en la defensa de la estabilidad y en el crecimiento, aunque no logramos todo lo que nos habíamos prometido, dadas las circunstancias que imperaron en la economía mundial y ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo nacional sobre la apertura de monopolios y la venta de activos gubernamentales. En otros escritos me he referido y he reflexionado detalladamente sobre el proceso de Concertación Nacional al que recurrimos para buscar una visión de futuro compartida que le diera apoyo a los cambios, y a las incidencias en la tramitación de estas reformas<sup>41</sup>. Basta acá señalar algo sobre el entorno que se vivió y los avances alcanzados.

---

41. Ver Miguel Ángel Rodríguez (2003a, *op. cit.*, capítulos II y IV) y “De estudiantes y libros a ciudadanos y decisiones: un viaje de ida y vuelta” en G. López y J. C. Obando (*op. cit.*).

A pesar de mantener un crecimiento superior al promedio de América Latina y el Caribe durante los años posteriores a la crisis de la deuda externa de principios de los años ochentas, nuestra economía no había logrado niveles sostenidos de crecimiento alto que permitiesen reducir la pobreza -cuya tasa del 20 por ciento al inicio de nuestro gobierno era muy alta, aún cuando fuese relativamente baja comparada con las de Latinoamérica-; y la base fundamental de este problema radicaba en la carencia de estabilidad que había caracterizado nuestra economía por casi tres décadas, luego del gobierno presidido entre 1966 y 1970 por don José Joaquín Trejos Fernández, en el que tuve el honor de participar.

Desde entonces, el déficit fiscal y las altas tasas de inflación habían caracterizado el comportamiento de nuestra economía, y en los últimos años se había alcanzado una estabilidad que podríamos llamar difícil, es decir sometida a fluctuaciones importantes, con períodos de mayor y menor tranquilidad, que brindaban un marco poco propicio para la producción. El desequilibrio en las cargas públicas obligaba al Banco Central a emplear con frecuencia -como debió hacer a mediados de la década de los noventas- políticas monetarias restrictivas que disminuían la demanda y la inversión y limitaban las posibilidades del consumo para sostener esa relativa estabilidad, que además, en los años anteriores a nuestra administración, se había deteriorado con una aceleración de la inflación, respecto a los niveles bajos alcanzados al final del gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier.

Consolidar la estabilidad macroeconómica era, por tanto, un objetivo de gran relevancia a fin de generar condiciones objetivas para alcanzar niveles mayores y sostenidos de crecimiento económico. Y a tener éxito en esta tarea contribuyó de manera determinante la Presidencia de don Eduardo en el Banco Central. Eso era -y es- especialmente importante por las condiciones financieras de Latinoamérica en los últimos años, con los países expuestos a grandes y desestabilizadores movimientos de capital financiero, que magnifican las crisis nacionales.

Afuera rugían las tormentas. A lo largo del cuatrienio no había terminado de solventarse una crisis importante en el nivel internacional, cuando surgía otra similar o mayor. A la recesión de Japón siguió la turbulencia financiera en Asia, que pronto se extendió a Rusia y luego a importantes economías latinoamericanas, como Brasil. Poco después inició la desaceleración y recesión de la economía de nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos, que se profundizó con el atentado terrorista del 11 de setiembre, y a esto siguió la crisis argentina.

Paralelamente, se dispararon los precios del petróleo entre 1998 y 2000, cayeron estrepitosamente los precios del café, se enfrentaron los problemas de mercado del banano y se afectaron -primero por la crisis asiática y luego por la caída de las "punto com"- las exportaciones de microprocesadores por parte de Intel, todo lo cual deterioró significativamente nuestros términos de intercambio comercial, al encarecer nuestras importaciones y afectar las exportaciones.

Al turbulento contexto internacional, se sumaron los adversos vientos internos. El rechazo de las reformas en telecomunicaciones, electricidad, seguros y banca, nos privó de centenares de millones de dólares para disminuir la deuda interna y bajar los intereses. También nos hicieron perder otros cientos de millones de dólares de inversión extranjera directa que la competencia habría atraído. ¡Cuánto se hubiese estimulado la generación de empleos, el crecimiento y la disminución de la pobreza! Este era un aspecto fundamental de nuestras previsiones para lograr la estabilización, tal y como habíamos expuesto en el Programa de Gobierno "Soluciones para el futuro", y no se concretó a pesar de la lucha que dimos en su favor.

Con la desfavorable evolución del panorama internacional y nacional, a nadie habría sorprendido que el país sufriera una severa crisis, tal y como sucedió la última vez que se dio algo similar, aunque no igual, en el bienio 1981-1982.

Pero no fue así, y la nave costarricense logró superar los huracanados vientos que enfrentó<sup>42</sup>. A pesar de los múltiples y graves problemas enfrentados, logramos retomar la senda de la estabilidad y avances muy importantes en su consolidación, combinando cuidadosamente la política fiscal y la política monetaria, reduciendo significativamente la inflación y aumentando las reservas monetarias internacionales.

Desde el inicio del Gobierno y gracias a colaboradores como don Eduardo, a la vez que se daba la batalla política por las reformas de apertura de monopolios estatales y venta de activos gubernamentales, se introdujeron cambios y nuevos programas en educación, salud, infraestructura, seguridad ciudadana, pensiones y administración de los programas sociales. De esta manera, lográbamos avanzar en los diversos aspectos del cambio de modelo de desarrollo del país. Para poder hacer esto sin haber logrado aún los ingresos adicionales de otras fuentes tuvimos que actuar, como además hay que hacer siempre, mediante un cuidadoso control del gasto y con una política muy fuerte para reorientarlo hacia las nuevas prioridades que he descrito, a la vez que mejorábamos los procedimientos para el cobro de los impuestos.

Necesitábamos destinar más recursos a los sectores prioritarios, pero al mismo tiempo debíamos mejorar la disciplina fiscal, lo cual, por supuesto, hacía más difícil el panorama. Por eso, teníamos planeado obtener los recursos adicionales para educación, salud, infraestructura, seguridad ciudadana y solidaridad social, en los primeros años –mientras se aprobaban los proyectos de apertura y privatización– mediante la redirección del gasto ya existente; lo cual implicaba aún mayores restricciones en otras áreas, que no tenían una prioridad tan marcada pero seguían siendo importantes.

---

42. De 1997 a 2002 el PIB en términos reales de Costa Rica creció un 4,43 por ciento promedio anual, o sea una tercera parte más que la tasa promedio de 1980 a 1997



Por fortuna, todos mis colaboradores entendieron la importancia de mantener esa orientación y ello hizo posible redistribuir el gasto de tal modo que los recursos destinados a esos sectores prioritarios pasaron de representar el 45 por ciento del gasto presupuestado al inicio de nuestra gestión, excluyendo el servicio de la deuda, al 55 por ciento para el 2001, con un déficit del sector público consolidado del 2,9 por ciento en ese mismo año.

Cuando a mediados del período de gobierno tuve que aceptar que había perdido la batalla a favor de la apertura de los monopolios estatales y la privatización, resolví que no me iba a contentar con lo avanzado en otras áreas y a concentrarme en ellas, sino que además impulsaría en los campos de los servicios públicos que no había logrado transformar y en el de los resultados fiscales, la búsqueda de las mejores alternativas entre las que aún quedaban abiertas.

Así procedimos en el terreno fiscal. Ya no contaríamos ni con la inversión privada en campos en los cuales la inversión seguía restringida a la que pudiera realizar el sector público, ni tampoco se darían los ingresos de la concesión del espectro electromagnético y de la venta de algunos activos gubernamentales. Los recursos provenientes de restricción del gasto<sup>43</sup> los habíamos dirigido a los sectores prioritarios de acción gubernamental para promover el desarrollo humano y la infraestructura, y además estudios del Banco Central habían venido a demostrar que el país había estado subestimando el tamaño de su Producto Interno Bruto, con lo cual al aumentar el denominador, la proporción de impuestos, o sea el esfuerzo tributario del país,

---

43. Sobre la necesidad, dificultades y limitaciones en la restricción del gasto público véase Miguel Ángel Rodríguez (2003a, pp. 226-232); "De estudiantes y libros a ciudadanos y decisiones: un viaje de ida y vuelta" en G. López y J. C. Obando (*op cit.*) y "Fiscal and Financial Policies in Latin America, Much has been Achieved: More and Different Actions are Needed", trabajo presentado en George Washington University el 30 de Octubre del 2003 en el seminario "Statesmen and Scholars for a Better Latin America"

en vez de ser elevado en relación con su grado de desarrollo, era más bien bajo. Por ello, eliminada la mejor solución, es decir la apertura a la competencia de servicios gubernamentales y privatización, no quedaba más remedio que considerar nuevos tributos para financiar las actividades públicas indispensables, sin hacer caer su costo en las personas más pobres mediante el injusto e ineficiente impuesto de la inflación.

En los escritos referidos en la nota al pie anterior he elaborado la tesis de que, si bien aumentar los impuestos disminuye los incentivos para crear, invertir, trabajar y crecer, el no aumentarlos cuando hay un nivel de gasto público insuficiente para atender necesidades elementales puede ser más negativo para esos fines, pues impide contar con la infraestructura, el orden del Estado el derecho y la competencia, la formación de capital humano y la aplicación de políticas públicas de alta calidad que son esenciales para un eficiente comportamiento de los mercados. Claro está, que lo anterior hace aún más necesario un permanente y cuidadoso control de la composición, calidad y tamaño del gasto público.

Ya habíamos dedicado nuestro trabajo a mejorar la recaudación con nuevas normas para el cobro de los impuestos, y presentamos nueva legislación aduanera para atacar la corrupción y mejorar ingresos y el servicio en ese campo. También habíamos eliminado impuestos a las exportaciones y disminuido el nivel de los aranceles, en especial sobre artículos en que el exceso arancelario provocaba corrupción. Continuamos una batalla legislativa que desde antes habíamos iniciado para simplificar en otros aspectos el marco tributario y eliminar impuestos al consumo altos y variables, que además eran prerrogativa discrecional del Ejecutivo e invadían así competencias que deben estar limitadas al ámbito parlamentario. Pero todo esto no era suficiente para resolver definitivamente los problemas de estabilidad de la economía, y con ese propósito convocamos a distinguidos ex-ministros de Hacienda, quienes plantearon una sustancial transformación a la legislación de impuesto de renta y de ventas, para ampliar la base de recaudación, cerrar porti-

llos a la evasión y hacer recaer el aumento de ingresos fiscales sobre las personas con mayor capacidad de pago. Esta reforma tributaria la presentamos a consideración de la Asamblea Legislativa, para dejar a la nueva administración un camino de salida al desbalance fiscal que hubiésemos querido resolver de otra forma, pues no ignorábamos que la solución propuesta significa disminuir incentivos a invertir y a emprender, pero fue el mejor de los senderos que quedaban abiertos.

Los esfuerzos que realizamos en el ámbito fiscal tuvieron una clara expresión en el éxito logrado en la reducción de la inflación. La tasa de inflación acumulada durante nuestra gestión no solo fue la más baja de los últimos siete gobiernos -es decir, prácticamente de las últimas tres décadas-, sino que también disminuyó en casi la mitad respecto a cada uno de los cuatro períodos anteriores, durante los cuales hubo poca variación en promedio, con el claro beneficio que eso implica para las familias más pobres.

Al culminar el período logramos que la tasa de inflación anualizada fuese de un dígito y tendiese a la disminución. Sin embargo, no logramos el propósito que originalmente nos habíamos fijado de reducirla a un 5 por ciento para el 2002, es decir niveles más cercanos a los internacionales, precisamente porque al no lograrse la aprobación de la apertura de monopolios públicos y la venta de algunos activos no se contó, como ya señalé, con los recursos necesarios para reducir más el déficit fiscal, disminuir significativamente la deuda interna y bajar la presión inflacionaria.

En relación con la política monetaria, que se orientó a mantener el tipo de cambio real, fortalecimos efectivamente la autonomía del Banco Central en cuanto a la toma de decisiones y a las posibilidades reales de ejecutarlas, al asumir el pago de las deudas que, en razón de las pérdidas causadas por operaciones cuasifiscales, tenía el Gobierno con el Ente Emisor.

Dichas deudas se habían acumulado por años y a pocos días de terminar sus funciones la Administración previa las había documentado, pero con un esquema de pagos a muy largo plazo y con amortizaciones anuales muy pequeñas como para fortalecer efectivamente la capacidad del Banco Central para desarrollar sus operaciones.

Por la relevancia de fortalecer esa capacidad, pagamos todo ese monto en nuestra Administración y además impulsamos la aprobación de una ley para hacer pagos adicionales por 180 mil millones de colones, aprovechando el Acuerdo de Cooperación Energética que firmamos con Venezuela. Para complementar esos esfuerzos, presentamos un proyecto de ley que profundizaba la autonomía del Ente Emisor, incluyendo que el nombramiento de su Presidente no coincida con los períodos gubernamentales, para evitar cualquier intento de politización de la política monetaria.

La excelente política monetaria desarrollada por el Central, que incluyó una importante reducción de los encajes bancarios, al 5 por ciento -lo cual facilitó el acceso al crédito-, permitió que la Administración cerrara su gestión con las reservas monetarias internacionales más altas de nuestra historia.

Así, a pesar de las dificultades causadas por las crisis financieras internacionales, la recesión estadounidense, el deterioro en los términos de intercambio de nuestra producción y el rechazo en la apertura de los monopolios públicos y venta de activos -con la consecuente imposibilidad de reducir la deuda interna y la merma en la atracción de inversiones prevista que eso implicó-, se logró mantener la estabilidad de nuestra economía y avanzar en su consolidación. Muy buena parte de este mérito debemos atribuirlo a la sabia conducción de don Eduardo desde el Banco Central<sup>44</sup>.

---

44. Lizano, Eduardo; "Política del Banco Central de Costa Rica", y en general todos sus escritos en Lizano (2003).

## V. UN SISTEMA CAMBIARIO PARA EL CAMINO A LA ESTABILIDAD

En la sección anterior señalé los grandes esfuerzos que de la mano de don Eduardo en el Banco Central, se debieron hacer en el periodo 1998-2002 para sostener la estabilidad. Es claro que esos esfuerzos fueron necesarios no sólo por las tormentas en la economía mundial que nos tocó afrontar, sino muy especialmente porque no se había terminado de resolver el problema fiscal del país. En esto continuábamos viviendo una historia con larga vigencia en el país. Desde 1950 el déficit fiscal fue el principal protagonista de nuestra historia del tipo de cambio, tanto hasta 1982, cuando el régimen de tipo de cambio fijo tuvo un trágico final, como desde entonces, cuando con las reformas fiscales de 1982, la unificación cambiaria de 1983 y la política de mini devaluaciones empezó una nueva fase de la historia cambiaria de Costa Rica. Esto lo he descrito en un artículo hecho en colaboración con mi hijo Andrés, "Política Cambiaria en Costa Rica: Dimensiones Monetaria y Real"<sup>45</sup>.

Durante el primero de esos períodos (1950-1982) se alternaron épocas de un solo tipo de cambio fijo durante los cuales excesos fiscales originaban recurrentes presiones de demanda que deterioraban la balanza de pagos y llevaban posteriormente a restringir el uso de divisas, con recargos cambiarios, tipos de cambio múltiples, licencias de importación. El mercado oficial al tipo de cambio legal dejaba de financiar toda la demanda de importaciones y el excedente de demanda se volcaba hacia el mercado libre, en el cual el tipo de cambio subía. Esta era una devaluación disfrazada, con el inconveniente de las distorsiones introducidas por la existencia de tipos de cambio múltiples, y frecuentemente con costos serios para el sector exportador que no recibía el valor real de sus divisas que se les obligaba a entregar en el mercado oficial. Luego de mantenerse durante

---

45. Andrés Rodríguez Clare y Miguel Ángel Rodríguez, "Política Cambiaria en Costa Rica: Dimensiones Monetaria y Real", en Claudio González-Vega y Edna Camacho (1990, pp. 319-331).

algún tiempo esta situación, se adoptaba una política de restricción fiscal y se devaluaba el tipo de cambio oficial unificando al nuevo valor de las divisas los mercados cambiarios.

En 1980 llegó a su monto máximo el déficit en la cuenta comercial, que fue de 6,1 por ciento del PIB y en la cuenta corriente alcanzó a 10,8 por ciento del PIB. Las reservas monetarias internacionales netas disminuyeron en 27, 101 y 198 millones de dólares en 1978, 1979 y 1980<sup>46</sup>. A partir de mediados de 1980 se suceden varios sistemas cambiarios, con restricciones y tipos múltiples. El 11 de noviembre de 1983 se unifican los mercados cambiarios y en mayo de 1984 se inició la política de mini devaluaciones.

Esta política, seguida casi ininterrumpidamente por veinte años, ha permitido a Costa Rica evitar las crisis de balanza de pagos que eran características en el pasado, a pesar de los ciclos de inestabilidad que han vivido buena parte de los países latinoamericanos con la crisis mexicana, brasileña, asiática, rusa y argentina de los últimos diez años.

En el artículo ya mencionado sobre política cambiaria, efectuado con mi hijo Andrés en 1990, concluíamos: "Respecto a la solución del problema inflacionario, nuestras preferencias son entonces por las políticas tradicionales de restricción fiscal y monetaria. Un déficit fiscal moderado, que logre que la deuda pública se haga menos importante en relación al tamaño de la economía y le dé credibilidad al público respecto al valor futuro del colón, combinado con una política crediticia cautelosa, son la receta óptima para una disminución de la inflación, sin trastornos en el sector productivo. En caso de que, aun aplicando estas políticas, la inflación se resista a disminuir, sería recomendable un sistema de minidevaluaciones más activo, en el que se anuncie con anticipación un ritmo de devaluación inferior, basado en la velocidad según la cual los agentes ajustan sus expectativas".

---

46. Víctor Hugo Céspedes et al (1983).

Mientras la inflación persista, la indización del tipo de cambio nominal seguirá siendo una política recomendable. Es asimismo importante buscar otros indicadores que le permitan al Banco Central desviarse de esta indización cuando los desequilibrios no monetarios sean importantes. De hecho, esto es lo que el Banco Central ha estado haciendo, al permitir depreciaciones o apreciaciones reales en ciertos períodos, de acuerdo a la situación de reservas monetarias internacionales y déficit comercial de la balanza de pagos. El uso de la tasa de devaluación con fines de estabilización macroeconómica parece riesgoso, sin embargo, pues implica usar una variable importantísima para la eficiencia económica con fines alejados del instrumento.

Nos parece que una regla más clara, donde se especifique cuáles otros indicadores se van a tomar en cuenta y cómo van a afectar la devaluación, es importante para darle más credibilidad al sistema con el público y hacerlo más estable. Claro que esta regla no puede ser completamente rígida, pues como se comentó en la sección anterior, hay varias ambigüedades en las reglas propuestas, lo que obliga a dejar cierto margen de discrecionalidad a las autoridades.<sup>47</sup>

Una política cambiaria con esas mismas guías parece ser la que se aplicó por parte del Banco Central, bajo la acertada y responsable dirección de don Eduardo Lizano. Cuando en la segunda mitad del 2001 se pretendió acusar al Ente Emisor de atrasar la pauta de devaluación para anclar la inflación, don Eduardo aclaró la política seguida señalando los principios de no hacer política monetaria y cambiaria anticíclica, no acelerar la devaluación para estimular las exportaciones y frenar las importaciones y no evitar el ajuste<sup>48</sup>. Para ello la pauta de devaluación debía tener ajustes por las condiciones de la economía nacio-

---

47. Rodríguez, Andrés y Miguel Ángel Rodríguez (*op cit.*, pp. 352-353).

48. Lizano, Eduardo; "Política del Banco Central de Costa Rica" en *Visión desde el Banco Central 1998-2002*, *op. cit.* pp. 328-332.

nal e internacional, tal como se hizo en esa época. Pero con esos ajustes ni se abandonó ni se consideró abandonar el sistema de mini devaluaciones con una meta inflacionaria. Por el contrario, de lo que se trató fue de usar el arsenal de los instrumentos de política del Banco Central de acuerdo con las condiciones internas y externas. Al respecto concluía don Eduardo en una presentación ante la Junta Directiva de la Cámara de Comercio en noviembre del 2001:

- “1. Constituye un elemento esencial reconocer que los serios problemas económicos actuales del país se deben a dos factores:
  - a. A la deficiencia de la demanda externa y no al exceso de la demanda interna.
  - b. A la serie de problemas estructurales y financieros del país, acumulados durante los últimos años, los que disminuyen la capacidad competitiva de los empresarios nacionales.
2. Dada la difícil situación económica internacional y los obstáculos internos prevalecientes, para acelerar el crecimiento económico del país, una tarea fundamental es la de aumentar la productividad de las empresas nacionales y mejorar su capacidad competitiva, tanto en el mercado local como en los extranjeros.
3. La otra tarea básica consiste en compaginar las tasas de crecimiento económico, muy bajas durante cuatro años consecutivos -2000 al 2003-, con la estabilidad macroeconómica. Con tal propósito, el Banco Central lleva a cabo un programa de ajuste y hace uso de sus instrumentos: tasas de interés, tipo de cambio, encajes, RIN, y endeudamiento en moneda extranjera. La oportunidad, intensidad y secuencia con que el Banco Central los utilice dependerá de la evolución de las circunstancias internas (salarios y déficit fiscal) y externas (exportaciones, términos de intercambio e inversión extranjera directa), lo cual se pone en evidencia en las medidas que el Banco Central va tomando en el transcurso del tiempo.”<sup>49</sup>

---

49. Eduardo Lizano, “Sobre Democracia y Libertad”, en Lizano (2003, p. 360).



Este comentario sobre el régimen entre nosotros llamado de “minidevaluaciones” y que corresponde a la fijación de una meta inflacionaria y adecuar a ese objetivo la pauta activa de devaluación, lo hago por las críticas que el sistema ha venido recibiendo de quienes desearían adoptar un sistema de flexibilidad limpia del tipo de cambio. Debo aclarar que no logro entender cómo, con las condiciones de endeudamiento nacional e internacional del sector público y del Banco Central, y con el déficit aún no resuelto de las finanzas públicas, se puede considerar factible una política cambiaria de no intervención del ente emisor con operaciones de compra y venta de divisas. El servicio de la deuda externa, la contratación o no de nuevos créditos, impactarían siempre de manera muy decisiva el mercado cambiario. Pero aún dejando de lado esta complejidad de hecho, lo cierto es que con las condiciones del balance y de las deudas públicas nacional e internacional no parecería aconsejable someter la economía nacional a los grandes y magnificados ciclos de las finanzas internacionales mediante bruscas variaciones en el tipo de cambio, que respondan a los cambios de expectativas que se generen en condiciones de tanta fragilidad como la que aún vive la economía nacional por la falta de solución del problema fiscal.

Liliana Rojas-Suárez nos dice al respecto:

“Las restricciones que impone la volatilidad de los flujos de capital a la región (América Latina), implican que un sistema limpio de tipo de cambio flexible no puede contribuir adecuadamente a la estabilidad económica y financiera del sistema. Una razón principal es que si los ingresos fuesen repentinamente a pararse, una gran depreciación del tipo de cambio no generaría con la rapidez necesaria los recursos necesarios para enfrentar las obligaciones de pago de interés y principal de la deuda externa. Sin suficiente acumulación de reservas públicas y privadas, así como sin fuentes adicionales de liquidez, un paro repentino de los ingresos de capital puede resultar en incumplimiento de las obligaciones externas, y en profundas crisis económicas, aún si se

permite al tipo de cambio flotar libremente después del golpe a la cuenta de capital.”<sup>50</sup>

La mezcla de una meta inflacionaria con flexibilidad cambiaria administrada es una mejor mezcla en estas condiciones que una flotación limpia. Esto porque permite una combinación de elementos regulados y discrecionales para administrar el tipo de cambio y envía un claro mensaje del compromiso con mantener una inflación baja, al tiempo que se evitan ataques especulativos contra el tipo de cambio.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS RETOS PENDIENTES

Don Eduardo nos ha recordado muchas veces que “La reforma del sector financiero es un proceso. Se necesita tiempo para llevar a cabo los cambios legales e institucionales y asegurarse los recursos humanos necesarios.”<sup>51</sup> A pesar de que ya llevamos más de veinte años de haber iniciado ese proceso, todavía en Costa Rica nos quedan cambios pendientes.

Al término de nuestro gobierno insistí en la necesidad de tramitar varias reformas pendientes (política, administrativa, financiera, de descentralización, laboral, tributaria, de manejo de los programas sociales, de procedimientos judiciales). Entre estas reformas que quedaron presentadas está la del sector financiero que el Banco Central preparó bajo la conducción de su Presidente Lizano, y que el gobierno envió con su apoyo al congreso desde marzo del 2001. Esta reforma incluye avanzar en la autonomía del Banco Central haciendo que su Presidente sea nombrado por un período más largo que el del Presidente de la República, y ratificado por la Asamblea Legislativa;

---

50. Liliana Rojas-Suárez, “Monetary Policy and Exchange Rates: Guiding Principles for a Sustainable Regime”, en Kuczynski, Pedro Pablo, y John Williamson (2003, p. 146). Traducción libre del autor.

51. Eduardo Lizano, “Reforma del Sector Financiero y Financiamiento del Desarrollo”, en F. Delgado y M. Loría (*op. cit.*, p. 338).

emparejar la cancha entre bancos estatales y privados dando mayores facultades de administración discrecional a los bancos estatales, estableciendo un sistema de garantía sobre los depósitos en cuenta corriente de los bancos privados y eliminando discriminaciones en su contra y el fortalecimiento de la SUGEF.

Queda pendiente la venta del Banco de Costa Rica y del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), y la apertura del monopolio de seguros y venta del INS, tal como lo habíamos planteado en el programa de gobierno "Soluciones para el Futuro" y el Plan Nacional de Desarrollo Humano "La Solución de Todos". También queda pendiente, como lo ha propuesto don Eduardo, convertir el Banco Popular y de Desarrollo Comunal en una verdadera sociedad por acciones de propiedad de los trabajadores en proporción a los aportes de cada uno de ellos.

Tal como ha insistido reiteradamente el profesor Lizano es también necesario resolver de una manera real el problema fiscal, para que no se siga generando un déficit que aumente la deuda pública, y para que el monto de esos pasivos más bien disminuya, a fin de que el gobierno pueda cumplir adecuadamente con sus funciones. Para eso urge la reforma tributaria que desde nuestro gobierno quedó planteada con base en la propuesta de los señores Exministros de Hacienda.

No es esta ocasión para explicar la necesidad de mejor gobierno para que pueda haber más mercado. Pero no puedo dejar de señalar que en la solución del problema fiscal costarricense debemos tener muy en cuenta que, con la remediación del PIB de finales de los noventas, la carga fiscal costarricense es relativamente baja en relación con su nivel de ingreso por habitante, y que se necesita un gobierno eficiente para poder constituir los órdenes del estado de derecho, de competencia, de solidaridad y la inversión en infraestructura y capital humano, que son -cada uno de ellos- indispensables para que se pueda dar el sistema de libertad que ha demostrado ser el más eficiente para alcanzar bienestar y progreso.

Estoy seguro que en las reformas pendientes, el país continuará contando con la voluntad de lucha, y la racionalidad constructiva y crítica de don Eduardo Lizano. Mucho le debe Costa Rica por lo que se ha alcanzado. Mucho más le deberá en el futuro por sus continuados aportes.

## Referencias

- ANFE. (1984). *Liberalismo: 25 años de ANFE*. San José: Asociación Nacional de Fomento Económico.
- BUCHANAN, JAMES Y GORDON TULLOCK. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- CAMACHO, EDNA. (2003). "Semblanza", en G. López y J. C. Obando, editores, 2003, *Ensayos en honor de Claudio González Vega*, p. 5. San José: Academia de Centroamérica.
- CÉSPEDES, VICTOR HUGO; RONULFO JIMÉNEZ Y EDUARDO LIZANO. (1983). *Costa Rica. Crisis y Empobrecimiento*. San José: Academia de Centro América.
- DELGADO, FÉLIX Y MIGUEL LORÍA, editores. (2004). *Eduardo Lizano: escritos sobre reforma financiera*. San José: Academia de Centroamérica.
- GURLEY, JOHN G Y EDWARD S. SHAW. (1955). "Financial Aspects of Economic Development", en *American Economic Review*, Vol. 45, No. 4.
- \_\_\_\_\_. (1956). "Financial Intermediaries and the Savings-Investment Process", en *Journal of Finance*, Vol. II, pp. 257-276.
- \_\_\_\_\_. (1960). *Money in a Theory of Finance*. Washington: The Brookings Institution.

- HARRIS, M. Y A. RAVIV. (1978). "Some results on incentive contacts with applications to education and employment, health insurance, and law enforcement", en *American Economic Review*, Vol. 68, pp. 20-30.
- JENSEN, MICHAEL C., Y WILLIAM H. MECKLING. (1976). "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure", en *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, pp. 303-360.
- LAVOIE, DON. (1986). "The Market as a Procedure for Discovery and Conveyance of Inarticulate Knowledge", en *Comparative Economic Studies*, Vol. XXVIII, No. 1, Spring 1986, pp. 1-19.
- LIZANO, EDUARDO. (1971). *Comentarios sobre Economía Nacional*. San José: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (1985). "Reflexiones sobre la Banca Nacionalizada", en F. Delgado y M. Loría, editores, 2004, *Eduardo Lizano: escritos sobre reforma financiera*. San José: Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. (1994). "La Reforma Económica en América Latina: Áreas Prioritarias", en F. Delgado y M. Loría, editores, 2004, *Eduardo Lizano: escritos sobre reforma financiera*. San José: Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Visión desde el Banco Central, 1998-2002*, pp. 3-78. San José: Academia de Centroamérica.
- LÓPEZ, GRETTEL Y JUAN C. OBANDO, EDITORES. (2003). *Ensayos en honor de Claudio González Vega*. San José: Academia de Centroamérica.
- NORTH, DOUGLAS. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OLSON, MANCUR. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

RODRÍGUEZ, MIGUEL ÁNGEL. (1963). *El Mito de la Racionalidad del Socialismo*. San José: Asociación Nacional de Fomento Económico.

\_\_\_\_\_. (1988). *De las ideas a la acción*, Gabriel Bonilla, editor. San José: Cultur Art.

\_\_\_\_\_. (1989). *Al Progreso por la Libertad*. San José: Libro Libre, San José.

\_\_\_\_\_. (1991). "Modernización del Sistema Financiero Costarricense". San José: folleto editado por el autor.

\_\_\_\_\_. (2003a). *La Solución Costarricense*. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia y Fundación Popular Iberoamericana.

\_\_\_\_\_. (2003b). "Fiscal and Financial Policies in Latin America. Much has been Achieved, More and Different Actions are Needed". Trabajo presentado en George Washington University el 30 de Octubre del 2003 en el Seminario "Statesmen and Scholars for a Better Latin America".

RODRÍGUEZ CLARE, ANDRÉS Y MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ. (1990). "Política Cambiaria en Costa Rica: Dimensiones Monetaria y Real", en González-Vega, Claudio y Edna Camacho, editores, 1990, *Políticas Económicas en Costa Rica*, Tomo II, pp. 319-331. San José: Academia de Centroamérica.

ROJAS-SUÁREZ, LILIANA. (2003). "Monetary Policy and Exchange Rates: Guiding Principles for a Sustainable Regime", en Kuczynski, Pedro Pablo, y John Williamson, *After the Washington Consensus*. Washington: Institute for International Economics.

SPENCE, M. Y R. ZECKHAUSER. (1971). "Insurance, information and individual action", en *American Economic Review*, Vol. 61, No. 2, pp. 380-387.