

LA ECONOMÍA DIRIGIDA EN COSTA RICA

JUAN TREJOS

EL concepto de economía dirigida, el más generalizado, es aquel que se refiere a las medidas tomadas por el Estado con el propósito de dirigir y controlar actividades económicas privadas. También se piensa, aisladamente, en un sistema de economía dirigida independiente de la acción del Estado, dirigida sólo por los particulares asociados; pero este sistema no sería diferente de cualquier método cooperativo, de modo que está bien que al decir economía dirigida se entienda un intervencionismo estatal en los negocios privados.

En este, que nos parece el buen sentido del término, se habla en Costa Rica de economía dirigida desde que se comenzó a discutir la conveniencia de tal sistema, hace ya diez años.

En aquel entonces era pujante el movimiento de opiniones a favor de la intervención del Estado en la dirección de los negocios privados. Viejos demócratas liberales manifestaban sus dudas sobre la virtud, tan ponderada en otros tiempos, de la libre iniciativa individual para el progreso de las naciones. Los jóvenes no paraban mientes para expresarse despectivamente sobre las que apellidaban arcaicas prácticas del libre-cambio; vetusto manchesterismo les parecía a aquellos cadetes de la ciencia económica cualquier protesta que se alzara contra el implantamiento de las avanzadísimas leyes que se presentaban al Congreso. Y uno de estos jóvenes, diputado, andaba en aquellos días afanoso por las calles, entraba y salía del Palacio Nacional cargando bajo el brazo las últimas publicaciones, los más recientes libros de la moderna economía política. Y no solamente los jóvenes, sino hasta un viejo caudillo liberal una vez hizo coro con los entusiastas partidarios de la "nueva doctrina", recono-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ciéndola y aceptando que la era del libre-cambio había terminado para dar paso a nuevas normas económicas.

Sólo tres personas alternativamente alzábamos entonces nuestras voces de franca oposición al que considerábamos engañoso y reaccionario movimiento: el sabio profesor don Elías Jiménez Rojas, el eminente hacendista don Tomás Soley Güell y el que estas líneas brevemente traza.

“La economía dirigida no es una cosa nueva”, escribió en aquellos días el profesor Jiménez Rojas; “cuenta no menos de seis mil años de edad. En régimen de economía dirigida han vivido casi todos los pueblos de Asia y todos los de Europa. Individuos enamorados de la libertad personal, conscientes de los riesgos y de las responsabilidades que ella implica, los ha habido en todos los tiempos y en todas partes: ellos constituyen las estrellas de la filosofía, de las letras, de las ciencias y de las bellas artes, de todas las latitudes. Pero Estados liberales, Estados que quisieran ser Estados lo menos posible, solamente en América han existido: los Estados Unidos anteriores a Roosevelt. La historia de los Estados Unidos, convertidos en cien años en la nación más grande y más feliz del globo, le da al pensador la noción de la fuerza prodigiosa que constituye el individualismo.”

El que con más tesón ha empleado su reluciente pluma en la defensa de la libertad de iniciativa individual y del libre-cambio, es don Tomás Soley Güell, uno de los dos mejores secretarios de hacienda que ha tenido Costa Rica —así lo manifestó por la prensa el expresidente Jiménez en reciente ocasión—. Los escritos del señor Soley están derramados en los periódicos del país y los reporteros recogen con solicitud sus opiniones sobre los problemas económicos, políticos y sociales del día. De este modo fué como una vez don Tomás, dirigiéndose al reportero que le conversaba sobre el tema de la economía dirigida, interrogó: “¿Dirigida por quién? ¿Quién

LA ECONOMIA DIRIGIDA EN COSTA RICA

se halla capaz para dirigir la economía de una nación?"— Pregunta es esta a la cual no se le puede encontrar una contestación satisfactoria, porque si en la economía privada el individuo halla serios problemas y difíciles de resolver, pese al reducido campo de sus negocios, ilimitado e indescifrable tiene que ser el enredo de factores de la economía nacional que un gobierno pretenda controlar y dirigir.

Nuestro contingente en esta contienda por la libertad de la vida económica nacional, tampoco fué escaso. Escribíamos persuadidos de que para combatir con fundamento sólido la tendencia antiliberal que se venía acentuando cada vez más, materializada en leyes y decretos frecuentes, no se deben perder de vista, en primer lugar, las inclinaciones naturales del hombre, y luego, que se ha de partir del verdadero concepto de la libertad en toda argumentación sobre la política económica liberal, como principio de una legítima derivación lógica. Este concepto de la libertad da la clave para la mejor solución de los problemas económicos y sociales.

La libertad humana es el poder del individuo de hacer todo lo que le conviene; el derecho es la conformidad de este poder. Según este principio, el poder de explotación del prójimo no es libertad, porque no es cosa que convenga al hombre que se generalice tal poder; así tampoco puede haber ningún derecho de dominio del hombre sobre el hombre. Pero, como el individuo con frecuencia no discierne bien lo que le conviene de aquello que le daña, el Estado debe trazar las reglas del derecho positivo que garanticen al ciudadano el poder de hacer todo lo que conviene, es decir, que le garanticen su verdadera libertad.

Según este criterio hemos de aplaudir, pues, toda ley que se promulgue para garantizar la libertad de los individuos, como son las leyes que prohíben los monopolios y las asociaciones formadas con el fin de fijar precios entorpeciendo el libre juego de oferta y de-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

manda —los *trust*— y hemos de combatir toda ley que impida o dificulte ese mismo libre juego, como son las leyes de control de cambios, de salario mínimo, de protecciones parciales y toda ley que tienda a centralizar la dirección de las economías privadas. En resumen, hemos de alabar las leyes que impiden al hombre privar de libertad a su semejante en cualquier forma, e impugnar aquellas que coartan la libre iniciativa de los ciudadanos en cualesquiera de sus actividades.

No se podría argüir que la reglamentación de los salarios y la de los precios de los artículos de primera necesidad, por ejemplo, sean leyes que restrinjan el ejercicio del poder del hombre sobre su semejante, porque lo que hacen es coartar la libertad tanto al uno como al otro sin descubrir transgresiones de derechos. Y si entendemos que la libertad consiste en poder hacer todo lo que a uno le convenga —sin daño de su semejante, y desde luego que este daño no conviene a quien lo causa— tampoco se podría argüir que la dirección de las economías privadas impide abusos del poder de los económicamente fuertes sobre los débiles y que el reparto de la riqueza se hace con mayor justicia, porque ¿quién es el que sabe lo que a cada cual más le conviene? El más leve error sería ya una violación de la libertad y los errores en régimen de economía dirigida son incontables.

Un concepto claro de la libertad es el que ha escaseado más en los últimos tiempos y por esa falla mental se ha llegado hasta ridiculizar la doctrina del *laissez-faire*; doctrina que nunca pudo comprender la mal llamada libertad de obrar en perjuicio del prójimo, porque ésta en ningún tiempo pudo ser libertad. Si en un mercado libre hallan quebranto unos y ganancia otros a costa del quebranto de aquéllos, no es ello efecto de la libertad sino de muchas otras causas; en un mercado subordinado son mayores los quebrantos de los tímidos y desmedidas las ganancias de los audaces.

LA ECONOMÍA DIRIGIDA EN COSTA RICA

Un criterio liberal fundado en el verdadero concepto de la libertad hacía difícil toda refutación de las objeciones en contra de la economía dirigida, y fue así como del señor Soley Güell se dijo, cuando la fluidez y la elegancia exornaban sus escritos en las columnas de los diarios, que él poseía una dialéctica incontestable, pero que sus teorías eran anticuadas y su pensamiento un rezago del siglo xix. Vano argumento; a la solidez de sus principios se debía que las proposiciones de nuestro economista no pudieran ser bien rebatidas.

Es de sospechar que una agitación intelectual tan viva en defensa del estatismo, procediera indirectamente de inspiración del naciente nazismo a fin de preparar al mundo para el "nuevo orden" que ha pregonado. Esta conjetura no parecerá desatinada si se considera que, para el propósito del nacionalismo alemán de enseñorearse del mundo, ninguna política económica sería mejor indicada que la economía dirigida. Este es un sistema que por su misma constitución exige la existencia de un Estado poderoso que coordine, de la mejor manera, el intercambio mundial. Una dirección económica circunscrita a los límites de un país, está probado que fracasa apenas iniciada, si no cuenta con los factores de producción y de consumo externos y si las disposiciones de la oficina directriz no se coordinan con los mandatos de otros centros directivos en el extranjero. La dirección de la industria del café, por ejemplo, fallaría si no se coordinara con las disposiciones establecidas sobre el mismo producto en los mercados del exterior. La economía dirigida, pues, para que dé el resultado que de ella se espera, debe arreglárselas poco menos que con el mundo entero. La doctrina hegeliana del Estado, el ideal nacionalista alemán, se afianzarían en el mundo sobre una plataforma de economía dirigida; ningún otro plan económico habría más adecuado a estos fines; de modo que sea por coincidencia o sea por premeditación, ese pronuncia-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

miento a favor de la centralización calza muy bien al absolutismo alemán.

La moneda es el instrumento para todo orden económico. El control del valor de la moneda es, como si dijéramos, la primera piedra para construir el sistema de la economía dirigida. El primer paso conviene que sea, pues, el de hacer delegar en la entidad directora de la economía la atribución del poder legislativo de fijar el valor monetario. Ese paso hubo de darse en Costa Rica en la forma de una ley de emergencia, disimulando así el deterioro de un precepto constitucional. Y es que para dirigir una economía nacional es preciso empuñar el timón de la moneda; para conducir el carro de la riqueza privada hay que asirlo por el eje. Tal medida se tomó en este país, primero empíricamente, después haciendo venir de Chile un técnico alemán para perfeccionar el procedimiento, como lo veremos luego.

Hasta el año 1931 se había mantenido estabilizada la moneda a un cambio fijo del 400% en relación con el dólar norteamericano. La estabilidad se obtenía por medio de una Caja de Conversión, la cual emitía billetes para la compra de divisas a un tipo de cambio establecido por la ley; al mismo tiempo la Caja vendía letras sobre el exterior a cambio de los billetes que de aquel modo había puesto en circulación. Aparte de las operaciones de cambio que se podían hacer con la Caja, según el arbitrio individual, el mercado de divisas funcionaba en la más completa libertad. Eso sí, para la vida de la Caja de Conversión era condición indispensable que ningún otro organismo, aparte de ella, lanzara billetes a la circulación. De este modo se mantuvo la Caja durante siete años, robusteciéndose con una pequeña renta que se le había designado.

La crisis mundial, la imprevisión administrativa y la falta de un plan hacendario apropiado a un período de depresión económica, como el de aquellos años, indujeron: primero, a quitar a la Caja de

LA ECONOMIA DIRIGIDA EN COSTA RICA

Conversión la renta que la reforzaba; luego, a poner en circulación dos millones de billetes colones fuera de la Caja, y por último, a terminar definitivamente con aquel organismo regulador de la circulación monetaria. Comenzó así a forjarse una larga cadena de equivocaciones al pretender salvar de apuros a la Administración, en cuyo socorro acudieron los noveles teorizantes de la "moderna economía".

La diligencia que dió con la Caja de Conversión en el suelo fué una emisión de seis millones de colones lanzada por el Banco Internacional. Para impedir una desvalorización de la moneda y la natural elevación del tipo cambiario por ese aumento arbitrario de billetes, el Congreso estableció el control de cambios, el cual debía impedir toda "especulación" con divisas. Un funcionario llamado experto en cambios asesoraba a una junta que prescribía el tipo de premio para cada moneda extranjera. Solamente los bancos inscritos para el efecto estaban facultados para comprar y vender letras al público; era terminantemente prohibido a los particulares negociar entre ellos con divisas. Los exportadores, para obtener permisos de embarque, debían comprometerse a "traer el oro" y a vender sus libranzas a uno u otro de los bancos inscritos, bajo pena de fuertes multas por infracciones a esta ley.

Creían los prosélitos que la economía dirigida que por medio de una rigurosa supervisión del tráfico de divisas podían impedir que el tipo de cambio se elevara, porque según ellos los responsables de esas alzas eran los exportadores, quienes ocultaban sus fondos disponibles para hacer valer las libranzas que escasamente extendían.

Que los banqueros vieran, no complacidos, pero por lo menos con indiferencia, la promulgación de una ley tan contraria al buen sentido y a las sanas normas comerciales, bien se explica, porque esta ley les proporcionaba un monopolio de las divisas; lo que re-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

sulta inexplicable cuando se piensa en ello, todavía hoy, es por qué la Cámara de Comercio de Costa Rica fuera la más activa defensora de la ley de control de cambios. Esta Cámara apoyó con denuesto una medida contraria a la libertad de comercio y llegó hasta organizar una manifestación popular, que recorrió las calles de la capital, en favor de la ley que entonces se discutía en el Congreso y en la prensa.

Dictada la ley de control de cambios y reglamentada en enero de 1931, la emisión de los seis millones de colones comenzó a producir sus efectos, mientras que la Junta de Control se afanaba en impedir la desvalorización de la moneda. Acto seguido se fue formando la llamada bolsa negra, agencia de transacciones clandestinas, como tumefacción de una arteria obstruída. El tipo de cambio en los bancos era mantenido con cierta estabilidad, pero cada día escaseaban más las divisas y no se podía dar curso a las solicitudes del comercio presentadas a la Junta de Control. En la bolsa negra se hacían operaciones de cambio ilícitas con una diferencia del tipo oficial que crecía diariamente en progresión inquietante; desde el 400 por ciento sobre el dólar fue elevándose hasta el 700 el tipo de cambio en la calle.

El malestar crecía, en el correr de los meses, conforme aumentaba la dificultad para las transacciones. Al mismo tiempo el monto de las solicitudes de divisas que registraba la Oficina de Control, de parte del comercio, se iba elevando a millones de dólares y los bancos tenían repletos de letras al cobro sus gaveteros. Los mentores de la economía dirigida decían entonces: "Eso sucede porque no hay divisas; los exportadores no giran porque no tienen fondos". Pero no era así; según se comprobó más tarde, había un caudal suficiente para satisfacer toda la demanda de giros, pero estaba paralizado, pese al más estricto control que se ejercía sobre la exportación y sobre los pagos del comercio.

LA ECONOMIA DIRIGIDA EN COSTA RICA

Era necesario tomar una medida para remediar aquella mala situación; se procedió entonces a reformar la ley de control suprimiendo al experto en cambios y estableciendo en su lugar una Junta Asesora de la primera Junta. Eso no alivió ni un punto las dificultades del comercio, el cual continuaba calculando y realizando sus mercaderías atendido al tipo de cambio oficial, pero sin poder pagar las letras que seguían acumulándose en los bancos. La Oficina de Control esperaba la realización de una cosecha de café para aplicar ese producto de la exportación al pago de las importaciones que permanecían en descubierto.

En aquella ocasión se suscitaron muy graciosas discusiones sobre cuáles serían los procedimientos ajustados a la más sabia dirección económica. La ley de control de cambios está incompleta, observaban unos; solamente controla la exportación y obliga a "traer el oro", pero no es suficiente y de ahí viene el desequilibrio; urge controlar también toda la importación del país para equilibrarla con la exportación. Otros abogaban por que, sin suprimir el organismo contralor, se reformara la respectiva ley de modo a dejar libre a la oferta y demanda el tipo de cambio. Esta tesis, que se acomodaba un poco al buen sentido, triunfó más que todo porque la situación se había hecho ya intolerable.

Vino, pues, la segunda reforma a la ley de control de cambios y con ella se abrieron las ventanillas de los bancos —pero sólo las de los bancos— para que se hicieran las operaciones de cambio a un tipo libre. Hubo, naturalmente, fondos suficientes para cubrir toda la demanda de divisas; pero el comercio sufrió la más grave y violenta pérdida de toda la época de economía dirigida, y purgó en buena parte su pecado por el apoyo que prestó al nuevo método económico. El tipo de cambio con el dólar se elevó a más del 700% cuando el comercio había calculado sus mercaderías al tipo oficial del 425%.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Con esta segunda reforma, la ley de control se apartaba un buen tanto de la legítima orientación de la economía dirigida; había, pues, que enderezar de nuevo el camino y se pensó entonces en una legislación más amplia que, además de un control de las divisas y de la exportación, abarcara en primer término una dirección centralizada de todas las actividades bancarias y una regulación del valor monetario; se pensó en convertir el banco del Estado en un banco central, banco coordinador de la economía nacional, banco de redescuentos, banco comercial, banco hipotecario, a la vez que continuara como banco de emisión.

Para llevar a cabo este propósito se encomendó la gestión a un práctico alemán, quien presentó un proyecto de legislación bien arreglado dividiendo el banco del Estado en tres departamentos: el comercial, el hipotecario y el emisor, los cuales funcionarían como si fueran tres bancos separados. Los dos primeros departamentos se ocuparían de las operaciones propias de los bancos de tales nombres. El departamento emisor se cuidaría de mantener una circulación monetaria de acuerdo con las necesidades del mercado e intervendría en el valor de la moneda para ajustar el poder adquisitivo del dinero frente a las mercancías, por medio de un índice estadístico de precios.

En este proyecto fue presentada una ley de moneda disponiéndola de la manera siguiente: "La unidad monetaria de Costa Rica será el colón, cuyo valor se determinará por su poder de compra". La idea del experto alemán era la del patrón monetario a base de números índices, como lo quiere Keynes; en consecuencia le resultó una paradoja la enunciación del precepto legal que propuso.

Finalmente, según el proyecto, la Junta de Control de Cambios pasaría a ser una dependencia del departamento emisor del Banco y se llamaría Junta de Control de Divisas. Registraría los pedidos

LA ECONOMIA DIRIGIDA EN COSTA RICA

del comercio y continuaría extendiendo permisos de exportación y permisos para el tráfico de divisas, en el ejercicio de una mejor reglamentada supervigilancia de estas actividades; exigiría a los exportadores retornar al país los valores líquidos de sus exportaciones y aplicaría multas correspondientes a la mitad del valor de las divisas que hubieren sido objeto de transacciones ilícitas. El monopolio de las letras de cambio quedaría siempre a favor de los bancos inscritos.

La primitiva ley de control se dictó como ley de emergencia, porque contenía extremos que no se ajustaban a los preceptos constitucionales de la república; sin embargo, esta nueva legislación, mucho más amplia, que altera garantías individuales y atribuciones indelegables, se habría de promulgar como ley ordinaria y fija. Solamente fue desechado el proyecto de ley monetaria, tal vez porque nadie entendió qué valor es ese que se determina por su valor; pero siempre habría de ser un Consejo Emisor, árbitro del departamento emisor del banco, el que determinara el valor y el tipo de la moneda, lo cual es atribución del Congreso según nuestra carta fundamental.

Las leyes propuestas por el experto alemán fueron, en resumen, las siguientes: Ley del Banco Nacional de Costa Rica, Ley General de Bancos y Superintendencia de Bancos, Ley Monetaria, Ley de Control de Divisas. La Superintendencia de Bancos sería un departamento de la Secretaría de Hacienda para vigilar a todas las empresas bancarias.

Esta legislación fue aprobada en noviembre de 1936 y por su disposición, el banco del Estado, que se llamaba impropriamente Banco Internacional de Costa Rica, tiene hoy el nombre de Banco Nacional de Costa Rica.

Los bancos particulares pronto se acomodaron a las nuevas disposiciones legislativas porque a su vez éstas se han dilatado,

EL TRIMESTRE ECONOMICO

prudentemente, de modo que no produjeran rozamientos en la práctica. Los primeros días hubo inquietud entre los banqueros, pero pronto se desvaneció toda aprensión y continuó la vida bancaria en su normalidad; sin embargo, hoy se piensa en hacer algunas reformas a esta ley de bancos.

La Junta de Control volvió con nuevos arrestos a las primeras prácticas de intervención y registro, sumando algunas nuevas que le señaló la nueva ley más técnicamente formada, y como natural consecuencia de ello, las operaciones clandestinas volvieron a tener incremento en la bolsa negra. El cónsul norteamericano hizo la observación de que los billetes de banco de los Estados Unidos de América tenían libre circulación en todo el mundo y que no debía ser controlado su curso en el mercado. Así se abrió una válvula de escape que, de no existir, ya habría caído una vez más en mengua este nuevo control, porque pagando a tipo alto los billetes norteamericanos puede el comercio cumplir sus más apremiantes compromisos con el exterior.

El tipo de cambio ha permanecido estable en el 562% desde enero de 1936 hasta hoy, es decir, el tipo de cambio oficial sobre el dólar, pero en la bolsa negra, la cual es el exponente de la realidad, se han registrado fluctuaciones de más de 40 puntos en el mismo lapso. Las letras al cobro han vuelto a acumularse en los bancos y las autorizaciones para obtener libranzas sobre el exterior se extienden con medida extrema; actualmente existen en la Oficina de Control más de diez mil solicitudes de letras a las que no se les ha podido dar curso por escasez de fondos a disposición de la Junta.

La afición a la economía dirigida no dejó de manifestarse en otras disposiciones legislativas, si bien de menor importancia que las apuntadas; hubo una ley de abastos, por ejemplo, que no dió el resultado que se esperaba de ella, como tampoco lo han dado

LA ECONOMIA DIRIGIDA EN COSTA RICA

una ley de salario mínimo ni fijaciones de precios ni inspecciones de almacenes de víveres y de otros artículos. Pero la medida que más ha puesto en evidencia los efectos nada satisfactorios de la economía dirigida es la del control de cambios; sus consecuencias considerablemente sentidas por el sufrido comercio, en primer término, y también por los exportadores tan resignados como los comerciantes, no dan ya lugar a duda de la ineficacia y más aun de lo perjudicial del sistema.

En la primera etapa del control, perdió el comercio cientos de miles de colones por el empeño de la Junta de impedir el alza del tipo de cambio; luego, durante toda la vida de esta institución, que resultó incapaz para dirigir un solo sector de la economía, las energías perdidas en un trabajo inútil y entorpecedor significarían muy apreciable riqueza si se hubiesen empleado en labores productivas. En cada oficina comercial se necesita un empleado que se dedique a atender las exigencias del control; en cada banco existe un personal especial aplicado al mismo ajetreo con números y con papeles, y además en las oficinas del control hay un numeroso personal dedicado a registros, cálculos y cuentas estériles y engorrosos. El comerciante y el exportador pierden tiempo, dinero y crédito en los trámites que la ley les prescribe y en las explicaciones que tienen que dar a sus corresponsales por demoras y por exigencias legales, y por otra parte el personal contralor ocupado en un papeleo incómodo, consume dinero, malgasta años de trabajo e irrita al público.

Del fracaso del control de cambios nadie duda, y de la inutilidad de este nuevo control de divisas ya se ha convencido una gran mayoría del país; si este organismo aun subsiste es porque a su alrededor se han creado intereses que procuran perdurar; residen ellos en el monopolio de las letras de cambio, en los negocios de la bolsa negra y en el personal contralor. Está

EL TRIMESTRE ECONOMICO

resultando más difícil acabar con esta obra, por los intereses creados, que lo que costó levantarla.

No podría ser de otro modo que después de tan sensible experiencia el entusiasmo por la economía dirigida se haya apagado en los últimos tiempos; ya poco se habla y menos se escribe sobre este ordenamiento económico; ya no son considerados como puestos fuera de moda los defensores del libre-cambio, quienes tanto vocerío adverso escucharon en otro tiempo; ya en esta hora del drama mundial, una visión más clara de la significación que tiene la política económica intervencionista frente al régimen de libertad y democracia que está en peligro en el mundo y al cual se aprestan a defender estos pueblos de América, ha hecho enmudecer, como por ensalmo, a los que otrora defendían con ardor la economía dirigida. En el interior de las conciencias hay el acuerdo tácito de que la victoria de las democracias significa la victoria del liberalismo político-económico, el cual es normal en todo régimen de verdadera libertad.