Universidad de Huelva

Departamento de Economía General y Estadística



El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)

Memoria para optar al grado de doctor
presentada por:

Antonio Luis Hidalgo Capitán

Fecha de lectura: 27 de febrero de 2000

Bajo la dirección de la doctora:

Manuela de Paz Báñez

Huelva, 2009

ISBN: 978-84-92679-67-6
D.L.: H 265-2009

Universidad de Huelva 2009

TESIS
UHU
1999
8

UNIVERSIDAD DE HUELVA
DPTO. DE ECONOMÍA E HISTORIA
DE LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS

"EL CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA SOCIOECONÓMICO COSTARRICENSE DESDE UNA PERSPECTIVA COMPLEJA Y EVOLUTIVA (1980-1998)"

Memoria presentada para
optar al grado de doctor por:
D. Antonio Luis HIDALGO CAPITÁN.

Dirigida por la Profesora
Dra. Manuela A. DE PAZ BÁÑEZ.

Huelva, noviembre de 1999.

Universidad de Huelva 2009

A Ana

por "todo".

A la memoria de

Luis Capitán Santolino

en recuerdo de las historias

de sus años en América Latina.

A los Guevara Chavarría,

ejemplo de típica familia costarricense,

cuya historia es la de la Costa Rica del siglo XX.

Universidad de Huelva 2009

"Los días claros, salís de San José y ahí nomasito, a media horita de carro, subís hacia la roca negra de Tarbaca, allá por Aserrí y arribita, vos sabés, podés ver de un lado el Atlántico y del otro el Pacífico, y te entra como un escalofrío y te ponés con todos los bellos erizados"

Pura Vida, 1998.

JOSÉ MARÍA MENDILUCE.

Universidad de Huelva 2009

-

ÍNDICE

"EL CAMBIO ESTRUCTURAL
DEL SISTEMA SOCIOECONÓMICO COSTARRICENSE
DESDE UNA PERSPECTIVA COMPLEJA Y EVOLUTIVA (1980-1998)"

Pág.

INTRODUCCIÓN..... 11

PRIMERA PARTE. METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO..... 37

1.- Planteamiento metodológico..... 39
1.1.- La estrategia metodológica. El análisis estructural..... 39
1.2.- Una explicación teórica de la evolución de un sistema socioeconómico nacional..... 48
1.2.1.- Estructura y sistema..... 49
1.2.2.- Estática y dinámica..... 53
1.2.3.- Determinación, indeterminación, intención y voluntad.... 57
1.2.4.- Autopoiesis y desarrollo creódico..... 62
1.2.5.- Estabilidad y crisis..... 69
1.2.6.- El cambio estructural..... 79
1.3.- Un método para el análisis del cambio estructural..... 90

2.- Marco teórico..... 97
2.1.- La Economía del Desarrollo como marco teórico para un estudio de cambio estructural..... 97
2.2.- Propuestas recientes de desarrollo y cambio estructural..... 102
2.2.1.- El neoliberalismo y las reformas estructurales..... 103
2.2.2.- El neoestructuralismo y la transformación productiva con equidad..... 112
2.2.3.- El pensamiento alternativo y el desarrollo con rostro humano..... 121
2.2.4.- Hacia una convergencia de las corrientes..... 132

Universidad de Huelva 2009

SEGUNDA PARTE. ANÁLISIS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN COSTA RICA.. 135

3.- El contexto espacio-temporal de Costa Rica..... 137
3.1.- Costa Rica y su entorno..... 137
3.1.1.- Costa Rica. Una breve presentación..... 138
3.1.2.- Centroamérica. Del conflicto a la pacificación..... 140
3.2.- Costa Rica y su historia..... 154
3.2.1.- Los orígenes remotos de la Costa Rica actual..... 156
3.2.2.- Antecedentes inmediatos del cambio estructural..... 168
3.3.- La estructura socioeconómica costarricense previa al cambio..... 195
3.3.1.- El modelo primario-exportador doméstico-industrial..... 196
3.3.2.- Las leyes estructurales del sistema socioeconómico costarricense en 1980..... 200

4.- Crisis y salto creódico en Costa Rica..... 215
4.1.- La crisis de los ochenta en Costa Rica. Una fase no autopoiética de su sistema socioeconómico..... 215
4.1.1.- Las perturbaciones externas..... 217
4.1.2.- Las debilidades estructurales..... 219
4.1.3.- El desencadenamiento de la crisis..... 223
4.2.- El cambio de poder. La alternancia y la nueva clase política..... 229
4.2.1.- Estabilización y consenso..... 230
4.2.2.- La lucha por el poder..... 234
4.2.3.- La nueva clase política..... 243
4.3.- El salto creódico. Del intervencionismo al neoliberalismo..... 246
4.3.1.- Las razones del salto creódico..... 247
4.3.2.- Los condicionantes del salto creódico..... 251
4.4.- El nuevo modelo de desarrollo. El reformismo neoliberal..... 264
4.4.1.- El modelo reformista..... 266
4.4.2.- La estabilización macroeconómica..... 273
4.4.3.- Las políticas de ajuste estructural..... 281

5.- Las políticas de reforma..... 295
5.1.- La liberalización del sector exterior..... 296
5.1.1.- El desmantelamiento del proteccionismo..... 297
5.1.2.- La promoción de las exportaciones..... 301
5.1.3.- La búsqueda de un tipo de cambio realista..... 310
5.1.4.- Las nuevas formas de integración..... 313

Universidad de Huelva 2009

5.1.5.- La captación de capitales extranjeros..... 316
5.2.- La reforma del Estado..... 318
5.2.1.- La reforma del Banco Central..... 319
5.2.2.- La reforma tributaria y los ingresos públicos..... 326
5.2.3.- Los esfuerzos por controlar los gastos públicos..... 333
5.2.4.- La reforma del sistema de pensiones..... 338
5.2.5.- La reducción del empleo público..... 340
5.2.6.- La desregulación de los precios..... 345
5.2.7.- Los desequilibrios presupuestarios y la deuda interna.... 353
5.3.- La privatización del sector publico empresarial..... 357
5.3.1.- La privatización de CODESA..... 357
5.3.2.- Otras privatizaciones..... 363
5.4.- La reforma del mercado de trabajo..... 364
5.5.- La liberalización del sector financiero..... 369

6.- La nueva estructura socioeconómica costarricense..... 373
6.1.- La constatación del cambio estructural..... 373
6.2.- La evolución de los elementos estructurales entre 1980 y 1998..... 376
6.2.1.- El sector primario y los nuevos cultivos..... 378
6.2.2.- El sector secundario y el aumento de la competitividad.. 383
6.2.3.- El sector terciario y el boom del turismo..... 388
6.2.4.- El sector exterior y la apertura económica..... 396
6.2.5.- El sector financiero y la expansión de la banca privada.. 411
6.2.6.- El sector público empresarial y las privatizaciones..... 413
6.2.7.- La administración pública y los cambios en las instituciones..... 418
6.2.8.- El mercado de trabajo y el aumento de la precariedad laboral..... 424
6.2.9.- Las clases sociales y la reducción de la pobreza..... 434
6.3.- Las nuevas leyes estructurales y el modelo multiexportador en Costa Rica..... 445
6.3.1.- Las nuevas leyes estructurales del sistema socioeconómico costarricense..... 445
6.3.2.- El modelo multiexportador..... 463
6.4.- El cambio estructural y el desarrollo del sistema socioeconómico costarricense..... 467
6.5.- Perspectivas de futuro: las reformas pendientes..... 471

Universidad de Huelva 2009

CONCLUSIONES..... 477

BIBLIOGRAFÍA..... 491

ANEXO..... 533

Universidad de Huelva 2009

INTRODUCCIÓN

Universidad de Huelva 2009

Decía Heráclito que uno no puede bañarse dos veces en el mismo río, porque la segunda vez, ni el río es el mismo y ni uno es el mismo, ya que todo fluye. De eso trata esta memoria, del fluir de una economía en desarrollo, Costa Rica, y de por qué hoy no es la misma que hace unos años... tampoco nosotros somos los mismos.

¿Por qué interesa estudiar la evolución reciente de una economía en desarrollo?.

Han pasado más de cincuenta años desde que los llamados *pioneros del desarrollo* iniciaron sus estudios y el problema del subdesarrollo persiste; son contados los casos de países subdesarrollados que han alcanzado niveles de desarrollo que los equiparen con los países del Primer Mundo. Así pues, la Economía del Desarrollo, en particular, y la Ciencia Económica, en general, tienen el problema del subdesarrollo entre sus asignaturas pendientes; aunque lo mismo puede decirse del resto de las Ciencias Sociales.

Por otro lado, los artífices de la política económica de los países subdesarrollados han de enfrentarse permanentemente con la tarea de hacer que éstos avancen por la senda del desarrollo; por ello, no se trata de un simple tema de interés teórico. La utilidad práctica de los estudios de desarrollo es incuestionable. Teniendo en cuenta todo lo anterior, la presente investigación se centra en *el estudio del proceso de desarrollo de una economía subdesarrollada, de una economía latinoamericana subdesarrollada.*

La mayoría de las colonias latinoamericanas de España y Portugal pasaron a ser naciones independientes en el primer cuarto del siglo XIX y este hecho generó una especie de mutación de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos que tuvo entre sus manifestaciones un cambio estructural, lo que permitió a su vez que, desde

Universidad de Huelva 2009

entonces, dichos sistemas funcionasen siguiendo las pautas de un modelo primario-exportador. La nueva estructura socioeconómica mantenía a estas economías en una situación de subdesarrollo, por lo que a medidos del siglo XX, tras una serie de cambios políticos y sociales, comienzan a implementarse de forma generalizada en la región las llamadas políticas de industrialización por sustitución de importaciones; dichas medidas generaron un nuevo cambio estructural que hizo que los sistemas socioeconómicos latinoamericanos funcionasen conforme a un modelo primario-exportador doméstico-industrial. Sin embargo, la crisis de la deuda en los años ochenta puso en cuestión la estrategia de desarrollo de las décadas anteriores y, tras una serie de cambios políticos y sociales, favoreció la aplicación de las políticas reformistas (ajuste estructural) como nuevo modelo de desarrollo; el resultado está siendo la conformación de una nueva estructura socioeconómica en la región.

La importancia del tema queda refrendada por el sin fin de trabajos que en los últimos diez años se han estado publicando sobre los procesos de reforma económica (ajuste estructural) en todo el mundo, mucho más prolijo para el caso de América Latina en los últimos cinco años. Entre estos trabajos podemos citar, a modo de ejemplo, las obras y recopilaciones de: R. H. Bates y A. O. Krueger, *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries* (1993); de V. Bulmer-Thomas, *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty* (1996); de S. Edwards, *Crisis y Reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza* (1997); o de J. Cypher y J. Dietz, *The Process of Economic Development* (1997).

Respecto de la actualidad del tema, podemos decir que, hoy en día, la mayor parte de los países latinoamericanos han renunciado a los viejos esquemas proteccionistas y, en un contexto democrático, están aplicando políticas de reforma económica como políticas de desarrollo; así pues, el estudio de algún proceso

Universidad de Huelva 2009

reformista, relativamente exitoso y con suficiente trayectoria temporal para apreciar sus efectos, podría ser de importancia para comprender los demás procesos que se están llevando a cabo en la región.

Hemos elegido como nuestro objeto de estudio *la economía costarricense a partir de 1948*. El hecho de centrar el estudio en los últimos cincuenta años se debe fundamentalmente a que la Economía del Desarrollo se ha ido conformando desde el final de la Segunda Guerra Mundial y, por tanto, las políticas económicas de desarrollo implementadas en los diferentes países con distintos resultados, se corresponden con los enfoques teóricos de esta disciplina.

La elección de Costa Rica se debe a varias razones; entre ellas a que es uno de los países que aplicó con éxito la política de industrialización por sustitución de importaciones, alcanzando niveles de desarrollo bastante destacados no sólo a escala regional, sino en el contexto de los países en vías de desarrollo. Y lo hizo a raíz del cambio político acontecido en el país tras la Guerra Civil de 1948 y la promulgación de la Constitución de 1949, vigente hasta la actualidad.

Además, fue uno de los primeros países latinoamericanos en iniciar la implementación de políticas reformistas tras la crisis de la deuda, a raíz de un nuevo cambio político. Dichas medidas han logrado generar una transformación de la economía costarricense que le ha permitido mantener un crecimiento sostenido desde mediados de los ochenta (aunque debemos reconocer que la evolución de los últimos años pone en cuestión dicha sostenibilidad). Este proceso se ha caracterizado por unos indicadores macroeconómicos bastante aceptables para el conjunto de la región latinoamericana, por unos efectos sociales mínimos y por una reducción de los niveles de pobreza, que crecieron durante la crisis.

Y debemos añadir que el proceso de desarrollo de Costa Rica ha tenido lugar en un marco político democrático con un amplio consenso nacional. Tras la abolición

Universidad de Huelva 2009

del ejército en 1948, este pequeño país centroamericano se ha convertido en un oasis de paz, estabilidad y alternancia política en el tumultuoso contexto de la América Latina del último medio siglo, caracterizada por golpes militares, guerras civiles, dictaduras y gobiernos sin alternancia democrática.

Pero concretamente, nuestra investigación queda limitada al estudio del *cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense a raíz de la crisis de principios de los años ochenta y de la nueva estructura socioeconómica que se ha ido conformando.* Esta acotación de nuestro objeto de estudio viene condicionada por dos hechos; el primero es la abundancia de estudios que sobre esta temática existen para el periodo 1948-1980, por lo que difícilmente podríamos aportar nada nuevo en relación con dicho periodo; el segundo es que nos interesa la realidad económica presente y dado que ésta no es una investigación de historia económica sino de estructura económica, creemos que debemos centrarnos en lo reciente, lo cual no es óbice para que mantengamos una perspectiva histórica.

Costa Rica y el cambio estructural.

Los orígenes más remotos del sistema socioeconómico costarricense los podemos encontrar en el periodo colonial, que iría desde 1560 cuando Juan de Cavallón comienza la conquista hasta que la Capitanía General de Guatemala proclama su independencia de España en 1821. El modelo histórico estructural que explica el funcionamiento del sistema socioeconómico costarricense en ese periodo es el modelo colonial. El territorio de lo que hoy conocemos como Costa Rica estaba bajo la administración de la Corona Española, pero a diferencia de otras zonas coloniales, se encontraba en una situación de aislamiento y de abandono por parte de

Universidad de Huelva 2009

la metrópoli, dada la falta de algún producto interesante para el comercio. Durante la etapa colonial se implementaron dos modelos de cambio estructural menor que trataron de reorientar la producción, primero hacia la plantación de cacao a partir de 1650 y después hacia la de tabaco a partir de 1780.

Las sucesivas crisis del modelo colonial costarricense estuvieron vinculadas a las limitaciones que el régimen mercantilista de la metrópoli imponía, por eso cuando a Costa Rica llegó la proclamación de independencia de la Capitanía General de Guatemala, ésta fue muy bien acogida y se inició un periodo de inestabilidad política que una vez resuelto, permitió un cambio estructural basado en el fomento del monocultivo del café, en la apertura comercial y la exportación de café y en la conformación de lo que se conoce como el Estado patriarcal. De dicho cambio estructural surgió un modelo histórico estructural primario-exportador de tipo agrario, basado en una agricultura de economía integrada, que tenía como eje central de toda actividad económica el café.

Tras el golpe militar de Tomás Guardia en 1870, el modelo sufrió un nuevo cambio estructural, de forma que la nueva estructura vino a tener entre sus elementos al Estado liberal, al ferrocarril y a las plantaciones bananeras; así, la agricultura de enclave se convirtió en un complemento de la agricultura de economía integrada y el bicultivo café-banano pasó a ser el eje de la actividad económica de un modelo primario-exportador más complejo.

La llegada al poder de Rafael Ángel Calderón Guardia en 1940 dio paso a la conformación de una nueva estructura socioeconómica, que pese a estar basada en el modelo primario-exportador, incorporó un nuevo tipo de Estado, el socioliberal, caracterizado por una gran intervención en lo social y un liberalismo en lo económico.

Un nuevo cambio estructural se produjo tras la Guerra Civil de 1948, cuando el Estado comenzó a intervenir en la economía de forma decidida y se fomentó una

Universidad de Huelva 2009

agricultura de exportación más diversificada. Sin embargo, este reajuste fue insuficiente y la nueva élite política del país impulsó un nuevo cambio estructural basado en el fomento de la industrialización por sustitución de importaciones, completado con un permanente apoyo al sector exportador; al mismo tiempo el Estado intervencionista se iba consolidando.

Surgió de esta forma el modelo histórico estructural primario-exportador doméstico-industrial, basado en la producción de bienes de consumo destinados al mercado interno o al Mercado Común Centroamericano, y en el desarrollo del sector exportador de productos primarios que permitía financiar las importaciones de bienes de capital e intermedios para la producción de bienes de consumo.

Este modelo sufrió un reajuste hacia principios de la década de 1970, cuando el Estado decidió aumentar su participación en la economía, dedicándose también a actividades productivas para evitar que éstas cayesen en manos de las empresas transnacionales; había surgido el Estado empresario y se habían introducido en la estructura económica del sistema algunos de los elementos que determinarían la crisis del modelo primario-exportador doméstico-industrial y propiciarían un nuevo cambio estructural a mediados de la década de 1980.

La crisis puso de manifiesto las limitaciones del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones y desestabilizó la estructura socioeconómica que dicha estrategia había conseguido crear en el país. El citado modelo, que forma parte de la teoría estructuralista del desarrollo, arrancaba del supuesto de que el subdesarrollo está directamente vinculado a la especialización productiva primaria de los países pobres y que el libre comercio internacional no hace sino perpetuar una estructura socioeconómica dependiente y subdesarrollada.

La recomendación de los estructuralistas para enfrentar este problema y generar un cambio estructural, fue una política de desarrollo consistente en sustituir

Universidad de Huelva 2009

las importaciones de productos industriales por manufacturas de producción nacional. Este proceso de sustitución trajo consigo la necesidad de proteger dicha producción nacional de la competencia de otros países; para ello se crearon una serie de barreras proteccionistas y medidas de apoyo a la citada producción sustitutiva. Todo ello obligó al Estado a intervenir activamente en la economía, creando un gran número de regulaciones, e incluso a asumir el papel de empresario, cuando la iniciativa privada no era capaz de desarrollar el aparato productivo de estos países y no se deseaba acudir a la inversión extranjera. Debido a ello, el Estado tuvo que hacer frente a un considerable y creciente gasto público, procedente tanto de la administración pública como del sector público empresarial.

Ante la imposibilidad de cubrir dichos gastos con los ingresos fiscales se recurrió al endeudamiento externo. En los años setenta los tipos de interés internacionales eran muy bajos y el dólar se encontraba devaluado, por lo que el endeudamiento no constituyó mayor problema; sin embargo, cuando a comienzos de los ochenta aumentaron tanto los tipos de interés como la cotización del dólar, la situación cambió, sobrevino la crisis de la deuda y las estructuras socioeconómicas de los países que habían seguido este modelo de desarrollo vivieron un periodo de fuerte inestabilidad.

El pago del servicio de la deuda exigía un gran volumen de divisas por parte de los países que habían implementado la industrialización por sustitución de importaciones y eso era algo que el modelo difícilmente podía generar; la protección había originado un sesgo antiexportador y la producción nacional no era competitiva fuera de los mercados protegidos. Además, las pocas divisas que obtenían las economías eran destinadas a las importaciones de bienes intermedios y de capital, necesarios para generar la producción sustitutiva, que era esencialmente de bienes de consumo.

Universidad de Huelva 2009

La crisis afectó a todos los países que habían seguido las recomendaciones estructuralistas, Costa Rica, en eso, no fue una excepción, es más, fue el primer país latinoamericano, antes incluso que México, en declarar la moratoria en el pago de la deuda, en 1981.

A partir de aquí el comportamiento político y económico de Costa Rica ha sido algo diferente al de sus vecinos latinoamericanos, podría decirse que pionero, junto a Chile. Costa Rica, rápidamente, tras un cambio de gobierno, inicia un proceso de apertura y firma una serie de acuerdos de estabilización y de ajuste estructural con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los Estados Unidos, los cuales les permitieron acceder a un importante volumen de ayuda al desarrollo. Estas entidades consiguieron influir decisivamente para que en el país se implementara un nuevo modelo de desarrollo.

Costa Rica había optado, casi inevitablemente, por un nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones no tradicionales. Dicha estrategia de desarrollo se incardina dentro de la teoría neoliberal del desarrollo que preconiza la liberalización externa e interna de la economía. Según los autores neoliberales para que las economías subdesarrolladas puedan desarrollarse han de generar un proceso de crecimiento sostenido, que sólo puede alcanzarse aprovechando las oportunidades que ofrece el mercado mundial en el contexto de la globalización; para ello es necesario que los productos que dichas economías generan sean competitivos y esto no puede lograrse bajo un sistema comercial proteccionista. El resultado de todo esto es que las economías subdesarrolladas deben desmontar sus sistemas de protección para permitir que la competencia externa active un proceso de cambio estructural; proceso que requerirá también una importante reforma del Estado, que liberalice la economía y que permita al mercado realizar su función de asignar eficientemente los recursos para que la producción sea competitiva.

Universidad de Huelva 2009

Costa Rica inició su proceso de apertura comercial con gran celeridad y lo concluyó en plazo razonable; sin embargo, la liberalización interna de la economía fue más tímida, más lenta e incluso puede considerarse inacabada, y es ésta una de las causas de los elevados déficits fiscales que ha soportado Costa Rica en los últimos años y que ponen en cuestión la sostenibilidad de su crecimiento económico.

De la implementación de estas medidas reformistas se derivó un cambio sustancial en la estructura socioeconómica de Costa Rica, de forma que sus elementos y sobre todo sus interrelaciones (leyes estructurales) son, a finales de los noventa, muy diferentes de los existentes a finales de los setenta. Así pues, una nueva estructura socioeconómica será la que explique el funcionamiento y la evolución del sistema socioeconómico costarricense de principios del siglo XXI.

Cabría preguntarse por qué estudiar el cambio estructural y la nueva estructura económica de Costa Rica y no cualquier otro aspecto del desarrollo de esta economía. Entre las razones podríamos argumentar las siguientes: en primer lugar, porque al dirigir nuestra investigación hacia estos aspectos, podemos captar la globalidad de la realidad socioeconómica costarricense; en segundo lugar, porque ello nos permite adoptar una perspectiva dinámica y estudiar la estructura económica en evolución; y, en tercer lugar, porque este enfoque nos permite introducir el análisis social y político, lo que creemos relevante para explicar la evolución de la economía costarricense.

Así pues, nos adentraremos en el estudio del último cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense y de la estructura resultante, tratando de dar respuestas a un par de cuestiones, ¿por qué ha cambiado la estructura socioeconómica costarricense desde principios de los ochenta? y lo que es más importante, ¿cuál es la nueva estructura socioeconómica que caracteriza a Costa Rica hoy en día?

Universidad de Huelva 2009

¿Qué pretendíamos conseguir con esta investigación?

El objetivo general de la presente investigación es *conocer las razones que llevaron al cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense y las características y el funcionamiento de la nueva estructura socioeconómica.*

Dada la generalidad de dicho objetivo y de cara a su consecución creemos conveniente desglosarlo en cuatro objetivos específicos, a los que hemos sumado un quinto objetivo de carácter metodológico. Dichos objetivos son:

a) *Constatar la existencia de un cambio estructural en el sistema socioeconómico costarricense desde principios de los años ochenta hasta la actualidad.*

b) *Conocer la naturaleza y las repercusiones de la crisis que vivió el sistema socioeconómico costarricense a principios de los años ochenta.*

c) *Conocer las razones que llevaron a la aplicación en Costa Rica de un modelo de desarrollo tan distinto de los aplicados con anterioridad.*

d) *Determinar los efectos del nuevo modelo de desarrollo sobre la estructura socioeconómica costarricense.*

e) *Elaborar un método adecuado para el análisis del cambio estructural de una economía en desarrollo.*

En este sentido hemos elaborado una serie de hipótesis tras cuya demostración, si procede, obtendremos unas conclusiones. Estas hipótesis son las siguientes:

a) *Las leyes estructurales de la actual estructura socioeconómica costarricense son, en su mayoría, distintas de las existentes a principios de los años ochenta.*

b) *La crisis del sistema socioeconómico costarricense de principios de los años*

Universidad de Huelva 2009

ochenta era de tal intensidad que impedía la autorregulación del mismo y como consecuencia tuvo lugar un relevo en la élite política del país.

c) *La nueva élite política, condicionada por el problema de la deuda externa y por la ayuda financiera internacional, optó por abandonar el creodo intervencionista y saltar hacia un creodo neoliberal, como forma de devolverle la estabilidad al sistema.*

d) *El modelo de desarrollo basado en políticas de reforma económica, como manifestación del creodo neoliberal, ha originado al ser aplicado una nueva estructura socioeconómica en Costa Rica.*

¿Cómo hemos realizado esta investigación?

Entendemos que el estudio del sistema socioeconómico ha de ser abordado de manera interdisciplinar, por equipos donde al menos participen, además de economistas, sociólogos, juristas, politólogos e historiadores; aquí nos hemos limitado a hacer nuestra aportación desde el campo de la economía. Precisamente porque trabajamos desde una perspectiva económica, nuestro marco teórico de referencia no puede ser otro que la Economía del Desarrollo, como se explica en el capítulo 2.

Distintos estudios han abordado la evolución de la economía costarricense desde principios de los ochenta hasta nuestros días; entre ellos destacan los trabajos y recopilaciones de: J. M. Villasuso, *El nuevo rostro de Costa Rica* (1992), que sólo recoge la década de los ochenta y la perspectiva es pluridisciplinar; de R. Jiménez, *Estabilidad y desarrollo en Costa Rica. Las reformas pendientes* (1998); de C. Conejo, H. Mora y J. R. Vargas, *Costa Rica hacia el siglo XXI. Balance de las reformas económicas 1983-1998* (1999); de E. Lizano, *Ajuste y crecimiento en la economía de*

Universidad de Huelva 2009

Costa Rica 1982-1994 (1999), aunque no recoge la Administración Figueres; y de C. Sojo, *Democracias con fracturas. Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica* (1999), aunque incluye a otros países y está elaborado desde una perspectiva pluridisciplinar.

Sin embargo, ninguno de los trabajos antes citados estudian la evolución de la economía costarricense desde una perspectiva sistémica y evolutiva y no aplican el análisis estructural. Algunos antecedentes importantes de la aplicación del análisis estructural al estudio de la economía costarricense lo constituyen los trabajos de: H. Fallas, *Crisis económica en Costa Rica. Análisis de los últimos veinte años* (1981); de R. Carcanholo, *Desarrollo del capitalismo en Costa Rica* (1981); y el clásico *Estudio sobre la economía costarricense*, de R. Facio (1942).

Nuestro trabajo por el contrario trata de aplicar el análisis estructural desde una perspectiva compleja y evolutiva al estudio del sistema socioeconómico costarricense entre 1980 y 1998. El marco metodológico y conceptual en el que incardinamos, por tanto, esta investigación es el de la *economía compleja y evolutiva desde una perspectiva sistémica* y dentro del mismo utilizamos como método el *análisis estructural*; ambos aparecen desarrollados en el capítulo 1.

Entendemos que es imposible pretender reducir las modificaciones que se producen en un sistema socioeconómico a una simple variación cuantitativa de parámetros, suponiendo la homogeneidad de los niveles del fenómeno. De esta forma, el enfoque cualitativo, a la vez que cuantitativo, se hace absolutamente necesario para analizar los problemas económicos en su plena dimensión estructural. Así pues, en esta investigación hemos utilizado lo que se denomina la *triangulación*, es decir, la combinación de técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas, ya que consideramos que ambas metodologías son complementarias.

La combinación de ambos enfoques puede apreciarse en las sucesivas fases

Universidad de Huelva 2009

que hemos ido recorriendo a lo largo de toda esta investigación sobre el proceso de desarrollo de Costa Rica.

En un primer momento nos llamó la atención la peculiaridad de su proceso de desarrollo, ya que en pleno istmo centroamericano había logrado alcanzar unos niveles de vida y una estabilidad democrática muy alejados de los propios de esa región. Entendíamos que para comprender el proceso peculiar de desarrollo de Costa Rica no nos bastaba con acudir a las obras de referencia y a los meros datos estadísticos. Por ello, nos propusimos que nuestra primera estancia de investigación en ese país fuese un proceso de inmersión sociocultural, de forma que pudiésemos captar esos sutiles detalles que no se perciben por la mera lectura de los diferentes documentos.

Nuestro trabajo comenzó con la observación detallada y próxima a los hechos; se trataba de buscar lo específico dentro de lo cual se podrían o no descubrir determinados patrones; no estábamos atado por ningún modelo teórico concreto y nuestras generalizaciones las fuimos elaborando sólo tentativamente a partir de los datos recogidos.

Elegimos como técnica cualitativa la entrevista en profundidad y así, durante nuestras cuatro estancias en el país, mantuvimos encuentros con destacados investigadores sociales (politólogos, economistas y sociólogos) y con importantes políticos del país; entre ellos merece la pena destacar al Dr. D. Juan Manuel Villasuso (ex Ministro de Planificación)[1], al Dr. D. Carlos Vargas (ex Ministro de Planificación), al Dr. D. Manuel Solís (Director del Instituto de Investigaciones Sociales), a la Dra. Dª Ciska Raventos (Subdirectora del Instituto de Investigaciones Sociales), al Dr. D. Jorge Rovira (Catedrático de Sociología e Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales), al Dr. D. Juan Rafael Vargas (Subdirector del Instituto de Investigaciones en

[1] Se citan los cargos que ocupaban en el momento de las entrevistas.

Universidad de Huelva 2009

Ciencias Económicas y Director de la Maestría en Economía), a D. Carlos Sojo (Investigador de la FLACSO), a D. Melvin Álvarez (Director del División de Investigación del Banco Central Costa Rica), a Dª Odete Fonseca (Asesora Política en la Asamblea Legislativa), a Dª Rebeca Araya (Asesora Política en la Asamblea Legislativa), a D. Olegario Sáenz (Funcionario del Área de Análisis del Desarrollo de Ministerio de Planificación y Política Económica), a Dª Evelyn Villarreal (Investigadora del Proyecto Estado de la Nación) y a D. Luis Ramírez (Investigador del Instituto Costarricense de Estudios Políticos "Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia"). Además, entrevistamos de manera informal a personas representativas de distintos estratos sociales (amas de casa, pequeños empresarios, trabajadores públicos, empleados urbanos del sector privado, trabajadores rurales, estudiantes, funcionarios de distintos organismos, responsables de sindicatos, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, consultores privados, funcionarios de la Agencia Española de Cooperación Internacional en Costa Rica, extranjeros residentes, otros investigadores extranjeros...); ello nos permitió captar aspectos de nuestro objeto de estudio complementarios con los descubiertos en las entrevistas formales.

Compaginamos estas entrevistas con la búsqueda de información documental directa e indirecta, información estadística e información legislativa. Visitamos los principales centros de investigación del país (Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad Latinoamericana de la Ciencia y la Tecnología, Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales...), las principales bibliotecas (Banco Central de Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo...) y los ministerios y organismos públicos más relevantes al objeto de la investigación (Banco Central de Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda,

Universidad de Huelva 2009

Ministerios de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Relaciones Exteriores, Asamblea Legislativa, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Costarricense de Electricidad, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Caja Costarricense del Seguro Social, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, Dirección General de Estadísticas y Censos, Instituto Nacional de Seguros, Proyecto Estado de la Nación...).

Al mismo tiempo asistimos a diversas conferencias y seminarios sobre el desarrollo de Costa Rica, ya que nuestras estancias coincidieron con momentos de intenso debate político y social sobre esta materia.

En nuestra primera estancia de investigación, de tres meses de duración durante 1995, se realizaron la mayoría de las entrevistas en profundidad y se visitaron los principales centros.

Simultáneamente con todo el proceso de recogida de documentación, fuimos analizando la coherencia de la información procedente de las distintas fuentes y realizamos la correspondiente clasificación temática de la misma. Esto nos permitió ir analizando la información clasificada, por medio de la lectura de los distintos documentos y de la elaboración de distintos indicadores de carácter relativo, en el tiempo, en el espacio o en relación con el total que representaban.

El proceso de clasificación y análisis de la información se completó con posterioridad a la estancia de investigación, lo que puso de manifiesto algunas lagunas documentales que se subsanaron, en parte, con una segunda estancia de dos semanas, en 1996, que nos permitió además actualizar nuestra información bibliográfica, estadística y legislativa, y visitar algunos de los organismos que nos quedaron pendientes en la primera estancia.

A partir de aquí, procedimos a periodificar la evolución de la economía costarricense, lo que nos permitió delimitar ya concretamente nuestro objeto de estudio,

Universidad de Huelva 2009

el cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense a raíz de la crisis de principios de los años ochenta y de la nueva estructura socioeconómica que se ha ido conformando. Simultáneamente, quedó definido también nuestro marco metodológico, que sería el análisis estructural.

En medio de este proceso realizamos una tercera estancia de investigación, de dos meses de duración, en 1997, donde además de continuar con algunas visitas, repetir otras y actualizar nuestra información documental, volvimos a realizar algunas entrevistas informales y en profundidad, aprovechando las mismas para contrastar una serie de hipótesis tentativas con las opiniones de diferentes investigadores del país.

Con posterioridad, profundizamos en los aspectos de la metodología tratando de integrar los viejos enfoques estructuralistas, que aún siguen siendo válidos, con las más recientes aportaciones procedentes del campo de la concepción compleja y evolutiva de la economía.

Una vez aclarados estos aspectos, se elaboraron las hipótesis a la luz de la información analizada; dichas hipótesis se detallan con posterioridad.

Continuamos profundizando en el análisis de nuestro objeto de estudio, en aras a demostrar nuestras hipótesis, extraer las oportunas conclusiones y redactar la memoria final de la investigación.

En medio de esta última fase, se realizó una cuarta estancia de dos semanas de duración durante 1999, en la que se recopiló la documentación necesaria para completar algunos vacíos de información, se adquirió la bibliografía más novedosa aparecida sobre el objeto del estudio y se realizaron algunas entrevistas informales y en profundidad, al objeto de captar las apreciaciones que se tienen sobre la situación de la economía costarricense bajo la Administración Rodríguez y sobre las perspectivas de futuro.

Las fuentes utilizadas para esta investigación han sido muy diversas. Del lado

Universidad de Huelva 2009

de información estadística hemos contado con las principales bases de datos económicos del país, tanto impresas como en soporte magnético, así como con un importante volumen de datos estadísticos no publicados pero que fueron suministrados por distintos organismos, en especial por el Banco Central de Costa Rica y por el Ministerio de Planificación y Política Económica. El recurso de las bases de datos virtuales accesibles por medio de internet fueron un importante complemento.

Del lado de la información jurídico-política, hemos consultado las principales normas de la legislación económica del país, así como los principales documentos de política económica donde se recogen las directrices de la política del Gobierno, en particular, los planes nacionales de desarrollo y algunos documentos políticos del Ministerio de Planificación y Política Económica. Así mismo, las noticias de prensa también fueron de gran utilidad para el estudio de determinados planteamientos de algunos líderes políticos.

Del lado de los análisis económicos, distinguimos tres tipos diferentes según las fuentes; en primer lugar, tendríamos los análisis primarios realizados por los organismos públicos encargados de la difusión de la información económica del país, en particular el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Banco Central de Costa Rica; en segundo lugar, estarían los análisis secundarios, elaborados y publicados por distintos investigadores del país basándose en las fuentes estadísticas, la legislación aprobada, los análisis primarios de los organismos públicos y otros análisis secundarios, entre ellos destacan los procedentes del Proyecto Estado de La Nación; y, en tercer lugar, nos encontraríamos con la información y los análisis procedentes de las distintas entrevistas con importantes personalidades e investigadores del país.

Universidad de Huelva 2009

¿Con qué limitaciones hemos tenido que enfrentarnos en esta investigación?

Realizar una investigación sobre una realidad social global y compleja, que además se refiere a un periodo de tiempo amplio, ha supuesto la principal limitación con la que hemos tenido que enfrentarnos.

Estudiar la economía de un país que no es el propio, que se encuentra a miles de kilómetros de distancia y en el que no se ha residido durante el periodo objeto de estudio, era un importante reto. Considerar que dicha tarea sólo puede ser abordada por investigadores del país va en contra de los principios de cualquier ciencia. Realizar dicha tarea a partir de unos cuantos datos y documentos recogidos durante una estancia de dos semanas suponía correr el riesgo de que nuestra investigación se convirtiera en un *informe de misión,* alejado de la realidad que pretendíamos estudiar. Había que encontrar un término medio y éste fue la inmersión sociocultural en la realidad costarricense durante tres meses y el refuerzo de dicha experiencia con nuevas visitas más breves. Debemos confesar que en este caso hemos tenido la excepcional oportunidad de contar, desde 1996, con la colaboración de una investigadora social costarricense que nos ha servido como interlocutora en las discusiones sobre el tema, como fuente de información directa de los acontecimientos de la vida política costarricense y como correctora de distintos trabajos previos. El hecho de que dicha investigadora se convirtiera posteriormente en mi esposa, reforzó la inmersión sociocultural con lazos familiares y personales.

Pese a esta limitación, que creemos haber salvado de forma conveniente, contábamos, no obstante, con una ventaja vinculada. Teníamos la oportunidad de estudiar una realidad social totalmente desconocida para nosotros y sobre la que no teníamos ningún juicio de valor previo a la investigación; luego estábamos en inmejorables condiciones para realizar una investigación relativamente objetiva, lo cual

Universidad de Huelva 2009

no ocurre cuando el científico social analiza una realidad de la que forma parte.

La segunda limitación importante era el acceso a la información de una realidad social tan distante físicamente. Con independencia de los resultados de la aplicación de técnicas de investigación cualitativa y del proceso de inmersión sociocultural, las diferentes instituciones costarricenses que visitamos nos brindaron toda la información disponible que les solicitamos, en muchos casos, obsequiándonos documentos, en otros entregándonoslos en soporte magnético para facilitarnos el transporte y, la mayoría de las veces, permitiéndonos hacer copia de distintos documentos (públicados, públicos no publicados y de circulación restringida). En otros casos acudimos a distintas librerías (de libro nuevo y de libro usado) donde pudimos adquirir ejemplares de los documentos que necesitábamos. Afortunadamente la información disponible en Costa Rica sobre nuestro objeto de estudio es abundante, el problema residió en la recopilación y posterior transporte de tanta documentación. Los recursos disponibles en internet, en particular datos estadísticos, que se actualizan continuamente, y prensa digital, que recoge información de los acontecimientos políticos que afectan a la economía del país también fueron de gran utilidad. Los contactos profesionales, personales y familiares también nos facilitaron, por correo electrónico y por correo ordinario, documentos puntuales que fuimos necesitando.

¿Cómo se encuentra organizado el contenido de esta memoria de investigación?

Si excluimos del cómputo la presente introducción, las conclusiones, la bibliografía y un anexo, esta memoria de investigación está compuesta por seis capítulos, agrupados en dos bloques.

El primer bloque, o parte, está formado por dos capítulos dedicados a la

Universidad de Huelva 2009

exposición de la metodología y el marco teórico de la investigación, mientras que en el segundo bloque, compuesto por cuatro capítulos, se analiza el objeto de estudio.

En concreto el capítulo 1, denominado "Planteamiento metodológico", está dedicado a explicar la metodología de análisis que hemos empleado, el análisis estructural aplicado a un sistema en evolución, así como los conceptos claves que de ella se derivan (estructura, sistema, creodo, autopoiesis, cambio estructural...) y un método de análisis del cambio estructural.

El capítulo 2, denominado "Marco teórico", se dedica a presentar el debate que se ha dado durante los años noventa en el seno de la Economía del Desarrollo, sintetizando las aportaciones de las principales corrientes, la neoliberal, la neoestructuralista y la alternativa.

En el capítulo 3, denominado "El contexto regional e histórico de Costa Rica", se resalta la singularidad de Costa Rica dentro de la región centroamericana, se hace un recorrido por su historia y se define la estructura socioeconómica de dicho país a principios de los años ochenta.

El capítulo 4, denominado "Crisis y salto creódico en Costa Rica", se dedica al estudio de la crisis que se produjo en el país a principios de los años ochenta, del cambio de poder que de ella resultó, del salto creódico (mutación) que se produjo en el sistema y del modelo de desarrollo que comenzó a implementarse una vez superada la crisis.

En el capítulo 5, denominado "Las políticas de reforma", se analizan las políticas de ajuste estructural implementadas en Costa Rica como nuevo modelo de desarrollo.

El capítulo 6, denominado "La nueva estructura socioeconómica costarricense", está dedicado a constatar la existencia de un cambio estructural y a analizar los elementos e interrelaciones que caracterizan la estructura socioeconómica

Universidad de Huelva 2009

costarricense en nuestros días, así como el modelo estructural que la define, cerrándose el capítulo con unas consideraciones acerca del desarrollo del sistema socioeconómico costarricense y unas perspectivas de futuro.

¿Quiénes han contribuido de forma significativa a esta investigación?

La investigación que aquí se presenta no hubiese podido realizarse sin el concurso e influencia de distintas personas e instituciones que, de diferentes formas, realizaron sus contribuciones a lo largo del proceso de investigación. El mérito que en ella se encuentre corresponde sin duda a sus aportaciones, los errores y omisiones son, sin embargo, de la exclusiva responsabilidad de este doctorando.

En primer lugar, debo agradecer a la Universidad Internacional de Andalucía - Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida, por haberme concedido la beca que me permitió cursar los estudios de Maestría sobre Desarrollo Económico en América Latina y que sirvieron de base para esta investigación.

En segundo lugar, esta investigación no hubiese llevado a cabo de no ser por la financiación recibida de distintas entidades. El Programa de Movilidad "Estancias en Centros de Investigación Extranjeros para Becarios de F.P.I." del M.E.C. aportó los recursos necesarios para las dos primeras estancias en Costa Rica. La tercera estancia fue financiada por el "Programa de Movilidad de Investigadores" del IV Plan Propio de Investigación de la Universidad de Huelva. La financiación de la cuarta estancia provino de una "Ayuda para la Realización de Tesis Doctorales" concedida por la Asociación de Industrias Químicas y Básicas de Huelva (AIQB); al Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno Español (hoy Ministerio de Educación y Cultura), a la Universidad de Huelva y a AIQB, pues, mi agradecimiento.

Universidad de Huelva 2009

En tercer lugar, debo agradecer a las instituciones que me acogieron como investigador visitante en Costa Rica y me brindaron toda clase de facilidades, más allá incluso de lo que pueda considerarse como hospitalidad; estos organismos fueron el Instituto de Investigaciones Sociales, la Maestría en Economía y la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas, los tres de la Universidad de Costa Rica.

En cuanto a las personas de las que he recibido inestimable colaboración, tanto en España como en Costa Rica, la lista es interminable, aún así nos gustaría hacer explícito nuestro agradecimiento a las siguientes personas.

A la Dra. D. Manuela A. de Paz Báñez, por aceptar una vez más dirigir una de mis investigaciones, por la amabilidad con que leyó los borradores de este trabajo, parte de ellos durante sus vacaciones, por sus siempre apreciados consejos y por la paciencia demostrada al tratar de convencer de sus errores a este testarudo discípulo.

Al Dr. D. Manuel Solís y al Dr. D. Juan Rafael Vargas, ambos de la UCR, por su hospitalidad, por la amabilidad de leer algunos borradores de este trabajo y por sus inestimables y certeros consejos.

A las distintas personas que aceptaron concederme una parte de su valioso tiempo permitiéndome entrevistarles, como fueron los anteriormente citados, Dr. D. Juan Manuel Villasuso, Dr. D. Carlos Vargas, Dr. D. Manuel Solís, Dra. Dª Ciska Raventos, Dr. D. Jorge Rovira, Dr. D. Juan Rafael Vargas, D. Carlos Sojo, a Melvin Álvarez, Dª Odete Fonseca, Dª Rebeca Araya, D. Olegario Sáenz, Dª Evelyn Villarreal y a D. Luis Ramírez.

A las instituciones y personas que tan amablemente me han facilitado el acceso a la información de que disponían; en particular al Banco Central de Costa Rica (donde D. Melvin Álvarez, Dª Rosalía Vargas y Dª Gabriela Hidalgo, entre otros, fueron inestimables ayudas); a la Asamblea Legislativa (donde las atenciones de Dª Odete Fonseca y de Dª Rebeca Araya fueron más allá de sus funciones); al Ministerio de

Universidad de Huelva 2009

Planificación y Política Económica (donde D. Olegario Sáenz me brindó información y documentación muy valiosa); al Proyecto Estado de la Nación (donde Dª Evelyn Villarreal siempre estuvo dispuesta a prolongar su jornada laboral para brindarme ayuda); a las distintas bibliotecas y centros de documentación de la UCR; al Instituto Costarricense de Estudios Políticos "Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia"; a la AECI en Costa Rica; al Instituto Costarricense de Turismo; al Ministerio de Asuntos Exteriores y Culto; y a la FUCE.

Otras personas que leyeron distintos borradores y de las que recibí distintos consejos sobre temas relacionados con la redacción y edición final de este trabajo fueron mis compañeros del Dpto. de Economía e Historia de las Instituciones Económicas, el Dr. D. José María O'kean, la Dra. Dª María de la O Barrosos, D. Manuel Alejandro Cardenete, D. Emilio Congregado, Dª Isabel Serrano, Dª María José Asensio y Dª Blanca Miedes; a ellos mi más sincero agradecimiento.

Por último, deseo agradecer a Ana Patricia Cubillo su permanente ayuda. Su colaboración ha sido inestimable y sin ella esta investigación se hubiese demorado bastante más y posiblemente hubiese quedado muy incompleta. Ella me orientó sobre cuestiones metodológicas, discutió conmigo ideas, hipótesis y guiones de este trabajo, localizó información en internet y me ayudó a localizar otra en diferentes medios, me facilitó entrevistas con aquellas de sus amistades que trabajan en distintos organismos en Costa Rica, me acompañó en mis dos últimas estancias, leyó borradores y me cedió preferentemente el uso del ordenador que tenemos en casa, en detrimento de su propia tesis doctoral. Por todo ello, gran parte del mérito que haya en esta investigación es suyo. Además, como esposa, me ha regalado un tiempo, que en justicia le correspondía, para que lo emplease en esta investigación, soportando encierros de fin de semana y renunciando a vacaciones.

No obstante, mi deuda con ella no acaba aquí, ya que esta tesis fue la

Universidad de Huelva 2009

responsable de nuestro encuentro y, por tanto, de que ella abandonara su hermoso país, su rica cultura, su numerosa familia, sus viejos amigos, su prometedora carrera profesional y su gratificante empleo. Nunca podré pagar este sacrificio, pero al menos quiero dejar constancia de mi eterna gratitud.

Universidad de Huelva 2009

PRIMERA PARTE

METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

Universidad de Huelva 2009

1.- Planteamiento metodológico.

En este capítulo explicaremos brevemente en qué consiste la estrategia metodológica que utilizaremos, el análisis estructural, tratando de mostrar su utilidad dentro la ciencia económica actual y por qué nos hemos inclinado por su utilización.

Posteriormente y bajo el enfoque de la economía de la complejidad, trataremos de presentar una explicación teórica de la evolución de un sistema socioeconómico. Dicha explicación nos servirá para interpretar la evolución del sistema socioeconómico costarricense en la segunda parte de esta investigación.

Terminaremos proponiendo un método de análisis para el estudio del cambio estructural de un sistema socioeconómico, que será el que apliquemos para la interpretación antes citada.

1.1.- La estrategia metodológica. El análisis estructural.

La primera pregunta que nos planteamos a la hora de acometer nuestra tarea investigadora fue ¿qué estrategia metodológica debíamos seguir? La metodología económica ortodoxa de origen neoclásico nos producía cierto desencanto; su carácter simplificador y reduccionista y su interés por traducir a variables cuantitativas los diferentes fenómenos económicos, para posteriormente introducirlos en modelos matemáticos, nos hizo considerar este enfoque como inadecuado para el estudio de la realidad económica. La economía real es de por sí compleja y está llena de fenómenos que difícilmente pueden ser cuantificados; bajo la metodología ortodoxa, dichos fenómenos se excluyen, despreciando su importancia, al no poder ser tenidos en cuenta dentro de los modelos matemáticos. Esta exclusión de lo cualitativo, junto a la

Universidad de Huelva 2009

irrealidad de los supuestos en que se basan muchas de las teorías de la economía ortodoxa, nos motivaron a buscar fuera de la *ortodoxia* una estrategia metodológica más sugerente.

Iniciado el camino de la *heterodoxia*, el marxismo, el institucionalismo, el historicismo, el estructuralismo, la obra de Schumpeter y los enfoques multidisciplinares atrajeron nuestra atención. Después del acercamiento a estas escuelas de pensamiento y probablemente influido por la corriente estructuralista que Román Perpiñá Grau y José Luis Sampedro desarrollaron en los estudios de economía en España, nos decidimos por abordar esta investigación desde una perspectiva estructuralista y ello por varias razones.

En primer lugar, no nos interesan los aspectos parciales de la realidad económica sino su totalidad, ya que consideramos que sólo mediante el estudio de los elementos relevantes y de sus interrelaciones podemos comprender dicha realidad económica. Los estudios parciales de la realidad pueden ser buenos puntos de apoyo para los estudios de globalidad y de hecho el análisis estructural incorpora muchos de ellos; en algunos casos, tal y como se desarrollaron originalmente y, en otros, tras una reelaboración que los aproxime a la realidad.

En segundo lugar, la perspectiva estructural nos permite tomar en consideración aspectos no siempre cuantificables de la realidad económica, como los políticos, los sociales, los institucionales, los geográficos, los históricos, etc. Nos resistimos al reduccionismo cuantitativo de una realidad rica en matices y que sólo puede comprenderse incluyendo en su estudio una perspectiva cualitativa. La cuantificación y la modelización matemática son unas herramientas imprescindibles para el estudio de la realidad económica y los adelantos que se han producido en las últimas décadas en estos campos han revitalizado algunas ramas de la ciencia económica. Sin embargo, la existencia del libre albedrío en las decisiones de los

Universidad de Huelva 2009

agentes económicos, cuya racionalidad no siempre es entendida y cuya irracionalidad parece a veces tan racional, reduce enormemente las posibilidades de cuantificar y modelizar matemáticamente determinados comportamientos; por ello, aún reconociendo la utilidad de los métodos cuantitativos, consideramos que éstos han de ser complementados con análisis de tipo cualitativo para una adecuada compresión de la realidad.

En tercer lugar, nos preocupa el largo plazo y, por tanto, nos interesan los elementos permanentes de la realidad económica, *lo que dura*, aunque lo que vamos buscando es la variación de lo invariante. A pesar de la complejidad de la realidad, existen en ella elementos que por su permanencia nos permiten caracterizarla, identificarla y comprenderla; si conseguimos aislar lo permanente de lo mutable de una realidad concreta para un periodo determinado de tiempo, podremos entenderla mejor; si posteriormente podemos ver como cambian en un periodo de tiempo más largo estos elementos permanentes podremos entender la evolución de dicha realidad. El análisis de la coyuntura es útil para completar el estudio de la realidad y, combinándolo con el análisis estructural, poder hacer predicciones de corto plazo, pero no nos permite por sí sólo comprender dicha realidad, ni en su conjunto, ni en su evolución.

Aclarado el por qué de nuestra estrategia metodológica pasamos ahora a presentar qué es y cuál sigue siendo su utilidad en actualidad.

El análisis estructural es un método de investigación que, desafiando el empirismo y el positivismo, toma como objeto de estudio un sistema y, por tanto, se preocupa de las relaciones recíprocas de las partes de un todo y no del estudio de las diferentes partes aisladas; con él se analiza la realidad a partir del reconocimiento de que ésta se encuentra formada por estructuras. Se trata de sustituir los estudios parciales de causalidades lineales por estudios generales de interdependencia, de abarcar la totalidad del objeto de estudio, previamente acotado, de distinguir los

Universidad de Huelva 2009

diferentes componentes y de establecer las relaciones básicas entre esos componentes (Palma, 1993 [1987], p. 250; Sampedro y Martínez, 1975 [1969], p. 29; Berzosa et al., 1997, p. 72-73).

Por tanto, el análisis estructural se basa en el estudio de la estructura, esto es, del *"conjunto de elementos y de interrelaciones que caracterizan, con cierta permanencia, una determinada situación real"*; así interdependencia, globalidad y permanencia se convierten en conceptos fundamentales del análisis estructural (Sampedro y Martínez, 1975 [1969], p. 29).

Con este método se estudia la globalidad de la realidad, que posee una serie de propiedades diferentes de las de cada uno de los elementos que la configuran; se estudian las interdependencias, ya que el funcionamiento de cada una de las partes del todo depende de las relaciones que mantiene con las otras partes y, por tanto, no puede entenderse dicho funcionamiento de forma aislada; y se estudia, además, la permanencia, en la medida en que los elementos y las relaciones de la estructura son estables durante largos periodos de tiempo.

El análisis estructural combina en las diferentes etapas de la investigación el análisis empírico con la abstracción teórica y el enfoque deductivo con el inductivo. No es empírico ya que, al integrar los hechos en una estructura y elaborar categorías abstractas con las que volver a esa realidad para interpretarla teóricamente, deduce unas categorías de otras e induce nuevas categorías de la observación empírica, en un proceso de acercamiento continuo a la esencia de los fenómenos (Alburquerque, 1981, p. 75).

De este enfoque se extraen tres importantes implicaciones (Alburquerque, 1981, p. 71):

a) La importancia de un hecho depende de la totalidad en que se integre, de su posición en la misma.

Universidad de Huelva 2009

b) El principio de causalidad lineal debe ser sustituido por el de causalidad estructural, ya que la causalidad es múltiple, se realiza por medio de la estructura y el efecto retroalimenta su causa.

c) La distinción entre factores relevantes e irrelevantes, para nuestro objeto de estudio, cuestiona la parcelación de la ciencia en compartimientos estancos, por tanto, la distinción entre factores económicos y extraeconómicos carece de sentido, ya que los fenómenos son multidimensionales.

Conviene aclarar que el análisis estructural es descriptivo pero también es teórico, ya que una verdadera descripción ha de ser al tiempo su propia explicación. Dicha explicación de la realidad se basa en el descubrimiento de las leyes que regulan las relaciones de interdependencia y que permanece en lo subyacente de la estructura (Berzosa et al., 1997, p. 76). Si bien dichas leyes no son universales, sino particulares, ya que explican una determinada realidad bajo un horizonte temporal concreto, es decir, se trata de las leyes de la estructura y si cambiamos de estructura, deberemos cambiar de leyes.

Así pues, cuando utilizamos el análisis estructural tratamos de describir una cierta realidad a través de los elementos que la componen y de explicarla a través de las interrelaciones entre dichos elementos y lo hacemos para un horizonte temporal concreto.

El estructuralismo, como corriente metodológica, ha tenido una gran importancia en las ciencias sociales durante todo el siglo XX; no obstante, durante los años ochenta y noventa, el número de trabajos publicados que aplicaran el análisis estructural, como tal, se ha reducido de forma significativa.

No obstante, en los últimos años, se ha venido conformando dentro del campo de la economía un nuevo paradigma, la economía de la complejidad, en el que están convergiendo corrientes de pensamiento muy distintas y entre ellas casi todas las que

Universidad de Huelva 2009

utilizan el análisis estructural. Junto con muchos de los estructuralistas, participan de este paradigma autores neomarxistas y institucionalistas (Fernández Díaz, 1994, pp. 4-7).

Desde un punto de vista filosófico la economía de la complejidad es una de las diferentes aportaciones de la postmodernidad, incardinada dentro de las teorías de autoorganización de sistemas (autopoiesis), que es la corriente más abstracta de todas las teorías de la postmodernidad (Beyme, 1994 [1991], pp. 194-241). Por tanto, como pensamiento económico postmoderno supone una superación, cuando no una ruptura, con el pensamiento económico moderno precedente, al que pertenece tanto el estructuralismo como otras corrientes de la economía clásica.

El análisis estructural se ha ido integrando con el paso del tiempo en el análisis sistémico; la estructura ha pasado a ser uno de los elementos de los sistemas abiertos y autoorganizados, a partir de los cuales se ha ido construyendo el enfoque o teoría de la complejidad (Martín Serrano, 1975). Sin embargo, la teoría de sistemas presentaba algunas dificultades para explicar ciertos fenómenos de la evolución económica, en particular el cambio estructural; los intentos de construir una dialéctica de sistemas tampoco vinieron a aportar mucho más; el gran salto que ha permitido entender el sistema económico como un sistema complejo evolutivo vino de la mano de Prigogine y sus estudios sobre la termodinámica del desequilibrio.

Prigogine se ocupa del estudio de situaciones de desorden del sistema; así comprobó como habitualmente surge un nuevo orden, equilibrio o estructura a partir de una situación de desorden, desequilibrio o inestabilidad del sistema, en virtud de procesos de autorregulación (interacciones no lineales entre sus elementos). En estas situaciones de desorden, el azar es uno de los elementos clave en el surgimiento del nuevo orden, por lo que la evolución del sistema no puede estar determinada. A raíz de estas aportaciones de Prigogine y de sus colegas de la Escuela de Bruselas se ha ido

Universidad de Huelva 2009

consolidando un nuevo paradigma en la ciencia que ha llegado hasta la economía y se ha visto enriquecido con aportaciones diferentes, tales como la de Perroux (sobre el agente económico), las Boyer y Aglietta (sobre las crisis y la autorregulación del sistema económico), las de Hodgson (sobre la evolución del sistema económico a partir del cambio institucional) o las de Faber y Proops (sobre las interacciones del sistema económico con su entorno) (Miedes, 1996, pp. 136-139).

De modo sintético, la economía de la complejidad se caracterizaría por lo siguiente (De Paz y Miedes, 1995; Miedes, 1996, pp. 136-153; Asensio, 1998, pp. 87-100):

a) El conocimiento que podemos tener de la realidad económica está limitado por su propia complejidad (indeterminismo objetivo) y por la capacidad del conocimiento humano (indeterminismo subjetivo); por ello no es posible obtener un conocimiento de validez universal (espacial y temporal) acerca de la realidad económica, máxime si tenemos en cuenta que nos movemos en un universo participativo, donde el observador es al mismo tiempo actor. Así pues, el estudio de la realidad económica ha de enmarcarse en un horizonte espacio-temporal concreto en el que se reconoce la participación del observador.

b) La realidad económica ni está determinada, ni se rige por el azar. Hay segmentos de la realidad económica donde predominan las leyes deterministas, son las situaciones de estabilidad próximas al equilibrio, donde la economía clásica puede tener validez; y hay segmentos de la realidad económica caracterizados por la inestabilidad, donde el azar y la voluntad de los agentes confieren creatividad al sistema. Se produce así un alejamiento de los conceptos caóticos, aunque se pueden usar determinados avances instrumentales, especialmente matemáticos (fractales, números difusos...).

Universidad de Huelva 2009

c) El sistema económico tiene una historia y un comportamiento; la situación actual del sistema viene condicionada por todas las situaciones precedentes, por lo que los fenómenos son históricos y evolutivos. El tiempo, variable esencial de la evolución económica, es histórico e irreversible, de forma que un mismo fenómeno en dos momentos diferentes tendrá consecuencias distintas.

d) Las situaciones de inestabilidad, de crisis, del sistema económico son las que suscitan más interés para la economía de la complejidad, ya que es en ellas donde puede producirse el cambio y de las que pueden surgir nuevas estructuras en función de la autorregulación (autopoiesis). La validez de la economía clásica quedaría restringida a las situaciones de estabilidad del sistema, siendo dichas situaciones en realidad casos especiales de una realidad económica caracterizada por el desequilibrio.

e) El cambio que se produce en el sistema económico es el objeto de estudio relevante para la economía de la complejidad, ya que en él se combinan necesidad, azar y voluntad bajo un tiempo irreversible y es donde el agente económico puede influir sobre la evolución del sistema.

f) La causalidad en el sistema económico es no-lineal y múltiple; la existencia de mecanismo de autorregulación y la propia complejidad del sistema económico así lo ponen de manifiesto.

g) El método de análisis de la economía de la complejidad no está predeterminado, sino que ha de encontrarse a lo largo de la investigación según sea el objeto específico de estudio; aún así, parece que la teoría de sistemas, con las diferentes aportaciones que ha ido recibiendo desde su concepción, se adapta a muchas de las situaciones objeto de estudio de la economía de la complejidad, pero no es el único método.

Universidad de Huelva 2009

h) La naturaleza no sólo es un elemento que debe tenerse en cuenta en el análisis, sino que es el entorno del sistema económico con el que mantiene flujos de entrada y de salida interactuando tanto en sentido positivo como negativo.

i) La figura del agente, como individuo o colectivo que toma decisiones, cobra especial protagonismo bajo este enfoque, pues a partir de las decisiones de los agentes es como puede explicarse tanto el funcionamiento como la evolución del sistema económico. El agente es algo más que el *homo oeconomicus*, es un individuo, o grupo de individuos, en sentido pleno que en sus decisiones económicas tiene en cuenta todo tipo de criterios, no sólo económicos.

j) La economía de la complejidad basa su análisis en conceptos hasta ahora descuidados por la economía clásica, tales como autorregulación, creatividad, historia, información, estructura, función, innovación, azar, voluntad, agente, irreversibilidad, indeterminación, no-linealidad, inestabilidad, evolución, etc.

Antes de continuar creemos conveniente hacer algunas reflexiones sobre la utilidad actual del análisis estructural:

a) El análisis estructural no está pasado de moda porque nunca fue una moda; goza de una larga tradición (Quesnay o Marx pueden ser considerado los primeros en realizar un análisis estructural del sistema capitalista) y en la medida que se analice la realidad económica como un todo, destacando aquellas relaciones de interdependencia entre las partes que sean permanentes durante un determinado periodo, se estará haciendo análisis estructural; los modelos de equilibrio general aplicado o los estudios del sistema desde la perspectiva de la economía compleja son prueba de ello.

b) El análisis estructural no ha sido superado, sino integrado; en la medida en

Universidad de Huelva 2009

que su potencial para contribuir al aumento del conocimiento científico no ha sido rechazado y sustituido por otra metodología de análisis, el análisis estructural no ha quedado invalidado; sin embargo, parte de los enfoques del análisis estructural han quedado integrados, primero, en la teoría de sistemas y, posteriormente, en la economía de la complejidad.

c) El análisis estructural es hoy día una de las principales herramientas para el estudio del sistema económico desde la perspectiva de la economía de la complejidad; sin embargo, el sistema económico tiene muchas facetas que no pueden ser estudiadas adecuadamente mediante el análisis estructural, por ejemplo, todos los elementos relacionados con la coyuntura económica del mismo y que en determinadas circunstancias son más relevantes incluso que la propia estructura.

Este trabajo es una aplicación el análisis estructural, desde la perspectiva de la economía compleja, al estudio del sistema socioeconómico de un país subdesarrollado.

1.2.- Una explicación teórica de la evolución de un sistema socioeconómico nacional.

En las próximas páginas vamos a introducir una serie de conceptos con los que iremos conformando una explicación de cómo evoluciona un sistema socioeconómico nacional.

Utilizamos el concepto de *sistema socioeconómico*, en lugar de sistema económico, ya que, al igual que casi todos los estructuralistas y siguiendo una larga tradición en economía (historicistas, institucionalistas, marxistas...), consideramos que

Universidad de Huelva 2009

lo económico no es más que una manifestación de lo social, por lo que todo lo económico es socioeconómico.

No pueden entenderse adecuadamente los fenómenos económicos si se les amputa su dimensión social, ya que el hecho social es uno y nunca es económico, político o ideológico (Amin, 1985, [1970], p. 13). El análisis estructural cuestiona la parcelación de la ciencia en compartimentos estancos. La división entre factores económicos y no económicos no es útil en el análisis estructural, ya que en él la distinción lógica es entre factores relevantes e irrelevantes para el campo estudiado, independientemente de que estos factores pertenezcan a niveles de la realidad social distintos del económico (Alburquerque, 1981, p. 73).

Además, la historia de la ciencia económica ha mostrado que es imposible pretender reducir la evolución del sistema socioeconómico a una simple variación cuantitativa de parámetros, suponiendo la homogeneidad de los niveles del fenómeno, por ello un enfoque cualitativo a la vez que cuantitativo se hace necesario para analizar los problemas económicos en su plena dimensión estructural (Fernández Díaz et al., 1993 [1989], p. 91).

1.2.1- Estructura y sistema.

La segunda aclaración conceptual que conviene hacer es la distinción entre sistema y estructura. En lugar de presentar aquí una relación de definiciones de estructura y de sistema en relación con lo económico (o socioeconómico), de las que ya han dado cuenta otros muchos investigadores (Berzosa, 1995, pp. 34-40; Asensio, 1998, pp. 38-48) creemos conveniente precisar a que nos referimos cuando empleamos en esta investigación dichos conceptos.

Universidad de Huelva 2009

En primer lugar, consideramos con Bertalanffy (1992 [1975], p. 152) que el sistema socioeconómico es un sistema real, es decir, estaría en el objeto, aunque al mismo tiempo puede elaborarse un sistema conceptual abstracto que se corresponda con esa realidad. Nosotros nos referimos en este trabajo al sistema socioeconómico conceptual, como el modelo por medio del cual describimos e interpretamos, para luego poder explicar, el sistema socioeconómico real. Dicho sistema socioeconómico conceptual no será único, ya que el indeterminismo objetivo y subjetivo nos impiden llegar a un modelo interpretativo objetivo; al ser el sujeto el que define el sistema éste será subjetivo, por ello, ante la imposibilidad de un análisis objetivo, lo que procede es aceptar la subjetividad del mismo haciendo explícitas las perspectivas ideológicas, los supuestos, los juicios de valor y cuantos elementos subjetivos puedan influir en el análisis (Alburquerque, 1981, pp. 45-57; siguiendo a Schumpeter, Longo, Sunkel y Paz). La subjetividad no es patrimonio del análisis estructural o sistémico, ya que todo análisis económico basado en la modelización de la realidad es subjetivo; sólo el empirismo económico podría considerarse objetivo, pero incluso para ello deberíamos ignorar la noción de universo participativo, la cual es uno de los puntos de partida de la economía de complejidad cuyos postulados esenciales compartimos.

En segundo lugar, para acometer el estudio del sistema socioeconómico podemos adoptar una perspectiva fisiológica o anatómica (Hicks y Hart, 1958 [1950], pp. 251-252). En el primer caso, nos ocuparíamos del funcionamiento del sistema socioeconómico, de los flujos de entrada y salida, de las reacciones del sistema ante cambios en el entorno... En el segundo caso, la perspectiva anatómica nos lleva a ocuparnos de la estructura socioeconómica, de sus elementos y sus relaciones. Sin embargo, la importancia del estudio anatómico reside en que sin él no puede acometerse con éxito el estudio fisiológico; por tanto, si queremos conocer el funcionamiento del sistema socioeconómico debemos primero conocer la estructura

Universidad de Huelva 2009

socioeconómica.

En tercer lugar, el concepto de estructura socioeconómica nacional puede identificarse, siguiendo a Sampedro y Martínez (1975, [1969], pp. 265-272), con el de sistema socioeconómico nacional. Para algunos autores, en especial los estructuralistas franceses, el sistema está compuesto por diversas estructuras; sin embargo, esta fragmentación es subjetiva y sólo obedece a necesidades del estudio o de la exposición, ya que en el sistema real no existen divisiones objetivas. El sistema socioeconómico es también una estructura, la más amplia y envolvente que utilizamos en nuestro trabajo, pero además es una estructura con una característica especial, ya que dispone de la autonomía suficiente para autoorganizarse hasta en los aspectos más fundamentales; el sistema socioeconómico nacional es la estructura de la unidad macroeconómica con plena capacidad de autodecisión. Las estructuras parciales no poseen esta capacidad de autoorganizarse, por lo que no constituyen un sistema; tampoco serían, por tanto, sistemas socioeconómicos, en sentido estricto, los sistemas que pueden identificarse por debajo o por encima del nivel nacional (una comunidad autónoma o el sistema mundial), podríamos hablar de estructura, pero al no tener capacidad de autoorganización no serían sistemas. Toda estructura ha de poseer tres características fundamentales, la totalidad, la permanencia y la interdependencia, pero si además posee otras dos características, la transformación y la autorregulación, dicha estructura es además un sistema; las tres notas definitorias que Piaget (1993 [1968]) sugiere para toda definición de estructura (totalidad, transformación y autorregulación) nos llevarían a no considerar como estructura todo aquello que no sea un sistema. En nuestro caso, el concepto de estructura socioeconómica nacional será equivalente al de sistema socioeconómico nacional.

Con estas apreciaciones estamos enmarcando este trabajo dentro del estructuralismo formal, ya que aceptamos, con Lévi-Strauss, que sólo podemos llegar

Universidad de Huelva 2009

al conocimiento de la realidad a través de un conjunto de elementos que la configuran y que no pueden ser contemplados en una visión directa de la misma. Consideramos que las relaciones que se dan en el sistema socioeconómico son la materia prima empleada para la construcción de los modelos que ponen de manifiesto la estructura socioeconómica; por ello, no se podría reducir ésta al conjunto de relaciones observables en un sistema socioeconómico dado (Fernández Díaz et al., 1993 [1989], p. 80).

Las definiciones de Sampedro y Martínez (1975 [1969], p. 29 y 271), sobre estructura y sistema económico nos sirven de base para nuestro estudio. La *estructura* puede definirse como *"un conjunto de elementos y relaciones que caracterizan, con cierto grado de permanencia, una determinada realidad"*, mientras que el *sistema económico* sería *"el conjunto de relaciones estructurales básicas, técnicas e institucionales, que caracterizan la organización económica total de una sociedad y determina el sentido general de sus decisiones fundamentales, así como los cauces predominantes de su actividad"*. Esta definición incorpora los conceptos de totalidad, permanencia, interdependencia, transformación y autorregulación.

No obstante, la misma puede ser completada con la definición de sistema del Grupo de Ciencias de Sistemas y Cibernética del IEEE (Asensio, 1998, p. 44), que identifica éste con *"una colección de unidades funcionales interactivas, integradas en un ambiente, para conseguir un objetivo común mediante la manipulación de materiales, energía, información y vida"*; este concepto aporta las nociones de entorno y de finalidad.

El concepto de sistema socioeconómico nacional que vamos a utilizar en este estudio tiene así una serie de características:

a) Está referido a una totalidad, una nación.

b) Se basa en las relaciones de interdependencia entre los elementos de dicha

Universidad de Huelva 2009

totalidad.

c) Atiende a los elementos y relaciones permanentes durante un periodo de tiempo determinado.

d) Asume la transformación de los elementos y las relaciones citadas para periodos de tiempo mayores.

e) Implica que tanto la transformación como el funcionamiento de dicha totalidad son reguladas por ella misma.

f) Incluye la existencia de una finalidad en la autoorganización de la totalidad.

g) Acepta la existencia de un entorno de dicha globalidad, con el que mantiene relaciones.

h) Se centra esencialmente en los aspectos económicos y sociales de la globalidad, aunque sin descuidar los políticos y los culturales.

A partir de aquí podemos acometer la tarea de explicar el funcionamiento y, lo que es más importante, la evolución de un sistema socioeconómico nacional.

1.2.2.- Estática y dinámica.

A la hora de abordar el análisis estructural de un sistema socioeconómico podemos adoptar una perspectiva estática o dinámica[2]. En el primer caso, suponemos que la estructura socioeconómica por definición es invariante en el periodo objeto de estudio, por lo que podemos ignorar el tiempo en nuestro análisis. En el segundo caso, suponemos que la estructura sufre transformaciones durante el periodo de tiempo

[2] El término dinámica puede entenderse como funcionamiento, en este caso el concepto de tiempo empleado será el de tiempo causal, o como evolución, en este caso el concepto de tiempo empleado será el de tiempo histórico. En adelante utilizaremos el término dinámica en este segunda acepción.

Universidad de Huelva 2009

objeto de estudio, o bien sufre cambios más bien bruscos que suponen su desaparición y su sustitución por otra estructura socioeconómica diferente; aquí no sólo el tiempo en sí, sino también el concepto de tiempo que empleemos será relevante para nuestro estudio.

Pero antes de continuar debemos aclarar la aparente contradicción entre el supuesto de permanencia de la estructura y las transformaciones estructurales. A diferencia de las fluctuaciones cíclicas, que son fenómenos meramente funcionales, las transformaciones estructurales son variaciones orgánicas o constitucionales del sistema socioeconómico; es decir, el sistema socioeconómico no sólo funciona sino que evoluciona en el tiempo (Fernández Díaz et al. 1993 [1989], p. 89).

La estructura socioeconómica no ha de entenderse como inmutable o inalterable, sino como relativamente estable (Marchal), invariable a corto plazo (Akerman), de movimiento lento (Tinbergen) o de modificación débil (Perroux) (Viet, 1970 [1965], p. 185). En otras palabras, la estructura socioeconómica es estable a corto o medio plazo, pero al ser observada a largo plazo puede comprobarse cómo la misma sufre variaciones lentas y continuas (*transformación estructural*) y bruscas (*cambio estructural*). En el primer caso, ante variaciones estructurales continuas, basta con acortar el periodo de estudio para que la estructura socioeconómica se presente como estable y, por tanto, pueda ser estudiada desde una perspectiva estática; en el segundo caso, ante variaciones estructurales bruscas, es inevitable utilizar una perspectiva dinámica-evolutiva, ya que dichos cambios no pueden entenderse por medio de un simple ejercicio de estática comparativa.

En los análisis de dinámica-evolutiva estructural contemplaremos necesariamente el tiempo, distinguiendo aquí los análisis que se realizan entre dos cambios estructurales, centrados en las transformaciones y que tienen una visión de largo plazo, y los que se realizan específicamente sobre un cambio estructural, con una

Universidad de Huelva 2009

visión de medio o largo plazo.

En los análisis de las transformaciones estructurales lo que se transforman son los *elementos* de la estructura, en este caso socioeconómica, aunque no las leyes que rigen las interrelaciones, que permanecen invariables y que son las que dan sentido a dicha estructura (Berzosa, 1995, p. 38). En los análisis del cambio estructural, se alteran precisamente dichas leyes, por lo que la vieja estructura socioeconómica da paso a una estructura socioeconómica nueva.

Las *leyes estructurales* pueden ser universales, es decir, válidas para toda estructura socioeconómica, o parciales (relaciones típicas), es decir, válidas para un cierto grupo de sistemas socioeconómico (Sampedro y Martínez, 1975 [1969], p. 289). Nosotros consideramos que pueden definirse además leyes particulares de una determinada estructura en la medida en que determinadas relaciones entre los elementos de la estructura son permanentes mientras persiste dicha estructura; aunque tal vez su nombre más adecuado sea el de relaciones estructurales, creemos justificado denominarlas leyes. En este sentido, ante un cambio estructural, las que varían son siempre las leyes particulares y, en la mayoría de los casos, las leyes parciales, aunque las leyes universales permanecerían inmutables, por su propia naturaleza.

El funcionamiento del sistema socioeconómico entre dos cambios estructurales puede explicarse a partir de la identificación de la estructura socioeconómica existente en ese intervalo de tiempo. Así pues, la periodificación empírica de los intervalos de estabilidad del sistema socioeconómico será la primera fase del análisis de su estructura; es la periodificación la que define la estructura, en la medida en que buscamos en ella la permanencia, y no la permanencia de los elementos y relaciones estructurales la que define los intervalos (Viet, 1970 [1965], pp. 187-188).

Pero si hablamos de dinámica-evolutiva estamos hablando de tiempo y, por tanto, conviene definir claramente a que tiempo nos referimos. Aquí creemos útil la

Universidad de Huelva 2009

diferenciación de Granger (Viet, 1970 [1965], pp. 187-188) entre tiempo causal, tiempo histórico y tiempo estocástico; el *tiempo causal* sería el tiempo no fechado, el intervalo temporal entre la existencia de la causa y la existencia del efecto; el *tiempo estocástico* sería el intervalo de tiempo no fechado en el que pueden darse determinados fenómenos además de las relaciones causa-efecto; el *tiempo histórico* sería una variable plena y orientada, cuya estructura es tal que el contenido de cada instante depende del contenido de los instantes que le precedieron; en él se dan relaciones causales y fenómenos aleatorios. El tiempo histórico de Granger es el tiempo irreversible de la economía de la complejidad donde tienen lugar los fenómenos socioeconómicos; en él importa el instante además del intervalo y ello por dos motivos, porque en ese instante los fenómenos aleatorios no son los mismos que en cualquier otro instante y porque lo que ha ocurrido en instantes precedentes condiciona lo que puede suceder en el instante posterior. El tiempo irreversible es el tiempo relevante desde una perspectiva sistémica de multicausalidad, de causalidad no lineal, de azar y de autorregulación y, por tanto, el único tiempo útil a la hora de explicar la evolución estructural del sistema socioeconómico.

Para proceder al estudio del cambio estructural del sistema socioeconómico, dos son los pasos que debemos dar; el primero, la definición de la estructura destacando su permanencia y, el segundo, la aceptación del cambio estructural, en el sentido de que el sistema socioeconómico permita (o genere) una estructura alternativa. Así una vez superados los bloqueos que garantizan la permanencia de la estructura, que bien pueden estar vinculados con la autorregulación del sistema socioeconómico, éste puede moverse hacia una nueva caracterización estructural (Landesmann y Scazzieri, 1990, p. 97).

Universidad de Huelva 2009

1.2.3.- Determinación, indeterminación, intención y voluntad.

Aceptada la evolución de la estructura socioeconómica nos interesa ahora precisar qué la origina; dialéctica, caos, finalidad y creatividad se entremezclan en su explicación.

Bajo una perspectiva *dialéctica*, la evolución del sistema socioeconómico se explicaría en función de las contradicciones internas del propio sistema que terminan por generar una nueva estructura socioeconómica, cuyas características ya se encuentran en la estructura previa al cambio; es decir, el cambio estructural vendría determinado por las contradicciones del sistema, bastaría con identificar esas contradicciones para predecir el futuro del sistema. El enfoque dialéctico es pues determinista, en la medida en que los resultados están condicionados por leyes causales de naturaleza dialéctica (Hodgson, 1995 [1993], p. 307).

Frente a este determinismo, la teoría del *caos* ha puesto de manifiesto la imposibilidad de conocer el futuro del sistema socioeconómico, ya que el más mínimo cambio en los parámetros cruciales puede tener consecuencias muy graves; esto es lo que se conoce como el efecto mariposa (Hodgson, 1995 [1993], p. 313). Una pequeña perturbación fruto del azar, que afecte a elementos muy sensibles del sistema socioeconómico, puede ser amplificada por el propio sistema, generando consecuencias impredecibles e incontrolables por los mecanismos de autorregulación del sistema. Al igual que el caos puede surgir del orden, el orden puede surgir del caos; estructura y orden pueden convivir con el caos. Por tanto, la existencia del azar, en forma de perturbación interna o externa que generan un cambio en el sistema, es lo que explica la evolución indeterminable del sistema socioeconómico, del cual podemos estudiar su estructura pero sobre el que no podemos realizar predicciones fiables (Hodgson, 1995 [1993], p. 347).

Universidad de Huelva 2009

Como alternativa a estas dos visiones algunos científicos sociales han planteado que la existencia de finalidad en un sistema social es la que determina su evolución. La *finalidad* o intencionalidad sería la capacidad que posee todo sistema de dirigirse a su fin. Con este enfoque lo que se hace es invertir la flecha del tiempo, entendiendo que el presente no está determinado por el pasado, sino por el futuro; la explicación causal de la evolución del sistema socioeconómico es sustituida por una explicación teleológica, en la que las causas son vistas desde sus consecuencias. La existencia de un código o programa subyacente en el sistema, que se desvela en su funcionamiento a lo largo del tiempo, es lo que determina su evolución. Por tanto, el conocimiento de la finalidad del sistema socioeconómico será lo que nos permita predecir su futuro. Este enfoque teleológico es, en principio, tan determinista como el enfoque dialéctico de naturaleza causal (Martín Serrano, 1975, pp. 82-85).

Una cuarta propuesta de explicación de la evolución del sistema socioeconómico la encontramos en la voluntad, en el libre albedrío, en la creatividad humana, expresados en sus diversas facetas (decisión, elección, resistencia, innovación, tecnología, política...). Esta *creatividad* humana sería una *causa no causada*, diferente del azar y capaz de influir en el futuro del sistema socioeconómico. En el sistema socioeconómico los elementos capaces de generar orden, bien sea manteniendo la estabilidad o generando un cambio, son los agentes; por ello, las decisiones discrecionales se convierten en la clave de la evolución de dichos sistemas. Podemos definir al *agente* como una organización o una individualidad, que vive en sociedad y toma decisiones, es decir, que combina sus variables-instrumentales con sus variables-objetivo según su información y su potencialidad y recurriendo a la memoria para elaborar su proyecto (Perroux, 1984, p. 81). Por tanto, la evolución de los sistemas socioeconómicos no sería ni determinista, ni estocástica, sino discrecional; dado que la creatividad genera orden y cambio, la evolución de la economía ha de

Universidad de Huelva 2009

recaer sobre la creatividad de los agentes (Dopfer, 1991, p. 51).

Estos cuatro enfoques lejos de ser incompatibles, son complementarios bajo la perspectiva de la economía de la complejidad. La evolución del sistema socioeconómico está parcialmente determinada y parcialmente indeterminado; según el *principio de indeterminación parcial* de Thorp, no hay posibilidad de que en un momento dado pueda ocurrir literalmente cualquier cosa, sino que existe la posibilidad de que ocurran varias cosas y al final ocurre una de ellas (Hodgson , 1995 [1993], p. 315). Esta indeterminación parcial supone que los resultados posibles de la evolución del sistema socioeconómico están condicionados tanto por restricciones internas como por restricciones externas, es decir, el espacio social es anisótropo y no todas las direcciones y sentidos son equiprobables (Ibáñez, 1994-b [1988], p. 25).

Asumido que los agentes, en sus diferentes manifestaciones individuales y colectivas, son un elemento clave para explicar la evolución del sistema socioeconómico, conviene aclarar que sus acciones están parcialmente determinadas y parcialmente indeterminadas. El comportamiento humano tiene facetas deliberadas (*elecciones*) y no deliberadas (*hábitos*).

En el caso de la elección, los agentes cuentan con el libre albedrío, lo que supone que pueden actuar en función de una variedad de formas posibles y, lo que es más, pueden cambiar de objetivos sin necesidad de que exista un estímulo externo; en este caso nos encontramos con una causa no causada, con una primera causa, por lo que algunas elecciones son reales y en ellas se manifiesta la voluntad de los agentes. Sin embargo, los agentes tienen poderes de imaginación y creatividad limitados, entre otras cosas por sus experiencias y los hábitos de pensamiento propios de la cultura a la que pertenecen. Por eso, la indeterminación real, fruto del libre albedrío, está restringida y el conjunto de posibilidades de elección de los agentes queda limitado, permitiendo incluso que puedan hacerse predicciones (Hodgson, 1995 [1993], pp. 307-

Universidad de Huelva 2009

315).

El pasado, la cultura y las instituciones, en general, influyen, pero no determinan las decisiones de los agentes; por tanto, la evolución del sistema socioeconómico es incierta, aunque al mismo tiempo existe en él un cierto grado de orden o estabilidad. Dicho orden viene marcado esencialmente, aunque no de forma exclusiva, por el comportamiento no deliberado de los agentes, por los hábitos, por las instituciones, por la autorregulación automática del sistema socioeconómico (Hodgson, 1995 [1993], pp. 315-327).

Las elecciones de los agentes suelen producirse en momentos de incertidumbre. La creatividad es mucho más probable cuando la cultura y las instituciones se ven alteradas sustancialmente y la inestabilidad se apodera del sistema socioeconómico. La estabilidad de dicho sistema viene de la mano de la estabilidad institucional, que configura las reglas del juego. Sin embargo, en periodos de crisis las instituciones son cuestionadas por su incapacidad para restablecer la estabilidad del sistema, por lo que las acciones de los distintos agentes pueden perder cohesión; en este punto el futuro del sistema se vuelve incierto. En este contexto, una leve perturbación, que en un periodo de estabilidad resultaría irrelevante, puede producir una cascada de eventos que lleve al sistema a un nuevo orden con nuevas reglas del juego; éste es precisamente el momento de los creadores de futuro, cuya acción puede ser la citada perturbación. A partir de estos periodos de inestabilidad del sistema es cuando se puede producir un cambio estructural (Miedes, 1996, pp. 152-153).

De todos los agentes creativos del sistema socioeconómico capaces de influir en la evolución estructural, destaca sin duda el Gobierno, como cúpula del Estado. En la mayoría de los casos, cuando el Gobierno tiene poder, el cambio estructural será el resultado de una acción deliberada de éste, aunque evidentemente condicionada por el entorno, por el pasado y las circunstancias de inestabilidad del propio sistema.

Universidad de Huelva 2009

El término *gobierno*, en sentido amplio, puede entenderse como el agente o los agentes del sistema socioeconómico con capacidad para tomar decisiones relevantes (modelos de gestión de la estabilidad, modelos de desarrollo y modelos de salto creódico), que conducen a la autorregulación de dicho sistema en virtud de la obediencia de otros agentes. Por tanto, en la medida en que dichas decisiones sean tomadas conjuntamente por el poder ejecutivo y el poder legislativo (reformas constituciones y legislativas, aprobación de políticas de gestión de la estabilidad...), se entenderá que ambos poderes constituyen el gobierno del sistema socioeconómico. Algunos autores prefieren hablar de *esfera gubernamental*, reservando el término gobierno para un ámbito más restringido (Alcántara, 1994, p. 42).

El otro concepto clave aquí es el de *poder*, del que existen múltiples acepciones, aunque entre ellas destaca la referida a la capacidad de obtener obediencia de otros (Bouza-Brey, 1996, pp. 39-59). Sin embargo, para los propósitos explicativos del análisis sistémico, consideramos que tiene el poder aquel agente que tiene la capacidad para tomar decisiones que afectan de forma determinante a la autorregulación del sistema socioeconómico. En este sentido, las cuotas de poder de los distintos agentes dependerán de grado de concentración del mismo en manos del gobierno; en momentos de estabilidad, la mayor cuota pertenecerá al gobierno, pero en momentos de inestabilidad el gobierno pierde parte de su poder en favor del resto de los agentes.

Aunque existe otra corriente que estudia el cambio estructural como resultado del *progreso técnico*, se reconoce que la existencia misma de progreso técnico impone todo un conjunto de procesos de decisión a los miembros de la comunidad (Pasinetti, 1985, p. 219). En la mayoría de los casos se acepta que cuando el progreso técnico entra en conflicto con el marco institucional del sistema socioeconómico, éste atraviesa un periodo de inestabilidad, hasta que un cambio estructural hace de nuevo compatible

Universidad de Huelva 2009

el nivel alcanzado por el progreso técnico con un marco institucional diferente (Boyer, 1992 [1987], pp. 70-79; Pérez, 1983).

1.2.4.- Autopoiesis y desarrollo creódico.

Vistos los elementos que participan en la evolución parcialmente indeterminada del sistema socioeconómico, introduciremos ahora dos nuevos términos que nos permitan entender el sistema socioeconómico como un *sistema evolutivo complejo*, es decir, un sistema que cambia en el tiempo debido a la necesidad, el azar y la creatividad; dichos conceptos son los de autopoiesis y creodo; empezaremos por este último.

El término *creodo*, del griego *chre* (destino) y *hodos* (camino), procedente de la biología y desarrollado por Waddington (1962) en los años sesenta, se refiere a la trayectoria relativamente estable del desarrollo de las especies, causado parcialmente por la evolución de las secuencias de control jerárquico del genotipo; dicha evolución no se estabiliza en un punto determinado (no es homeostática), sino en una única vía estable de desarrollo a lo largo del tiempo (es homeorética). El desarrollo creódico del sistema supone que las influencias del entorno tendentes a sacarlo de su trayectoria serán neutralizadas por su autorregulación, de forma que dicho sistema volverá a su trayectoria habitual (Hodgson, 1995 [1993], p. 293).

Un concepto similar al del genotipo del creodo, aplicado al sistema jurídico-político, es el de *regla de reconocimiento* de Hart, que se refiere a aquella regla que posee alguna característica considerada como una indicación afirmativa indiscutible de que se trata de una regla del grupo que ha de ser sustentada por la presión social que éste ejerce (Garzón Valdés, 1987, p. 16).

Universidad de Huelva 2009

Aplicaciones de la idea de un desarrollo creódico al sistema socioeconómico las encontramos en los años ochenta en los trabajos de economistas evolucionistas como Clark y Juma (1987) que identifican el concepto de creodo con el paradigma tecnológico. Una vez que se ha optado por un paradigma tecnológico concreto, la trayectoria de desarrollo queda establecida y las decisiones posteriores serán sobre aspectos menores. La existencia de pautas enramadas de desarrollo tecnológico dirigido, donde cada rama está confinada en un creodo, supone que la evolución del sistema socioeconómico no tiene por qué ser la más eficiente, por lo que la realidad podría haber sido distinta (Hodgson, 1995 [1993], pp. 293-294). El hecho de que el sistema socioeconómico se autorregule para permanecer en el canal creódico, puede explicarse por la gran inversión que supondría un cambio de paradigma tecnológico, que produjera un salto a otra rama de desarrollo creódico. Dicho *salto creódico* sería más probable cuando el sistema se aproxima a una catástrofe (situación de inestabilidad extrema donde existen puntos de bifurcación), o bien cuando está muy próximo a la fase de desarrollo inicial de la pauta creódica.

De la misma forma pueden interpretarse los *modelos político-institucionales* como creodos. Una vez que se ha optado por un modelo político-institucional, normalmente acompañado de una reforma constitucional o múltiples reformas legislativas de amplio espectro (*genotipo político-ideológico*), las restantes decisiones son de índole menor y tan sólo se dedican a desarrollar legislativa e institucionalmente el genotipo político-ideológico; dicho creodo no tiene por qué ser el más eficiente en la consecución de la *finalidad del sistema socioeconómico* (la satisfacción de las necesidades de los individuos que componen el sistema), aunque así fuera concebido por el agente, o los agentes, que toman la decisión de desarrollar un determinado creodo. Una vez que se ha optado por un modelo político-institucional, el sistema neutraliza por medio de la autorregulación las diferentes perturbaciones que tratan de

Universidad de Huelva 2009

sacarlo de su trayectoria creódica, sería el caso de las propuestas políticas alternativas de los grupos minoritarios que no logran prosperar. Se producirá un cambio de modelo cuando el sistema se aproxime a una situación de inestabilidad extrema o *catástrofe*, donde las bifurcaciones existentes fuerzan las decisiones (crisis económica profunda, crisis de legitimidad, revolución, guerra...); en cualquier otra situación el coste social y político del salto creódico (ingobernabilidad, precariedad del proceso de transición, cambio de poder entre grupos...) hace improbable el cambio del modelo político-institucional. Es más probable la existencia de saltos de un creodo político-institucional a otro cuando el sistema se encuentra en la fase inicial de un desarrollo creódico, ya que al no haberse consolidado el proceso de reforma, el coste social y político sería menor y un descontento social con el nuevo creodo podría propiciar un nuevo salto; es el caso de las contrarrevoluciones o de los golpes de estado en momentos de transición, por ello en muchos casos se opta por procesos de reforma muy rápidos para que la consolidación de la trayectoria creódica aporte estabilidad al sistema socioeconómico. El cambio estructural se explica en algunos casos por la consolidación de un nuevo creodo político-institucional en el sistema socioeconómico.

El concepto de *dependencia de la senda (path dependence)* viene a reforzar al concepto de creodo. Dicho concepto sugiere que en un contexto histórico los hechos ocurridos durante un periodo crucial y formativo de cambio pueden tener una gran influencia sobre los resultados socioeconómicos posteriores (Hodgson, 1991, p. 162).

Un concepto similar al de salto creódico es el de *mutación*, que procedente también de la biología, ha pasado al estudio de otros campos. Un ejemplo es el caso de los trabajos de Hübner de finales de los setenta sobre la mutación de los sistemas científicos, entendida como una modificación en los fundamentos mismos del sistema; este autor utiliza el concepto de *explicación* para referirse a la conformación y el desarrollo del sistema sin que por ello se modifiquen en algo sus fundamentos, lo cual

Universidad de Huelva 2009

se ajusta a nuestro concepto de *desarrollo creódico* (Garzón Valdés, 1987, pp. 30-31).

La idea de que el salto creódico es más probable en la fase inicial del desarrollo creódico, se apoya la *ley del potencial evolucionario* de Service (1960, p. 97), según la cual los más especializados y adaptados a una forma evolucionaria dada, son los que menor potencial tienen para pasar a la siguiente fase.

Conviene aclarar la distinción entre *genotipo político-ideológico* y *creodo político-institucional*; mientras el primero es el conjunto de principios fundamentales sobre cómo ha de funcionar el sistema socioeconómico y cuál ha de ser el papel de los mecanismos de autorregulación deliberada, el segundo es la trayectoria de la evolución de dicho sistema como consecuencia del desarrollo y la aplicación de dichos principios, que a su vez genera o transforma instituciones sociales.

El segundo término que vamos a introducir es el de *autopoiesis*, también procedente de la biología y desarrollado por Varela, Maturana y Uribe (1974) y que puede definirse como la capacidad que tiene un sistema para, a pesar de no estar en equilibrio, mantener una estabilidad estructural absorbiendo energía del entorno o autorregulándose continuamente. Al igual que los seres vivos, los sistemas autopoiéticos son capaces de mantener su autonomía y una continuidad de sus pautas (Hodgson, 1995 [1993], pp. 365-366; Zolo, 1992, p. 14).

La traslación del concepto de autopoiesis, propio de la biología, a las ciencias sociales, no puede hacerse de manera automática; distintos autores han presentado una serie de objeciones para que un sistema social pueda considerarse como autopoiético (Beyme, 1994 [1991], pp. 216-217):

a) Sólo pueden denominarse autopoiéticos a los sistemas vivos; en este sentido cualquier sistema socioeconómico está compuesto por individuos y, por tanto, por elementos vivos.

b) Los sistemas autopoiéticos-biológicos producen sus propios componentes, se

Universidad de Huelva 2009

autorreproducen; esto sólo es válido para algunos sistemas sociales, entre ellos el sistema socioeconómico nacional, capaz de producir sus propios agentes.

c) Los sistemas autopoiéticos-biológicos pueden no tener cerebro; no todos los sistemas sociales poseen un órgano encargado de la toma de decisiones, el sistema socioeconómico nacional si lo posee, dicho órgano es lo que hemos denominado gobierno; no obstante, cabría considerar la existencia de sistemas socioeconómicos nacionales donde el poder estuviese tan repartido que no pueda identificarse que agente o agentes es realmente el gobierno o si éste existe.

d) En los sistemas autopoiéticos-biológicos los componentes pertenecen a un sistema y sólo a uno; tal y como hemos entendido el sistema socioeconómico nacional, los componentes del mismo no pueden pertenecer a otro sistema socioeconómico nacional, aunque si cabrían enfoque a niveles distintos del nacional (mundial, regional, local...) donde podrían encontrarse sistemas sociales autopoiéticos, pero también esto sería discutible en función de la autonomía de su regulación; en este sentido, éste es un punto débil de la utilización del concepto de autopoiesis en relación con el sistema socioeconómico nacional.

e) No todos los elementos de un sistema autopoiético-biológico tienen acceso al entorno de dicho sistema; en el caso del sistema socioeconómico nacional, esto sólo es cierto para el entorno socioeconómico sistémico, pero no para el entorno físico; por tanto, es éste otro punto débil de la utilización del concepto y en principio cabría cuestionar su utilidad en los estudios sobre las relaciones del sistema socioeconómico nacional con su entorno físico (medio ambiente).

A pesar de estas consideraciones, creemos que el concepto de autopoiesis

Universidad de Huelva 2009

es útil para explicar el funcionamiento de los sistemas sociales y, en concreto, del sistema socioeconómico nacional; es más, si introducimos otro concepto, el de *alopoiesis*, la dimensión nacional de la autopoiesis quedará aún más clara.

Un sistema alopoiético es aquel cuyos mecanismos de regulación no forman parte del mismo; suele considerarse como alopoiéticos a todos los sistemas que pueden identificarse en el interior de un sistema autopoiético, por ejemplo, el sistema socioeconómico de una ciudad que forma parte de un sistema socioeconómico nacional (Beyme, 1994 [1991], pp. 220-221). Si consideramos al sistema socioeconómico mundial como autopoiético, podríamos tratar al sistema socioeconómico nacional como alopoiético, de forma que, siguiendo un ejemplo de Maturana (recogido por Beyme, 1994 [1991], pp. 222-223), ningún país podría ser enteramente socialista porque el sistema mundial dominante es capitalista; no obstante, la existencia durante tres cuartos de siglo de países socialistas dentro de un sistema socioeconómico mundial capitalista, o la resistencia de Cuba a abandonar el socialismo, hacen pensar que estos sistemas socioeconómicos nacionales, son (Cuba) o han sido durante mucho tiempo (URSS) sistemas autopoiéticos. Sin embargo, nosotros consideramos que el sistema socioeconómico mundial, no puede ser entendido como un sistema autopoiético, pues la falta de un órgano de autorregulación deliberada, el cerebro, el gobierno mundial (en teoría no imprescindible), hace que tenga una capacidad de autorregulación inferior a la que tienen los sistemas socioeconómicos nacionales; el sistema de Naciones Unidas, al igual que el G-7, dista mucho de ser ese gobierno, por lo que el grado de autorregulación del sistema socioeconómico mundial es muy limitado, depositando la verdadera capacidad de autorregulación en el plano nacional. No obstante, el proceso de globalización y el aumento de la descentralización del poder al interior de los sistemas nacionales limita cada vez más la capacidad de autorregulación de los sistemas socioeconómicos nacionales; la conformación de órganos de decisión a

Universidad de Huelva 2009

diferentes niveles puede hacer que, en el futuro o en determinados casos ya en la actualidad, la dimensión nacional no sea la más adecuada para la identificación de un sistema socioeconómico autopoiético, sin embargo, consideramos que, de momento, es útil para nuestro objeto de estudio.

En el sentido en que Sampedro y Martínez (1975 [1969], pp. 270-271) entienden el concepto de sistema económico, como una estructura con plena capacidad de autodecisión, sólo serían sistemas en sentido estricto los sistemas autopoiéticos, los sistemas alopoiéticos serían desde este punto de vista tan sólo estructuras.

Por otro lado, la estabilidad estructural que garantiza la autopoiesis es compatible con la inestabilidad del sistema socioeconómico a nivel micro; con ello se rescatan, en primer lugar, la vieja idea de Peirce, de finales del siglo XIX, de que *el azar engendra orden* y de que puede surgir un macroorden a partir de un microcaos y, en segundo lugar, el *principio de determinismo estratificado* de Weiss (1969), que sostiene que existe una determinación de lo grande a pesar de la indeterminación de lo pequeño. Así un sistema autopoiético mostrará un cierto grado de orden a nivel macro a pesar de la variedad y el caos a nivel micro.

El paso del microcaos al macroorden del sistema viene explicado en los años setenta y ochenta por los trabajos de Prigogine y la Escuela de Bruselas (Prigogine y Stengers, 1984), que demuestran cómo el orden puede surgir del caos a partir de los procesos de autorregulación; de hecho es precisamente la variedad y el desorden a nivel micro lo que permite amortiguar los efectos de realimentación acumulativa que podrían desestabilizar fácilmente un sistema en equilibrio (Hodgson, 1995 [1993], pp. 366-367). Existen múltiples aplicaciones de esta idea en economía, entre ellas destacan, por ejemplo, los estudios sobre el desarrollo y la expansión de ramas industriales a pesar de las continuas quiebras y nacimientos de empresas en un sector (Neghisi, 1990, pp. 55-57).

Universidad de Huelva 2009

Así pues, en los periodos de estabilidad del sistema socioeconómico es donde se produce el desarrollo creódico del genotipo político-ideológico; no son periodos de equilibrio, sino periodos autopoiéticos, donde la autorregulación del sistema hace compatible el microcaos con el macroorden. Dichos periodos se caracterizan por un cierto grado de *estabilidad estructural*, ya que durante los mismos la estructura socioeconómica se transforma muy lentamente o bien sufre cambios estructurales menores, en función de la citada autorregulación, para adaptarse al entorno y seguir siendo útil a la finalidad que persigue el sistema. La *transformación lenta* es una transformación de los elementos que conforman la estructura y obedece a múltiples factores (crecimiento de la población, desarrollo productivo de los distintos sectores, aplicaciones de políticas de gestión de la estabilidad, cambios en la demanda...). Un *cambio estructural menor* es una transformación tanto de los elementos como de las interrelaciones estructurales consecuencia de un cambio de un modelo de desarrollo agotado por otro nuevo, que también es compatible con el creodo político-institucional.

1.2.5.- Estabilidad y crisis.

Como hemos visto, la estabilidad viene garantizada por la autorregulación del sistema socioeconómico. Dicha regulación puede ser de dos tipos, automática o deliberada.

Hablamos de *autorregulación automática* cuando las actuaciones de los agentes son no deliberadas, es decir, cuando están basadas en los hábitos y las pautas de pensamiento propios de la cultura, que serán consecuencia del creodo político-institucional concreto en que se encuentre el sistema socioeconómico. Son las instituciones propias de dicho creodo las que garantizan la autorregulación automática

Universidad de Huelva 2009

del mismo y, por tanto, la estabilidad.

El término *instituciones* es entendido aquí, según la definición de Veblen, como los principios de acción, acerca de la estabilidad y la finalidad, sobre los que los agentes prácticamente no tienen dudas (Bortis, 1990, p. 79). Las instituciones, así definidas, serían hábitos sociales que determinan acciones reguladoras, no deliberadas sino automáticas; aunque también suelen considerarse como instituciones al conjunto de agentes actuando bajo algún principio de acción, por ejemplo, el mercado.

Con la idea de automatismo no nos referimos a que los agentes actúan sin voluntad, sino al hecho de que sus actuaciones no tienen como objetivo la autorregulación del sistema, aunque por lo general si tendrán un objetivo en la mayoría de los casos de carácter micro. La agregación de estas actuaciones deliberadas a nivel micro conducen a una autorregulación automática del sistema (Hodgson, 1991, p. 159).

Cuando estas instituciones no son capaces de neutralizar los efectos de una perturbación y, como veremos, el sistema entra en crisis, algunos agentes empiezan a cuestionarlas y a tomar decisiones que pueden convertirlos en creadores de futuro. En los casos en que estos agentes disconformes se organicen, se constituyen determinados grupos de presión, cuyas actuaciones vienen a fomentar una mayor inestabilidad en el sistema socioeconómico.

Frente a este tipo de *autorregulación* y como complemento, tendríamos la *deliberada*, basada en las decisiones de los agentes. Cuanto más poder tenga el agente tomador de decisiones, es decir, cuanto mayor sea su capacidad para imponer su voluntad a los restantes agentes, mayor será su participación en el proceso de autorregulación. Por regla general, el máximo órgano de decisión del sistema socioeconómico, el agente que ostenta un mayor poder, es el gobierno; por ello, será éste el agente responsable de la autorregulación del sistema, salvo en situaciones de ingobernabilidad, esto es, cuando el gobierno no toma decisiones eficaces y a la vez

Universidad de Huelva 2009

consistentes con el creodo. Esto no impide que existan agentes con cierta cuota de poder que tomen decisiones con la intención de autorregular el sistema, contribuyendo así a mantener la estabilidad (sindicatos, asociaciones patronales, ejército, grandes corporaciones...), aunque dichos agentes suelen jugar un papel más importante en las etapas no autopoiéticas que en las autopoiéticas.

Cuando el sistema se encuentra en crisis la decisión autorreguladora del gobierno suele ser la aplicación de un modelo de gestión de la estabilidad, ya que los agentes que ostentan el poder se resisten a cualquier cambio, salvo que éste les lleve hacia situaciones en las que acumulen un mayor poder. Las decisiones del gobierno estarán inspiradas, por lo general, en el deseo de que el poder sea conservado por aquellos que lo ejercen desde posiciones predominantes (Sampedro y Martínez, 1975 [1969], p. 247).

Sin embargo, ante una situación de catástrofe, inestabilidad o crisis extrema, es decir, cuando el sistema socioeconómico está en una situación no autopoiética, un modelo de gestión de la estabilidad es insuficiente para autorregular el sistema socioeconómico. Es en esos momentos cuando la inestabilidad puede llegar a provocar una ruptura de la regularidad institucional (Lawson, 1985, p. 920); dicha ruptura puede venir provocada por una fuerte alteración de naturaleza militar, política, social o económica que conducen a la pérdida de la autopoiesis del sistema socioeconómico, pudiendo ser interpretada como un cambio de etapa equivalente a una bifurcación (Hodgson, 1991, p. 161).

Es bajo la fase no autopoiética, en situaciones de bifurcación, cuando el sistema se vuelve altamente sensible a pequeñas alteraciones, que pueden llegar a afectar la evolución del mismo. En esta situación los agentes disconformes con el funcionamiento del creodo político-institucional tratan de hacerse con el poder para implantar su propio genotipo político-ideológico y llevar al sistema a una nueva fase

Universidad de Huelva 2009

autopoiética bajo un nuevo creodo; del resultado de esa lucha competitiva por el poder entre agentes diferentes surgirá un nuevo gobierno, que estará en condiciones para propiciar el desarrollo creódico de un genotipo político-ideológico diferente, sin un gran coste, iniciando una transición hacia una nueva estructura por medio de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo.

Pero cualquier salto de un creodo a otro sólo resulta imaginable en dos circunstancias: cuando los factores o elementos que confieren el poder dejan de ser manejados por quienes lo ostentan y pasan a ser utilizados por quienes desean una situación diferente, y/o cuando tales factores dejan de ser decisivos para el poder y éste aparece como resultado de otros factores en manos de grupos diferentes (Sampedro y Martínez, 1975 [1969], p. 247). En el caso del poder político del gobierno, éste suele venir respaldado por el apoyo popular, por el apoyo del ejército, por el apoyo de la élite económica, por el apoyo de una potencia extranjera, por el apoyo de instituciones religiosas, etc.; mientras los apoyos concretos de cada caso se mantengan, el gobierno podrá desarrollar su genotipo político-ideológico, que evidentemente habrá de ser compartido, o al menos aceptado, por dicho elemento de apoyo.

Las situaciones de crisis suelen restar apoyo al gobierno y pueden llegar a provocar alternancias democráticas, golpes militares o procesos revolucionarios, permitiendo que el nuevo gobierno siga un creodo acorde con la voluntad del apoyo que, tras dicha crisis, se haya convertido en relevante.

Podemos tener crisis sin cambio de creodo político-institucional, que se resuelven con modelos de gestión de la estabilidad, y podemos tener cambios en el poder en situaciones de estabilidad, que difícilmente generarán cambio de creodo político-institucional por la propia resistencia del sistema socioeconómico; en ambos casos, dicho sistema se encontraría en una situación autopoiética. Pero cuando, ante una situación no autopoiética, se produce un cambio de creodo, el desarrollo del

Universidad de Huelva 2009

genotipo conduce a un cambio en la estructura socioeconómica.

En esta exposición nos falta aclarar el concepto de *crisis*. Aquí una de las explicaciones y tipologías más elaboradas sobre las crisis es la de los regulacionistas franceses, entre los que destacan Aglietta y Boyer. Este último (Boyer, 1992 [1987], pp. 67-79) identifica cuatro tipos de crisis, las crisis provocadas por una perturbación, las crisis cíclicas, las crisis del modo de regulación y las crisis del modo de desarrollo, clasificando las dos últimas como grandes crisis o crisis estructurales; incluye además este autor un último tipo de crisis, la del modo de producción o crisis final del capitalismo. La distinción entre los distintos tipos de crisis estructurales está en función de las definiciones de los conceptos de modo de regulación y de modo de desarrollo, propios del pensamiento marxista, neomarxista y regulacionista, en los que no consideramos necesario entrar por tratarse de distinciones terminológicas, que sólo tiene sentido si se comparten dichos conceptos. Así pues y basándonos parcialmente en Boyer (1992, [1987], pp. 67-69), distinguimos cuatro tipos de crisis, las provocadas por una perturbación, las cíclicas, las estructurales provocadas por el agotamiento del modelo de desarrollo y las crisis estructurales provocadas por la incompatibilidad de la situación existente con el creodo político-institucional.

Un sistema socioeconómico está sometido a un sin fin de perturbaciones que generan inestabilidad en el mismo; si dicha inestabilidad puede ser autorregulada automáticamente no será una crisis, pero si lo será si estos mecanismos no son capaces de neutralizar la perturbación. Estas *perturbaciones* pueden ser de dos tipos, *deliberadas* o *aleatorias*; las primeras serían el resultado de determinadas acciones de los agentes que involuntaria o intencionadamente desestabilizan el sistema como, por ejemplo, una guerra o una conspiración política para provocar un cambio de gobierno; las segundas son fruto del azar y a su vez pueden ser endógenas, como un accidente, o exógenas, como cualquier alteración en los parámetros que determinan los flujos con

Universidad de Huelva 2009

el entorno socioeconómico (precios, productos alternativos, embargos...) o físico (catástrofes naturales, climáticas...); en el caso de las perturbaciones procedentes del entorno socioeconómico, aunque puedan ser de naturaleza deliberada, el origen de la decisión es exterior al sistema y, por tanto, no son controlables ni explicables desde el sistema socioeconómico en cuestión, salvo que los mismos sean fruto de una reacción de entorno ante un flujo del sistema.

En la mayoría de los casos estas perturbaciones son neutralizadas por los mecanismos de autorregulación automática y el sistema recupera su estabilidad en un breve plazo; sin embargo, en otras ocasiones estas perturbaciones no son controladas y la inestabilidad se prolonga en el tiempo dando lugar a una crisis, que requerirá, en su solución, la actuación de los mecanismos de autorregulación deliberada. Sin embargo, el hecho de que una misma perturbación no produzca los mismos efectos (crisis) en un sistema socioeconómico que en otro, ni en diferentes momentos del tiempo en el mismo sistema, nos induce a pensar que, incluso en este tipo de crisis, parte de la explicación se debe a la naturaleza del sistema socioeconómico afectado y al funcionamiento de sus mecanismos de autorregulación.

El segundo tipo de crisis son las *crisis cíclicas* que se producen de periodo en periodo como resultado de las tensiones y desequilibrios que genera la propia autorregulación del sistema (insuficiencia de demanda por la distribución de la renta, crecimiento sectorial desproporcionado, inestabilidad financiera...). Se trata de crisis de naturaleza endógena que los mecanismos de autorregulación automática terminan por neutralizar al cabo de un cierto tiempo; sin embargo, en algunas ocasiones los mecanismos de autorregulación deliberada actúan para atenuar la inestabilidad cíclica del sistema, tratando de convertir la crisis en una simple recesión.

Además de estos dos tipos de crisis, existen las llamadas *crisis estructurales*, que afectan a la estructura socioeconómica y que sólo se resuelven con un cambio

Universidad de Huelva 2009

estructural. Estas crisis estructurales pueden ser de dos tipos, las *provocadas por el agotamiento del modelo de desarrollo* y las *provocadas por la incompatibilidad de la situación existente con el creodo político-institucional.*

El primer tipo de crisis estructural surge cuando tras la aplicación continuada de un modelo de desarrollo éste ha logrado todos sus objetivos o bien, con logros parciales, se desvela ineficiente ante una nueva situación; en este caso, el gobierno tratará de aplicar un nuevo modelo de desarrollo compatible con el creodo político-institucional. Se trata de una decisión menor en el desarrollo del creodo, que viene condicionada por el genotipo político-ideológico existente. En algunas ocasiones, este tipo de crisis ni siquiera llega a producirse debido a que el propio gobierno, en este caso eficiente y con bastante poder, ante los primeros síntomas de inestabilidad, identifica adecuadamente el problema (el agotamiento del modelo de desarrollo) y anticipa su decisión. La aplicación del nuevo modelo de desarrollo, si es adecuado a la situación además de compatible con el creodo, devolverá la estabilidad al sistema.

Las crisis provocadas por una perturbación, las crisis cíclicas y las crisis estructurales por agotamiento del modelo, pueden ser consideradas como *crisis de primer orden*, es decir, crisis que se dan dentro de una fase autopoiética del sistema y, por tanto, pueden ser controladas por la autorregulación deliberada del mismo sin modificar el creodo político-institucional.

Las crisis de primer orden estarían vinculadas a las contradicciones internas del sistema socioeconómico y, por tanto, tienen un componente dialéctico; estas crisis pueden tener tres orígenes distintos, el ciclo económico (estaríamos ante una crisis de naturaleza endógena), las perturbaciones no controladas por la autorregulación automática que acentúan las contradicciones del sistema (estaríamos entonces ante una crisis cuyo origen dependerá de la perturbación en cuestión, pero que tiene además un componente endógeno) y el agotamiento del modelo (estaríamos ante una

Universidad de Huelva 2009

crisis de naturaleza esencialmente endógena, pero en cuya explicación pueden participar elementos exógenos -una nueva situación internacional incompatible con el modelo de desarrollo-).

En la mayoría de los casos, las crisis de primer orden son superadas gracias a la autorregulación deliberada de los agentes con poder, habitualmente el gobierno. Las acciones del gobierno para superar la crisis pueden ser entendidas como *modelos de gestión de la estabilidad*, entre los que destacan las políticas anticíclicas, las políticas de estabilización y las políticas de desarrollo; dichos modelos son una de las múltiples manifestaciones del desarrollo del creodo político-institucional.

Sin embargo, en algunas ocasiones, los modelos de gestión de la estabilidad no consiguen su propósito, por diferentes razones, no son adecuados (una mala decisión), son adoptados muy tarde (una decisión tardía), la contradicción interna alcanza a los fundamentos del genotipo político-ideológico, etc.; en este caso, la crisis de primer orden se convierte en una *crisis de segundo orden*, propia de las fases no autopoiéticas y que para su superación requieren de un cambio del citado creodo.

Cuando un sistema socioeconómico sufre una crisis de segundo orden la inestabilidad es extrema y el resultado es imprevisible, ya que cualquier pequeña perturbación puede determinar un salto creódico. Una crisis de segundo orden estará vinculada a la incompatibilidad del creodo político-institucional con las posibles soluciones de la misma y se trata, por tanto, de una crisis estructural. Las crisis de segundo orden coinciden con las fases no autopoiéticas de un sistema.

En una fase no autopoiética el gobierno, habitualmente, ensayará distintos modelos de gestión de la estabilidad sin resultado, por lo que dicho agente comenzará a perder los apoyos en los que se basa su poder. Esta situación provocará casi inevitablemente un cambio de gobierno, que podrá ser de diversa naturaleza (cambios de gabinete, alternancia en el gobierno, golpe de estado, revolución, guerra civil...). Una

Universidad de Huelva 2009

vez que el poder es ostentado por un agente diferente, éste estará en condiciones para provocar un salto creódico iniciando una serie de reformas constitucionales y/o legislativas que sienten las bases del desarrollo de un creodo político-institucional diferente, cuya naturaleza no puede ser determinada a priori, pero que estará condicionada por el pasado y por el entorno, de forma que no todos los desarrollos creódicos son equiprobables.

En dicha fase, se pueden producir cambios de poder sucesivos hasta que un gobierno con suficiente apoyo consigue desarrollar un nuevo creodo; en ese caso, el sistema ingresa en una nueva fase autopoiética, ya que el desarrollo del nuevo creodo político-institucional es al mismo tiempo la solución de la crisis. La acción deliberada del nuevo gobierno (autorregulación) con el fin de cambiar de creodo puede ser entendida como un *modelo de salto creódico*, que entre sus manifestaciones tendrá una variación brusca de la estructura socioeconómica, es decir, un cambio estructural.

Sin embargo, no siempre la fase no autopoiética será seguida de una fase autopoiética (Hodgson, 1991, p. 161); dependiendo del grado de inestabilidad y de los apoyos que reciban los agentes que se disputan el poder, bien pudiera ser que el sistema socioeconómico se descompusiera en varios sistemas, que fuese absorbido por otro sistema, o que desapareciera en un proceso de fragmentación anárquica, fenómeno éste que podríamos denominar *libanización* del sistema socioeconómico.

La duración de la fase no autopoiética no puede determinarse a priori, al igual que el creodo político-institucional que se desarrollará. Del mismo modo, tampoco puede saberse a priori si una inestabilidad del sistema es tan sólo el efecto de una perturbación autorregulable automáticamente, una crisis de primer orden o una crisis de segundo orden; aunque pueda haber indicios de una crisis más o menos seria del sistema socioeconómico, la aversión al cambio de todo órgano de poder consolidado hace que, habitualmente, las inestabilidades del sistema sean infravaloradas; por ello,

Universidad de Huelva 2009

el reconocimiento de la inestabilidad como un tipo determinado de crisis suele darse a posteriori. Así pues, la identificación de las crisis, así como la determinación de que el sistema atravesó una fase no autopoiética son a posteriori (Boyer, 1992 [1987], p. 75).

Con este enfoque vemos como la evolución del sistema socioeconómico sólo está parcialmente determinada, por lo que el azar y la voluntad juegan un papel transcendental. Mientras el sistema se encuentre en una fase autopoiética la estabilidad permitirá predicciones con un cierto grado de fiabilidad; sin embargo, esto no será posible durante una fase no autopoiética. Los saltos creódicos sólo pueden darse en estas últimas fases; sin embargo, es posible, aunque difícil, llevar al sistema socioeconómico desde una fase autopoiética a una de inestabilidad extrema, con la esperanza de generar un salto creódico; la teoría de la conspiración es una muestra de ello.

Un grupo de agentes con un poder menor que el del gobierno pueden coordinarse para adoptar decisiones que, en forma de perturbación, superen los mecanismos de autorregulación automática y alimenten las contradicciones internas del sistema con la esperanza de que no puedan ser neutralizadas tampoco por los modelos de gestión de la estabilidad y desemboquen en una crisis de segundo orden. La pérdida de apoyos del gobierno durante la fase no autopoiética puede permitir un cambio de poder en favor de los agentes conspiradores que podrán así generar un salto creódico; sin embargo, el riesgo de desestabilizar el sistema es alto ya que en la fase no autopoiética otros agentes diferentes pueden ocupar el poder.

Un ejemplo de esta teoría de la conspiración es la explicación que Hinkelammert (1996) da a la aceptación del neoliberalismo como modelo político-ideológico en los países latinoamericanos de tradición intervencionista. Los agentes neoliberales internos, minoritarios y con escaso poder en estos países, en coordinación con agentes neoliberales externos (Trilateral, FMI, Banco Mundial, gobierno

Universidad de Huelva 2009

norteamericano, empresas multinacionales...) generaron muchas perturbaciones en los sistemas socioeconómicos latinoamericanos (modificación de precios de importaciones y exportaciones, endeudamiento, elevación de la cotización del dolar y de los tipos de interés internacionales, golpes de estado, guerrillas...). El caos se apoderó de dichos sistemas y los gobiernos perdieron el apoyo que tenían; en este contexto los agentes neoliberales internos, con el apoyo de los externos ofrecieron la receta del orden, consistente en adoptar su modelo político-ideológico. Así, del caos intervencionista surge un nuevo orden neoliberal y, al igual que sucede en la obra de Orwell, *1984*, la víctima termina por abrazar a su victimario.

1.2.6.- El cambio estructural.

Siguiendo el enfoque evolucionista que venimos planteando, el *cambio estructural* de un sistema socioeconómico se correspondería con una variación brusca de la estructura socioeconómica, resultado de la aplicación de dos modelos posibles; bien un nuevo modelo de desarrollo, dentro de una fase autopoiética, o bien un modelo de salto creódico tras una fase no autopoiética del sistema. Sin embargo, no todos los autores que estudian el cambio estructural lo entienden de la misma forma; trataremos de presentar y de discutir distintos enfoques al objeto de justificar nuestra concepción.

Los econometras dedicados al estudio de las series temporales denominan cambio estructural a la modificación que se produce en los parámetros de los modelos de regresión que utilizan para explicar la evolución temporal de una variable (Broemeling y Tsurumi, 1987, pp. 6-24). Desde nuestra perspectiva, no siempre que se produce un cambio estructural en la evolución de una variable del sistema estamos ante un cambio estructural en el sistema, e incluso en presencia de éste y dependiendo de

Universidad de Huelva 2009

su naturaleza, puede haber variables en las que no se aprecie cambio estructural.

Los economistas dedicados al análisis insumo-producto también utilizan el concepto de cambio estructural, pero en este caso referido a la estructura de la producción reflejada en la matriz de relaciones intersectoriales. Por medio de distintos test estos autores miden las diferencias entre la matriz de coeficientes técnicos en dos momentos diferentes, explicando dichas diferencias en función de cambios en las convenciones estadísticas, en los gustos, en la tecnología, en los precios relativos, en la composición de los productos o en el grado de utilización de la capacidad productiva (Pulido y Fontela, 1993, pp. 150-165). Aquí el cambio estructural es un cambio en la estructura productiva, que no tiene por qué coincidir con un cambio estructural del sistema socioeconómico, ya que estos tests no distinguen entre una variación brusca o lenta de la estructura socioeconómica, porque, en su mayoría, se trata de tests de estática comparativa; una variación lenta en la estructura socioeconómica que se refleje en la estructura productiva al cabo de un periodo largo de tiempo será un cambio estructural según este tipo de análisis al comparar dos momentos muy distantes; del mismo modo será cambio estructural el reflejo en la estructura productiva de una variación brusca de la estructura socioeconómica en dos momentos cercanos. Siempre que haya un cambio estructural en la estructura socioeconómica cabe esperar lo mismo en la estructura productiva, pero no necesariamente esta relación se da en sentido inverso.

Para otros autores que entienden la estructura como un sistema de ecuaciones en el que se refleja el equilibrio general del sistema económico, el cambio estructural es la modificación de dicho sistema de ecuaciones. Uno de los más destacados estructuralistas del equilibrio, Pasinetti, se centra en el estudio del cambio estructural de cualquier sistema económico sin tener en cuenta el marco institucional en que éste se desenvuelve, definiendo lo que él llama sistema económico natural (Pasinetti, 1985,

Universidad de Huelva 2009

p. 136). Dicho sistema estaría formado por la estructura evolutiva de los precios, la estructura productiva en evolución, la senda temporal de las tasas de salarios y beneficios y un conjunto de condiciones sobre las nuevas inversiones sectoriales y sobre la demanda efectiva. Bajo el sistema económico natural de Pasinetti el cambio estructural no puede ser más que el resultado de la innovación tecnológica; sin embargo, bajo un sistema socioeconómico real con todas sus dimensiones institucionales esta explicación del cambio estructural es a todas luces insuficiente; el propio Pasinetti (1985, p. 241) no ignora esto y sostiene que el interés del análisis del cambio estructural del sistema económico natural se justifica como un intento por identificar las dinámicas estructurales fundamentales para después tratar de facilitarlas por medio de las necesarias modificaciones institucionales, evitando así que el progreso técnico quede sacrificado por el mantenimiento del marco institucional. Las conclusiones de este autor son aplicables esencialmente a los países industrializados, reconociéndose (Pasinetti, 1985, p. 237) que en los países subdesarrollados el cambio estructural no suele ser el resultado del progreso tecnológico endógeno, sino de un proceso de aprendizaje y de imitación de las pautas de desarrollo de los países industrializados.

En nuestro estudio nos interesan los sistemas socioeconómicos reales y, en concreto, los de los países subdesarrollados, por lo que la consideración de los factores institucionales en el cambio estructural es más relevante que la consideración del elemento tecnológico. El progreso técnico es exógeno al sistema socioeconómico y su incorporación es el resultado de distintas decisiones de diferentes agentes.

Los estructuralistas cíclicos también se han ocupado del cambio estructural al estudiar la onda larga. Para algunos autores, como Akerman (1962 [1955], p. 551) los grandes cambios políticos y técnicos marcan los límites estructurales en la evolución de un sistema económico; el resto de las fuerzas motrices (el aumento de la población,

Universidad de Huelva 2009

el desarrollo del sistema de crédito, la relación entre la agricultura y la industria, la nivelación de las rentas...), que suelen tener gran importancia en la coyuntura, se integran con las fuerzas motrices dominantes, que serán de naturaleza política y/o técnica (formación de los móviles, agrupamientos, cambios político-legislativos y desarrollo de la técnica). Más recientemente autores neo-schumpeterianos, como Pérez (1983), han puesto de manifiesto la combinación de los factores tecnológicos e institucionales como explicación del ciclo de onda larga y, consecuentemente, del cambio estructural. Para Pérez, la evolución del sistema capitalista puede explicarse en función de las diferentes tasas de cambio de dos subsistemas, el tecnoeconómico y el socioinstitucional. En el primero, impulsados por el ánimo de lucro, algunos agentes van introduciendo innovaciones técnicas y organizacionales a un ritmo superior que en el segundo, hasta que en determinado momento se produce una ruptura entre la dinámica del subsistema tecnoeconómico y la del socioinstitucional; cuando esto sucede estamos ante una crisis estructural, que coincide con la fase depresiva del ciclo de onda larga. La fase expansiva no comienza hasta que no se producen los cambios necesarios en el subsistema socioinstitucional; en este sentido el cambio estructural es el resultado de la combinación del cambio en sistema tecnoeconómico y del cambio, complementario, en el subsistema socioinstitucional, como consecuencia de una incompatibilidad entre las distintas dinámicas de estos subsistemas.

Sin discutir la importancia que las innovaciones tecnológicas tienen en la evolución de los sistemas socioeconómicos desarrollados, en el caso de los subdesarrollados, dicha innovación puede ser interpretada como una perturbación externa que termina provocando una crisis estructural. La explicación de Pérez, es un caso concreto de crisis estructural y de cambio estructural, pero que resulta insuficiente para explicar la evolución de un sistema socioeconómico subdesarrollado.

Autores institucionalistas identifican el cambio estructural como *morfogénesis*,

Universidad de Huelva 2009

entendiendo por este concepto el proceso mediante el cual nuevas formas institucionales surgen a partir de un marco institucional previo, siendo éstas determinadas bien endógenamente o bien por acciones deliberadas que toman en cuenta las estructuras existentes y su potencial implícito al cambio (Baranzini y Scazzieri, 1990-b, p. 265). Para estos autores la estructura socioeconómica está formada por una base material y por unas instituciones y el cambio estructural es el cambio tanto de la base material como de las instituciones, ya que difícilmente puede producirse el uno sin el otro. Ahora bien, el cambio estructural puede ser de dos tipos, por un lado una transformación lenta tanto de la base material como de los elementos institucionales, o bien una transformación brusca tanto de la base material como de las relaciones institucionales. En el primer caso, la morfogénesis es consecuencia de cambios en la población, en la demanda o en la productividad; en el segundo caso, la morfogénesis surge como resultado de presiones internas en el sistema que son incompatibles con el marco institucional, en cuyo caso se hace necesaria una actuación deliberada de las instituciones políticas para modificarlo; estas presiones internas en el sistema pueden tener un origen endógeno, como una morfogénesis de los elementos institucionales, o exógeno, como un shock tecnológico o una escasez brusca de recursos naturales (Baranzini y Scazzieri, 1990-b, pp. 264-267).

Este enfoque institucional resulta a nuestro juicio más adecuado para el estudio del cambio estructural del sistema socioeconómico, ya que maneja un concepto de estructura muy similar al que venimos utilizando, porque distingue entre una morfogénesis lenta y una morfogénesis brusca y porque centra el cambio estructural brusco en una incompatibilidad de la situación con el marco institucional que necesita de una decisión política para producirse. Sin embargo, este enfoque no recoge adecuadamente la idea de indeterminación parcial de la evolución económica y, por tanto, del cambio estructural, ni las relaciones de este cambio con las crisis del sistema.

Universidad de Huelva 2009

Se trata, por tanto, de un interesante punto de partida que debe ser completado con otros elementos.

Pero en nuestro estudio nos interesa el cambio estructural de un sistema socioeconómico subdesarrollado, por lo que resulta interesante también detenernos en las concepciones de cambio estructural que existen dentro de la Economía del Desarrollo. En toda la disciplina se asume que desarrollo implica cambio estructural, lo que varía es cómo unos y otros entienden este concepto y las propuestas que presentan para conseguirlo.

Para los teóricos de la modernización, el desarrollo significa el paso desde una sociedad tradicional a una sociedad moderna por medio de un proceso de industrialización, por lo que desarrollo, modernización, industrialización y cambio estructural se convierten en términos equivalentes. Uno de los pioneros del desarrollo, Lewis (1954) entendía el cambio estructural como el proceso por el cual países subdesarrollados con economías basadas en una agricultura tradicional y de subsistencia pasan a tener unas economías más modernas y con mayor peso de los sectores secundario y terciario y de la urbanización, en virtud de la transformación de su estructura económica; para este autor y tomando como base un modelo neoclásico de dos sectores, el cambio estructural en los países subdesarrollados se produce como consecuencia de un exceso de mano de obra en la agricultura que se transfiere hacia la industria en virtud de las diferencias salariales y de los altos beneficios industriales.

Otro economista que también se dedicó al estudio del cambio estructural de los países subdesarrollados fue Chenery (Chenery y Syrquin, 1978 [1975]; Chenery, 1980 [1979]); para este autor el cambio estructural es un proceso secuencial por medio del cual las distintas estructuras económicas (producción, demanda, comercio internacional, utilización de factores...) de un país subdesarrollado se van transformando hasta que el sector industrial desplaza a la agricultura como centro de

Universidad de Huelva 2009

gravedad de la actividad económica. Así pues, el cambio estructural implica un aumento de la capacidad productiva (capital físico y humano), una transformación de la demanda, la oferta y la utilización de los recursos (demanda, producción, comercio, uso de factores) y una serie de proceso socioeconómicos relacionados (urbanización, distribución más equitativa del ingreso y transición demográfica); la naturaleza de dicho cambio dependerá de la estrategia de desarrollo elegida (especialización primaria, desarrollo equilibrado, sustitución de importaciones o especialización industrial).

Los teóricos de la modernización asumen, incluidos Lewis y Chenery, que el desarrollo y, por tanto, el cambio estructural de los países subdesarrollados requieren de una cierta intervención del Estado en la economía para orientar, cuando no planificar, el proceso de industrialización. Esta idea de que el cambio estructural difícilmente será posible sin la intervención del Estado es común a casi todos los economistas del desarrollo, pero tal vez sean los estructuralistas latinoamericanos los que más hincapié han hecho en ello.

Para dichos autores, aglutinados en torno a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y liderados durante muchos años por Prebisch, desarrollo, industrialización y transformación estructural también son sinónimos; sin embargo, para ellos, la transformación estructural, entendida como la sucesión de cambios estructurales, es el resultado de la expansión del progreso técnico por todos los sectores de la economía, proceso que no se da de forma natural por las peculiaridades estructurales existentes en los países subdesarrollados y que requiere de una decidida intervención del Estado para facilitar dicha expansión; esta intervención necesita ir más allá de los aspectos económicos y afectar a las propias instituciones del sistema que son las que frenan la transformación estructural (Prebisch, 1987 [1981]). Los planteamientos de la CEPAL vinieron a sustentar teóricamente la estrategia de desarrollo basada en la industrialización por

Universidad de Huelva 2009

sustitución de importaciones, que defendía la modificación de la estructura de precios del mercado por medio de la protección de la producción nacional frente a la competencia externa y los incentivos a determinadas actividades productivas; dicha alteración provocaría el desarrollo de una serie de sectores productivos que de otra forma nunca lo hubiesen conseguido; este proceso de industrialización generaría al mismo tiempo una serie de cambios inducidos que terminarían por producir un cambio estructural en el sistema socioeconómico de los países subdesarrollados.

Sin embargo, estudios posteriores dentro de la Economía del Desarrollo han puesto de manifiesto que el desarrollo, es industrialización y, por tanto, cambio estructural, pero no sólo eso, ya que gran parte de los países subdesarrollados son hoy países industrializados; el desarrollo requiere de una sucesión de cambios estructurales que conformen una senda de transformación estructural. Autores de la corriente macroestructuralista norteamericana, como Cypher y Dietz (1997, pp. 265-329), identifican dos sendas alternativas de evolución estructural de las economías subdesarrolladas, una basada en la experiencia de los países del sudeste asiático y recogida por el Banco Mundial (1993-b) y otra basada en la experiencia latinoamericana e india y recogida por Ranis (1981).

El seguimiento de la senda de los países del sudeste asiático se considera como la estrategia óptima y se divide en cinco fases, cada una caracterizada por un modelo de desarrollo distinto; en la primera fase, el modelo de desarrollo es el modelo primario exportador; en la segunda, el modelo es la etapa fácil de la industrialización por sustitución de importaciones (bienes de consumo no duradero); en la tercera, el modelo es la etapa fácil de la sustitución de exportaciones (bienes manufacturados de escaso valor agregado); en la cuarta fase, el modelo es la combinación de la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones (bienes de consumo duradero, bienes intermedios y de capital) y de la segunda etapa de sustitución de

Universidad de Huelva 2009

exportaciones (bienes manufacturados de alto valor agregado); y en la quinta fase, el modelo es la continuación de la industrialización por sustitución de importaciones y de la sustitución de exportaciones centrada en producción intensiva en conocimiento.

Sin embargo, el seguimiento de la senda de los países latinoamericanos se considera una estrategia subóptima, por los logros obtenidos, centrándose la crítica en la tercera y cuarta fase. Las dos primeras fases son las mismas que las de los países del sudeste asiático, sin embargo, el modelo aplicado en la tercera fase es el de la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones; el problema reside en el hecho de que este modelo es prematuro, ya que las economías aún no son competitivas por la falta de apertura comercial, que proporciona la fase de sustitución de exportaciones. Tras el agotamiento de dicho modelo, la cuarta fase no es la sustitución de importaciones, sino la promoción de exportaciones, es decir, no se eliminan exportaciones primarias sino que se añaden a la estructura exportadora una serie de bienes industriales especialmente promovidos, pero sin modificar sensiblemente la estructura productiva.

Para Cypher y Dietz (1997, pp. 312-315) el paso desde una etapa a otra, es decir, el cambio estructural es el resultado de una elección acerca de la política de desarrollo que es necesario aplicar; pero dicha elección viene condicionada por una serie de factores, como pueden ser los recursos naturales o financieros disponibles (la explicación de la maldición del recurso de Ranis, 1981), o el marco institucional (la explicación de la burocracia eficiente del Banco Mundial, 1993-b).

Vistos todos estos antecedentes creemos estar en condiciones para perfilar una explicación del cambio estructural de un sistema socioeconómico nacional de un país subdesarrollado bajo un enfoque evolucionista; para ello conviene responder a una serie de preguntas.

La primera de ella es cuándo se produce un cambio estructural. La respuesta

Universidad de Huelva 2009

es que, en la mayoría de los casos, el cambio surge tras una crisis estructural, aunque podrían existir cambios estructurales sin necesidad de que se desarrollen las crisis; en este caso, se requiere de un creodo político-institucional flexible y de un gobierno altamente eficiente (capaz de anticipar la llegada de la crisis y de preveer el nuevo modelo de desarrollo que garantice la autopoiesis del sistema) y muy autónomo (con suficiente poder para que los perjudicados por el nuevo modelo de desarrollo no puedan impedir su implementación). Pero salvo en estos casos excepcionales, tan sólo una crisis estructural que perjudique a los beneficiados por el modelo de desarrollo, que a su vez sustentan al gobierno, justificaría una decisión política de éste tendente a implementar un nuevo modelo de desarrollo. Dependiendo de muy diversas razones que afectan a la naturaleza de la crisis estructural, entre las que sin duda se encuentra la flexibilidad del propio creodo político-institucional; dicha crisis podrá ser resuelta con un simple cambio de modelo de desarrollo compatible con el creodo existente y que generará un cambio estructural menor, o bien requerirá de un salto creódico entre cuyas manifestaciones estará la implementación de un nuevo modelo de desarrollo que generará un cambio estructural mayor.

La segunda pregunta es qué genera un cambio estructural. La respuesta es que, en resumidas cuentas, el cambio estructural en los países subdesarrollados es el resultado de una decisión del gobierno, más o menos condicionada por diversos elementos materiales e institucionales y por la naturaleza de la crisis. La maldición del recurso abundante, el marco institucional, la actuación de los distintos agentes, las relaciones con el entorno socioeconómico del sistema, la flexibilidad del creodo y el grado de autonomía y de eficiencia del gobierno, son, entre otros, importantes condicionantes de la decisión política que genera el cambio estructural, por ello éste estará parcialmente indeterminado y tan sólo puede conocerse su naturaleza y su dimensión a posteriori. No parece que la innovación tecnológica juegue un papel

Universidad de Huelva 2009

relevante en la explicación del cambio estructural de los países subdesarrollados, ya que dicha innovación rara vez es endógena al sistema y siempre puede ser tratada como una perturbación, como otra cualquiera, que desencadena una crisis estructural al ser incompatible con el modelo de desarrollo o con el propio creodo político-institucional.

La tercera pregunta es qué cambia en la estructura. La respuesta es que para que exista cambio estructural tienen que modificarse las leyes estructurales (particulares, siempre, y parciales, en la mayoría de los casos) que explican las interrelaciones entre los elementos del sistema; es decir, un cambio tan sólo en los elementos estructurales no es un cambio estructural, el cambio estructural es un cambio en el funcionamiento interno del sistema. El cambio en los elementos estructurales es una mera transformación estructural compatible con la permanencia de la estructura.

La cuarta pregunta es cuántos tipos de cambio estructural existirían atendiendo al grado de transformación de leyes estructurales. Aquí la respuesta no es fácil, ya que podemos tener lo que hemos denominados cambios estructurales menores, resultado de un cambio de modelo de desarrollo compatible con el creodo, y cambios estructurales mayores, resultado de un cambio de modelo de desarrollo como consecuencia de un salto creódico. Ahora bien, los conceptos de menor y mayor son conceptos relativos y podría darse el caso de que un cambio estructural menor, bajo un creodo flexible, afectase profundamente a las leyes estructurales de un sistema, mientras que un cambio estructural mayor, que rompe con un creodo muy rígido, afectase a leyes estructurales de otro sistema en menor medida. La profundidad del cambio estructural tampoco puede ser determinada a priori.

Así pues, podemos tener crisis sin cambio estructural, crisis con cambio estructural pero sin salto creódico, crisis con cambio estructural y salto creódico, y

Universidad de Huelva 2009

cambio estructural sin crisis; pero en todos los casos el cambio estructural de los países subdesarrollados va unido al cambio del modelo de desarrollo.

1.3.- Un método para el análisis del cambio estructural.

Después de este repaso por la corriente metodológica y de la exposición de una explicación teórica de la evolución del sistema socioeconómico, procede ahora plantear un método concreto para analizar el cambio estructural de dicho sistema. Consideramos que dicho análisis ha tener las siguientes fases:

a) Determinación de la estructura socioeconómica previa al cambio estructural.

b) Constatación del cambio de modelo de desarrollo e identificación de sus causas.

c) En el caso de la identificación de una crisis estructural, análisis de la misma para determinar su naturaleza.

d) En el caso de que la crisis identificada sea de segundo orden, análisis del salto creódico y del modelo de desarrollo resultante, o por el contrario análisis del modelo de desarrollo que sirve para superar la crisis sin necesidad de salto creódico.

d) Determinación de la estructura socioeconómica posterior al cambio estructural, constatando dicho cambio.

Para la determinación de la estructura socioeconómica proponemos un modelo que incluye las relaciones con el entorno, la autorregulación del sistema y las relaciones de interdependencia entre los diferentes elementos estructurales.

El sistema socioeconómico mantiene una serie de relaciones con su entorno, entendido éste como el conjunto algebraico complementario en el universo, es decir,

Universidad de Huelva 2009

entorno sería todo aquello que no forma parte del sistema. Dichas relaciones (flujos, en la terminología sistémica) son de diversa naturaleza (energía, materia, información, dinero y vida), afectan al sistema a través de algunos de sus elementos estructurales y, en virtud de las relaciones de interdependencia y autorregulación, sus efectos se transmiten por todo el sistema.

Pueden identificarse cuatro orígenes distintos de esos flujos. En primer lugar, tendríamos los que se mantienen con el medio ambiente y que están vinculados directamente con los sectores productivos del sistema. En segundo lugar, tendríamos los flujos que se mantienen con otros sistemas socioeconómicos y que están directamente vinculados con el sector exterior del sistema. En tercer lugar, estarían los que se mantienen con las instituciones del sistema socioeconómico mundial y que están directamente vinculados con las instituciones del sistema socioeconómico en cuestión. Y, en cuarto lugar, estarían los flujos que se mantienen con los agentes del sistema socioeconómico mundial (al no existir un gobierno mundial el poder está muy repartido) y que están directamente vinculados con el gobierno del sistema socioeconómico en cuestión.

Los elementos que componen el sistema socioeconómico pueden clasificarse en tres tipos; por un lado, tendríamos los mecanismos de autorregulación deliberada (gobierno, aunque también pueden incluirse aquí a otros agentes que en determinadas ocasiones juegan un papel relevante en la autorregulación del sistema), por otro, los mecanismos de autorregulación automática (instituciones) y, por otro, los elementos estructurales objetos de la autorregulación procedente de los anteriores. Los flujos autorreguladores serán en su mayoría de naturaleza informativa.

Utilizamos el término autorregulación referida al sistema socioeconómico como realidad social capaz de regularse a sí misma. En un sentido estricto, ni el gobierno, ni las instituciones autorregulan el sistema, sino que lo regulan, siendo el sistema el que

Universidad de Huelva 2009

se autorregula a través de ellos; sin embargo, para remarcar la idea de que la regulación es de naturaleza endógena, preferimos mantener el termino autorregulación para definir las relaciones de las instituciones y el gobierno con los elementos estructurales, entre ellos y con ellos mismos.

El gobierno mantendría flujos autorreguladores con los elementos estructurales, con las instituciones, con otros agentes y consigo mismo, ya que sus decisiones repercuten en todo el sistema al objeto de mantener o recuperar la estabilidad estructural.

Las instituciones también mantendrán flujos autorreguladores con los elementos estructurales, con el gobierno, con otros agentes y consigo mismas, ya que las pautas de pensamiento, los hábitos y las acciones deliberadas de los agentes con fines distintos a la autorregulación, repercuten en todo el sistema al objeto de mantener la estabilidad estructural.

Los elementos estructurales mantendrán flujos autorreguladores, como objeto de la autorregulación del sistema, tanto con el gobierno como con las instituciones, pero no con ellos mismos; las relaciones que se mantienen entre estos elementos son relaciones de interdependencia que veremos posteriormente. A través de estos flujos de autorregulación es como la mayoría de las perturbaciones y de las contradicciones internas llegan hasta el gobierno y las instituciones y son neutralizadas o terminan por producir una crisis de intensidad variable según las circunstancias.

De entre todos los elementos estructurales que componen el sistema socioeconómico, consideramos que desde una perspectiva económica deben ser contemplados los siguientes: el sector primario privado, el sector secundario privado, el sector terciario privado no financiero y no exterior, el sector financiero público y privado, el sector exterior, el sector público empresarial no financiero, la administración pública, el mercado de trabajo y las clases sociales. Todos estos elementos

Universidad de Huelva 2009

estructurales mantienen relaciones de interdependencia entre ellos (flujos de diversa naturaleza), relaciones de autorregulación con el gobierno y las instituciones y relaciones con el entorno. Son precisamente las relaciones de interdependencia las más relevantes para determinar si se ha producido o no un cambio estructural y lo proponemos como base para un estudio de estática comparativa; dichas relaciones presentan unas regularidades a lo largo del tiempo que hemos denominado leyes estructurales (particulares y parciales) y en la modificación de dichas leyes es donde reside el cambio estructural.

En principio cada elemento estructural está relacionado con todos y cada uno de los demás elementos; sin embargo, cada sistema socioeconómico determinado tendrá un conjunto de relaciones diferentes, de forma que para un sistema las relaciones entre el sector exterior y el sector primario pueden ser fundamentales (economías primario-exportadoras), mientras que para otro esas mismas relaciones pueden ser irrelevantes (economías autárquicas). Es precisamente la determinación de las características de los elementos estructurales y sus más relevantes y permanentes interrelaciones, que constituirían las leyes que explican el funcionamiento del sistema, lo que constituye la estructura socioeconómica del mismo.

Tras toda esta explicación, nos encontramos con una malla de relaciones que será diferente para cada sistema, caracterizándolo, y que en función de la similitud con otras mallas nos permitirán elaborar tipologías de sistemas socioeconómicos; sin embargo, lo relevante de todo esto es que las leyes rigen el funcionamiento de un sistema socioeconómico concreto, lejos de ser universales, son particulares, ya que ni se mantienen en el tiempo al existir cambios estructurales, ni son extrapolables a otros sistemas socioeconómicos en la medida en que han sido construidas partiendo de la realidad social específica del mismo, que nunca será igual a la de otro sistema con ejes espacio-tiempo diferentes; tan sólo las leyes parciales o relaciones típicas son comunes

Universidad de Huelva 2009

a un grupo determinados de sistemas y nos sirven para construir tipologías.

El segundo paso de nuestro análisis, una vez determinada la estructura socioeconómica, es constatar la existencia de un cambio de modelo de desarrollo, lo cual puede observarse mediante el estudio de las distintas medidas de política económica aprobadas en el periodo objeto de estudio. Una vez identificado el cambio de modelo de desarrollo, procede estudiar las razones que llevaron al gobierno a tomar dicha decisión, si se hizo en contesto de estabilidad o de crisis.

Un tercer paso sería el estudio de la naturaleza y las causas de la crisis, para determinar si se trata de una crisis estructural de primer orden o una crisis estructural de segundo orden. Al tiempo que se estudia la incompatibilidad de la situación generada con el modelo de desarrollo o con el creodo, habrá de estudiarse también el origen de dicha crisis, identificando causas, endógenas y exógenas, azarosas y deliberadas.

En el caso de una crisis estructural de primer orden, se estudiarán los mecanismos de autorregulación del sistema que garantizan la estabilidad del mismo y cómo de ellos surge el nuevo modelo de desarrollo que se recogerá en una serie de reformas legislativas importantes, pudiendo, en determinados casos, incluso afectar a la carta magna si ésta es muy rígida.

En el caso de una crisis estructural de segundo orden, se estudiará el proceso de cambio de poder identificando las razones que influyen, dentro del azar que rige en las fases no autopoiéticas, en la toma del poder (habitualmente ocupando el gobierno) por parte de un grupo organizado de agentes disconformes con el creodo político-institucional; dicho cambio de poder desemboca en un salto creódico y en el establecimiento de nuevo genotipo político-ideológico del que derivará un nuevo creodo político-institucional y un nuevo modelo de desarrollo. Las reformas en las que se basa el modelo habrán de ser de naturaleza constitucional y/o legislativa, dependiendo de

Universidad de Huelva 2009

lo restringido o amplio de la carta magna. Si la Constitución es muy restrictiva o si el cambio de poder implica un cambio de régimen político (democrático, autoritario o totalitario; monárquico o republicano; parlamentario o presidencialista; unitario o federal), será precisa una reforma constitucional o, en el peor de los casos, su derogación y sustitución por otra; tras la reforma constitucional se producirán reformas legislativas, de tal manera que la carta magna pueda desarrollarse, propiciando así también el desarrollo del nuevo creodo. Sin embargo, si la Constitución es lo suficientemente amplia, flexible o ambigua, y no se produce un cambio de régimen con el cambio de poder (cambios de gabinete, alternancia en el gobierno...), ésta no tendrá que ser modificada y bastará con una reforma legislativa más o menos profunda, según la naturaleza del nuevo creodo, para el desarrollo del mismo.

Las medidas de reforma constitucional y/o legislativa producirán cambios en los elementos estructurales, en los mecanismos de regulación (gobierno e instituciones), en las relaciones de interdependencia, en las relaciones de autorregulación y en las relaciones con el entorno. De todos estos cambios, los más relevantes a la hora de determinar que se ha producido un cambio estructural, son los que se refieren a las leyes estructurales que rigen las relaciones entre los elementos de la estructura; proponemos su estudio para conocer cómo se ha ido produciendo dicho cambio.

La última fase del análisis es la determinación de la nueva estructura socioeconómica, tal y como se hizo al principio, y compararla con la existente antes del cambio, de forma que éste quede demostrado.

A partir de aquí, puede realizarse un estudio de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de la nueva estructura, de forma que podamos simular diferentes escenarios futuros del sistema y tratar de descubrir cuales serán las pautas seguidas por el desarrollo creódico y los posibles modelos de gestión de la

Universidad de Huelva 2009

estabilidad aplicables ante las perturbaciones que tengan una mayor probabilidad de surgir. También podríamos observar las distintas propuestas del debate político del país, tratando de encontrar consensos y compatibilidad de dichas propuestas con el creodo que se está desarrollando.

De esta forma pueden hacerse distintos estudios de prospectiva. Una vez definido el creodo político-institucional en que se encuentra el sistema y la estructura socioeconómica que lo caracteriza, cabe hacer previsiones sobre la evolución inmediata del sistema, pues se supone que, tras el salto creódico y el cambio estructural consiguiente, éste se encuentra en una fase autopoiética. En el intervalo que va desde la consolidación de la nueva estructura hasta la siguiente crisis estructural de segundo orden, la evolución del sistema es relativamente previsible gracias a la estabilidad estructural y, por ello, las decisiones políticas y entre ellas las de política económica, pueden ser eficaces en la dirección del desarrollo creódico. En estos contextos, la actuación del gobierno puede incluso generar cambios estructurales menores con la implementación de distintos modelos de desarrollo, siempre que éstos sean compatibles con el creodo.

En contextos de crisis, las previsiones pierden su interés y la capacidad de manejar políticamente la situación dependerá, entre otras cosas, de la capacidad del gobierno para calibrar la naturaleza de la crisis y actuar en consecuencia.

Universidad de Huelva 2009

2.- Marco teórico.

En este capítulo presentamos el marco teórico en que consideramos que deben encuadrarse los estudios de cambio estructural aplicados a países subdesarrollados, esto es la Economía del Desarrollo, dado que el desarrollo implica cambio estructural.

Nos centraremos primero en la explicación del desarrollo económico como un proceso de cambios estructurales, para posteriormente dar un repaso por las diferentes propuestas de políticas de desarrollo de los años noventa.

2.1.- La Economía del Desarrollo como marco teórico para un estudio de cambio estructural.

Dado que hemos definido nuestro objeto de estudio como *el cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense a raíz de la crisis de principios de los años ochenta y la nueva estructura socioeconómica que se ha ido conformando,* nuestro marco teórico ha de ser uno acorde con el estudio de una economía subdesarrollada y que nos permita entender y explicar la evolución de la misma. Consideramos que dicho marco no puede ser otro que la Economía del Desarrollo.

Por *Economía del Desarrollo* se conoce a la subdisciplina científica que se ocupa del estudio de las economías de los países menos desarrollados, es decir, de las condiciones, características y políticas de desarrollo económico de dichos países. Esta especialidad académica de la ciencia económica surgió como subdisciplina científica a partir de la Segunda Guerra Mundial.

El estatuto teórico de la Economía del Desarrollo es el de subdisciplina de la

Universidad de Huelva 2009

Teoría Económica, tales como la Hacienda Pública o la Microeconomía, que posee un cuerpo *relativamente* unificado de análisis y de recomendaciones de política económica. Si bien, no todos los economistas aceptan este rango; para los más ortodoxos, como Hicks, no es más que la aplicación del análisis económico a cierto tipo de países y de problemas, por lo que no exige un instrumental analítico diferente del utilizado en el estudio de la economía de los países desarrollados; es más, hay quienes, como Lal, defienden que su constitución responde a la necesidad de justificar determinadas prácticas dirigistas y proteccionistas; otros, como Little, plantean que dada la escasa homogeneidad de los países subdesarrollados no tiene sentido hablar de Economía del Desarrollo (Bustelo, 1989, p. 69-76). Sin embargo, la abundancia de estudios empíricos sobre el desarrollo económico, junto con las distintas teorías sobre dicho fenómeno, hace existan quienes defiendan que la Economía del Desarrollo es una disciplina más de la Ciencia Económica.

No obstante, la concepción más aceptada de Economía del Desarrollo es la de Hirschman, basada en dos elementos definidores, el *rechazo de la pretensión monoeconómica* y la *afirmación de la pretensión del beneficio mutuo*; es decir, esta subdisciplina se caracteriza por rechazar la *monoeconomía* (la aplicación de un mismo análisis económico a realidades radicalmente distintas) y defender la necesidad de reformular dicho análisis económico para que resulte aplicable a los países subdesarrollados; la segunda característica sería la afirmación de que las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados generan ventajas recíprocas (Bustelo, 1989, pp. 69-76).

Desde nuestro punto de vista, la concepción de Hirschman si bien es aplicable a los primeros estudios de desarrollo, casi todos pertenecientes a la teoría de la modernización, a medida que la heterogeneidad de la subdisciplina aumenta, las diferentes subcorrientes se desmarcan de estos elementos definidores; así las teorías

Universidad de Huelva 2009

estructuralista y neomarxista rechazan claramente el beneficio mutuo, mientras que las teorías neoliberal y neomarxista aceptan la monoeconomía.

Antes de continuar conviene aclarar las relaciones existentes entre los conceptos de desarrollo, subdesarrollo y cambio estructural. La evolución del sistema socioeconómico no tiene porque llevar la mejor de los mundos posibles; así, por ejemplo, cuando el sistema socioeconómico recupera su autopoiesis, tras un salto creódico, se habría producido la superación de una crisis estructural de segundo orden, pero no necesariamente que el nuevo creodo sea el más eficiente en relación con la finalidad de dicho sistema.

Cuando un gobierno propicia un salto creódico, o simplemente implementa un nuevo modelo de desarrollo sin cambiar de creodo, lo hace en el convencimiento de que el nuevo modelo es el más eficiente a la hora de alcanzar la finalidad que persigue el sistema socioeconómico, esto es, la satisfacción de las necesidades de la población; sin embargo, la combinación de los conceptos de satisfacción, necesidades y población abre las puertas para la discusión política, pues no todos los agentes del sistema entenderán de la misma forma dichos conceptos, generándose así ideologías alternativas, cada una de las cuales defenderá un genotipo político-ideológico diferente para alcanzar la citada finalidad y preferirá un modelo de desarrollo diferente e, incluso, un creodo político-institucional diferente.

La evolución de un sistema es, por tanto, el resultado de una sucesión de cambios estructurales mayores y menores, de los cuales los primeros son los más relevantes por representar transformaciones más profundas en el sistema. La existencia de sistemas socioeconómicos que podemos denominar subdesarrollados frente a sistemas desarrollados, se explicaría por los diferentes creodos político-institucionales seguidos a lo largo de su historia.

Así, el *subdesarrollo* puede ser entendido como la situación de estabilidad

Universidad de Huelva 2009

(estancamiento económico) caracterizada por una estructura socioeconómica donde las relaciones de interdependencia interna son débiles (desarticulación interna) mientras que las relaciones con otros sistemas socioeconómicos son fuertes (extraversión), lo que a su vez es consecuencia del seguimiento de creodos ineficientes en la consecución de la finalidad, pero eficaces en el mantenimiento de la estabilidad estructural. Es precisamente la desarticulación interna, combinada con la extraversión, la que genera el estancamiento económico, ya que los recursos generados por el sistema y que podrían ser útiles en la satisfacción de las necesidades de la población, son enviados al exterior en lugar de ser distribuidos por la estructura socioeconómica en virtud de las relaciones de interdependencia. Desarticulación, extraversión e ineficiencia son los elementos que caracterizan estructuralmente una situación de subdesarrollo.

En este sentido, el surgimiento del subdesarrollo como fenómeno socioeconómico fue el resultado del cambio estructural, diferente según el caso, producido en distintos sistemas socioeconómicos coloniales, tras el abandono del creodo político-institucional de la etapa autopoiética colonial como consecuencia de una crisis de segundo orden.

A dicho creodo colonial se había llegado, en la mayoría de los casos, tras la conquista de sistemas socioeconómicos con creodos tradicionales, por parte de otros sistemas socioeconómicos de su entorno; la conquista supuso un cambio de poder y un salto creódico.

Cuando el poder de los sistemas coloniales pasó a manos de los nacionalistas-independentistas, éstos aplicaron diferentes modelos de salto creódico que llevaron a los distintos sistemas a una situación de subdesarrollo en que las necesidades de sus poblaciones no se satisfacen eficientemente, pero en la que dichos sistemas tienen capacidad para autorregularse, manteniendo así la estabilidad.

Universidad de Huelva 2009

Por otro lado, el *desarrollo* puede ser entendido como el proceso mediante el cual un sistema mejora su capacidad para satisfacer las necesidades de su población, es decir, se hace más eficiente en la consecución de su finalidad. Este concepto puede ser aplicado tanto a sistemas socioeconómicos subdesarrollados como a sistemas desarrollados; en nuestro caso nos interesa referido a los primeros.

De este forma, para que un sistema socioeconómico subdesarrollado salga de su situación de estancamiento económico, iniciando así un proceso de desarrollo, es preciso que se produzca un salto creódico que genere un cambio estructural, de forma que la nueva estructura socioeconómica tenga una malla de interrelaciones más tupida, aunque pueda mantener un grado de extraversión elevado; difícilmente, cambios estructurales menores, compatibles con el creodo, generarán un proceso de desarrollo. La mayor articulación de los elementos estructurales permitirá que los recursos generados por el sistema se queden mayoritariamente dentro de sus límites y sean distribuidos por la estructura socioeconómica, de forma tal que mejore la capacidad del sistema para satisfacer las necesidades de su población.

Por tanto, desarrollo implica cambios a fondo en la estructura socioeconómica del sistema, esto es, cambio estructural (Sampedro y Martínez, 1975 [1969], p. 247). Sin embargo, un cambio estructural no tiene porque implicar desarrollo, de hecho el subdesarrollo puede entenderse como consecuencia de una senda inadecuada de cambios estructurales.

Si, como vimos en el capítulo anterior, un cambio estructural mayor es el resultado de un salto creódico y éste sólo se produce tras un cambio de poder en medio de una crisis de segundo orden, tenemos pues ya vinculado el estudio de los procesos de desarrollo de un país subdesarrollado con el estudio del cambio estructural de un sistema complejo evolutivo. Por ello, el marco teórico de nuestro objeto de estudio ha de ser la Economía del Desarrollo.

Universidad de Huelva 2009

2.2.- Propuestas recientes de desarrollo y cambio estructural.

A lo largo de la historia del pensamiento económico sobre desarrollo, muchas han sido las recomendaciones hechas por diferentes autores para generar un proceso de desarrollo. Sin embargo, en este apartado sólo nos vamos a ocupar de las propuestas de solución planteadas en la última década y correspondientes a las tres corrientes de pensamiento de la Economía del Desarrollo que, a nuestro juicio, siguen activas en la actualidad, a saber la neoliberal, la estructuralista y la alternativa, entendiendo que la teoría de la modernización desapareció en los años setenta y que la teoría neomarxista del desarrollo no ha realizado aportaciones significativas durante los noventa[3].

Las tres propuestas de políticas de desarrollo que vamos a estudiar son políticas de cambio estructural que se corresponden con modelos de desarrollo alternativos. No obstante, cada corriente utiliza expresiones diferentes para referirse a lo mismo, al cambio estructural; así, los neoliberales hablan de estabilización, ajuste estructural y reformas; los neoestructuralistas de transformación productiva con equidad; y los pensadores alternativos de ajuste con rostro humano y desarrollo humano.

Como veremos al final, a pesar de defender cada corriente un modelo diferente, en los últimos años se ha venido produciendo una cierta convergencia de las posiciones político-ideológicas hacia una nueva que integra elementos de cada uno de ellas.

[3] Este apartado se basa en un trabajo ya publicado sobre la Economía del Desarrollo (Hidalgo Capitán, 1998-a). Otro trabajo sobre el mismo tema es el de Bustelo (1998).

Universidad de Huelva 2009

2.2.1.- El neoliberalismo y las reformas estructurales.

A lo largo de los años noventa los autores neoliberales han ido moderando el radicalismo de sus propuestas de políticas de desarrollo, así vemos como las recomendaciones del Consenso de Washington, se moderan en la estrategia de intervención orientada al mercado y en los planteamientos acerca de la consolidación de las reformas.

a) El Consenso de Washington.

Las propuestas de los neoliberales para hacer frente al problema del subdesarrollo quedaron sintetizadas en lo que se conoce como el *Consenso de Washington*.

A principios de los noventa ya existía en los organismos internacionales con sede en Washington (FMI y Banco Mundial, particularmente), en las administraciones dependientes de la Casa Blanca (el Tesoro y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, particularmente) y en los ministros de economía del G-7 y los presidentes de los veinte mayores bancos internacionales (con gran influencia en las instituciones anteriores), una especie de consenso sobre la naturaleza de la crisis latinoamericana y sobre las reformas que debían aplicarse para superarla.

Esta concepción común en las instituciones con peso internacional localizadas en Washington fue recogida por John Williamson en un libro, compilatorio de las ponencias de un seminario internacional, titulado *Latin American Adjustment*, publicado en 1990. Este documento recoge una adecuada síntesis del pensamiento neoliberal de los noventa, bajo la expresión del *Consenso de Washington*.

Tres son los elementos centrales del citado consenso: el diagnóstico de la crisis de los países latinoamericanos, que habían aplicado las políticas de

Universidad de Huelva 2009

industrialización por sustitución de importaciones, las recomendaciones de políticas económicas a aplicar a corto plazo y las recomendaciones de políticas de reforma estructural.

Por lo que se refiere al diagnóstico de la crisis, las causas que los neoliberales encontraron fueron esencialmente dos. La primera, el excesivo crecimiento del Estado, del proteccionismo, de la regulación y del peso de las empresas públicas, numerosas e ineficientes. La segunda, el llamado populismo económico, consistente en la incapacidad de los gobiernos para controlar tanto el déficit público como las demandas de aumentos salariales del sector público y del sector privado (Williamson, 1990, pp. 7-20).

Las políticas recomendadas a corto plazo, o políticas de estabilización, estaban destinadas a combatir el populismo económico y alcanzar el equilibrio fiscal y la estabilización y eran las siguientes (Williamson, 1990, pp. 7-20):

a) una auténtica disciplina fiscal que permitiese reducir el déficit público;

b) un cambio en las prioridades del gasto público, eliminando los subsidios y redirigiendo parte de esos recursos hacia la educación y la sanidad;

c) una reforma tributaria basada en aumentos de los impuestos, sobre una base amplia y con tipos marginales moderados;

d) la determinación por el mercado de los tipos de interés, de forma que éstos fuesen positivos;

e) y la determinación, también por el mercado, del tipo de cambio, de forma que éste fuese competitivo.

Las políticas de reforma, o de ajuste estructural, pretendían generar un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado y se basaban en la reducción del Estado, la liberalización del comercio internacional y la promoción de las exportaciones. Las recomendaciones en este campo fueron las siguientes (Williamson, 1990, pp. 7-20):

Universidad de Huelva 2009

a) la liberación del comercio y su orientación hacia el exterior, eliminando cualquier tipo de barrera arancelaria y no arancelaria;

b) la atracción de inversiones extranjeras, eliminando cualquier tipo de restricción;

c) la privatización de las empresas públicas;

d) la desregulación de las actividades económicas;

e) y la firme garantía del derecho de propiedad.

La implementación de políticas reformistas tendentes a la liberalización de la economía en países subdesarrollados, particularmente latinoamericanos, ha permitido que se vaya configurando en el plano teórico un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado, denominado por algunos autores como el *nuevo modelo económico*, del cual el caso chileno es el principal exponente. Las políticas reformistas se articulan alrededor de cinco ejes, el primero, la liberalización del comercio exterior, el segundo, la liberalización del sistema financiero, el tercero, la reforma del Estado, el cuarto, la reforma del mercado de trabajo y el quinto, la atracción de capitales extranjeros (Bulmer-Thomas, 1996, pp. 295-312).

El Consenso de Washington y el modelo reformista de desarrollo derivado de él, asumen que, una vez que las economías sean estabilizadas, liberalizadas y privatizadas, éstas retomarán la senda del desarrollo; dicho desarrollo vendría dado por la restauración de un crecimiento sostenido, cuyos efectos se irían distribuyendo por toda la economía y por toda la sociedad, mejorando el nivel y la calidad de vida de la población.

b) La estrategia de la intervención orientada al mercado.

Sin embargo, el planteamiento neoliberal se ha ido moderando a lo largo de los noventa y ha ido aceptando que la intervención del Estado en la economía puede

Universidad de Huelva 2009

ser positiva bajo determinadas circunstancias. Así, en 1991, el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial* propuso la denominada *estrategia de intervención orientada al mercado*, sobre la que profundizó en otra publicación de 1993, *El milagro de Asia oriental. Crecimiento económico y política pública*. Dicha estrategia se basaba en un estudio del proceso de desarrollo de los países del sudeste asiático y rompía con la idea de que este proceso había sido fruto de la aplicación de políticas neoliberales por medio de las cuales el Estado se había abstenido de intervenir. El Banco Mundial aceptaba, por tanto, que la intervención del Estado podría ser un importante factor de desarrollo, pero siempre que tratase de apoyar y no de sustituir al mercado, es decir, que se tratase de una intervención del Estado a favor del mercado.

Este enfoque se apoyaba en las siguientes ideas (Bustelo, 1997, pp. 259-271):

a) El Estado debería permitir el funcionamiento del mercado cuando esto fuese posible, absteniéndose de realizar actividades productivas o distributivas directas y de proteger el mercado interno, salvo que los beneficios secundarios de dicha protección fuesen altos.

b) La intervención estatal sólo sería legítima cuando el mercado estuviese poco desarrollado, para potenciarlo, o cuando su libre funcionamiento fracasase o fuese inadecuado y para liderar la inversión en salud, educación o infraestructuras.

c) La intervención del Estado habría de hacerse en armonía con el funcionamiento de mercado, evitando las distorsiones de los precios, y pudiendo ser eliminada si sus efectos se tornasen indeseados.

Según todo lo anterior, las funciones del Estado serían:

a) El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, por medio de un déficit público sostenible y un tipo de cambio realista, para evitar, por un lado, el aumento de la inflación y la contracción de la inversión privada y, por otro, la

Universidad de Huelva 2009

contracción de las exportaciones, los controles rígidos de cambio y el racionamiento de las divisas.

b) La creación de un entorno competitivo para las empresas, estableciendo un marco jurídico, con sistemas jurídicos, judiciales y normativos eficaces, donde los derechos de propiedad estuviesen bien definidos y protegidos, y un marco económico, que fomentase la innovación, la difusión tecnológica y el aprovechamiento eficiente de los recursos, por medio de la apertura a las importaciones y las inversiones extranjeras, así como de la reducción de la distorsión de los precios.

c) La inversión pública en capital humano (educación, salud, planificación familiar, apoyo a los pobres...), en infraestructuras (carreteras, suministro de agua y electricidad, telecomunicaciones...) y en protección del medio ambiente.

d) El desarrollo institucional, mejorando la eficiencia de la administración pública y promoviendo las libertades políticas y civiles.

c) La consolidación de las reformas.

Pero no quedó aquí la moderación ideológica del pensamiento neoliberal y así, tras la revuelta zapatista y la crisis cambiaria mexicana en 1994, algunos analistas comenzaron a percibir que el hecho de haber reformado con éxito la economía no era condición suficiente para un desarrollo sostenible y equitativo, por lo que se hacía necesaria una serie de medidas para consolidar dichas reformas; uno de estos analistas fue el chileno Sebastián Edwards, un destacado economista del Banco Mundial que en 1995 publica *Crisis y reforma en América Latina*.

Este autor afirmaba (Edwards, 1997 [1995], pp. 373-391) que la consolidación de las reformas pasaba por el establecimiento de un amplio y estable consenso entre

Universidad de Huelva 2009

las fuerzas políticas y por el convencimiento de la mayoría de la población de las bondades de las políticas reformistas; para ello, sería preciso mantener la estabilidad macroeconómica, generar un crecimiento rápido y sostenido, mejorar las condiciones sociales y reducir o eliminar la corrupción, la violencia y el crimen.

El nuevo consenso político debería permitir la discusión, pero salvaguardando los pilares esenciales del reformismo, a saber, la estabilidad, la apertura, la orientación al mercado y el alivio de la pobreza. Estos dos últimos pilares supondrían la necesidad de reconstruir el Estado, de forma que éste sólo se encargaría: de aquellas actividades productivas en las que la iniciativa privada dudase o fracasase, para concentrase en la provisión de servicios sociales para los pobres, de una educación de calidad y de una infraestructura básica; de garantizar un sistema normativo estable y un entorno macroeconómico que permitiese la expansión de las exportaciones; y de la protección del medio ambiente.

Las líneas de actuación para la consolidación de las reformas serían tres, una administración macroeconómica prudente, una serie de reformas estructurales e institucionales que permitiesen el aumento de la productividad y un conjunto de programas sociales que redujesen la desigualdad y aliviasen la pobreza.

Por lo que se refiere a la primera de las líneas de actuación, lo esencial sería mantener la disciplina fiscal, pero junto a ello habría que: elaborar políticas que fomentasen el ahorro privado; aumentar la inversión en infraestructura; desarrollar instituciones que añadiesen transparencia a la política macroeconómica y la aislasen de la presiones políticas; vigilar los movimientos de capitales; y evitar el endeudamiento excesivo, la apreciación del tipo de cambio real, la pérdida de competitividad y el declive del dinamismo de las exportaciones.

En esta línea destacaba la recomendación de reformar los sistemas de seguridad social, de forma que redujesen la carga fiscal del Estado, introdujesen la

Universidad de Huelva 2009

posibilidad de elegir el sistema de salud (mejorando así su justicia y eficacia), redujesen las distorsiones del mercado de trabajo, promoviesen el empleo y el aumento de la productividad y estimulasen el desarrollo de los mercados financieros locales y el ahorro privado.

Otra forma de estimular el ahorro privado sería por medio del aumento del ahorro público y de la creación de instituciones financieras seguras y fiables, así como de un sistema efectivo y eficaz de reglamentación e inspección.

El aumento del ahorro público pasaría por el incremento de los ingresos fiscales y la reducción del gasto público. La mejora de la recaudación y la administración de los impuestos junto con un refuerzo de la persecución del fraude y el aumento de las penas por evasión, podrían influir significativamente en el aumento de los ingresos fiscales. Por otro lado, el gasto público podría reducirse por medio de la eliminación de subvenciones y del despilfarro, así como por medio de privatización de empresas ineficientes.

Para aumentar la dotación de infraestructuras sería preciso, en primer lugar, aumentar la inversión pública, pero en este caso y para asegurar un alto rendimiento social, sometiendo los proyectos a rigurosos procesos de evaluación. En segundo lugar y para fomentar el desarrollo de infraestructuras a través de la iniciativa privada, se precisaría de un marco regulador creíble que protegiesen los derechos de propiedad.

La creación de instituciones que garantizasen la transparencia de las políticas macroeconómicas y las aislasen de las presiones, para evitar así el ciclo político, serían otras de las medidas recomendadas. En este caso, la independencia de los bancos centrales del poder ejecutivo podría permitir una política monetaria eficaz, así como la definición de los procesos presupuestarios podría ayudar a mantener la disciplina fiscal necesaria.

El segundo de los ejes de la consolidación sería el propio desarrollo de las

Universidad de Huelva 2009

reformas estructurales e institucionales, al entenderse que las reformas parciales e incompletas obstaculizarían un proceso de crecimiento autosostenido al restar credibilidad y generan aplazamientos, mientras que las reformas de base amplia generarían una sinergia positiva.

Dos líneas prioritarias destacarían en el desarrollo de las reformas, el aumento de la eficacia y la productividad y la creación de instituciones que fortaleciesen el nuevo Estado. Entre las áreas principales del desarrollo de las reformas destacarían el mercado de trabajo, la educación, la privatización y desregulación, la función pública (o servicio civil) y la consolidación de la apertura.

Sería necesario eliminar las rigideces del mercado de trabajo para permitir un adecuado desarrollo de los mercados de bienes y servicios. Particular relevancia tendría la flexibilización y abaratamiento del despido, de forma que las empresas pudiesen adaptarse a las cambiantes situaciones del mercado internacional. Otro aspecto importante a tener en cuenta sería la necesidad de reducir el sector informal, ya que afectaría negativamente a la recaudación de impuestos, la modernización y la igualdad. Además, la consolidación democrática requeriría de procesos de negociación colectiva, donde los sindicatos representasen verdadera y justamente a los trabajadores.

En el plano educativo, la educación elemental habría de ser prioritaria, ya que sus rendimientos sociales y económicos serían altos; habría que generar iniciativas innovadoras en el sistema educativo y reforzar la enseñanza en ciencia y tecnología, base de la competencia internacional; además, habría que incorporar a los grupos tradicionalmente olvidados en los sectores económicos dinámicos y para ello sería necesario mejorar la educación de las poblaciones indígenas con programas bilingües; la participación de las comunidades en la educación tendría que ser un elemento a tener en cuenta en los procesos de descentralización; habría de combinarse la oferta

Universidad de Huelva 2009

educativa pública con la privada, permitiendo que la población pudiese elegir por medio del sistema de cupones; habría de fomentarse la formación de los trabajadores por medio de incentivos fiscales; y habrían de mejorarse los conocimientos y la responsabilidad de los profesores, vinculando los salarios de éstos a los resultados obtenidos.

La consolidación del proceso de apertura dependería del aumento del valor añadido de las exportaciones y esto sólo podría lograrse por medio de la elaboración de políticas que mejorasen la capacidad tecnológica de los sectores implicados, así como aprobando leyes que protegiesen los derechos de propiedad en actividades basadas en el conocimiento.

Si se redujese la dimensión del Estado con nuevas privatizaciones sería posible aumentar su eficacia global, al centrarse éste en los programas sociales, la educación y las infraestructuras básicas; los beneficios de dichas privatizaciones deberían emplearse en reducir el pasivo del Estado, en lugar de en financiar gastos corrientes. Pero además, estas privatizaciones deberían ir acompañadas de marcos modernos de desregulación e inspección, que garantizaran que los servicios públicos privatizados no abusasen de su poder y que las autoridades no se apropiasen de sus bienes. La función pública habría de ser profesional, eficiente y bien retribuida.

El tercer eje los constituirían los programas sociales para tratar de reducir la desigualdad y aliviar la pobreza, ya que esto no sólo mejoraría las condiciones de vida de la población, sino que daría mayor estabilidad al nuevo sistema económico y a la democracia. Sería preciso que los Estados reasignasen el gasto social hacia los servicios sociales prioritarios, eliminando los subsidios que beneficiaran a los segmentos acomodados, compensando a los pobres por dichas reducciones y recuperando los costes de los servicios que recibieran los ricos; además, sería preciso ampliar la base imponible, mejorar la recaudación fiscal y disminuir la evasión de

Universidad de Huelva 2009

impuestos para garantizar una adecuada política redistributiva. Sin embargo, habría que huir de los instrumentos de política social que generasen distorsiones en los mercados, tanto de trabajo como de bienes y servicios.

Tres serían los elementos de este eje; el primero, las políticas a largo y medio plazo de crecimiento, empleo y mejora salarial (liberalización comercial, reducciones de impuestos al uso del trabajo y el capital, inversión en capital humano...), ya que la reducción de la pobreza pasaría por incorporar a los pobres al aparato productivo; el segundo, los programas a corto plazo de elevación del nivel de vida de los pobres, abordando problemas como la desnutrición, el acceso a los servicios de salud y el suministro de agua potable, donde la participación de las comunidades en su diseño y gestión sería esencial; y el tercero, las políticas que redujesen la desigualdad y ofreciesen servicios públicos eficientes a la clase media (educación, instituciones que fortalezcan el Estado, seguridad ciudadana...), ya que ésta podría dar un apoyo político más amplio al proceso de reforma.

Por último, cabe señalar que los tres ejes de la consolidación de las reformas se reforzarían mutuamente; por ejemplo, el control de la inflación beneficiaría el mantenimiento del poder adquisitivo de los pobres y las reformas en la seguridad social aumentarían la eficacia del mercado de trabajo y la productividad, al tiempo que mejorarían las finanzas del sector público y el equilibrio macroeconómico global.

2.2.2.- El neoestructuralismo y la transformación productiva con equidad.

El pensamiento estructuralista consiguió salir de la travesía del desierto que supuso la *década pérdida del desarrollo*, los ochenta, y ello gracias a una profunda renovación ideológica liderada por Fernando Fajnzylber y que dio pie al llamado

Universidad de Huelva 2009

neoestructuralismo.

A partir del trabajo de Fernando Fajnzylber, en el seno de la CEPAL se fue elaborando un diagnóstico de la crisis de los países latinoamericanos alternativo al del Consenso de Washington; según el diagnóstico cepalino las causas de la crisis estaban ligadas al carácter rentista del modelo de desarrollo latinoamericano.

A pesar de que la inyección de recursos (ahorro externo) fue mayor en los países latinoamericanos que en otros de industrialización tardía, aquéllos no alcanzaron el dinamismo de éstos, ya que gran parte de dichos recursos en lugar de destinarse a la inversión se derivaron hacia un consumo de imitación de patrones de los países desarrollados. Además el modelo de desarrollo se basó en la renta de los recursos naturales, en el endeudamiento externo, en el desequilibrio financiero, con el consiguiente impuesto que suponía la inflación. Cuando estos elementos se fueron erosionando y se produjo en 1981 el colapso de la deuda externa, el patrón de desarrollo no pudo prolongarse.

Apoyándose en lo anterior, en 1990 la CEPAL publicó un informe titulado *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Dicho informe, además de presentar un diagnóstico alternativo al neoliberal, sobre la situación de subdesarrollo de los países que habían aplicado la industrialización por sustitución de importaciones, recogía un conjunto de recomendaciones de política económica que obedecían a una concepción neoestructuralista del problema del subdesarrollo latinoamericano y a las enseñanzas que había dejado la crisis de los años ochenta.

La transformación productiva con equidad pretendía crear nuevas fuentes de dinamismo que permitiesen alcanzar algunos de los objetivos de una nueva concepción de desarrollo basada en crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear las condiciones que

Universidad de Huelva 2009

detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población.

La propuesta de transformación productiva estaba apoyada en una serie de criterios que recogemos a continuación (CEPAL, 1990-c, pp. 14-15):

a) La búsqueda de la mejora en la competitividad, por la vía de la incorporación del progreso técnico, que generase aumentos de productividad, en lugar de conseguir éstos por la vía de la depreciación de los salarios reales.

b) La transformación integral del sistema socioeconómico, ya que la transformación productiva se insertaría en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.

c) La industrialización como eje de la transformación productiva, ya que este sector incorporaría y difundiría el progreso técnico, al tiempo que permitiría la vertebración intersectorial de la industria con la agricultura y los servicios.

d) La incorporación de la dimensión ambiental y geográfico-espacial, que permitiese revertir las tendencias negativas sobre el medio ambiente y al mismo tiempo utilizar los recursos naturales sobre las bases de la investigación y la conservación.

e) La necesidad de compatibilizar el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad y la mejora de la equidad, priorizando en cada país según sus circunstancias entre competitividad y equidad.

El documento también daba una serie de orientaciones respecto de cómo diseñar las políticas de la transformación productiva (CEPAL, 1990-c, pp. 16-19):

a) No sería suficiente con crear un marco macroeconómico estable, ni con aplicar una política de precios correctos; sería necesaria también la aplicación de políticas sectoriales, así como la integración de las políticas a corto y largo

Universidad de Huelva 2009

plazo. Serían igualmente necesarios cambios institucionales que permitiesen una nueva forma de interacción entre los agentes sociales públicos y privados, entre el Estado y la sociedad civil.

b) La transformación productiva, debido al retardo que lleva consigo, en cuanto a sus efectos sobre la incorporación de los sectores marginados, debería venir acompañada de una política redistributiva mientras perdurase la heterogeneidad estructural. Entre dichas medidas redistributivas estarían: servicios técnicos, financieros y comerciales; capacitación de microempresarios, trabajadores autónomos y campesinos; apoyo a la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de las organizaciones sociales que permitiesen la ayuda mutua y una adecuada representación de los más desfavorecidos ante el Estado; y aprovechamiento de las potencialidades redistributivas de la política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el del gasto público.

c) El éxito de la transformación productiva con equidad estaría muy influido por el logro de una integración regional; dicha integración habría de estar basada en criterios sectoriales, tener ámbitos subregionales y ser graduales, de forma tal que tomasen protagonismo las empresas, instituciones y las asociaciones en aras de la competitividad y la rentabilidad.

La transformación productiva debería darse en un contexto institucional determinado y éste tendría que ser democrático, pluralista y participativo. Las estrategias políticas deberían reflejar la voluntad mayoritaria y estar sujeta a los cambios que ésta determine; además, la concertación estratégica se convertiría en herramienta decisiva de la transformación productiva con equidad y en ella el papel del Estado pasaría por ser el anfitrión de la misma y generar comportamientos

Universidad de Huelva 2009

convergentes con los propósitos comunes (CEPAL, 1990-c, pp. 15-16).

La transformación productiva con equidad planteaba la necesidad de generar un circulo virtuoso entre crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad, al igual que hicieron otros países de industrialización tardía. La equidad favorecería el crecimiento, pues permitiría la existencia de un patrón de consumo compatible con una mayor inversión y promovería patrones de comportamiento, de valorización social y de liderazgo favorables al crecimiento. Además, la equidad reforzaría la *competitividad auténtica* (basada en el progreso técnico), ya que favorecería la difusión, asimilación progresiva y adaptación de patrones tecnológicos adecuados, la homogeneización de productividades y de patrones de comportamiento y, de esta forma, la capacidad de inserción internacional. Una sociedad no equitativa sólo favorecería la *competitividad espuria* o de corta vida (basada en bajos salarios o en la explotación de los recursos naturales), dificultando que los recursos se encauzasen hacia el progreso técnico y redirigiéndolos hacia el consumo o hacia el exterior; así, al poco tiempo, la competitividad espuria se iría erosionando y el crecimiento se ralentizaría. De esta forma, los países que enfatizasen la competitividad descuidando la equidad no se insertarían sólidamente en los mercados internacionales y los que priorizasen la equidad descuidando la competitividad verían como sus economías se deterioraban, perjudicando de este modo la equidad conseguida (CEPAL, 1990-c, pp. 63-99).

Las formas tradicionales de intervención del Estado también deberían modificarse aumentando su eficacia y eficiencia sobre el sistema económico, sin que ello signifique necesariamente ni el aumento ni la disminución del sector público. El fortalecimiento de la competitividad, basada en la incorporación del progreso técnico y la evolución hacia una mayor equidad, pasaría a ser la prioridad de la acción pública. También serían necesarias nuevas formas de planificación que permitiesen una mejor articulación entre las decisiones a corto, a medio y a largo plazo, una mayor articulación

Universidad de Huelva 2009

intersectorial y un respaldo técnico a la concertación estratégica (CEPAL, 1990-c, pp. 63-99).

La transformación productiva con equidad propuesta en este informe se apoyaba, por tanto, en tres pilares fundamentales, la interdependencia internacional, la competitividad y la concertación social.

Durante los años noventa la CEPAL ha venido desarrollando las ideas que se esbozaban en *Transformación productiva con equidad* y ha elaborado varios informes sobre ello, destacando: *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*; *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*; *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*; *Población, equidad y transformación productiva*; *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* (Lahera et al., 1995; Ottone, 1992-1993).

En el enfoque integrado (CEPAL, 1992-d) se defendía la idea de que las políticas económicas no sólo deberían estar al servicio del crecimiento sino también de la equidad y que las políticas sociales, además de preocuparse por la equidad, habrían de tener un efecto productivo y de eficiencia que redundase en el crecimiento económico.

De las tres políticas que contribuyen a la equidad, empleo productivo, inversión en recursos humanos y transferencias, sólo la última no favorece el crecimiento. En este sentido, la CEPAL apoyaba su estrategia en el progreso técnico, el empleo productivo y la inversión en recursos humanos, para tratar que los pobres acumulasen el capital necesario para salir de su situación de pobreza; las políticas asistenciales perderían relevancia frente a las políticas productivistas. El capital acumulado por los pobres, bien utilizado en promover la competitividad, implicaría mayor crecimiento, al igual que economías abiertas con equilibrios macroeconómicos y equilibrio social reforzarían la competitividad, con lo que la equidad y el desarrollo pasarían a ser

Universidad de Huelva 2009

complementarios en lugar de competitivos.

Un elemento central del enfoque integrado era, por tanto, la ampliación del empleo productivo en sectores de creciente productividad, con remuneraciones adecuadas, en favor de los más pobres, pero como éste sería un proceso lento, se precisaría de una serie de medidas redistributivas complementarias. Dichas medidas podrían ser: la ampliación de los mercados de capital a las pequeñas, medianas y microempresas; el establecimiento de programas masivos de capacitación para microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; la aprobación de reformas legislativas que favoreciesen la creación de microempresas; la adecuación de los servicios sociales en favor de los más pobres; el fomento de las organizaciones de ayuda mutua y de representación de los pobres ante el Estado; y el aprovechamiento de la capacidad redistributiva de la política fiscal.

Para fomentar la relación entre competitividad y equidad se precisaría de la formación de los recursos humanos (capacitación, educación, ciencia y tecnología), por lo que la *educación* y el *conocimiento* se convertirían en un *eje de la transformación productiva con equidad*; este aspecto fue recogido en el documento (CEPAL, 1992-c) así denominado en cuya elaboración participó junto a la CEPAL, la UNESCO.

El ciclo educativo que surgió en América Latina en la posguerra estaba agotado, había caído la calidad de la educación y su capacidad integradora en el sistema productivo, la capacitación en las empresas era embrionaria, la formación técnica era obsoleta y la investigación científica era insuficiente y alejada del sistema productivo. La transformación productiva con equidad requeriría, por tanto, de un nuevo sistema educativo, cuya definición que habría de estar basada en el consenso social y en la visión estratégica del desarrollo que tuviese el Estado. La reforma del sistema educativo habría de centrarse en dos objetivos, la ciudadanía (equidad, responsabilidad social, transmisión de valores y formación de cultura democrática) y la competitividad

Universidad de Huelva 2009

(adquisición de habilidades y destrezas para el trabajo productivo). Deberían ser principios inspiradores de la reforma, la equidad (igualdad de oportunidades y compensación de diferencias) y el esfuerzo (evaluación de los rendimientos e incentivo a la innovación). Los lineamientos que se proponían eran la integración (dirigida a fortalecer la capacidad institucional de los países) y la descentralización (dirigida a favorecer una mayor autonomía de la acción educativa, tratando de asegurar los rendimientos y responsabilizar a los agentes de los resultados).

La estrategia educativa de la CEPAL a puntaba a la combinación de criterios rectores tradicionales (ciudadanía, equidad e integración) y modernos (competitividad, esfuerzo y descentralización).

El desarrollo sustentable ha sido otro de los aspectos del desarrollo de la *transformación productiva con equidad*, donde ésta se puso en relación con el *medio ambiente* (CEPAL, 1993-c). Una estrategia de crecimiento basada en la exportación de los recursos naturales, manufacturados o no, no podría ser sostenible y esa competitividad espuria se iría erosionando en poco tiempo, a la vez que iría empeorando la calidad de vida de la población. Por tanto, la conservación del medio ambiente sería un elemento más de la estrategia de desarrollo, una vez superada la falaz dicotomía entre medio ambiente y desarrollo.

Para incorporar la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo la actividad prioritaria debería ser la formulación de políticas nacionales de educación y comunicación, al objeto de aumentar la conciencia pública sobre le problema de sustentabilidad del desarrollo.

Además, se haría necesaria una mayor reglamentación ambiental en materia de salud, contaminación de mares, gestión de cuencas hidrográficas, transporte, eliminación de residuos peligrosos, etc. También se hacía imprescindible vincular la política económica con el medio ambiente, de forma que los precios de los bienes y

Universidad de Huelva 2009

servicios reflejasen el coste social de su producción (impuestos de contaminación a las industrias, tarifas de circulación vial, peajes en zonas congestionadas de grandes ciudades, sobre-precio de la energía...) y que se incluyese el impacto ambiental en la evaluación de los grandes proyectos de inversión. Por otro lado, podría haber una importante fuente de dinamismo económico en todas aquellas actividades vinculadas a las energías limpias, la eliminación de residuos, el tratamiento de aguas, el reciclaje, etc.

En el plano de la inserción internacional, la CEPAL elaboró su propuesta de *Regionalismo abierto* (CEPAL, 1994-c), con la que trataba de compatibilizar la liberalización de las relaciones económicas exteriores (comerciales y financieras) en el ámbito internacional con los acuerdos de integración regional. La propuesta se basaba en modelos de integración más liberalizadores que las tendencias internacionales, por ejemplo, una reducción arancelarias generalizada de mayor intensidad dentro del área de integración. Con esta estrategia se contribuiría a elevar la competitividad internacional, por la vía de la liberalización, sin perjudicar la integración regional e incluso hemisférica, donde el ingrediente preferencial se considera esencial.

El regionalismo abierto, además, requeriría: una liberalización amplia en términos de sectores y de países; una estabilidad macroeconómica de los países; adecuados mecanismo de pagos y de comercio; la construcción de infraestructura; de la armonización de normas comerciales, regulaciones internas, estándares y normas laborales y de inmigración; un arancel exterior común moderado; el refuerzo de los organismos regionales de apoyo a la balanza de pagos; unos mecanismos rápidos de consulta y resolución de conflictos; las políticas de defensa de la competencia; y unos esquemas flexibles de integración, de forma que la dinámica del proceso impusiera el ritmo del desarrollo institucional.

Universidad de Huelva 2009

En los últimos años la producción de documentos de desarrollo de la propuesta de *Transformación productiva con equidad* ha disminuido sensiblemente; aún así merece la pena destacar los documentos *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía* (CEPAL, 1996-c) y *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (CEPAL, 1998-c).

Todos estos documentos han permitido a la CEPAL profundizar en su propuesta y seguir enriqueciendo el pensamiento neoestructuralista durante la década de los noventa.

2.2.3.- El pensamiento alternativo y el desarrollo con rostro humano.

El pensamiento alternativo surgido del Relatorio de Uppsala ha tenido entre sus más importantes manifestaciones desde finales de los años ochenta el ajuste con rostro humano de la UNICEF y el desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); en ambos se recoge una versión actualizada de la concepción del desarrollo como negación de la pobreza.

a) El ajuste con rostro humano.

El pensamiento alternativo sobre desarrollo emanado del Relatorio de Uppsala se vio fortalecido a finales de los ochenta con la propuesta del *Ajuste con rostro humano* de la UNICEF, publicada en 1987. Dicho informe supuso la más elaborada alternativa a las recomendaciones de estabilización y ajuste estructural propugnadas por el FMI y el Banco Mundial desde los años setenta.

En este documento se defendía la necesidad de una estabilización económica (ajuste ortodoxo, preconizado por el FMI) y de un ajuste estructural (ajuste orientado

Universidad de Huelva 2009

hacia el crecimiento, preconizado por el Banco Mundial), pero se iba más allá defendiendo que dicho ajuste habría de hacerse garantizando la protección de los grupos vulnerables, es decir, que toda la población viese cubiertas sus necesidades básicas de nutrición, salud y educación (Cornia et al., 1987, vol. 1, pp. 163-166).

Para iniciar una senda de crecimiento que permitiese mejorar el nivel de vida de los sectores más vulnerables de los países en desarrollo, lo primero sería reducir los desequilibrios económicos externos e internos; una vez estabilizada la economía resultaría necesario ajustarla por medio de una reestructuración productiva que permitiese iniciar una renovada senda de crecimiento. Sin embargo, el crecimiento por si sólo no garantizaría la protección de los grupos vulnerables, que en muchos casos verían como sus condiciones se deterioran a corto plazo como efecto de la estabilización y el ajuste; se harían necesarias, por tanto, una serie de políticas compensatorias de los efectos a corto plazo, redistribuidoras de los beneficios del crecimiento económico y una selectividad en las políticas de ajuste, incluyendo como criterio de prioridad no sólo el crecimiento sino también la erradicación de la pobreza.

La forma de conseguir un ajuste con rostro humano supondría la aplicación de una serie de medidas concretas dependiendo de cada país, pero que habrían de corresponderse con los principales elementos del enfoque, que eran los siguientes (Cornia et al., 1987, vol. 1, pp. 166-173):

a) Macropolíticas expansivas graduales, destinadas a conseguir la estabilización.
b) Mesopolíticas selectivas, que garantizasen la satisfacción de las necesidades básicas y promoviesen el desarrollo económico.
c) Políticas sectoriales de reestructuración del sector productivo, priorizando las actividades de pequeña escala.
d) Políticas destinadas a incrementar la equidad y eficiencia del sector social.
e) Programas compensatorios, para proteger los niveles básicos de vida, salud

Universidad de Huelva 2009

y nutrición, antes que los efectos positivos del crecimiento generado llegasen a los grupos vulnerables.

f) Seguimiento regular de los niveles de vida, salud y nutrición de los grupos vulnerables durante el ajuste.

Las macropolíticas de estabilización habrían de llevarse a cabo minimizando sus efectos deflacionarios a los estrictamente necesarios. Es decir, cuando fuese posible, se debería equilibrar la balanza comercial sin necesidad de reducir la demanda interna, bien exportando más o bien sustituyendo importaciones; se deberían evitar las reducciones del consumo y de la inversión interna, realizadas con el fin de disminuir las importaciones, para no perjudicar a medio plazo el stock de capital físico y humano; y la reducción de la inflación sólo habría de ser un tema prioritario cuando amenazase a los grupos vulnerables, por lo que se precisa de un menor rigor en el equilibrio presupuestario y el volumen del crédito.

El equilibrio de los presupuestos habría de realizarse por la vía del aumento de los ingresos fiscales y no tanto por la de la reducción del gasto, ya que existirían algunas prioridades que serían responsabilidades del sector público y que no deberían dejarse de atender, tal es el caso de la atención primaria en salud, la educación primaria, el saneamiento, la infraestructura económica, etc.; en muchos casos incluso sería necesario un aumento del gasto en estos sectores. Los ingresos podrían aumentarse mejorando la eficacia recaudatoria y/o aumentando la base imponible y los tipos impositivos.

Además, habrían de considerarse sistemáticamente los efectos que sobre los grupos vulnerables tienen cada uno de los instrumentos utilizados en las diferentes políticas, eligiendo aquellos cuyo impacto negativo fuese menor o cuyo impacto positivo fuese mayor. Normalmente al tener en cuenta esto el ritmo de aplicación de las diferentes medidas de ajuste sería menor, produciéndose así un ajuste gradual, frente

Universidad de Huelva 2009

al ajuste rápido del enfoque ortodoxo (Cornia et al., 1987, vol. 1, pp. 190-197).

Las macropolíticas deberían ser complementadas con una serie de mesopolíticas que influyesen tanto en la disponibilidad de bienes y servicios (políticas de oferta) como en la distribución del ingreso (políticas de demanda) (Cornia et al., 1987, vol. 1, pp. 197-204).

Entre las políticas de oferta que contribuirían al ajuste con rostro humano tendríamos las siguientes:

a) La selectividad en la asignación del gasto público, tanto entre sectores (por ejemplo, entre defensa y educación) como dentro de los propios sectores (por ejemplo, entre educación primaria y superior), así como en el tipo de gasto (por ejemplo, gastos corriente o de capital).

b) La reasignación de la ayuda financiera internacional atendiendo a las prioridades de crecimiento y de dimensión humana, utilizando criterios de valoración social y de análisis coste/beneficio social para los proyectos.

c) La asignación del crédito según áreas prioritarias (por ejemplo, pequeños agricultores o pequeños empresarios industriales o de servicios).

d) La modificación de los precios mínimos o máximos garantizados de los productos agrícolas para que el productor oriente su producción hacia los productos básicos de alimentación en lugar de hacia productos de exportación, o para mantener unos niveles de ingresos en las zonas rurales (por ejemplo, el aumento de los precios de los alimentos, que favorecería el abastecimiento y los niveles de ingresos rurales, pero que tendrían que ser compensados con subvenciones al consumo para proteger a los grupos vulnerables de zonas urbanas que no podrían pagar esos precios).

Por otro lado, también las políticas de demanda contribuirían a esta estrategia y entre ellas podríamos destacar:

Universidad de Huelva 2009

a) Una mayor presión fiscal que permitiese aumentar el gasto destinado a mejorar la situación de los grupos vulnerables; aquí unos impuestos directos progresivos, unos impuestos indirectos sobre los bienes de lujo y unas subvenciones a los bienes de primera necesidad podrían ser muy eficaces.

b) Unos controles de precios al consumidor donde existiese una oferta suficiente que permitiera precios estables para los productos de primera necesidad (por ejemplo, alimento básico, combustible básico, jabón y medicamentos esenciales).

c) La modificación de los controles y aranceles de importación, elevándose para los productos menos prioritarios y reduciéndose para los prioritarios, respecto de los bienes necesarios para la producción sus aranceles deberían determinarse según el producto final para el que se utilizasen.

d) La reducción de empleo público y salarios públicos sólo si no incidiera directamente sobre los grupos vulnerables y siempre con gradualidad y selectividad en el despido y la reducción salarial para proteger a los trabajadores de estos grupos, creando al mismo tiempo empleo compensatorio (por ejemplo, en obras públicas, construcción de viviendas o pequeñas empresas).

e) La redistribución de los activos en favor de los grupos vulnerables (por ejemplo, reforma agraria).

La reestructuración productiva necesaria para el crecimiento se acometería fundamentalmente a través de políticas sectoriales; en este caso, debería priorizarse el fomento de aquellas actividades que generasen empleo y elevasen los ingresos de las familias pobres (por ejemplo, programas de ayuda y de créditos para pequeños agricultores y pequeñas y medianas empresas manufactureras y de servicios).

También deberían aplicarse políticas que incrementasen la equidad y la

Universidad de Huelva 2009

eficiencia del sector social, redistribuyendo el gasto social hacia los servicios básicos y las intervenciones de bajo coste.

Los programas compensatorios deberían ser un elemento más de la política de ajuste, ya que, normalmente, ésta traería consigo a corto plazo una reducción de los ingresos de los grupos de población vulnerables y un aumento de los precios de los alimentos. Los programas de obras públicas serían muy eficaces en este sentido ya que además de mejorar la infraestructura social y económica elevarían los ingresos de los grupos vulnerables a través de la creación de empleo. Además los programas de nutrición también contribuirían a paliar los efectos del ajuste, tal es el caso de las subvenciones de alimentos para grupos específicos, la asistencia de salud y la aportación directa de alimentos a los grupos más vulnerables.

Respecto al seguimiento del ajuste, éste debería incluir además de los tradicionales indicadores económicos mensuales, trimestrales y anuales, otros que con la misma temporalidad reflejasen los ingresos, la nutrición y la salud de los grupos vulnerables, al objeto de poder actuar con celeridad cuando dichos indicadores se deteriorasen (Cornia et al., 1987, vol. 1, pp. 171-163).

El papel de la ayuda financiación externa, aunque no imprescindible, si resultaría importante. Gracias a dicha financiación, en forma de créditos, de ayuda al desarrollo, o de aplazamiento en el pago de la deuda, se podrían obtener recursos para la inversión sin necesidad de contraer el consumo y sin incrementar el desempleo, además podría permitir que se mantuviesen los niveles de gasto público; esta inyección de recursos externos en las economías podría suponer una más lenta reducción de los desequilibrios pero al mismo tiempo podría significar un menor impacto negativo sobre los grupos vulnerables (Cornia et al., 1987, vol. 1, pp. 186-189).

Para garantizar la defensa de los intereses de los grupos vulnerables se haría necesario incluir dentro del equipo que desarrollase el ajuste, además de a los

Universidad de Huelva 2009

ministerios de economía, a aquellos otros ministerios encargados de cuestiones sociales, tales como los de desarrollo, planificación o bienestar social; también habría de fomentarse la capacitación y la participación de estos grupos vulnerables para hacerlos actores de su propio desarrollo.

La justificación de un ajuste alternativo al ajuste ortodoxo no sólo se encontraría en razones justicia social, sino que habría razones económicas a favor de dotar de rostro humano al ajuste: la mayor productividad de las explotaciones agrarias pequeñas; las mayores tasas sociales de rendimiento de las pequeñas empresas industriales; los altos coeficientes coste/beneficio de las inversiones en obras públicas; la correlación entre los bajos niveles de productividad y los bajos niveles de nutrición; la menor productividad de los adultos con retraso en el crecimiento consecuencia de una desnutrición infantil; las altas tasas de rendimiento de la inversión en educación primaria frente a la realizada en educación secundaria o superior o capital físico; la relación entre las tasas de crecimiento y el nivel de alfabetización, etc. (Cornia et al., 1987, vol. 1, pp. 176-177).

b) El desarrollo humano.

En 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó *Desarrollo Humano. Informe 1990*; dicho documento, que recogía las ideas básicas del *Ajuste con rostro humano*, marcó el inicio de una nueva etapa en la estrategia de desarrollo de las Naciones Unidas.

Según del PNUD, el objetivo central del desarrollo humano sería el ser humano, ya que dicho desarrollo sería un proceso por el cual se ampliarían las oportunidades de éste. Dichas oportunidades, en principio podrían ser infinitas y cambiar con el tiempo; sin embargo, las tres oportunidades más esenciales serían disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a

Universidad de Huelva 2009

los recursos necesarios para poder lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, otras resultarían inaccesibles (PNUD, 1990-c, pp. 8-12).

Pero el desarrollo humano comprendería otras muchas dimensiones tales como la libertad política, económica y social, la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de los derechos humanos.

El desarrollo humano tendría además dos aspectos distintos, la formación de las capacidades humanas (mejor estado de salud, conocimiento y destreza) y el uso que la población hace de las capacidades adquiridas (descanso, producción y actividades culturales, sociales y políticas). Si el desarrollo humano no consiguiese equilibrar los dos aspectos podría generar una gran frustración humana.

El desarrollo humano iría más allá de la satisfacción de las necesidades básicas ya que compaginaría la producción y distribución de bienes de consumo con la expansión y uso de las capacidades humanas, incluyendo además un proceso dinámico de participación social, lo que lo convertiría en un concepto válido tanto para países desarrollados como subdesarrollados (PNUD, 1990-c, pp. 8-12).

El informe del noventa presentaba una serie de importantes conclusiones (PNUD, 1990-e, pp. 22-33):

a) Los países en desarrollo habrían realizado progresos significativos en materia de desarrollo humano durante las últimas tres décadas (aumentos significativos en esperanza de vida, alfabetización adulto, cobertura médica primaria, acceso a agua potable y producción de alimentos, y reducción de la tasa de mortalidad infantil).

b) La brecha Norte-Sur, en el campo del desarrollo humano básico, se habría reducido considerablemente durante las últimas tres décadas, a pesar de que la brecha de ingresos se habría ampliado; la brecha se habría estrechado en

Universidad de Huelva 2009

los componentes de la supervivencia básica (esperanza de vida, analfabetismo, mortalidad infantil) y continuaría ampliándose en los campos del ingreso y de los conocimientos avanzados y alta tecnología.

c) Los promedios de progreso, en cuanto a desarrollo humano, ocultarían grandes disparidades dentro de los propios países en desarrollo, entre zonas rurales y urbanas, entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres; el desarrollo humano sería sensiblemente menor cuando nos fijásemos en la población rural, femenina o pobre, por lo que la intervención pública, vía gasto social, sería ineficiente si no lograse llegar a estos grupos preferenciales.

d) Sería posible lograr niveles bastante respetables de desarrollo humano incluso con niveles de ingresos bastante modestos; habría países con mejor clasificación según el desarrollo humano que según los niveles de ingresos, lo que indicaría que habrían canalizado una mayor parte de sus recursos económicos hacia el progreso humano que aquellos otros países con mayores niveles de ingresos y menores niveles de desarrollo humano.

e) No existiría un vínculo automático en crecimiento económico y progreso humano; el camino más efectivo para el desarrollo humano sería el crecimiento económico acompañado de una distribución razonablemente equitativa del ingreso; sin embargo, a corto y medio plazo sería posible alcanzar un mayor desarrollo humano sin crecimiento, tan sólo con una distribución más equitativa de la riqueza.

f) Los subsidios sociales serían absolutamente necesarios para los grupos de menores ingresos; los mecanismos del mercado podrían ser muy importantes para una asignación eficiente de los recursos, pero no garantizarían una distribución justa, por lo que se haría necesaria una política compensatoria que diese oportunidades económicas a la población más pobre.

Universidad de Huelva 2009

g) Los países en desarrollo no son tan pobres como para no poder pagar por el desarrollo humano y atender su crecimiento económico; los beneficios a medio y largo plazo de los gastos sociales sobre el desarrollo humano son muy importantes, por lo que resultaría muy conveniente una reestructuración de las prioridades presupuestarias de los países en desarrollo y mejora de la eficiencia pública.

h) Los costos sociales del ajuste suelen ser optativos y no coercitivos; ante una reducción de los recursos públicos disponibles, el ajuste presupuestario podría recaer sobre distintas partidas, permitiendo salvaguardar los programas de desarrollo humano a costa de otros sectores de la sociedad menos necesitados.

i) Sería indispensable contar con un entorno externo favorable que respaldase las estrategias de desarrollo humano; se haría necesaria una inversión de la transferencia neta de recursos Sur-Norte en Norte-Sur, lo que requeriría de una efectiva solución al problema de la deuda.

j) Algunos países en desarrollo, especialmente África, necesitarían más asistencia externa que otros; el alto grado de privación humana que padecen determinados países, sobre todo africanos, los convierte en prioritarios de la ayuda externa que contribuya a la reestructuración del desarrollo a largo plazo.

k) Si la cooperación técnica tiene como propósito ayudar a consolidar aptitudes humanas y capacidades nacionales en los países en desarrollo sería preciso someterla a un proceso de reestructuración; la cooperación técnica habría de medir su éxito por la velocidad de desmantelamiento de sus programas.

l) Un enfoque participativo incluida la participación de las ONGs resultaría vital en cualquier estrategia tendente a lograr un desarrollo humano exitoso; el

Universidad de Huelva 2009

Estado habría de ceder competencias a la sociedad civil, donde destaca la labor de las ONGs, que suelen ser pequeñas, flexibles, eficientes, funcionan con costes reducidos y promueven un desarrollo autosuficiente.

m) Sería imperativo reducir drásticamente las tasas de crecimiento demográfico a fin de lograr mejoras apreciables en los niveles de desarrollo humano; las tasas de crecimiento de la población de los países en desarrollo desbordan la capacidad de estos países para satisfacer sus necesidades básicas y generan migraciones masivas, por lo que resultaría necesario fortalecer los programas de planificación familiar, alfabetización femenina, reducción de la fertilidad y atención médica materno-infantil.

n) El crecimiento acelerado de la población en los países en desarrollo se estaría concentrando en las ciudades; dada la inevitable urbanización de los países en desarrollo, los urbanistas habrían de solventar problemas como la descentralización del poder y los recursos, la movilización de los ingresos locales de origen local, la construcción de viviendas e infraestructuras (incluida la asistencia a los más débiles) y la mejora del entorno urbano con especial incidencia en los suburbios.

ñ) Las estrategias de desarrollo sostenido deberían satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propios requerimientos; debería tenerse en cuenta que cualquier tipo de deuda (financiera, de negligencia humana o de deterioro medioambiental) afectaría a las generaciones futuras y que la pobreza es el primer contaminante.

Los informes posteriores han seguido utilizando la misma metodología que el de 1990, aunque se han centrado en temáticas concretas (1992, desigualdad; 1993, sociedad civil; 1994, Cumbre Social; 1995, género; 1996, crecimiento; 1997, pobreza;

Universidad de Huelva 2009

1998, consumo; 1999, mundialización).

El informe de 1997 merecería una especial atención por cuanto identificaba el desarrollo humano como la negación de la pobreza, enlazando de forma inequívoca con el mensaje del Relatorio de Uppsala. Este informe definía la pobreza como la denegación de opciones y oportunidades básica para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana, creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad y respeto por si mismo y de los demás (PNUD, 1997, pp. 2-14). Además, señalaba la multidimensionalidad de la pobreza, destacando entre las principales dimensiones, la vida breve, el analfabetismo, la exclusión social y la falta de medios materiales.

2.2.4.- Hacia una convergencia de las corrientes.

Las aportaciones de la estrategia orientada al mercado y de la consolidación de las reformas, vienen a significar una cierta convergencia del pensamiento neoliberal hacia las recomendaciones neoestructuralistas y alternativas, donde el papel activo del Estado es incuestionable y donde la reforma de las instituciones es un elemento imprescindible, sin el cual la estrategia de desarrollo neoliberal es inviable; por tanto, se observa una cierta convergencia moderadora y homogeneizadora entre las diferentes Economías del Desarrollo.

El debate que se ha producido en la Economía del Desarrollo en los años noventa ha servido para limar diferencias entre las diferentes corrientes de pensamiento. Los neoliberales han conseguido que se acepte de forma generalizada la necesidad de una estabilización y de un ajuste estructural que oriente las economías hacia el exterior con el fin de aprovechar las ventajas que ofrece un entorno internacional globalizado.

Universidad de Huelva 2009

Los neoestructuralistas han conseguido que se acepte que el papel del Estado es esencial en el proceso de desarrollo y que éste debe seguir interviniendo en la economía, aunque si bien con un nuevo enfoque. Los alternativos han conseguido que las cuestiones sociales y, particularmente, la lucha contra la pobreza ocupen un lugar prioritario en las estrategias de desarrollo, evitando que dichas cuestionen queden reducidas al efecto cascada del crecimiento económico.

Pero además de esta homogeneización de la Economía del Desarrollo, lejos aún de la homogeneidad de la Economía del Desarrollo de posguerra, también es indiscutible la moderación ideológica del debate; han pasado los tiempos del radicalismo dependentista y defensor de la desconexión y de los experimentos neoliberales de los *Chicago Boys* en regímenes autoritarios; y, aunque la situación de subdesarrollo y sus correspondientes lacras perduran y aún los diagnósticos de dicha situación difieren bastante, términos como competitividad, equidad y democracia parecen ser consustanciales a una nueva concepción del desarrollo.

Parece que se abren las puertas a la refundación de una nueva Economía del Desarrollo en el seno de la Economía Política, donde factores externos e internos, económicos y no económicos, estructurales y coyunturales, históricos y corrientes, otorguen de nuevo a la subdisciplina la categoría de especialidad abierta y la conduzcan a lo que Seers (1979) llamó *Estudios de Desarrollo*, para referirse a la comunión de las distintas disciplinas que se ocupan del desarrollo. En el campo de la economía se hace necesaria la constitución de una Economía Política del Desarrollo, donde el análisis económico y la economía aplicada se complementen y favorezcan el acercamiento a otras disciplinas.

Universidad de Huelva 2009

Universidad de Huelva 2009

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN COSTA RICA

Universidad de Huelva 2009

3.- El contexto espacio-temporal de Costa Rica.

A la hora de estudiar el cambio estructural que se produce en un sistema socioeconómico, dos son los elementos contextuales relevantes, su entorno y su pasado; ellos van ser a fin de cuentas el origen de las distintas perturbaciones y contradicciones internas que dicho sistema sufre. El estudio del contexto regional y del contexto histórico del sistema debe ser en nuestra opinión el punto de partida de cualquier investigación acerca de la evolución del mismo.

Así pues, dedicamos este capítulo a estudiar el entorno y la historia de Costa Rica, de forma que ello nos sirva como referencia a la hora de explicar el cambio estructural que se ha producido en dicho sistema en los últimos años.

3.1.- Costa Rica y su entorno.

Al ser Costa Rica un país pequeño, se ha visto obligada a ser también un país abierto si deseaba aprovechar las economías de escala que podían surgir dentro de su aparato productivo; por ello, Costa Rica, a pesar de su idiosincrasia, ha sido un país que históricamente ha participado de muchas de las ideas y los procesos dominantes tanto en el mundo como en América Latina y Centroamérica.

Los cambios que en las últimas dos décadas se han producido en la economía mundial y en la economía latinoamericana y centroamericana han tenido importantes repercusiones en la evolución reciente del sistema socioeconómico costarricense, de forma que éste no puede ser entendido sin considerar su contexto regional.

Por lo que se refiere a la economía mundial, los cambios producidos en las últimas décadas son en su mayoría consecuencia del proceso de globalización. No nos

Universidad de Huelva 2009

detendremos en estudiar dicho proceso, ya que ha sido bien definido y difundido en un sin número de trabajos (p. ej., Estefanía, 1996).

Por lo que se refiere a las economías latinoamericanas, los cambios producidos en las últimas dos décadas han venido marcados por la crisis de los años ochenta y por el ajuste estructural aplicado en los noventa. Este tema también ha sido muy estudiado y difundido por distintos autores (p. ej., Bulmer-Thomas, 1996, o Edwards, 1997)[4].

Los cambios producidos en Centroamérica, como entorno más cercano, aunque también han sido muy estudiados, creemos que merecen unas líneas en esta memoria por tratarse de una realidad menos conocida que las dos anteriores.

No obstante, consideramos que, antes detenernos en estudiar su entorno, debemos hacer una breve presentación de Costa Rica.

3.1.1.- Costa Rica. Una breve presentación.

Situado en el istmo centroamericano, entre Nicaragua (al norte) y Panamá (al sureste), Costa Rica es un pequeño país de escasamente 50.900 kilómetros cuadrados, bañado al este y nordeste por el Mar Caribe y al oeste y al sur por el Océano Pacífico. A pesar de su escaso territorio, la diversidad climática es favorecida por la existencia de un sistema montañoso que atraviesa el país, confiriéndole una considerable altitud en su zona central. Este hecho permite el mantenimiento de unas temperaturas bastante suaves y estables en torno a los 20 grados centígrados, en el Valle Central del país, y a los 26 grados, en las zonas costeras. La actividad volcánica y la conservación

[4] Nosotros mismos hemos tratado dicho tema en Rosales e Hidalgo (1998).

Universidad de Huelva 2009

del bosque tropical y de sus costas confieren a este país una belleza paisajística que ha sabido ser aprovechada para actividades turísticas.

La población es de unos 3.560.500 habitantes, con una densidad de 69,9 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual no dice mucho debido a la concentración demográfica en el Valle Central en cuatro grandes núcleos urbanos, San José (la capital), Heredia, Cartago y Alajuela. Territorialmente el país se distribuye en siete provincias San José, Heredia, Alajuela, Cartago, Limón, Puntarenas y Guanacaste, siendo las tres ciudades periféricas más importantes, Limón, Puntarenas y Liberia. Aunque la población es mayoritariamente blanca, conviven en el país importantes minorías étnicas tales como la negra y la oriental, que se concentran en el litoral caribeño, y un importante contingente de población inmigrante procedente de Nicaragua. La religión es mayoritariamente católica (86,8% de la población), aunque existe libertad de culto.

Con una tasa de crecimiento del 5,5% en 1998, del 4% de media anual del periodo entre 1990 y 1997 y una renta per cápita de 3.124 dólares, Costa Rica distribuye su producción sectorialmente de la siguiente forma, 18,0% para el sector primario, 25,1% para el sector secundario y 56,8% para el sector terciario. Los principales productos de exportación son el banano, el café, la carne, los textiles, las plantas ornamentales y las flores, las frutas, el pescado y el marisco, y el turismo. Su moneda es el colón costarricense que cotizaba a finales de 1999 alrededor de los 300 colones por dólar, con tendencia permanente a la depreciación.

En el plano político, la República de Costa Rica disfruta de un sistema democrático desde la guerra civil de 1948, que dio paso entre otras muchas cosas a la nacionalización de la banca, a la abolición del ejército y la promulgación de la Constitución de 1949. Con un sistema político de república presidencialista, el poder ejecutivo lo ostenta el Presidente de la República, electo cada cuatro años, sin

Universidad de Huelva 2009

posibilidad de reelección; el poder legislativo recae en la Asamblea Legislativa compuesta por 57 diputados, los cuales, durante la última legislatura (1998-2002), se reparten casi por igual entre el Partido de Unidad Social Cristiana, de corte socialcristiano, (27 diputados en las elecciones de 1998) y el Partido de Liberación Nacional, de corte socialdemócrata, (23 diputados), existiendo además un grupo muy variable de partidos minoritarios que obtienen algunos escaños, que en la actual Asamblea viene representado por Fuerza Democrática (3 diputados), Movimiento Libertario (1 diputado), Partido de Acción Laborista Alajuelense (1 diputado), Partido de Integración Nacional (1 diputado), Partido Reformista Costarricense (1 diputado); el poder judicial lo constituye la Corte Suprema y los Tribunales Superiores y Juzgados; además de estos tres poderes y de forma independiente, en Costa Rica existe el Tribunal Supremo de Elecciones, como organismo encargado de velar por la legitimidad democrática de los comicios.

Con un Estado tradicionalmente intervencionista, Costa Rica ha logrado alcanzar a lo largo de su historia reciente parámetros de equidad social y desarrollo inusuales en sus vecinos centroamericanos. La aplicación de políticas de ajuste estructural a partir de mediados de los años ochenta ha permitido que estos niveles de equidad y desarrollo no se deterioren.

3.1.2.- Centroamérica. Del conflicto a la pacificación.

Los últimos veinte años han supuesto para Centroamérica el paso de regímenes dictatoriales a regímenes democráticos, aún frágiles; aunque atravesando para ello unos periodos de revoluciones, guerras civiles y pacificación. La coincidencia de la situación de grave conflicto en la región hizo que la crisis económica fuese más

Universidad de Huelva 2009

profunda y la recuperación más tardía.

Pero antes de continuar conviene hacer una distinción entre los términos Centroamérica y América Central. A pesar de su coincidencia etimológica, suelen utilizarse con un contenido semántico diferente; mientras que América Central hace referencia a todos los países que geográficamente se encuentran en el continente americano entre México y Colombia, es decir, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, el término Centroamérica se usa con una importante carga política para hacer referencia a los países que un día formaron la Federación de Repúblicas Centroamericanas y que en la actualidad constituyen el Mercado Común Centroamericano (MCCA), es decir, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. La creación de Panamá en 1903, consecuencia de una intervención militar norteamericana, y la independencia de Belice, antigua Honduras Británica, del Reino Unido en 1981, hacen que estos dos países de América Central tengan una trayectoria histórica muy alejada de la de sus vecinos centroamericanos.

Así pues, aquí sólo vamos a tratar la evolución reciente de Centroamérica, como el contexto regional más inmediato de Costa Rica y cuya influencia en este país han sido muy relevante.

Lo primero que conviene señalar es la aparente homogeneidad de los países que forman Centroamérica, la cual esconde una profunda heterogeneidad que ha ido aumentando con el paso del tiempo. Los intentos por conformar la Federación de Repúblicas Centroamericanas tras la independencia de la España se enfrentaron con un fuerte sentimiento nacionalista, más acusado si cabe en el caso de Costa Rica, que dio al traste con el proyecto en los primeros años de su ejecución.

En la base de este nacionalismo, que hoy perdura, se encuentran unas estructuras socioeconómicas muy diferentes de la que son muestras los siguientes

Universidad de Huelva 2009

ejemplos (Fonseca, 1996, pp. 109-303):

a) Mientras en Guatemala la población indígena ha representado un grupo étnico y social importante, sometido a una histórica explotación, en Costa Rica y Honduras éste es casi inexistente, con una presencia destacada en el caso de Nicaragua y El Salvador.

b) Mientras en Costa Rica y Nicaragua la propiedad de la tierra ha estado poco concentrada, sobre todo en la primera, la concentración de la tierra en el caso de El Salvador y Guatemala es muy alta.

c) Mientras que el café ha sido el principal producto de exportación en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, en Nicaragua tiene un peso marginal y Honduras prácticamente ni produce ni exporta café.

d) Mientras el banano ha sido el otro gran producto de exportación, sobre todo para Honduras y Costa Rica y en menor medida para Nicaragua y Guatemala, en El Salvador no hay producción de banano para la exportación.

e) Mientras en Honduras el papel de la oligarquía lo han desempeñado históricamente las empresas bananeras, en El Salvador y Guatemala la oligarquía estaba formada por los terratenientes caficultores y en Nicaragua y Costa Rica junto a la oligarquía cafetalera existía una clase media de pequeños propietarios.

f) Mientras Costa Rica tiene una larga tradición democrática y abolió el ejército en 1948, los otros cuatro países tienen una historia salpicada de golpes de estado y largos periodos de autoritarismo y en ellos el papel del ejército ha sido muy destacado.

g) Mientras que Nicaragua, El Salvador y Guatemala han soportado en las últimas décadas guerras civiles, Honduras y Costa Rica han conseguido mantener su estabilidad política.

Universidad de Huelva 2009

h) Mientras en Nicaragua, el sandinismo intentó implantar un sistema socialista, en el resto de los países la economía de mercado con mayor o menor intervención, según el periodo, ha sido el sistema bajo el que se han movido las economías.

i) Mientras en Costa Rica los niveles de pobreza y de indigencia han sido y siguen siendo los más bajos de América Latina, los otros cuatro países poseen niveles de los más altos, por lo que la equidad de los mismos es mucho menor que en Costa Rica.

Todo lo anterior justifica, además, la especificidad histórica de todos y cada uno de los países de la región, de forma que resulta difícil explicar la evolución de los sistemas socioeconómicos centroamericanos bajo un mismo patrón.

Aún así, existen elementos estructurales que permiten caracterizar a los sistemas socioeconómicos centroamericanos dentro de unos mismos modelos histórico-estructurales. De esta forma entre 1821 y 1950 las estructuras socioeconómicas respondían al modelo primario-exportador, basado en la producción del café y/o del banano; entre 1950 y 1989, al modelo primario-exportador doméstico-industrial (o de industrialización por sustitución de importaciones); y a partir de principios de los noventa parece que se está conformando un nuevo modelo basado en la exportación de productos muy diversos.

Pero lo que realmente nos interesa del estudio de la región son los acontecimientos que han podido influir sobre Costa Rica y éstos son esencialmente los conflictos y la pacificación de la región en las últimas dos décadas.

Con la excepción de Costa Rica, los países de Centroamérica llegaron a finales de los años setenta bajo regímenes autoritarios; en Nicaragua, la familia Somoza venía detentando el poder desde 1936, en El Salvador existía una democracia pretoriana desde la revolución de 1948 y el ejército sustituía a los presidentes según

Universidad de Huelva 2009

la facción dominante en cada momento; en Guatemala se mantenía una democracia de fachada tras la invasión de Estados Unidos en 1954 y los militares eran quienes detentaban realmente el poder interviniendo con frecuentes golpes de estado; y en Honduras, tras la dictadura de Carías, entre 1933 y 1948, se inició un proceso de democratización del país, frecuentemente interrumpido por golpes de estado que denotan el peso del ejército durante este periodo. Todo este autoritarismo militar confirió a la región la suficiente estabilidad como para que en todos los países se aplicase la política de industrialización por sustitución de importaciones y se conformase con relativo éxito el MCCA. En el caso de Costa Rica la estabilidad no vino de la mano del ejército, ya abolido, sino de la coincidencia programática entre los dos grupos políticos dominantes, los socialdemócratas y los socialcristianos. Sin embargo, el autoritarismo militar terminó por pasar factura a estos países (Alcántara, 1990, v. 2, pp. 149-228; Skidmore y Smith, 1996 [1984], pp. 339-377; Rouquié, 1994 [1991]).

Bajo el somocismo, el malestar social se extendió por toda Nicaragua, afectando a la propia burguesía, a la iglesia católica y a los sectores populares; de estos últimos surgió hacia 1963 el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que inició una guerra de guerrillas que terminó con el derrocamiento de Anastasio Somoza, Tachito, en 1979.

En El Salvador, tras la Guerra del Futbol con Honduras en 1969, el militarismo se extendió por el país generando un malestar social que a afectó a la iglesia católica, a los sindicatos y a los sectores populares; estos últimos apostaron por una respuesta político-militar al autoritarismo y se organizaron en un sin fin de movimientos guerrilleros que terminaron por confluir a principios de los ochenta en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y en el Frente Democrático Revolucionario (FDR). Como reacción a los movimientos guerrilleros, el ejército y los grupos paramilitares iniciaron un proceso de dura represión.

Universidad de Huelva 2009

En Guatemala, el militarismo reinante tras la invasión de 1954 terminó por generar a principios de los sesenta la respuesta político-militar de los sectores populares, particularmente indígenas, que constituyeron las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), de la que se escindirían posteriormente el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización del Pueblo en Armas (ORPA). También en este caso la represión del ejército y de los grupos paramilitares fue muy dura.

En Honduras, no terminaron por consolidarse movimientos guerrilleros debido a la existencia de una serie de derechos sociales y sindicales que fueron respetados por las intervenciones del ejército; por tanto, la represión militar y los grupos paramilitares no tuvieron tampoco una gran repercusión.

La situación económica del MCCA a finales de los años setenta era insostenible. Tras la retirada de Honduras en 1970, después de la Guerra del Futbol con El Salvador, comenzaron las dificultades; la desigual distribución de la renta en la región propició que la demanda de bienes industriales de consumo se estancase, erosionando así el comercio en el interior de la región al tiempo que aumentaban las importaciones de productos del resto del mundo; las exportaciones de productos primarios hacia los países industriales se resintieron ante la crisis del petróleo y la inversión extranjera en la región se detuvo; por todo ello que los distintos países centroamericanos se vieron abocados a recurrir al endeudamiento externo como forma de reactivar sus economías.

Hacia finales de los setenta la tensión en la región había aumentado tanto que los militares fueron perdiendo el control de los diferentes países. La insurrección multiclasista surgida en Nicaragua a mediados de la década desembocó en el derrocamiento de Somoza en 1979; en El Salvador la insurrección popular tuvo lugar entre 1978 y 1979 desencadenando una guerra civil; en Guatemala, aunque no puede hablarse de guerra civil, la intensificación de las acciones guerrilleras tuvieron como

Universidad de Huelva 2009

respuesta el terrorismo de Estado (Fonseca, 1996, pp. 264-281).

Tras el derrocamiento de Somoza en Nicaragua, los sandinistas se hicieron con el poder y tras disolver la Guardia Nacional crearon el Ejército Popular Sandinista. En el plano político abandonaron el discurso moderado que había permitido aglutinar a toda la oposición antisomocista y se propusieron satisfacer muchas de las reivindicaciones populares con la instauración de un sistema económico de corte socialista. Este hecho no gustó a una parte de sus aliados en la insurrección y propició la salida de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de los representantes de los empresarios y de los conservadores en 1980. Tampoco sentó bien en Washington la extensión del comunismo por la región y enseguida se dispusieron a apoyar a la oposición antisandinista; el resultado fue la creación de la Fuerza Democrática Nicaragüense en 1981, transformada en Resistencia Nicaragüense en 1987 y conocida como la *Contra*.

Con el apoyo económico y militar de los Estados Unidos, la Contra consiguió aglutinar unos quince mil hombres en 1983, de los cuales la mitad eran antiguos miembros de la Guardia Nacional, e iniciaron una importante ofensiva militar que les permitió controlar la zona nororiental del país, iniciándose así una guerra civil en Nicaragua.

Los sandinistas, con Daniel Ortega a la cabeza del FSLN, convocaron y ganaron unas elecciones en 1984, pero a pesar de la limpieza del proceso electoral, reconocida internacionalmente, los Estados Unidos decretaron un embargo económico. Así, la guerra civil por un lado y el embargo por otro impidieron el relanzamiento de una economía que terminó por volverse caótica; aún así y gracias al apoyo de la ayuda externa, sobre todo de la Unión Soviética y de Cuba, hubo durante los años ochenta importantes logros sociales, como la distribución de la tierra por medio de una reforma agraria, la reducción del analfabetismo, la reducción de las epidemias y de la mortalidad

Universidad de Huelva 2009

infantil, la construcción de viviendas sociales o la reducción del precio de los alquileres.

El conflicto nicaragüense llegó a su fin tras un largo proceso de negociación iniciado en 1983 por el Grupo de Contadora (México, Venezuela, Colombia y Panamá), continuado en 1985 por el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) y concluido por el Proceso de Esquipulas, en 1986 y 1987, auspiciado por Vinicio Cerezo y liderado por Óscar Arias y en el que participaron Guatemala, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua; aunque este proceso se refería a la pacificación de la región en su conjunto, su impacto fue más evidente sobre la pacificación de Nicaragua, ya que los conflictos salvadoreño y guatemalteco requirieron de una negociación más larga. Fruto de este proceso de negociación, la Contra cesó sus hostilidades y se pudieron celebrar en 1990 unas elecciones presidenciales en las que los sandinistas fueron derrotados por Violeta Chamorro, al frente de una coalición antisandinista denominada Unidad Nacional Opositora (UNO). Ya bajo el Gobierno de Chamorro, la Contra entregó las armas poniendo fin al conflicto civil. La UNO pronto se fragmentó y Chamorro necesitó del apoyo de un FSLN también fragmentado para gobernar hasta las elecciones de 1996, donde de nuevo los sandinistas fueron derrotados por el conservador Arnaldo Alemán, del Partido Liberal Constitucionalista (Fonseca, 1996, pp. 278-280; Torres Rivas, 1994 [1993], p. 16-26; Skidmore y Smith, 1996 [1984], pp. 358-363).

Pero el conflicto civil nicaragüense tuvo importantes efectos sobre el resto de la región; de hecho fue uno de los elementos determinantes de la evolución política y económica de toda Centroamérica durante los años ochenta.

En un primer momento, el triunfo del sandinismo estimuló los procesos subversivos de El Salvador y Guatemala y la revitalización de la guerra contrarrevolucionaria apoyada por los Estados Unidos en estos países. Posteriormente y tras la creación de la Contra, tanto Honduras como Costa Rica se vieron envueltas

Universidad de Huelva 2009

en la guerra civil nicaragüense, al prestar sus territorios para la instalación de campamentos contrarrevolucionarios desde los que hostigar al ejército sandinista; esta cooperación, fue más evidente en Honduras, pues Costa Rica se desmarcó pronto, apostando por dar la imagen de la posibilidad de una economía de mercado, democrática y equitativa en la región; no obstante, estos dos países obtuvieron una serie de ayudas financieras por parte de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos.

Pero no quedaron aquí los efectos. El temor de que el comunismo se extendiera por la región como una alternativa al autoritarismo militar y las dictaduras existentes, llevó a los Estados Unidos a fomentar el desarrollo de procesos de democratización que condujeron en los distintos países a diferentes reformas constitucionales, en las cuales la tónica dominante fue la reducción del protagonismo político del ejército y la instauración de procesos electorales multipartidistas, limpios y competitivos; dichos procesos han llevado al poder en la mayoría de los casos a los conservadores (Torres Rivas, 1994 [1993], p 20).

Sin embargo, en El Salvador y Guatemala, la democratización ha coexistido con la guerra civil en el primer caso y con las acciones guerrilleras y la represión gubernamental y paramilitar en el segundo.

En El Salvador, en 1979, un heterogéneo grupo de fuerzas políticas, con el apoyo de un sector del ejército, derrocó al general Carlos Humberto Romero e inició un proceso de transición democrática, contando para esto último con el apoyo de los Estados Unidos. Sin embargo, esta alianza era muy endeble y el ejército seguía controlando el poder, lo que propició que parte de las fuerzas que participaron en la insurrección abandonaran el Gobierno en 1980.

La oposición al nuevo Gobierno se articuló entonces en torno a dos movimientos guerrilleros, el Frente Democrático Revolucionario (FDR) y el Frente

Universidad de Huelva 2009

Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), que iniciaron una guerra civil y en 1982 ya controlaban amplias zonas del norte y el nordeste del país. Los conservadores se aglutinaron en torno a dos partidos, la Democracia Cristiana y la Alianza Republicana Nacional (ARENA), que se sucedieron en el poder por medio de elecciones libres y competitivas celebradas en plena guerra civil; la Democracia Cristiana ganó las elecciones de 1982 a la Asamblea Constituyente y su líder, José Napoleón Duarte, las presidenciales de 1984; tras el desgaste de este partido que no consiguió acabar con la guerra, en 1989, Alfredo Cristiani de la ARENA ganó las segundas elecciones presidenciales e inició la aplicación de políticas de ajuste estructural.

Para esas fechas resultaba ya evidente que ni el FDR-FMLN podían ganar la guerra, ni el Gobierno podía derrotarlos militarmente, por lo que el fin negociado del conflicto aparecía ya como una pragmática necesidad; el proceso de negociación fue auspiciado por las Naciones Unidas y en 1992 el FMLN firmó un acuerdo con el Gobierno de Cristiani; tras desarmarse, el FMLN se presentó a las elecciones en 1994 convirtiéndose en la segunda fuerza del país tras la ARENA, que colocó a Armando Calderón en la Presidencia. En las elecciones presidenciales de 1999 la ARENA volvió a ganar colocando en la Presidencia a Francisco Flores (Fonseca, 1996, pp. 268-270; Torres Rivas, 1994 [1993], pp. 18-19; Skidmore y Smith, 1996 [1984], pp. 366-371).

En el caso de Guatemala, la guerrilla no consiguió presentar un frente unificado ni tener alcance nacional, aunque sí consiguió desestabilizar al Estado; esta circunstancia fue aprovechada en 1982 por el general Efraín Ríos Montt para hacerse con el poder tras un golpe de Estado. El nuevo Gobierno inició un proceso de institucionalización democrática y al mismo tiempo desató una durísima represión de la guerrilla practicando un verdadero terrorismo de Estado por medio de la creación de la Patrullas de Autodefensa Civil, constituidas por quinientos mil hombres. Sin embargo, el malestar provocado en el seno del ejército por la gestión de Ríos Montt, propició un

Universidad de Huelva 2009

nuevo golpe de Estado por parte de Humberto Mejía Víctores, en 1983, que sí supuso realmente el comienzo de la transición democrática.

En las elecciones de 1986, el líder de la Democracia Cristiana, Vinicio Cerezo, alcanzó la Presidencia de la República y bajo su mandato se le fue restando poder al ejército y se fomentó la pluralidad política y la limpieza en los procesos electorales; sin embargo y a pesar de sus esfuerzos de diálogo, la presión del ejército no le permitió terminar de forma negociada con el movimiento guerrilleros ni controlar a los grupos paramilitares que seguían actuando en el país.

El desgaste de la Democracia Cristiana se notó en las elecciones presidenciales de 1991, que dieron la victoria al candidato del Movimiento de Acción Solidaria (MAS), de centro derecha, Jorge Serrano, quien inició las políticas de ajuste estructural. Dos años después de las elecciones dio un autogolpe de Estado disolviendo el Congreso; sin embargo, el rechazo popular le obligó a abandonar el Gobierno dejando en manos del ex Defensor del Pueblo para los derechos humanos Ramiro de León Carpio.

En todo este periodo la guerrilla, aglutinada ya en torno a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), tomó conciencia de la imposibilidad de una victoria militar y sus acciones estuvieron encaminadas a la obtención de posiciones de fuerza para una eventual negociación, que se desarrolló bajo el auspicio de las Naciones Unidas y que concluyeron a finales de 1996 con un acuerdo entre le Gobierno y los grupos guerrilleros, ya bajo el Gobierno del conservador Álvaro Enrique Arzú Irigoyen, del Partido de Avance Nacional (PAN), vencedor en las elecciones de 1995. (Fonseca, 1996, pp. 270-273; Torres Rivas, 1994 [1993], p. 19; Skidmore y Smith, 1996 [1984], pp. 371-377).

En el caso de Honduras, aunque no hubo conflicto civil, sí tuvo lugar un proceso de disminución del autoritarismo y de reducción del papel del ejército. Desde

Universidad de Huelva 2009

que en 1981 Roberto Suazo, del Partido Liberal, alcanzase la Presidencia de la República, el ejército ha respetado el resultado de las urnas, aunque con alguna que otra demostración de fuerza. En 1981 había en el país tres ejércitos diferentes, el hondureño, el norteamericano y la Contra nicaragüense, y fruto de la aceptación de esta situación el Gobierno de Honduras recibió una cuantiosa ayuda económica y militar que le permitió retrasar la aplicación las medidas de estabilización y ajuste estructural hasta la presidencia de Callejas.

Suazo fue sustituido por su correligionario José Azcona en 1985 y éste a su vez por Rafael Leonardo Callejas, del Partido Nacional en 1990, tras el debilitamiento del Partido Liberal, que volvería de nuevo al poder en 1994 con la presidencia de Carlos Roberto Reina. A pesar de que el ejército ha ido perdiendo peso en la vida política hondureña, éste no dudó en enviar los tanques a las calles de Tegucigalpa en 1995 para protestar por una investigación sobre las violaciones de los derechos humanos en el país. El Partido Liberal volvió a ganar las elecciones en 1997 con Carlos Roberto Flores como candidato (Fonseca, 1996, pp. 273-274; Skidmore y Smith, 1996 [1984], pp. 364-365).

A diferencia de sus vecinos, Costa Rica no ha vivido ni conflictos civiles ni autoritarismo militar, aunque en 1984 el Gobierno de Monge tuvo que soportar momentos de fuerte inestabilidad. Algunos sectores del país y del propio Gobierno presionaban para que Costa Rica participase de forma activa en el conflicto nicaragüense, mientras otros sectores políticos, también dentro del Gobierno, presionaban para que no se aprobasen una serie de medidas de corte neoliberal que el FMI, el Banco Mundial y la AID norteamericana imponían como condición para otorgar su ayuda. La situación se hizo más tensa cuando un numeroso grupo de hombres armados, partidarios de la intervención en Nicaragua, inició una marcha desde la frontera norte hacia el Valle Central. La amenaza de un derrocamiento armado llevó

Universidad de Huelva 2009

al Presidente Monge a destituir a una parte importante de su gabinete, sustituyendo a los ministros más radicales de uno y otro bando por otros más moderados; tras el cambio de gabinete, interpretado por algunos como un autogolpe de Estado, Costa Rica aprobó las medidas legislativas cuestionadas y proclamó su neutralidad en relación con el conflicto nicaragüense (Gutiérrez y Vargas, 1986).

Lo cierto de todo este proceso de conflicto y posterior pacificación en la región, es que junto con las víctimas (más de 30.000 en Nicaragua, entre 70.000 y 80.000 en El Salvador, y unos 100.000 en Guatemala), las economías de la región sufrieron un importante deterioro entre 1981 y 1990 (Torres Rivas, 1994 [1993], pp. 18-19). Costa Rica y Honduras fueron las menos perjudicadas, gracias a la ayuda exterior y a que no soportaron una guerra civil, con decrecimientos anuales medios del 0,6% y el 0,8%, respectivamente; les siguen El Salvador y Guatemala con decrecimientos del 1,4% y del 2%; y, en último lugar, aparece Nicaragua con un decrecimiento anual medio del 3,9%, aunque en este caso junto a la crisis y la guerra hay que considerar el embargo comercial norteamericano como explicación.

Sin embargo, los años noventa han significado el retorno de la esperanza a la región, ya que tras aplicar políticas de estabilización y ajuste estructural (Costa Rica - 1983, Honduras - 1989, El Salvador - 1989, Nicaragua - 1990, Guatemala - 1992) las economías de la región han iniciado una senda de crecimiento encabezada por El Salvador, que entre 1991 y 1997 ha crecido a una media anual del 3,2%, seguido por Costa Rica y Guatemala con crecimientos del 1,3% y del 1,2%, respectivamente, y en cuarto lugar por Honduras, con el 0,4%; Nicaragua por el contrario sigue decreciendo al ritmo del 0,5% anual entre 1991 y 1996, lo que puede explicarse por la crítica situación de partida. Lo cierto es que la nueva estabilidad política y económica de la región ha permitido el retorno de la inversión a estos países devolviendo la esperanza de un futuro mejor.

Universidad de Huelva 2009

La catástrofe del Huracán Mitch que en 1998 asoló la región, castigando sobre todo Honduras y Nicaragua, ha afectado seriamente a las economías centroamericanas; según los países se habla de un retroceso en los niveles de desarrollo de las infraestructuras físicas, económicas sociales y ambientales de entre treinta y cincuenta años, de 9.937 muertos y de pérdidas valoradas en 3.484.662 millones de dólares. Los efectos sobre cada país centroamericano han sido muy diferentes y mientras Honduras ha sido el más afectado en Costa Rica el Mitch apenas si dejó huella (Tabla 3.1). Pero el caso del Mitch no ha hecho más que poner de manifiesto una realidad, que la azarosa naturaleza apenas si ha afectado a Costa Rica en las últimas décadas mientras que ha descargado su furia en el resto de la región (Tabla 3.2).

TABLA 3.1

IMPACTO SOCIAL DEL HURACÁN MITCH EN CENTROAMÉRICA (1998).

PAÍS	M	D	H	S	E	V	P	A
HO	6.660	8.052	11.998	1.393.669	2.100.721	n.d.	215	1.683
NI	2.823	885	254	368.261	n.d.	41.420	63	79
GU	268	121	280	108.607	104.016	21.625	121	60
ES	240	29	-	84.005	49.000	10.372	10	155
CR	4	4	-	3.007	5.500	965	69	12

Fuente: Gutiérrez et al. (1999-b, p. 261).

HO: Honduras; NI: Nicaragua; GU: Guatemala; ES: El Salvador; CR: Costa Rica; M: número de muertos; D: número de desaparecidos; H: número de heridos; S: número de damnificados; E: número de evacuados; V: número de viviendas afectadas; P: número de puentes afectados; A: número de acueductos dañados.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 3.2

EFECTOS PROMEDIO ANUALES DE DESASTRES NATURALES EN CENTROAMÉRICA (1970-1994).

EFECTOS	NI	GU	HO	ES	CR
M	3.340	978	476	119	7
S	59.287	156.440	50.952	64.661	10.032

Fuente: Gutiérrez et al. (1999-b, p. 258).

HO: Honduras; NI: Nicaragua; GU: Guatemala; ES: El Salvador; CR: Costa Rica; M: número de muertos; S: número de damnificados.

3.2.- Costa Rica y su historia.

El sistema socioeconómico costarricense ha atravesado, antes de la crisis de los años ochenta, diferentes etapas autopoiéticas y distintos saltos creódicos.

La formación de este sistema arranca de la conquista y colonización de un territorio escasamente poblado en el istmo centroamericano por parte de otro sistema, la Corona Española; los sistemas socioeconómicos indígenas preexistentes desaparecieron o fueron absorbidos por uno nuevo, la Audiencia de Guatemala, posteriormente Reino de Guatemala. Costa Rica era entonces una provincia de dicha audiencia y, por tanto, no constituía un sistema socioeconómico independiente en sentido estricto; sin embargo, dado su aislamiento y sus peculiaridades puede ser estudiado, y de hecho así se hace, como un sistema socioeconómico.

La historia de Costa Rica puede ser entonces interpretada por la sucesión de las siguientes etapas autopoiéticas, separadas por periodos de fuerte inestabilidad

Universidad de Huelva 2009

donde se produjeron los saltos creódicos. Dichas etapas serían las siguientes[5]:

a) El periodo de inestabilidad que va desde la llegada de los primeros conquistadores a Costa Rica en 1560 hasta la pacificación y colonización del Valle Central.

b) La etapa colonial, que iría desde la colonización del Valle Central iniciada en 1580 hasta la independencia en 1821, caracterizada por una economía casi de subsistencia y un Estado colonial casi inexistente[6].

c) El periodo de inestabilidad que va desde la independencia hasta 1838 en que Costa Rica consolida su nuevo creodo, declarándose como estado libre y soberano.

d) La etapa patriarcal, que iría desde la declaración de soberanía hasta el golpe de estado de 1870, caracterizada por el Estado patriarcal bajo el que se configura una economía agro-exportadora basada en el monocultivo del café.

e) El periodo de inestabilidad que va desde el golpe de Estado hasta la promulgación de la Constitución de 1871, a partir de la cual se desarrolló un creodo político-institucional diferente.

f) La etapa liberal, que iría desde la promulgación de dicha Constitución hasta las elecciones de 1940, caracterizada por un Estado liberal y una economía agro-exportadora basada en el bicultivo café-banano.

g) El periodo de inestabilidad que va desde las elecciones hasta la aprobación de la reforma constitucional de 1942, que constituye el punto de partida de un nuevo creodo.

[5] Esta periodificación se presenta sin pretensiones de exhaustividad y la existencia, o no, de autopoiesis tendría que ser demostrada para cada caso; no obstante, no es éste el objeto de nuestra investigación, por lo que la periodificación se presenta de manera tentativa.

[6] En este caso estaríamos ante un sistema alopoiético.

Universidad de Huelva 2009

h) La etapa socioliberal, que iría desde la reforma constitucional hasta la guerra civil de 1948, caracterizada por el intervencionismo del liberalismo tardío, que rompe con el Estado liberal, y el desarrollo de una serie de reformas sociales importantes.

i) El periodo de inestabilidad que va desde la guerra civil hasta la promulgación de la Constitución de 1949, punto de partida de un nuevo desarrollo creódico.

j) La etapa intervencionista, que iría desde la promulgación de la Constitución hasta la crisis de los años ochenta, puesta de manifiesto con la moratoria del pago de la deuda en 1981, caracterizada por poner fin al liberalismo económico, por un intervencionismo estatal, que iría aumentando desde la conformación del Estado benefactor hasta el surgimiento del Estado empresario, y por la industrialización del país, dando lugar a una economía agro-exportadora doméstico-industrial.

A partir de aquí, nosotros sostenemos y trataremos de probar a lo largo de esta investigación, que se suceden un periodo de inestabilidad que iría desde la declaración dicha moratoria hasta la firma del primer Programa de Ajuste Estructural en 1984, a partir de lo cual se inicia una nueva etapa de estabilidad estructural sostenida por el desarrollo de un nuevo creodo político-institucional, el creodo neoliberal.

3.2.1.- Los orígenes remotos de la Costa Rica actual.

Antes de centrarnos en la etapa anterior a la crisis de los ochenta, donde se encuentran las bases de la Costa Rica moderna, prestaremos atención al devenir histórico de este sistema socioeconómico desde la etapa colonial.

Universidad de Huelva 2009

a) La lenta conquista (1502-1580) y la etapa colonial (1580-1821).

Aunque se trata de un hecho no lo suficientemente constatado, suele atribuirse a Cristóbal Colón el descubrimiento e incluso la denominación de Costa Rica en 1502. Lo que sí puede afirmarse es que la conquista tuvo un carácter privado a cargo de Juan de Cavallón, que entre 1560 y 1561 recorrió el Valle Central, accediendo a él desde el Pacífico tras los anteriores fracasos de otros conquistadores desde el Caribe.

La conquista y sometimiento definitivo de los pueblos indígenas del Valle Central fueron lentos y las sublevaciones de dichos pueblos frecuentes. No fue hasta los primeros años de la década de 1580, bajo la gobernación interina de Alonso Anguciana de Gamboa, cuando el territorio de la actual Costa Rica quedó bajo el control de la Corona española. Dicho gobernador impulsó la colonización española y el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas (Fonseca, 1996, pp. 72-75).

La ausencia de metales preciosos contribuyó a que tanto la conquista como la colonización fueran lentas y tardías y, a pesar de su nombre, la Costa Rica colonial se caracterizó por una economía de subsistencia, una destacada pobreza y un singular abandono por parte de la Corona española (Guillén, 1988, pp. 6-27).

El desarrollo urbano fue muy escaso y sólo destacaron cuatro núcleos poblacionales en el Valle Central, Cartago (la capital colonial), Villa Vieja (actual Heredia), Villa Nueva (actual San José) y Villa Hermosa (actual Alajuela). El territorio se encontraba aislado y desarticulado, sin que el Estado colonial presentara ningún interés por remediar esta situación, al carecer Costa Rica de productos interesantes para la exportación.

La preeminencia del paisaje rural se debió a la parcelación de la tierra en forma de pequeñas propiedades denominadas *chacras*, que se constituyeron en la unidad económica y social dominante, con una producción de subsistencia familiar (maíz, trigo, plátano, caña, frutales...) y sin trabajo asalariado; la propiedad de la tierra

Universidad de Huelva 2009

en el Valle Central estaba bastante repartida gracias a las chacras, que eran cultivadas por los propios propietarios. Junto con la chacra coexistieron la *hacienda*, en el Pacífico Norte, y la *plantación*, en el Caribe, la primera dedicada a actividades ganaderas (vacuno y caballar) y la segunda de carácter agrícola (cacao y tabaco) y basada en el trabajo de negros e indios en forma de esclavitud y de encomienda (Vega Carballo, 1986 [1983], pp. 15-47).

El crecimiento económico de esta etapa venía vinculado al aumento de población que ponía en explotación nuevas tierras. El excedente económico generado era muy exiguo y, salvo la apropiación que realizaba el Estado colonial en forma de tributos, el resto, cuando existía, quedaba en manos de los productores. La distribución del escaso ingreso era bastante equitativa aunque el nivel de vida general sólo daba para cubrir las necesidades básicas (Vega Carballo, 1986 [1983], pp. 15-47).

Prácticamente no existían actividades de intermediación comercial, financiera o de transportes, salvo las relacionadas en algunos momentos con el suministro de víveres a Panamá. Los escasos excedentes, las malas comunicaciones, la política de la Corona y los fracasados intentos por configurar una economía agro-exportadora basada en el tabaco y en el cacao, fueron las causas del escaso comercio, destacando tan sólo la costa caribeña, donde Matina se convirtió en un centro de contrabando.

Las funciones del Estado colonial estaban limitadas a las necesarias para organización social (administración de justicia, dirección política, representación exterior, obras públicas, actividades religiosas...), pero que en la mayoría de los casos fueron desatendidas.

Por lo que se refiere a la estructura social, la escasez de población, la extensión de la chacra, la desaparición de la población indígena y el creciente mestizaje generó una escasa estratificación social; aquélla era bastante simple, frente a la clase dirigente vinculada a la administración colonial se encontraba la inmensa mayoría de

Universidad de Huelva 2009

la población compuesta por campesinos-propietarios pobres.

b) La confusa independencia (1821-1838) y la etapa patriarcal (1838-1871).

Las escasas relaciones que Costa Rica mantenía con la Corona española propiciaron que ni siquiera se independizara, sino que fuese independizada el 15 de septiembre de 1821 en el Acta de Independencia del Reino de Guatemala. Se trató de una independencia pacífica y confusa contra el Gobierno Liberal de Riego que condujo a un proceso de declaraciones de independencia total, en 1821, de anexión al Imperio Mexicano de Iturbide, en 1822, y de integración en la República Federal de Centroamérica, en 1824. Dicho proceso concluyó en 1838, bajo el Gobierno de Braulio Carrillo, con el decreto de declaración de Costa Rica como estado libre, soberano e independiente con capital en San José.

La presencia del Estado colonial era muy exigua, por lo que la independencia apenas alteró el funcionamiento del sistema socioeconómico; pero lo que sí tuvo importantes repercusiones fue el éxito del café como producto de exportación, coincidente con el momento político citado.

La economía de la recién independizada Costa Rica estuvo marcada en sus primeros años por la herencia colonial; sin embargo, entre 1832 y 1843 se produjo la expansión de la producción cafetalera a lo largo del Valle Central. El café, que en la etapa colonial constituía una curiosidad botánica de los jardines, se convirtió en el primer monocultivo de exportación y generó un importante desarrollo económico y social en el país. Todo empezó con el reparto de terrenos baldíos por parte del Ayuntamiento de San José en 1821 y continuó con la declaración de propiedad privada de las tierras baldías que durante cinco años hubiesen estado dedicadas al cultivo del café; en 1832 se produjo la primera exportación de café hacia Europa vía Chile; en 1840 Braulio Carrillo destina nuevos terrenos a la producción de café; después de 1843

Universidad de Huelva 2009

las exportaciones se realizaron ya directamente a Europa (Facio, 1990 [1942], pp. 51-53).

La producción de café no adquirió la forma de grandes explotaciones debido a la existencia de las chacras y a la dispersión de la propiedad. Los pequeños propietarios se resistieron a abandonar sus tierras para convertirse en trabajadores asalariados, por lo que la producción estuvo distribuida en un sinfín de minifundios. Sin embargo, la exportación del café no la realizaban esos pequeños productores, sino los medianos y grandes propietarios que controlaban el *beneficio del café* (denominación que recibía la transformación del grano y que requería de alguna inversión de capital) y los canales de exportación (que también requerían de una cierta capacidad financiera). Mientras los cafetales eran propiedad de nacionales, la intermediación internacional del café estaba tanto en manos nacionales como extranjeras (Rovira, 1982, pp. 15-23).

Los niveles de rentabilidad y productividad eran relativamente altos al producirse un uso extensivo de la tierra de calidad superior localizada en Valle Central; no existía, por tanto, una infrautilización del factor trabajo, ya que la abundancia de tierras permitía la ocupación de cualquier excedente de mano de obra; además, la producción cafetalera coexistía con una producción de autoabastecimiento, sobre todo en una primera etapa.

Junto con la exportación de café, se desarrollaron otras dos florecientes actividades económicas, la comercial-importadora y la financiera. De Europa comenzaron a importarse, como contrapartida al café, un importante número de mercaderías (principalmente productos textiles) que acabaron con el pequeño artesano nacional y al mismo tiempo generaron importantes beneficios a los comerciantes importadores. La necesidad de financiar las operaciones comerciales con Europa propició el surgimiento de una serie de bancos a partir de 1863, como el Banco Anglo-

Universidad de Huelva 2009

Costarricense (Rovira, 1982, pp. 15-23). La apropiación del excedente generado por la actividad cafetalera la realizan los importadores de terceros países, los propietarios de los pequeños cafetales, el Estado y, sobre todo, la burguesía cafetalera (que controlaba el beneficio del café y los canales de exportación), la burguesía financiera (que anticipaba los recursos para la producción) y la burguesía mercantil-importadora (que suministraba los bienes de consumo que la economía demandaba).

El Estado desempeñó un papel secundario en esta etapa, ya que al tratarse de un Estado patriarcal trataba de garantizar las condiciones necesarias para que la burguesía, a la que representaba, obtuviera sus beneficios. Entre sus acciones destacaron el desarrollo de una infraestructura vial que conectaba el Valle Central con las zonas portuarias del Caribe (Limón) y del Pacífico (Puntarenas) y la concreción de los primeros esfuerzos en la construcción del ferrocarril, que se concluiría bajo la etapa liberal.

El nivel de vida de la población se mantenía en niveles aceptables debido a que la tierra se encontraba suficientemente repartida y los salarios reales eran elevados, por lo que la distribución del ingreso era bastante equilibrada.

La estructura social está conformada por una élite burguesa (agro-exportadora, comercial-importadora y financiera), una clase media de pequeños propietarios agrícolas vinculados al café, comerciantes y artesanos, y una pequeña clase trabajadora tanto rural como urbana.

Esta élite política protagonizó durante los años cincuenta y sesenta del pasado siglo una serie de luchas internas, golpes de estado y manipulaciones del Gobierno, con el objeto de impedir cualquier modificación del Estado patriarcal que se mantuvo hasta el golpe de estado de Tomás Guardia en 1870 (Rovira, 1982, pp. 15-23). Desde 1838 a 1870 se sucedieron en Costa Rica seis documentos constitucionales (1841, 1844, 1847, 1848, 1859, 1869) que en esencia recogían los elementos políticos e

Universidad de Huelva 2009

ideológicos del Estado patriarcal, que ya se reflejaban en el Pacto de Concordia de 1821.

c) El golpe de Tomás Guardia (1870) y la etapa liberal (1871- 1940).

Los frecuentes y poco legítimos cambios de gobierno durante la etapa patriarcal propiciaron que un militar carismático como Tomás Guardia se hiciera con el poder y lo mantuviera de manera dictatorial el tiempo suficiente para que se consolidara el Estado liberal.

Tomás Guardia consiguió plasmar sus ideas de progreso y libertad en la Constitución de 1871, donde se constató la ruptura con el Estado patriarcal y el nacimiento del Estado liberal. Dicha constitución estuvo vigente hasta 1917 en que se produjo un golpe de estado que mantuvo al país bajo la dictadura de los hermanos Tinoco durante dos años; el derrocamiento de éstos en 1919 condujo a la aprobación de una nueva constitución que en esencia mantenía los principios fundamentales del Estado liberal (Rojas Bolaños,1979, pp. 5-39).

La élite burguesa pronto asumió que el marco liberal le resultaba más beneficioso para sus intereses que los continuos cambios de gobierno propios de la etapa patriarcal, por lo que comenzaron a respaldar a Guardia y su proyecto político.

Bajo el primer Gobierno de Guardia se inició la gran obra de infraestructura del siglo XIX en Costa Rica, la construcción del ferrocarril desde el Valle Central al puerto de Limón en el Caribe; sin embargo, los problemas técnicos y las dificultades financieras obligaron al Gobierno a suscribir un contrato con un empresario norteamericano, el contrato Soto-Keith de 1884, por el que el Estado cedía una serie de tierras en la región caribeña a cambio de que éste se hiciese cargo de las deudas originadas por la construcción del ferrocarril y concluyera el mismo. Con la puesta en cultivo de estas tierras, Keith constituyó un verdadero imperio económico basado en el

Universidad de Huelva 2009

banano y abrió las puertas de una nueva etapa del desarrollo de Costa Rica.

En 1899 la United Fruit Company se había constituido en una autentica empresa transnacional que controlaba de forma monopólica la producción, el transporte y la exportación del banano. Las plantaciones bananeras eran verdaderos *enclaves* y, a diferencia de los minifundios cafetaleros, sí poseían desde el principio características capitalistas. La producción se dirigía al mercado mundial y la mano de obra era asalariada; aunque los salarios nominales eran superiores a los salarios del resto de la economía, las condiciones de trabajo también eran más duras (a destajo) y los salarios reales se veían muy afectados por el constreñimiento que sufrían los trabajadores a adquirir sus productos de consumo en los *comisariatos*, tiendas de suministros de las plantaciones, sobre todo en los casos en que el salario se entregaba en forma de bonos para los mismos (Facio,1990, [1942], pp. 69-83; Rovira, 1982, pp. 25-34).

La casi totalidad de las plantaciones bananeras y la totalidad de actividad comercial, financiera y de transporte vinculada al banano estuvo en manos de la United Fruit Company, de forma que pudo apropiarse fácilmente del excedente, sin que el resto de la economía percibiera una parte significativa del mismo. A diferencia de los cafetales, la plantación bananera vivía de espaldas al país, sin generar efectos de arrastre en el resto de la economía y con infraestructuras y medios de transportes propios y exclusivos. La producción se destinaba al mercado externo, por lo que las necesidades de abastecimiento interno del resto de la economía quedaban en manos de la producción de autoconsumo y de la importación.

Dada la baja productividad del sector bananero el aumento de la producción se realizaba por medio del uso extensivo del trabajo y de la tierra, absorbiendo un importante volumen de mano de obra y poniendo en cultivo grandes extensiones de la costa caribeña y pacífica. Las plantaciones generaron así un importante nivel de

Universidad de Huelva 2009

empleo asalariado, con lo que contribuyeron a la conformación del proletariado costarricense, que dadas las condiciones laborales existentes protagonizaron la primera huelga de trabajadores bananeros durante los años treinta de este siglo.

El Estado liberal dio todo tipo de facilidades a la empresa transnacional y su nivel de exigencia tributaria y legislativa fue muy exiguo, hasta las primeras medidas de carácter sociolaboral de los años cuarenta y el intervencionismo del Estado benefactor tras la Guerra Civil de 1948.

La distribución del ingreso no se vio deteriorada por la actividad bananera debido a la coexistencia de la actividad cafetalera que incidía positivamente en esa distribución.

La contribución de las plantaciones a la estructura social consistió en la generación de un proletariado rural y de un nuevo miembro de la élite económico-política, la United Fruit Company.

TABLA 3.3

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES (1885-1945).

AÑOS	CAFÉ	BANANO	OTROS
1885	76	8	16
1895	83	12	5
1905	47	44	9
1915	37	44	19
1925	58	38	11
1935	67	18	15
1945	65	19	16

Fuente: Vega Carballo (1986 [1983], p. 236).

Datos en porcentajes del total de las exportaciones de bienes.

Universidad de Huelva 2009

De esta forma la economía agro-exportadora que había surgido en Costa Rica a partir de la primera exportación de café en 1832, se vio complementada con la exportación de banano a partir de 1879. El *bicultivo* café-banano se convirtió en la principal característica de la economía costarricense hasta la Guerra Civil de 1948.

La gran depresión internacional que se inició en 1929 tuvo serias repercusiones en la economía costarricense, poniendo de manifiesto las debilidades del modelo primario-exportador de bicultivo. La drástica reducción del valor de las exportaciones de café y banano en 1931, por la caída de los precios, desencadenó una importante recesión; cayeron simultánea y consecuentemente las importaciones y con ello los ingresos fiscales, dependientes en casi su totalidad del sector exterior. El empleo se redujo significativamente y empeoraron los niveles de vida de la población.

TABLA 3.4

ÍNDICE DEL PRECIO PROMEDIO DE EXPORTACIÓN DE CAFÉ POR COSECHA (1920-1948).

COS.	ÍND.	COS.	ÍND.	COS.	ÍND.	COS.	ÍND.
20-21	67	27-28	143	34-35	64	41-42	72
21-22	83	28-29	136	35-36	64	42-43	76
22-23	95	29-30	98	36-37	64	43-44	78
23-24	102	30-31	98	37-38	55	44-45	81
24-25	121	31-32	64	38-39	62	45-46	100
25-26	129	32-33	64	39-40	52	46-47	146
26-27	143	33-34	91	40-41	57	47-48	156

Fuente: Carcanholo (1981, p. 103).

Año base: cosecha 1945-1946; COS.: cosecha; ÍND.: índice.

Así las cosas, el Estado costarricense se vio obligado a intervenir en la

Universidad de Huelva 2009

economía; se inició un programa de obras públicas que contribuyó a atenuar la contracción del empleo; se creó el Instituto de Defensa del Café para garantizar no sólo un precio mínimo, sino unas buenas relaciones comerciales entre los distintos grupos socioeconómicos del sector cafetalero; el Banco Internacional de Costa Rica, creado en 1914, asumió numerosas funciones, como la emisión de moneda o la concesión y administración de créditos al sector cafetalero, hasta convertirse en 1936 en el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR); se crearon la Superintendencia de Bancos y las Juntas Rurales de Crédito Agrícola para el desarrollo del crédito.

Durante los años treinta, junto con la intervención del Estado, se produjo también una entrada de capital extranjero dirigido hacia las grandes explotaciones cafetaleras y las empresas exportadoras, así como hacia algunas actividades industriales (Tejidos Saprissa, Tabacalera Costarricense, Republic Tobacco Company...).

En este periodo también surgieron en Costa Rica nuevos grupos sociales; por un lado, la todo poderosa United Fruit Company, símbolo de los intereses norteamericanos en el país; por otro, una clase terrateniente nacional, propietaria de las plantaciones bananeras y vinculada a la transnacional; como lógica contrapartida, una clase de trabajadores bananeros que van a ir adquiriendo conciencia de clase y que van a permitir el surgimiento del Partido Comunista en 1931.

d) Las elecciones de 1940 y la etapa socioliberal (1940-1948).

Bajo la etapa liberal y con la expansión de la producción bananera los conflictos sociales aumentaron y el Partido Comunista fue adquiriendo una fuerza importante. Dicho partido amenazaba con hacerse con el poder en las elecciones de 1940 poniendo fin con ello al Estado liberal en perjuicio de la burguesía del país; para evitar esto la élite política costarricense buscó entre sus miembros a una figura capaz

Universidad de Huelva 2009

de hacer frente a la amenaza comunista y ganar las elecciones; esta figura fue Rafael Ángel Calderón Guardia, un joven médico educado en Europa y que por su carácter progresista podía resultar una alternativa conservadora al comunismo. Calderón gana las elecciones de 1940 con una amplia mayoría (Rojas Bolaños,1979, pp. 40-159).

La década de los cuarenta va a estar vinculada al nombre de Rafael Ángel Calderón Guardia; con la llegada de este hombre a la Presidencia de la República se pone fin al Estado liberal, que ya había comenzado a transformarse en la década anterior. Calderón inició una serie de reformas sociales inspiradas en el pensamiento socialcristiano, desarrollándose en Costa Rica lo que se conoce como el intervencionismo del liberalismo tardío.

La política intervencionista de este periodo consistió en el aumento del poder del BNCR, la regulación de los precios del café, del tabaco y de la caña, el desarrollo de una política crediticia y otra de protección industrial (pinturas, tejidos, clavos, vidrio, alambres, calzado, jabón, cervezas...), la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) como sistema de protección sanitaria y de jubilación de los trabajadores, la expropiación de las propiedades de la burguesía alemana, la aceptación de la entrada de capitales norteamericanos (West India Oil Company, United Fruit Company -expansión a otros cultivos estratégicos-, Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Texas Oil Company...) y una política de infraestructuras (carreteras, edificios públicos, saneamiento ambiental...) (Rovira, 1982, pp. 34-37).

Estas medidas de intervencionismo anárquico generaron un gran malestar en algunos sectores de la burguesía, hasta el punto de existir riesgos de golpe de Estado; ello obligó a Calderón a establecer una alianza política con los sectores más progresistas de la burguesía, la poderosa Iglesia Católica y el Partido Comunista. Y ya con este respaldo, se acometieron importantes reformas sociales como la incorporación a la Constitución de un capítulo donde se incluían una serie de Garantías Sociales, en

Universidad de Huelva 2009

1942, y la promulgación de una Código de Trabajo, en 1943, en los cuales se recogían normas sobre salario mínimo, derecho de huelga, duración de la jornada laboral, sindicación, contrato colectivo de trabajo, igualdad de remuneración entre sexos y trabajadores rurales y urbanos...; como complemento a estas medidas se creó también la Comisión Mixta de Salarios Mínimos, de carácter provincial (Rojas Bolaños, 1979, pp. 40-159).

Sin embargo, los éxitos en materia social no fueron acompañados de unos buenos resultados en materia económica; se disparó el déficit público, aumentó el coste de la vida, escasearon los productos básicos, hubo importantes desórdenes en la administración y numerosas acusaciones de corrupción. Todo ello obligó a que su sucesor y correligionario, Teodoro Picado, tuviese que aplicar una política de estabilización más que de reforma y, aunque se realizaron repartos de tierras y construcción de viviendas sociales, el apoyo industrial fue escaso y la política económica se centró en el control de precios, salarios, gasto público e impuestos (Rovira, 1982, pp. 34-37).

El Gobierno de Picado fue un Gobierno de continuidad, con la figura de Calderón detrás de cada decisión; pero el desarrollo del Estado socioliberal no terminaba de convencer a la élite política del país que se organizó en torno a la figura de Otilio Ulate de cara a las elecciones de 1948.

3.2.2.- Antecedentes inmediatos del cambio estructural.

Los antecedentes inmediatos del cambio estructural los encontramos en la etapa intervencionista que surge a raíz de la Guerra Civil de 1948; estudiaremos esta etapa dividiéndola en periodos de Gobierno (administraciones).

Universidad de Huelva 2009

a) La guerra civil y el Gobierno provisional (1948-1949).

Bajo un contexto de crispación política se celebraron en 1948 unas elecciones generales en las que se enfrentaban los socialcristianos liderados por Calderón, ya sin el apoyo comunista, y una heterogénea oposición en torno a la figura del reformista Otilio Ulate, compuesta por sectores de la burguesía dominante, la pequeña y mediana burguesía urbana y los socialdemócratas. El resultado de la contienda electoral fue la victoria de Ulate, no reconocida por el Gobierno de Picado que se negó a entregar el poder; el efecto de esta negativa fue el levantamiento en armas del líder socialdemócrata José Figueres y la consiguiente Guerra Civil de 1948, de la que saldría victorioso este último, instaurando un nuevo régimen político y una nueva Constitución.

Tras la Guerra Civil, el bando vencedor ocupó el poder y constituyó un Gobierno provisional, presidido por José Figueres y conocido como el Gobierno de los Dieciocho Meses; bajo dicho Gobierno se elaboró la Constitución de 1949 y se adoptaron una serie de medidas intervencionistas en la economía que iban más allá de las implementadas por Calderón.

La más relevante de las medidas adoptadas por la Junta de Gobierno fue la nacionalización de los tres bancos privados del país (Banco Anglo-Costarricense -BAC-, Banco de Costa Rica -BCR-, Banco de Crédito Agrícola de Cartago -BCAC-) configurando junto con el Banco Nacional de Costa Rica -BNCR-, una banca comercial pública y controlando así las cuentas corrientes y de ahorro; esta medida tenía como finalidad poner el crédito al servicio de la modernización de la agricultura y del desarrollo industrial.

Otras importantes medidas fueron: el mantenimiento de la legislación social y laboral de los cuarenta (Código de Trabajo, Garantías Sociales y Seguro Social); la subida de los salarios de los trabajadores del café y de la caña y de algunos grupos de trabajadores públicos; la transformación de la Comisión Mixta de Salarios Mínimos en

Universidad de Huelva 2009

el Consejo Nacional de Salarios (CNS), de ámbito nacional; el establecimiento de un impuesto del 10% sobre los capitales y del 15% sobre los beneficios de la United Fruit Company, además de un impuesto de beneficencia y del aumento del impuesto territorial; el restablecimiento de la vigencia de la Ley de Industrias Nuevas de 1940, con exoneraciones a las importaciones de maquinarias y equipos; la nacionalización del Instituto de Defensa del Café, que pasó a establecer el precio de la compra del café por el beneficiador; el aumento de la autonomía del Consejo Nacional de Producción (CNP), cuya función consistía en el fomento de la producción para el mercado interno a través de la fijación de los precios de los productos básicos de consumo; y la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), para garantizar el control de la energía necesaria para iniciar un proceso de industrialización. Este organismo autónomo poco a poco absorbió las empresas extranjeras que participaban en los sectores de la energía y las telecomunicaciones) (Rovira, 1982, pp. 47-55).

Las medidas aplicadas por el Gobierno perjudicaron a la burguesía financiera, fundamentalmente las que incidieron sobre el control del crédito para dirigirlo a financiar la modernización de la agricultura. Junto con estas actuaciones, la abolición del ejército, la declaración de ilegalidad del Partido Comunista (Vanguardia Nacional) y el exilio de los líderes del bando perdedor, constituyeron la forma de desarticular a la oposición. Al mismo tiempo surgieron nuevos grupos sociales, como los empresarios modernizantes, la burocracia estatal (compuesta por técnicos de grado medio y superior) y la nueva élite política de empresario-políticos, que con su influencia trataron de obtener recursos públicos para financiar las actividades privadas del sector modernizante (Doryan, 1990, pp. 32-37).

El proyecto constitucional socialdemócrata presentado a la Asamblea Legislativa, de mayoría reformista, fue rechazado y la Constitución de 1949 se elaboró a partir de la de 1871; sin embargo, los socialdemócratas consiguieron incorporar

Universidad de Huelva 2009

importantes aspectos de su proyecto que vinieron a perfilar el modelo de Estado benefactor que apuntaban las primeras políticas. En este sentido, se definían una serie de instituciones autónomas, tales como los bancos y las instituciones aseguradoras, el Sistema Nacional de Salud, los ferrocarriles y otros transportes estatales, las centrales eléctricas, el CNP, los organismos encargados de la regulación económica del café, la caña y otras industrias y los encargados de la construcción de viviendas populares. Otras aportaciones relevantes fueron la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Contraloría General de la República (tribunal de cuentas) y del Servicio Civil (función pública), así como el otorgamiento de una mayor autonomía a las municipalidades. El sistema educativo también recibió en la Constitución un importante respaldo, planteándose además la correlación entre los distintos ciclos (Rovira, 1982, pp. 58-60).

De esta forma, tras la contienda, el poder quedó en manos de un grupo minoritario, los socialdemócratas de Figueres, quienes inauguraron una etapa del desarrollo costarricense, la intervencionista, que puede ser interpretada como un nuevo creodo político-institucional cuya primera piedra fue la Constitución de 1949.

b) La Administración Ulate y el saneamiento de la economía (1949-1953).

Tras los dieciocho meses, Figueres entrega el poder al reformista Otilio Ulate que, a pesar de representar a los sectores de la burguesía agro-exportadora y comercial importadora, tuvo un margen de maniobra política bastante constreñido por el nuevo orden jurídico establecido por la Junta de Gobierno y la nueva Constitución.

Sus actuaciones quedaron prácticamente limitadas a las políticas monetaria y fiscal, con las que emprendió un proceso de saneamiento de la economía; la única gran medida de corte estructural que adoptó el nuevo Gobierno fue la creación del Banco Central de Costa Rica (BCCR) en 1950, ya que el resto de éstas se limitaron a

Universidad de Huelva 2009

desarrollar las leyes y las instituciones autónomas recogidas en la Constitución (Leyes de Servicio Civil, de Autonomía Municipal, del Sistema Bancario Nacional...) (Rovira, 1982, pp. 119-133).

En política fiscal, las medidas fueron encaminadas a conseguir un equilibrio presupuestario y a disminuir las deudas interna y externa del Gobierno Central. El alza de los precios del café y del banano contribuyó en gran medida al aumento de la capacidad de compra de la economía costarricense y, por tanto, al aumento de las importaciones y, dado que los ingresos fiscales seguían dependiendo esencialmente del sector exterior, la recaudación fue importante. Los gastos se limitaron al nivel de ingresos, evitando así el endeudamiento, con lo que el resultado fue la existencia de superávits fiscales. La reducción de la deuda fue el resultado.

TABLA 3.5

ÍNDICE DEL PRECIO PROMEDIO DE EXPORTACIÓN DE CAFÉ (1949-1958).

AÑO	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
ÍND.	57	80	100	98	102	127	112	126	118	93

Fuente: elaboración propia a partir de datos recogidos en Rovira (1982, p. 66).

Año base: 1951; ÍND.: índice.

La política monetaria de Ulate se basó en el fortalecimiento de la moneda, el colón, tanto en el interior, controlando la inflación, como en el exterior, eludiendo la devaluación. Durante los dieciocho meses de vigencia de la Ley de Control de las Transacciones Internacionales (1950-1951) se establecieron recargos cambiarios de cuatro tipos según el tipo de productos que se deseaba importar; esta medida al margen de contribuir al fortalecimiento del colón sirvió como medida proteccionista. Esta ley fue sustituida por la Ley de Pagos Internacionales y los recargos reemplazados por un arancel en 1951. El resultado fue el acercamiento de la cotización libre del colón

Universidad de Huelva 2009

a la oficial, establecida en 5,6 colones por dólar.

Como otra política relevante debe ser señalada en este periodo la implementada por el CNP que estimuló la producción de granos básicos, hasta el punto de que Costa Rica exportó en 1952 maíz, frijoles y arroz.

Un tímido intento, poco eficaz, por apoyar el desarrollo del sector industrial costarricense lo constituyó el Plan de Importación de Bienes de Capital, consistente en facilitar líneas de crédito en dólares para las empresas importadoras de bienes de capital. Algo parecido, aunque en otro sentido, pretendía la Ley de Divisas Libres para la Exportación; en este caso se trataba de apoyar a las empresas exportadoras de productos no tradicionales al aceptarles un cambio de las divisas obtenidas al tipo del mercado libre en lugar de al tipo de cambio oficial.

La Administración Ulate constituyó el último periodo en el que las burguesías agro-exportadora y comercial importadoras controlaron el poder, disfrutando al mismo tiempo de la fortaleza del colón y del alto precio del café (Rovira, 1982, pp. 119-133).

c) La Administración Figueres y la diversificación de la producción agrícola (1953-1958).

En 1951 los socialdemócratas, liderados por Figueres, fundaron el Partido de Liberación Nacional (PLN) con el que se presentaron a las elecciones generales de 1953; en dichas elecciones éstos consiguieron no sólo la Presidencia de la República, sino el control de la Asamblea Legislativa. Una vez controlado el poder por la vía democrática, con una economía saneada por la Administración Ulate y bajo el ordenamiento jurídico-político establecido por él mismo en 1948, Figueres comenzó a aplicar su programa de política económica; dicho programa estaba apoyado en un *análisis histórico-estructural* de los problemas de la economía costarricense, realizado entre otros por Rodrigo Facio Brenes y en el que se caracterizaba Costa Rica como lo

Universidad de Huelva 2009

que posteriormente se entendería como una *economía dependiente* (Facio,1990 [1942]).

Costa Rica no sólo dependía del exterior para colocar su producción de café, banano y cacao, sino para el abastecimiento de materias primas, de bienes de capital, de bienes industriales de consumo y de bienes agrícolas de consumo básico. Debido a ello, la Administración Figueres trató de modificar la estructura productiva, por un lado, mediante la modernización y diversificación de la producción agrícola orientada a la exportación y, por otro, a través de una política de sustitución de las importaciones agrícolas por producción nacional (Rovira, 1982, pp. 63-87).

En unos momentos en los que el precio del café se mantenía elevado, el Gobierno defendió a nivel internacional el establecimiento de una organización que luchara por el mantenimiento y el aumento de los precios de este producto. Junto a esto y al objeto de evitar el deterioro de los términos de intercambio, también se inició una política de apoyo financiero al abonamiento de los cafetales, a la introducción de nuevas variedades de café y de nuevas técnicas de cultivo, con el fin de aumentar la productividad del sector. Este respaldo a la actividad cafetalera y, de paso, a la burguesía agro-exportadora, buscaba elevar el ingreso nacional, con el consiguiente estímulo de la demanda interna, y obtener recursos para redirigirlos, vía política crediticia, a los nuevos sectores que se querían desarrollar, así como para financiar, vía impuestos sobre el café, el creciente aparato del Estado.

Por lo que se refiere a la actividad bananera, el Gobierno de Figueres consiguió que la Compañía Bananera de Costa Rica (subsidiaria de la United Fruit Company) aceptara pagar un impuesto del 30% sobre sus beneficios y que elevara el salario de sus trabajadores; estas medidas contribuyeron a la financiación del Estado y de los nuevos sectores y al aumento de la demanda interna.

Los sectores que trataron de desarrollarse bajo la política de diversificación

Universidad de Huelva 2009

productiva y sustitución de importaciones agropecuarias fueron esencialmente la producción de granos básicos (arroz, frijoles y maíz), de leche, de carne, de caña de azúcar, de algodón y de pescado.

TABLA 3.6

PRODUCCIÓN AGROPECUARIA (1950-1956).

AÑO	1950	1953	1956
P. AGROPECUARIA	100	100	100
CAFÉ	17,57	20,00	17,14
BANANO	30,72	26,04	19,26
CACAO	2,29	2,75	2,96
CAÑA	4,75	5,98	6,51
ARROZ	3,74	4,02	4,16
MAÍZ	4,66	4,44	4,83
FRIJOLES	1,83	1,73	0,93
PLÁTANOS	1,86	1,64	2,09
TABACO	0,46	0,45	0,84
ALGODÓN	0,04	0,15	0,18
ABACÁ	1.29	1,94	0,52
CAUCHO	0,08	0,14	0,21
MADERA	3,31	4.41	5,93
GAN. VACUNO	4,45	4,28	6,34
GAN. PORCINO	1,85	1,52	1,67
LECHE	8,68	9,23	12,48
OTROS	11,34	11,22	13,82

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Carcanholo (1981, pp. 183).

Datos en porcentajes del total; P.: producción; GAN.: ganado.

La industria no se vio decididamente estimulada en estos años, salvo por el

Universidad de Huelva 2009

apoyo que recibió el empresario industrial nacional al aprobarse en 1954 un arancel que gravaba más duramente los productos industriales que podían competir con la industria nacional, frente a las materias primas y bienes de capital que dicha industria necesitaba.

El turismo comenzó a ser considerado como un sector con futuro y para potenciarlo se creó como organismo autónomo el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en 1955.

En este contexto, la economía costarricense, con altibajos, alcanzó importantes tasas de crecimiento, lo que le permitió al Gobierno implementar un importante programa de obras públicas, con el consiguiente desarrollo del sector de la construcción. De esta forma se impulsó la construcción de una serie de carreteras, caminos y puentes con el objeto de permitir una mejor vertebración de las actividades productivas y comerciales.

La creación en 1954 del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), como organismo autónomo para el desarrollo de programas de viviendas populares, vino también a fomentar el sector de la construcción, que se encontraba en manos del capital privado.

TABLA 3.7

DATOS MACROECONÓMICOS (1950-1958).

AÑO	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
TC	-	2,4	8,8	14,4	0,8	11,6	-2,9	8,5	4,6
DP	-0,03	0,99	0,32	-1,64	-0,39	-0,80	-1,63	-0,36	-0,96
TI	-	2,1	-1,1	-0,6	8,1	1,8	-0,8	3,4	1,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCCR (1986).

TC: tasa de crecimiento anual; DP: déficit público en porcentaje del PIB (el signo negativo indica déficit); TI: tasa de inflación.

Universidad de Huelva 2009

Por otro lado, el ICE prosiguió con su labor de electrificar el país y en 1958 se inauguró la central hidroeléctrica de La Garita.

En este periodo se convirtieron en organismos autónomos el CNP y el Ferrocarril Eléctrico del Pacífico, al tiempo que se creó la Junta de Defensa del Tabaco.

La financiación del Estado en esta etapa estuvo apoyada en un sistema fiscal donde predominaban los ingresos por impuestos indirectos (esencialmente los *derechos de importación* que representan entre el 30% y el 40% de los ingresos fiscales). Se produjo un importante aumento del impuesto sobre la renta, que llegó a gravar hasta el 30% de algunas rentas. El resto de la financiación estatal se obtuvo mediante endeudamiento interno y externo, que en este periodo no representó niveles significativos, ya que los déficits públicos fluctuaron en torno al 1% del PIB.

Por último y por lo que se refiere a la política salarial, cabe destacar la orientación keynesiana de la misma, ya que los aumentos salariales pretendían, junto con la mejora de la distribución de la renta, elevar la capacidad de compra de la población y estimular la demanda interna. Así, se instauró una decimotercera paga anual para determinados funcionarios (el *aguinaldo*), que poco a poco se fue extendiendo a otros trabajadores públicos y privados, se decretaron subidas salariales anuales para los trabajadores públicos y privados, y se consiguió que las empresas bananeras también aumentasen los salarios que pagaban. En estos casos los sectores sociales que salieron perjudicados fueron los agro-exportadores, pues tenían que soportar mayores costes sin que ello repercutiera en un aumento de su demanda.

d) La Administración Echandi y las bases de la política de industrialización por sustitución de importaciones (1958-1962).

En 1958, Mario Echandi, correligionario de Ulate en el Partido de Unión Nacional, llegó a la Presidencia de la República tras unas elecciones generales en las

Universidad de Huelva 2009

que recibió el apoyo del Partido Revolucionario liderado por Calderón Guardia. Los socialdemócratas, divididos por luchas internas, fueron derrotados al repartir sus votos entre dos candidatos, aunque consiguieron controlar la Asamblea Legislativa entre los dos partidos el PLN y el Partido Independiente. Si a ello unimos el hecho de que los organismos autónomos estaban controlados por élites burocráticas socialdemócratas con enorme independencia de gestión, nos encontramos con un Gobierno con una muy limitada posibilidad de aplicar su proyecto político; los socialdemócratas habían conseguido poner en funcionamiento un programa político difícil de desactivar (Rovira, 1982, pp. 133-163).

El contexto económico internacional no era mejor; caían los precios del café, del banano y del cacao, las importaciones aumentaban de forma significativa y el déficit comercial iba en aumento.

TABLA 3.8

ÍNDICES DE PRECIOS DEL CAFÉ Y DEL BANANO Y SALDO COMERCIAL (1957-1962).

AÑO	1957	1958	1959	1960	1961	1962
IPC	100	79	66	70	62	63
IPB	100	84	86	87	87	70
SBC	3,34	1,72	5,95	5,65	4,88	4,24

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCCR (1986).

IPC: índice de precios del café (año base: 1957); IPB: índice de precios del banano (año base: 1957); SBC: saldo de la balanza comercial en porcentajes del PIB.

Ante esta situación la Administración Echandi, vinculada a la burguesía agro-exportadora, consiguió que la Asamblea aprobara en 1959 la Ley de Fomento Económico, con la que se trataba de paliar por la vía crediticia la mala situación que soportaban los sectores agro-exportadores, fundamentalmente los cafetaleros. Así, las

Universidad de Huelva 2009

medidas recogidas en esta ley eran unos créditos para el desarrollo rural y las cooperativas agrarias, para el financiamiento de las deudas de agricultores e industriales, para apoyar a las industrias familiares y de artesanía y para el fomento de las actividades industriales; sin embargo, el grueso de los créditos se dirigieron al sector cafetalero.

Otra de las medidas adoptadas en 1959 fue la aprobación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, con la que se abrieron las puertas a la política de industrialización por sustitución de importaciones. Esta ley fue la respuesta a otro proyecto, de carácter nacionalista, presentado por el PLN; la ley no hacía distinciones entre capital industrial nacional o extranjero, ni entre industrias que usasen materias primas del país o foráneas, por lo que la falta de discriminación acabaría generando la entrada de capital extranjero buscando las ventajas fiscales y arancelarias y un fuerte aumento de las importaciones, con el consiguiente efecto en el déficit comercial. Así, la Cámara de Industrias se convirtió en el principal representante del capital extranjero en Costa Rica, reemplazando a la Asociación Nacional de Representantes de Casas Extranjeras, opuesta a la ley y que estaba formada por los comerciantes importadores (vinculados también a los intereses del capital extranjero).

Dicha ley se sustentaba en tres pilares; el primero, una enorme elevación de los aranceles de los productos que compitieran con la industria establecida en el interior del territorio nacional; el segundo, la práctica eliminación de los aranceles para aquellos insumos requeridos por la industria establecida en el país (bienes de capital, materias primas, productos semielaborados...); y el tercero, un gran paquete de exenciones fiscales a las industriales (impuestos territoriales, de utilidades, de exportación, de renta...) (Rovira, 1982, pp. 133-163).

La tardía incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MCCA), en 1962, se debió fundamentalmente a la negativa de la Administración de

Universidad de Huelva 2009

enviar a la ratificación de la Asamblea los acuerdos firmados en 1958 (Tratado Multilateral de Libre Comercio y Régimen de Industrias de Integración) y de firmar en 1960 el Tratado General de Integración Económica.

Otra de las importantes medidas adoptadas por esta Administración fue el Plan General de Equilibrio Económico de 1961, por medio del cual se quiso corregir los problemas existentes en el sector exterior. La principal actuación consistió en la devaluación del colón desde los 5,6 colones por dólar hasta los 6,6 colones por dólar; junto a ello se redujeron los aranceles de determinados artículos de consumo popular, se elevaron los aranceles de determinados artículos considerados suntuarios, se elevaron y crearon algunos impuestos a la exportación, se limitó la expansión de crédito bancario y se derogaron la Ley de Pagos Internacionales y la Ley de Divisas Libres para la Exportación. Con todas estas medidas se trató de restablecer las condiciones competitividad perdidas por el sector agro-exportador, a costa de que los sectores asalariados viesen cómo aumentaba el costo de la vida (5,1% de inflación en 1962) y los sectores importadores viesen cómo caía su demanda.

Por último, conviene señalar que en este periodo se crearon un organismo semiautónomo, el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), en 1961, y el Ministerio de Industria, en 1960, y se ordenó la universalización del seguro social en 1961 (aunque no pudo hacerse efectiva hasta diez años después por falta de infraestructuras y de financiación).

e) La Administración Orlich y el Mercado Común Centroamericano (1962-1966).

En 1962 el liberacionista Francisco Orlich alcanzó la Presidencia de la República derrotando en las elecciones al ex Presidente Calderón Guardia; también la Asamblea Legislativa quedó en manos del PLN, por lo que, unido al control de las instituciones autónomas, no existieron obstáculos para que se siguiese desarrollando

Universidad de Huelva 2009

en Costa Rica el credo político-institucional intervencionista.

En el contexto político internacional, son los años de la Revolución Cubana y de la contrapartida norteamericana, la Alianza para el Progreso, con la que se pretendía mejorar la situación socioeconómica de América Latina para evitar el avance del comunismo. Una cuantiosa ayuda material y técnica fue destinada a Centroamérica por organismos norteamericanos, a lo que debemos añadir la ayuda financiera, en forma de créditos blandos, prestada por dos instituciones públicas creadas al amparo de esta iniciativa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). En este ambiente político de cooperación internacional los flujos financieros privados, en forma de créditos e inversiones directas dirigidas hacia la industria, fueron la tercera inyección económica de la región y, por tanto, de Costa Rica. Entre 1961 y 1970 el capital extranjero aportó el 19,8% de toda la inversión directa y el 43,7% del crédito, por lo que el 63,6% de la inversión procedía de recursos externos.

La Administración Orlich tuvo que enfrentarse a varios problemas económicos, como fueron los bajos precios del café, las erupciones del Volcán Irazú en 1963 (que afectaron seriamente a las cosechas del 63 al 65) y los problemas fiscales heredados de administraciones pasadas.

En este orden de cosas, respecto a la producción agropecuaria se continuó con la política de incorporación de nuevas variedades de cafetos y nuevas técnicas de cultivo, se firmó el Convenio Internacional del Café (1962), se ingresó en la Organización Internacional del Café y se apoyó la creación de cooperativas de caficultores (en 1962 se creó la Federación de Cooperativas de Caficultores, restando de esta forma fuerza a la burguesía cafetalera). En el subsector del banano se terminó con el monopolio de la Compañía Bananera de Costa Rica (subsidiaria de la United Brands, antigua United Fruit Company) permitiendo la entrada de otras empresas multinacionales del sector (Standart Fruit Company -que se instaló en 1956- Banana

Universidad de Huelva 2009

Development Company -BANDECO- y Compañía Bananera del Atlántico); este hecho dio paso al desarrollo de una nueva burguesía bananera dedicada al cultivo de este producto para suministrárselo a las multinacionales (Rovira, 1982, pp. 87-114).

TABLA 3.9

DEUDA EXTERNA SEGÚN PRESTAMISTA (1959-1970).

AÑO	BID	BIRF	OM	AID	OP	BP	OA	TOTAL
1959	-	-	-	-	24,1	3,7	-	27,8
1960	-	-	.	0,4	23,5	3,8	-	27,7
1961	-	-	-	0,9	23,8	3,6	-	28,4
1962	1.9	11,1	16,4	5,2	23,3	14,2	2,0	61,1
1963	4,6	15,6	33,1	6,5	33,2	16,0	1,4	90,2
1964	6,3	19,6	37,6	10,5	32,7	22,6	0,7	104,1
1965	9,0	30,2	63,1	16,0	33,7	34,3	0,4	147,5
1966	12,7	35,1	73,6	19,1	31,2	36,1	0,8	160,8
1967	26,7	41,1	84,4	21,8	20,7	25,5	0,6	153,0
1968	25,4	39,7	91,6	46,4	20,2	16,9	0,3	166,4
1969	25,2	37,7	89,7	30,8	16,3	19,7	-	156,5
1970	27,9	40,6	84,5	33,6	13,0	27,8	5,1	164,0

Fuente: MIDEPLAN (1982, p. 292).

Datos en millones de dólares; BID: Banco Interamericano de Desarrollo; BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; OM: organismos multilaterales; AID: Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos; OP: otros países; BP: bancos privados; OA: otros acreedores.

Otros subsectores agropecuarios que vieron crecer su producción fueron el azúcar (Costa Rica ocupó parte de la cuota de mercado del azúcar cubano tras el embargo y se creó en 1965 la Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar -LAICA-), la carne (respondiendo a la demanda del mercado estadounidense donde se estaban desarrollando las cadenas de restaurantes de comidas rápidas), el algodón y las frutas,

Universidad de Huelva 2009

continuando así con la política de diversificación agropecuaria.

TABLA 3.10

VOLUMEN DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA (1961-1970).

AÑO	1960	1963	1966	1969
BANANO	348,3	346,3	451,2	794,6
CACAO	12,1	10,7	8,5	9,8
CAFÉ	56,7	63,4	69,8	84,1
AZÚCAR	833,3	1.258,1	1664,4	1792,2
VACUNO	69,3	74,7	80,7	118,5
PORCINO	7,0	6,8	8,0	7,2
HUEVOS	222,5	245,3	269,4	277,4
LECHE	109,2	129,7	174,4	198,1
MADERA	0,3	0,3	0,4	0,6
ARROZ	35,3	48,1	50,1	51,1
MAÍZ	49,1	59,0	77,5	76,7
FRIJOLES	17,5	20,9	17,0	15,3

Fuente: BCCR (1986, p. 134).

Todos los productos en millones de kilos, salvo huevos en millones de unidades, leche en millones de litros y madera en millones de metros cúbicos.

Este aumento de la producción agropecuaria, vinculada a la exportación (café, banano, azúcar y carne), respondía en cierta medida a la necesidad de obtener divisas con las que hacer frente a los pagos internacionales por la importación de materias primas y bienes de capital necesarios en el proceso de industrialización.

Sin embargo, la principal medida de política económica adoptada por la Administración Orlich fue sin duda la incorporación en 1963 al MCCA. Al margen de ser una pretensión del PLN, dicha decisión era consecuencia lógica de la implementación de una política de industrialización por sustitución de importaciones; al ser Costa Rica

Universidad de Huelva 2009

un país pequeño, la dimensión de su mercado era insuficiente para absorber una producción industrial que tendiese a aprovechar unas mínimas economías de escala, por lo que la integración en un mercado común con arancel exterior fue una salida a la citada producción en un entorno competitivo restringido.

Los indudables perdedores con esta integración fueron los comerciantes importadores (agrupados en la Cámara de Comercio y en la Asociación Nacional de Representantes de Casas Extranjeras); mientras que entre los beneficiarios se encontraban los industriales, tanto nacionales como extranjeros. Entre la nacionalización de la banca, la creación de la Oficina del Café y del movimiento cooperativista, y la política de sustitución de importaciones, los tres sectores de la burguesía tradicional (financiero, agro-exportador y mercantil-importador) fueron arrinconados en beneficio de la burguesía industrial y la, cada vez más poderosa, burocracia estatal (Rovira, 1982, pp. 87-114).

En este periodo comenzó a desarrollarse la planificación de la economía con la creación de la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN) en 1963 y la elaboración del primer Plan Nacional de Desarrollo (1965-1968), al que seguirían otros siete más hasta la Administración Rodríguez. Dentro de dicho plan cobraron especial relieve los aspectos territoriales y así se dio un gran impulso a la política de obras públicas con un ambicioso plan vial, la canalización de las lagunas de Tortuguero y la elaboración de innumerables estudios para futuras obras. En la misma línea se creó en 1962 el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), con el que se trató de fomentar la explotación de terrenos baldíos propiedad del Estado por campesinos sin tierras, la compra, parcelación y venta en pequeños lotes de grandes propiedades, la mediación en los conflictos entre propietarios y poseedores de la tierra y la creación de cooperativas agrarias (Rovira, 1982, pp. 87-114).

Otras dos instituciones creadas bajo esta administración fueron la Junta de

Universidad de Huelva 2009

Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) en 1963, para la modernización del puerto de Limón, y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en 1965, para la cualificación de la mano de obra necesaria en el proceso de industrialización.

Respecto de la situación fiscal, los problemas presupuestarios heredados de las anteriores administraciones, unidos a las exoneraciones masivas de la Ley de Desarrollo y Promoción Industrial y al establecimiento del sistema arancelario común del MCCA (de escaso poder recaudatorio), obligaron al Gobierno a adoptar una serie de medidas fiscales de corte restrictivo; se generalizó la imposición directa y se combatió el fraude en el impuesto sobre la renta; se creó un impuesto de consumo para compensar las pérdidas de los impuestos sobre los bienes importados que entonces se producían en el interior; aumentó la morosidad del Estado con la CCSS; se suspendieron algunas de las obras públicas programadas y se acudió a la emisión de bonos para financiar otras.

f) La Administración Trejos y los resultados del modelo (1966-1970).

José Joaquín Trejos alcanzó la Presidencia de la República en 1966 liderando el socialcristiano Partido de Unificación Nacional, resultado de la agrupación del Partido Republicano y del Partido de Unión Nacional. Trejos derrotó al socialdemócrata Daniel Oduber por un 1% de los votos; sin embargo, la Asamblea Legislativa siguió en manos del PLN, con el consiguiente constreñimiento del poder ejecutivo.

La actuación del nuevo Gobierno se centró en tres líneas (Rovira, 1982, pp. 163-176). La primera de ellas consistió en el intento por reinstaurar la banca privada, devolviendo así a la vieja burguesía financiera parte de su poder; sin embargo, la falta de mayoría en la Asamblea Legislativa y la férrea disciplina de votos del PLN impidieron que el proyecto fuese aprobado en 1967.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 3.11

ÍNDICE DE VALOR BRUTO REAL DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR SECTORES (1957-1970).

AÑO	AB	TC	MM	PE	QP	NM	MB	PM	OI	MC
1957	101	82	94	96	72	98	-	106	86	91
1958	100	93	93	87	92	105	-	113	106	99
1959	100	100	100	100	100	100	-	100	100	100
1960	105	106	98	98	106	107	-	126	118	94
1961	102	96	95	92	108	103	-	131	99	94
1962	108	109	105	138	129	114	-	123	141	105
1963	115	113	116	179	158	118	-	246	164	110
1964	121	122	123	203	253	143	-	455	28	113
1965	134	157	126	244	298	217	-	777	273	134
1966	153	167	137	283	309	223	-	1149	324	99
1967	156	177	145	319	369	227	100	1225	314	113
1968	169	208	166	343	519	233	110	1455	360	122
1969	178	211	180	370	567	270	111	1749	398	116
1970	193	224	163	460	632	296	105	1921	488	120

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCCR (1986, pp. 136-137).

Año Base: 1957 (salvo para MB que sería 1967); AB: productos alimenticios, bebidas y tabaco; TC: textiles, prendas de vestir e industria del cuero; MM: industria de la madera y productos de madera incluido muebles; PE: fabricación de papel y productos de papel, imprenta y editoriales; QP: fabricación de sustancias químicas, de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico; NM: fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón; MB: industrias metálicas básicas; PM: fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipos; OI: otras industrias manufactureras; MC: explotación de minas y canteras.

La segunda línea consistió en intentar detener el creciente intervencionismo del Estado fomentando el autodesarrollo de las comunidades, bajo el principio de devolver al individuo la libertad que el Estado le había ido retirando desde 1948. Así en 1967 el Gobierno consiguió que la Asamblea aprobara la Ley General sobre el

Universidad de Huelva 2009

Desarrollo de la Comunidades y se creó en 1969 el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC). Sin embargo, los esfuerzos por dar mayor protagonismo a las comunidades no pudieron detener la corriente intervencionista del Estado que siguió creciendo bajo las siguientes administraciones. Lo que sí se consiguió en 1968 fue una modificación parcial de la Constitución de 1949, de forma tal que se restó independencia a las instituciones autónomas.

La tercera línea fue la preocupación por el saneamiento de la hacienda pública, por el estado de la balanza de pagos y por el nivel de reservas internacionales. Así se inició una política de contención del gasto público, se sustituyó el impuesto de consumo por un más generalizado impuesto de ventas en 1967 y se autorizó por un periodo de un año una elevación del 25% en el impuesto territorial y de la renta. En materia monetaria y para evitar una devaluación del colón, se aplicó entre 1966 y 1969 un sistema de recargos cambiarios para la venta de divisas.

Sin embargo, a pesar de las preocupaciones fiscales y monetarias de la Administración Trejos, la situación de la economía costarricense en la década de los sesenta fue muy positiva; crecía a una tasa media anual del 7,6% (1961-1970), las exportaciones crecían a una tasa media anual del 18,3% en dicho periodo (aunque las importaciones también lo hacían al 18,5%), la inversión al 8,7%, el consumo al 7,5% y el gasto público al 8,3%.

El sector industrial (incluido construcción, electricidad y agua) había pasado de representar el 20,3% del PIB en 1961 al 24,2% en 1970 y el crecimiento de los distintos subsectores industriales fue muy significativo, destacando productos metálicos, maquinaria y equipos, sustancias químicas, productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, caucho y plástico, otras industrias manufactureras y papel, productos de papel, imprentas y editoriales (todas ellas partían de niveles de producción muy bajos).

Universidad de Huelva 2009

TABLA 3.12

VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR SECTORES (1960-1970).

AÑO	AB	TC	MM	PE	QP	NM	MB	PM	OI	MC
1960	69,1	11,3	7,9	2,1	4,7	2,2	-	1,3	0,4	0,7
1965	59,2	11,3	6,8	3,6	8,9	3,0	-	5,6	0,7	0,7
1970	54,4	10,3	5,6	4,3	12,1	2,6	0,5	8,9	0,7	0,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCCR (1986, pp. 136-137).

Datos en porcentajes del total de la producción industrial; AB: productos alimenticios, bebidas y tabaco; TC: textiles, prendas de vestir e industria del cuero; MM: industria de la madera y productos de madera incluido muebles; PE: fabricación de papel y productos de papel, imprenta y editoriales; QP: fabricación de sustancias químicas, de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico; NM: fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón; MB: industrias metálicas básicas; PM: fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipos; OI: otras industrias manufactureras; MC: explotación de minas y canteras.

Conviene destacar que los principales subsectores industriales fueron los productos alimenticios, bebidas y tabaco y los textiles, prendas de vestir e industria del cuero (este último desbancado en el ranking por las sustancias químicas, productos químicos derivados del petróleo y del carbón, caucho y plástico en 1968 -en 1963 se había creado la Refinadora Costarricense de Petróleo, RECOPE-); todo ello pone de manifiesto la concentración de la producción industrial costarricense en productos de consumo, con escaso desarrollo de las industrias básicas.

g) La Administración Figueres y el aumento de la intervención del Estado (1970-1974).

José Figueres, por tercera vez, rigió los destinos de Costa Rica tras las elecciones de 1970, en las que el PLN también consiguió la mayoría de los diputados de la Asamblea Legislativa.

Universidad de Huelva 2009

En el plano internacional, la Administración Figueres discurrió paralela al inicio de la crisis económica internacional (quiebra del sistema monetario internacional en 1971 y aumento de los precios del petróleo en 1973). Al mismo tiempo, el MCCA se debilitó ante la salida de Honduras debido a la Guerra del Fútbol de 1968 y los problemas internos que sufrieron las economías de la región. Los términos de intercambio se deterioraron en estos años, el déficit comercial de Costa Rica se multiplicó por tres, la inflación se disparó en los últimos dos años y la deuda pública creció año a año.

En este periodo se reforzó el poder ejecutivo del Presidente de la República con la promulgación de dos leyes que vinieron a restar independencia a los instituciones autónomas y que desarrollaron la reforma constitucional de 1968; dichas normas fueron la Ley 4/3 de 1970, que distribuía las juntas directivas de esas instituciones entre los dos partidos mayoritarios, y la Ley de Presidencias Ejecutivas de 1974, que reforzaba el poder del Presidente de la República al asignarle la potestad de nombrar las juntas directivas de estas instituciones (Rovira, 1987, pp. 34-42).

Bajo la Administración Figueres se inició también un programa de lucha contra la pobreza que, a pesar de sus intenciones, apenas si consiguió alterar la distribución del ingreso; una serie de reformas del sistema del Seguro Social en 1971 permitieron que realmente se pudiera poner en marcha la universalización del mismo aprobada diez años antes; se creó, además, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971, con el que se pretendía combatir la miseria extrema.

También se dio un importante apoyo a la educación superior pública con la creación del Instituto Tecnológico de Costa Rica -ITCR- (Cartago - 1971), la Universidad Nacional -UNA- (Heredia - 1973) y, ya bajo la Administración Oduber, la Universidad Estatal a Distancia -UNED- (San José - 1975), conformando así, junto con la Universidad de Costa Rica -UCR-, un sistema público de cuatro universidades.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 3.13

DATOS MACROECONÓMICOS (1970-1974).

AÑO	1970	1971	1972	1973	1974
RRI	107,94	97,01	95,21	96,91	84,84
SBC	-8,68	-12,03	-8,20	-8,30	-17,51
TI	4,3	2,0	6,9	15,9	30,6
DE	16,62	19,27	21,80	21,67	23,64

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCCR (1986).

RRI: relación real de intercambio, con año base en 1987; SBC: saldo de la balanza comercial en porcentajes del PIB; TI: tasa de inflación; DE: deuda externa en porcentajes del PIB.

Sin embargo, el verdadero hecho relevante de la Administración Figueres fue la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en 1972, una corporación de inversiones, de capital mixto (público - privado). La intención de Figueres con la creación de CODESA era la de que el Estado prestara su apoyo al capital privado bajo la estructura de una economía mixta sin ganancia para el Estado como tal; así dicha medida contó con el apoyo de la Cámara de Industrias, que vieron como el Estado seguía coincidiendo con sus intereses. Se pretendía suplir las debilidades del capital privado nacional, incapaz de continuar por sí solo con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, una vez agotada la primera fase de bienes de consumo, sin necesidad de recurrir al capital extranjero para la creación de grandes empresas (Doryan, 1990, pp. 47-56).

CODESA se constituyó con un 67% de capital público y un 33% de capital privado, quedando su Consejo de Administración conformado por siete miembros, cuatro designados por el Gobierno (uno de ellos era el Ministro de Economía, Industria y Comercio), dos por la Cámara de Industrias y uno por la Cámara de Agricultura; sin embargo, la falta de suscripción de la totalidad de las acciones correspondiente al

Universidad de Huelva 2009

capital privado llevó a que fuese el Gobierno quien eligiese también a los representantes del sector privado de entre las propuestas de las Cámaras de Industrias y Agricultura. La independencia de CODESA era enorme ya que se regía por la ley de su creación y no requería de la supervisión de la Contraloría General de la República.

Las funciones que la ley asignaba a CODESA eran muy diversas y entre ellas destacaban: dar asistencia técnica a las empresas constituidas o en vías de constitución, aportar financiación a firmas que lo requirieran o avalarlas para que tuvieran acceso a él, estimular el mercado de capitales, promocionar las exportaciones y los proyectos de desarrollo y coparticipar en programas con empresas nacionales y extranjeras para crear nuevas empresas (Doryan, 1990, pp. 47-56).

Sin embargo, las pretensiones de una fracción del PLN iban más allá y pensaban en la conformación de un Estado empresario. La primera generación política del PLN estuvo formada por empresarios que se dedicaron a la política (*empresario-políticos*); éstos eran miembros de la burguesía urbana e industrial y de la burguesía rural, vinculada al café, la cabuya y las inversiones agroindustriales, y orientaron la política del país hacia sus intereses. Sin embargo, en los setenta, una segunda generación política procedente de la burocracia del Estado, sin capital propio, comenzaba a emerger y buscaba la forma de adquirir poder económico además del poder político, encontrando la salida en un Estado empresario; surgieron así los *político-empresarios* que ocuparon los puestos directivos en las empresas públicas que se crearon bajo el nuevo modelo de Estado. El sucesor de Figueres en la Presidencia de la República, Daniel Oduber, aunque pertenecía a la primera generación del PLN, se convirtió en el abanderado de una nueva élite política que desplazó a los vencedores de la contienda de 1948 (Cerdas, 1979).

Universidad de Huelva 2009

g) La Administración Oduber y el Estado empresario (1974-1978).

La Administración Figueres dio paso a la Administración Oduber en 1974, después de que el PLN ganase dos elecciones presidenciales consecutivas por primera vez desde 1948, manteniendo al mismo tiempo el control de la Asamblea Legislativa con mayoría relativa.

Oduber accedió a la Presidencia en plena crisis económica internacional, con una contracción de la demanda internacional y un MCCA que trataba de convertirse en la Comunidad Económica y Social de Centroamérica (CESCA) sin vislumbrar la crisis que se avecinaba en la región.

En este contexto, el Gobierno se percató de la necesidad de seguir diversificando el sector de exportación al objeto de crear nuevos rubros de exportaciones no tradicionales (industriales y de servicios) y de captar nuevos mercados (más allá del MCCA); en este sentido se aprobaron una serie de líneas de crédito (certificado de abono tributario -CAT- y certificado de incremento de las exportaciones -CIEX-) y exoneraciones de impuestos de importación de bienes de capital para las empresas orientadas a los nuevos sectores de exportación (incluidas las actividades turísticas y la construcción de hoteles). Sin embargo, estas medidas tuvieron escaso éxito (Rovira, 1987, pp. 34-42).

Es de destacar la política social de la Administración Oduber, que desarrolló el más ambicioso programa de redistribución de la renta desde los años cuarenta. Se extendió la cobertura del Seguro Social a los grupos de indigentes y el resto de la población rural. Se creó en 1975 el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que dispuso del 1,1% del PIB para sus funciones (porcentaje que aumentó hasta el 2% a finales de la década), que iban desde la creación de comedores escolares hasta la construcción de acueductos rurales.

Estas medidas tenían un claro sesgo keynesiano, pues pretendían, además

Universidad de Huelva 2009

de una mayor justicia social, un mayor desarrollo del mercado interno, por lo que resultaron ser un buen complemento del Programa Nacional de Granos Básicos de 1975, que por medio de una política crediticia dirigida a la agricultura pretendía aumentar la producción dirigida al mercado interno. Junto a ello, el Instituto de Tierras y Colonización inició una política de compra de tierras para convertirlas en zonas de desarrollo donde se ofrecían a campesinos independientes una serie de infraestructuras y servicios.

Sin embargo, por lo que se caracterizó la Administración Oduber fue por la conformación de un Estado empresario a partir de CODESA. Esta Corporación no estuvo en pleno funcionamiento hasta 1976, cuando comenzó su proceso de expansión empresarial por medio de sus filiales (Cementos del Pacífico, Cementos del Valle, Central Azucarera de Tempisque, Tempisque Ferry Boat, Transportes Metropolitanos, Ferrocarriles de Costa Rica, Distribuidora Costarricense de Cemento, Algodones de Costa Rica y Aluminios Nacionales), además de la adquisición del 100% de las acciones de RECOPE y la mayoría de las de Fertilizantes de Centroamérica, Costa Rica S.A. (FERTICA). Sin embargo, a juicio del Gobierno esta corporación no estaba actuando con un objetivo de desarrollo, sino que realizaba funciones que eran propias del Sistema Bancario Nacional (política crediticia), por lo que en 1977 el Presidente Oduber propuso una serie de cambios, como fueron la conversión de CODESA en una empresa de capital público y la eliminación de los representantes del sector privado en el Consejo de Administración. De esta forma, en 1978 el 92,4% de toda la inversión de CODESA se había destinado a empresas en las que tenía participación total o mayoritaria, concentrándose el 86,45% en sus cuatro grandes filiales (Cementos del Pacífico, Cementos del Valle, Central Azucarera de Tempisque y Aluminios Nacionales); sólo el 6,59% se había destinado a empresas no participadas por la corporación.

Universidad de Huelva 2009

CODESA pasó así a competir con el sector privado, tanto por los mercados (cemento, algodón, azúcar, transportes...) como por el crédito. Con un capital social de 67 millones de colones, CODESA realizó una inversión de 2.000 millones de colones debido a las facilidades que el Sistema Bancario Nacional le concedió (créditos de diferencia cambiaria, facilidades de crédito nacional, avales para créditos en el extranjero y bonos vendidos al BCCR). Todo ello, junto con un estilo personalista de la gestión donde las relaciones entre el Sistema Bancario Nacional, CODESA y la Presidencia de la República eran muy estrechas, comenzó a despertar recelos y las acusaciones de corrupción no tardaron en aparecer (Doryan, 1990, pp. 47-56).

TABLA 3.14

DATOS MACROECONÓMICOS (1970-1980).

AÑO	1970	1975	1980
GGC	14,93	17,07	21,66
DGC	-1,40	-3,52	-8,97
DE	16,62	26,03	40,09

Fuente: elaboración propia a partir de datos del BCCR (1986).

GGC: gasto del Gobierno Central en porcentajes del PIB; DGC: déficit del Gobierno Central en porcentajes del PIB; DE: deuda externa en porcentajes del PIB.

Como es de suponer el aumento del gasto público durante los setenta fue significativo, al igual que el déficit público y el endeudamiento externo; si algo permitió que se desarrollara el Estado empresario fue la enorme elevación de los precios del café (que pasó de 58 dólares el saco en 1974 a 110 dólares en 1975 y a 217 en 1976) y las facilidades de endeudamiento externo, debidas a los bajos tipos de interés internacionales que en términos reales llegaron a ser negativos. Sin embargo, cuando bajó el precio del café y subieron los tipos de interés internacionales a principios de los

Universidad de Huelva 2009

ochenta, la situación se hizo insostenible y se desató una profunda crisis económica y política.

El creodo intervencionista se desarrolló entre 1949 y 1980 y su resultado fue la existencia en Costa Rica de una estructura socioeconómica determinada que puede incluirse de forma tipológica, pese a su especificidad, dentro del modelo primario-exportador doméstico-industrial. Dicha estructura se vio profundamente modificada después de la crisis de principios de los años ochenta que desembocó en un relevo generacional en la élite política del país y consecuencia de ello tuvo lugar un salto creódico; el desarrollo del nuevo creodo político-institucional, al que podemos denominar neoliberal, ha ido conformando una nueva estructura socioeconómica que nos permite clasificarla dentro de un modelo diferente.

3.3.- La estructura socioeconómica costarricense previa al cambio. El modelo agro-exportador doméstico-industrial.

El desarrollo del creodo intervencionista aplicado en Costa Rica entre 1949 y 1980 tuvo como consecuencia la conformación de una estructura socioeconómica determinada que puede clasificarse de forma tipológica como un ejemplo del modelo de sustitución de importaciones; nosotros creemos más adecuada la denominación de *modelo primario-exportador doméstico-industrial*, ya que dicho modelo es el resultado de superponer elementos estructurales nuevos sobre los propios del modelo primario-exportador. De hecho para el caso que nos ocupa el término más adecuado creemos que sería el de agro-exportador doméstico-industrial, ya que las exportaciones primarias de Costa Rica eran todas de naturaleza agraria. Otros autores prefieren utilizar la denominación de modelo agro-exportador-industrial-sector público no

Universidad de Huelva 2009

planificado (Fallas, 1983, p. 73).

3.3.1.- El modelo primario-exportador doméstico-industrial.

A continuación vamos a presentar las características estructurales básicas de un sistema socioeconómico para que pueda ser interpretado por medio del modelo primario-exportador doméstico-industrial, para lo cual seguiremos el esquema utilizado por otros autores, basado en el estudio de nueve aspectos de la estructura socioeconómica y en el funcionamiento del sistema bajo este modelo (Talavera, 1987 [1986], pp. 280-319).

Dichos aspectos serían la propiedad de los medios de producción, la producción, la articulación económica, el destino de la producción, la financiación de la producción, el papel de Estado, el uso de los factores productivos, la distribución de la renta y la estructura social. Por lo que se refiere al funcionamiento, lo relevante es el resultado de la interrelación entre los distintos aspectos anteriores, así como las etapas de auge y crisis propias del modelo.

Las características estructurales del modelo primario-exportador doméstico-industrial, serían pues las siguientes:

a) La propiedad de la tierra se mantiene inalterada, dependiendo por tanto su distribución del modelo primario-exportador preexistente, bien de enclave, bien de economía integrada. El capital utilizado en las actividades industriales es en gran medida extranjero aunque también hay capital nacional tanto público como privado, pero en actividades menos dinámicas.

b) En la producción nacional el sector primario sigue siendo muy importante, aunque el sector industrial posee también un gran peso, donde destacan los

Universidad de Huelva 2009

sectores productores de bienes de consumo no duradero y duradero, por ese orden; el sector servicios adquiere dimensiones demasiado grandes para el escaso desarrollo industrial.

c) A pesar de que el grado de articulación interna de la economía es ahora mayor que bajo el modelo primario-exportador, la dependencia del exterior se manifiesta en muchos aspectos; la estructura de las importaciones es ahora diferente pues los bienes de consumo han sido sustituidos por producción nacional y en su lugar han aparecido partidas importadoras de bienes intermedios y de capital necesarios para la industrialización; dichas importaciones se siguen financiando con los ingresos procedentes de las exportaciones de productos primarios y con capitales foráneos que, en forma de inversión extranjera directa o de préstamos y créditos, entran en el país. Las redes de infraestructuras siguen mostrando una fuerte articulación con el exterior. En los países en que los mercados domésticos son pequeños, éstos se amplían por medio de la conformación de procesos de integración regional.

d) La producción primaria se destina esencialmente hacia el mercado externo, mientras que la producción industrial va a parar al mercado doméstico, bien sea nacional o regional, en este caso protegido por aranceles exteriores comunes.

e) La producción industrial se va a financiar por diferentes vías; la primera por medio del trasvase de recursos desde las actividades primarias, a través del sistema impositivo que gravando éstas puede conceder ayudas y subvenciones a aquélla; la segunda, son las inversiones directas de empresas extranjeras; y, la tercera, el endeudamiento externo, tanto de origen público como privado.

f) El Estado juega un papel destacado en este modelo interviniendo en todos los

Universidad de Huelva 2009

aspectos de la vida económica por medio de la planificación, llegando incluso a participar en el sistema productivo con un gran sector público empresarial.

g) El sector agrícola apenas tiene capacidad para absorber mano de obra, por lo que todos los aumentos de población se traducen en aumentos de población económicamente activa de los sectores industrial y servicios, que es ocupada en muchos casos en forma de subempleo. Por otro lado, el papel de la tecnología es de gran importancia; la tecnología utilizada en las actividades industriales es una tecnología importada, intensiva en factor capital y que requiere de fuentes de energía e insumos intermedios que deben ser también importados.

h) La apropiación del excedente generado por las actividades productivas la realizan, en primer lugar, las empresas transnacionales (ETN) en forma de repatriación de beneficios o de importación de insumos de otras filiales a precios superiores a los de mercado; en segundo lugar, la burguesía primario-exportadora, que será nacional en el caso de las economías integradas y extranjera en el caso de los enclaves; en tercer lugar, la burguesía industrial nacional, que aprovecha la estructura proteccionista para ampliar sus márgenes empresariales; y, en cuarto lugar, los prestamistas internacionales.

i) La estructura social aparece formada por una burguesía nacional, vinculada al sector primario-exportador y al sector industrial, que se complementa con el papel de burguesía que desempeñan las empresas transnacionales que participan tanto en las actividades industriales protegidas como en los enclaves primario-exportadores; junto a éstas destaca un proletariado urbano-industrial formado por emigrantes de las zonas rurales que ven mejorada su situación gracias al desarrollo industrial, frente a los campesinos sin tierras y jornaleros entre los que se dan importantes bolsas de pobreza rural; por otro

Universidad de Huelva 2009

lado, la intervención del Estado en la economía ha generado una pequeña clase media de burócratas y trabajadores públicos.

Por lo que se refiere al funcionamiento del modelo primario-exportador doméstico-industrial, los motores económicos del mismo serían la demanda externa de productos primarios realizada por los países desarrollados y la demanda de productos industriales de consumo realizada a nivel nacional o procedente del área de integración; mientras estas demandas crecen el modelo funciona y genera un desarrollo.

Las grandes importaciones de bienes intermedios y de capital necesarios para la industria son compensados con el superávit comercial del sector agropecuario y con una importante entrada de capitales extranjeros en forma de inversión directa y créditos (que se destinan a financiar las inversiones productivas nacionales privadas y públicas).

Las debilidades del modelo comienzan a percibirse a principios de los años setenta, cuando la demanda primaria externa se contrae como consecuencia de la crisis internacional y la demanda industrial doméstica se contrae también fruto de la muy desigual distribución del ingreso.

Ante la ralentización del crecimiento de la economía y la falta de divisas para financiar las importaciones, en algunos casos, el Estado decide reactivar la economía mediante inversiones públicas financiadas con deuda externa, mientras que, en otras ocasiones, son las empresas privadas las que acuden al endeudamiento externo, entonces muy accesible, para financiar sus inversiones.

Sin embargo, la crisis del modelo sobreviene cuando a principios de los ochenta ni la demanda externa ni la demanda interna se recuperan, los términos de intercambio siguen deteriorándose y la elevación de los tipos de interés internacionales y la revalorización del dólar hacen imposible el pago de la deuda externa y mucho menos su aumento. Ante la falta de divisas para la importación, ésta sufre una importante contracción que afecta fundamentalmente a la producción industrial y a

Universidad de Huelva 2009

través de ella al resto de la economía.

La consideración de la estructura socioeconómica costarricense como primario-exportadora doméstico-industrial puede irse comprobando en el análisis que presentamos a continuación.

3.3.2.- Las leyes estructurales del sistema socioeconómico costarricense en 1980.

El desarrollo del creodo intervencionista en Costa Rica desde 1949 había ido conformando una estructura socioeconómica en el país, que sufriría un cambio brusco a partir de principios de los ochenta cuando la crisis del sistema condujo a un cambio de poder, que trajo consigo, a su vez, un salto creódico y, por tanto, un cambio estructural.

Para la determinación de las leyes estructurales (leyes particulares y parciales, o simplemente relaciones estructurales, si se prefiere) que caracterizan la estructura socioeconómica costarricense previa al cambio[7], estudiaremos las interrelaciones existentes entre los distintos elementos estructurales (sector primario, sector secundario, sector terciario, sector exterior, sector financiero, sector público, administración pública, mercado de trabajo y clases sociales), construyendo una matriz 9 por 9. En dicha matriz, que consideramos simétrica, identificamos 36 interrelaciones posibles (no estimamos las autorrelaciones directas, 9), algunas de las cuales tienen

[7] Tomaremos 1980 como nuestro año de referencia dado que para dicho año contamos con una tabla insumo-producto; a pesar de que dicha tabla es el resultado de una actualización parcial de la tabla de 1968, completada con un procedimiento de ajuste biproporcional sintético conocido como RAS, y dadas otras experiencias recogidas por diferentes autores (Pulido y Fontela, 1993, pp. 218-239) consideramos que los errores que pudiesen haber entre la tabla estimada por el RAS y la tabla que reflejase las relaciones intersectoriales reales de Costa Rica en 1980, pueden ser despreciados al objeto del análisis eminentemente cualitativo que presentamos.

Universidad de Huelva 2009

suficiente entidad como para ser consideradas leyes estructurales. A continuación presentamos dichas leyes, organizadas de manera sistemática y fundamentadas en estudios parciales o globales de otros autores o en datos estadísticos.

a) La articulación productiva interna.

No puede afirmarse que la economía costarricense hacia 1980 estuviese desarticulada productivamente como sería el caso de las economías de enclave, pero sí puede afirmarse que *se trataba de una economía con escasa articulación productiva interna*, lo cual puede comprobarse acudiendo a la matriz insumo-producto de 1980 (Soto y Leiva, 1980). Basándonos en los datos recogidos en la misma, podemos determinar de manera muy simple el grado de conectividad o interrelación de los distintos sectores productivos, por medio del cociente entre el valor de los insumos intermedios y el valor de la producción final; dicho grado es del 42,3%, de los que tan sólo 30 puntos corresponden a las interrelaciones con sectores nacionales; visto de otra forma, podemos decir que el 70,8% de los consumos intermedios del aparato productivo corresponden a productos nacionales. Calculando el grado de conectividad como la suma, ponderada por el peso de cada sector en el consumo intermedio, de la suma por columnas de los coeficientes técnicos totales, obtenemos que dicho valor es del 0,56480281; sin embargo, la conectividad interna (coeficientes técnicos domésticos) alcanzaría un valor de 0,390658065, lo que se traduce en que tan sólo el 69% de los eslabonamientos hacia atrás son con sectores productivos nacionales[8].

Más allá del plano productivo, existen otras importantes interrelaciones entre

[8] No obstante, estos datos acerca de la conectividad sólo tienen un valor estimativo ya que al ser la matriz de insumo-producto del 1980 el resultado de un raseado de la de 1968, está despreciando la incorporación de nuevos insumos en el proceso productivo desde entonces, aunque sí recogería la sustitución de insumos o su ahorro en función del cambio tecnológico y de la variación de los precios relativos de los mismos.

Universidad de Huelva 2009

los distintos sectores productivos. Entre ellas destacan las existentes entre el sector primario y el resto de los sectores.

Puede afirmarse que *el sector primario financiaba el desarrollo industrial de Costa Rica*. Siguiendo a Chenery y Syrquin (1978 [1975], p. 103), Costa Rica venía siguiendo una pauta de desarrollo equilibrada, ya que a pesar de aplicar una política de industrialización por sustitución de importaciones mantenía su orientación primario-exportadora; de hecho, desde la perspectiva de la balanza de pagos, los superávits comerciales agrarios, debidos a la exportación de café, banano, carne y azúcar, servían para compensar los déficits comerciales industriales, debidos al volumen de importaciones de bienes intermedios y de capital y de materias primas; así el sector primario aportaba, en gran medida, las divisas necesarias para el desarrollo del sector de industrial (Fallas, 1981, p. 49).

Pero no sólo era esa la única forma en que el sector agrario financiaba el desarrollo industrial. El Ministerio de Economía y Hacienda y algunas instituciones autónomas, tales como CNP, se encargaban de regular los precios de los productos de la canasta básica, de forma que ésta pudiese ser adquirida por la mayoría de la población (Rovira, 1982, pp. 75-76; OFIPLAN, 1982, p. 325). La mayor parte de dicha regulación recaía sobre productos agrarios de consumo interno (arroz, frijoles, maíz, leche, carne...), que poseían precios máximos y mínimos y cuotas de importación en caso de escasez; ello limitaba la ampliación de los márgenes empresariales de este sector al tiempo que permitía frenar las presiones al alza de los salarios industriales por estar controlada la canasta básica. Este control de los salarios industriales, a pesar de la política de aumento salarial del Estado, contribuía al mantenimiento de amplios márgenes empresariales en el sector, cuyos precios no sólo no estaban regulados sino que estaban protegidos por la estructura arancelaria.

No obstante, los salarios industriales y del sector servicios eran superiores a

Universidad de Huelva 2009

los del sector agrario y si a esto le unimos el proceso de capitalización del agro que trajo consigo aumentos de productividad, tenemos una explicación de *la transferencia de mano de obra desde el sector primario hacia el sector secundario y el sector terciario*. Siguiendo el modelo de Lewis (1954), el desarrollo industrial de un país subdesarrollado se basa en la absorción de la mano de obra excedente en la agricultura por parte de la industria moderna, lo que origina a su vez un proceso de éxodo rural y de urbanización; así, el sector industrial (público y privado, nacional y extranjero), concentrado en las ciudades del Valle Central se nutrió durante todo el periodo de población rural excedentaria de regiones eminentemente agrarias como Guanacaste, Limón, Puntarenas y algunos cantones periféricos de las provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago. Al concentrarse los servicios también mayoritariamente en zonas urbanas, parte del excedente de mano de obra rural es absorbido por los servicios, donde la administración pública y el sector público financiero jugaban un papel importante.

Además, *parte del excedente agrario*, particularmente el de las actividades agro-exportadoras, *se utilizó para financiar aquellos sectores productivos considerados como prioritarios por el Estado*, en particular, la propia administración pública, la industria y las actividades agropecuarias destinadas al mercado interno (Rovira, 1982, pp. 68-70). Las empresas bananeras y los exportadores cafetaleros soportaban elevados impuestos sobre las utilidades y sobre la renta, y sus ahorros eran depositados en los bancos del sector público, así por la vía del gasto público y de la subsidiación del crédito determinados sectores pudieron obtener un desarrollo que difícilmente hubiesen obtenido de otra forma.

b) La articulación externa.

Desde el punto de vista de la articulación externa podemos afirmar que *el*

Universidad de Huelva 2009

aparato productivo tenía un alto grado de dependencia del exterior; basándonos de nuevo en los datos de la matriz insumo-producto de 1980 (Soto y Leiva, 1980), del 42,3% que habíamos determinado como grado de conectividad 12,3 puntos corresponden a las interrelaciones con sectores productivos extranjeros; visto de otra forma, podemos decir que el 29,2% de los consumos intermedios del aparato productivo corresponden a productos importados; calculado el grado de conectividad externa de manera distinta (la suma, ponderada por el peso de cada sector en el consumo intermedio, de la suma por columnas de los coeficientes técnicos del componente importado directo) ésta alcanzaría un valor 0,174144745, lo que se traduce en que el 31% de los eslabonamientos hacia atrás son con sectores productivos extranjeros.

Pese a la política de industrialización por sustitución de importaciones, puede afirmarse que *Costa Rica era* hacia 1980 *una economía abierta* (Fallas, 1981, p. 64), con un coeficiente de dependencia o de apertura del 67,1% PIB (media de los coeficientes entre 1971 y 1980)[9], lo cual es consistente con el hecho de que se trata de un país pequeño que sólo puede aprovechar las economías de escala destinando una gran parte de su producción al mercado exterior y demandando de éste aquello que no le resulta rentable o estratégico producir.

Pero *Costa Rica era también una economía deficitaria*, como demuestra el hecho de que su tasa de cobertura fuese del 77,5% (media de las tasas entre 1971 y

[9] El coeficiente de dependencia ha sido calculado como la suma de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios dividida por el PIB, según los valores reflejados en la contabilidad nacional (oferta y demanda agregada). Alrededor de un 67% de apertura es un coeficiente bastante elevado si se compara con la media de los países desarrollados, que rondaba el 30%, o la de los subdesarrollados, que se encontraba en torno al 40%.

Universidad de Huelva 2009

1980)[10]; el déficit comercial crónico y creciente de Costa Rica (en la década de los cincuenta la tasa de cobertura era del 90,7%) pone de manifiesto la incapacidad de la política de industrialización por sustitución de importaciones para generar un desarrollo autosostenido. Las principales responsables de este déficit eran las importaciones de bienes intermedios y de capital y de materias primas para la industria (BCCR, 1986, pp. 101-102), ya que la legislación existente favorecía mediante exenciones fiscales dichas importaciones; la aparición del Estado empresario, liderando la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, no contribuyó a la reducción de dichas importaciones (Meléndez y Meza, 1993, pp. 58-62). Además de la propia estructura productiva del país, existían otras razones que contribuían a explicar el déficit estructural de la balanza por cuenta corriente, como eran la imitación de las pautas de consumo de las sociedades desarrolladas, el deterioro sistemático de los términos de intercambio, la retribución de la inversión extranjera (intereses, patentes, derechos, utilidades...) y la dependencia energética del exterior (Fallas, 1981, p. 62).

Costa Rica, como cualquier país con una importante base primario-exportadora y una débil estructura industrial (Prebisch, 1949), *presentaba una tendencia al deterioro de sus términos de intercambio a lo largo del tiempo*. Dicha tendencia se explica por el menor crecimiento de los precios de la exportaciones, eminentemente agropecuarias (productos tradicionales), frente a un aumento superior de los precios de los bienes industriales de consumo y de capital importados; ciertas coyunturas, como la elevación de los precios del café en determinados años, venían a paliar temporalmente los efectos de esta tendencia, aunque la subida de los precios del petroleo y de otras materias primas importadas hacia mediados de los setenta también

[10] La tasa de cobertura ha sido calculado como el cociente entre las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios, según los valores reflejados en la contabilidad nacional (oferta y demanda agregada).

Universidad de Huelva 2009

agudizó los efectos de la tendencia (Fallas, 1981, pp. 64-66).

La contrapartida del déficit comercial era la entrada de capitales, en un primer momento, en forma de inversión extranjera directa y, posteriormente, en forma de deuda externa multilateral, bilateral y con la banca comercial extranjera; así *el desarrollo económico costarricense se financiaba con ahorro externo* (Rovira, 1982, p. 88, 112-113; Fallas, 1981, p. 59).

Las entradas de capital, cada vez mayores y cada vez más vinculadas a la deuda externa, *junto con los* fluctuantes *ingresos de las actividades agro-exportadoras y los* decrecientes *ingresos de la exportaciones industriales al MCCA aportaban las divisas necesarias para pagar las importaciones de bienes de capital y materias primas* (Fallas, 1981, p. 62).

Las exportaciones costarricenses estaban altamente concentradas en un pequeño grupo de productos tradicionales (café, banano, carne, azúcar, cacao y fertilizantes); estos productos tradicionales, de naturaleza agropecuaria aunque en algunos casos ligeramente transformados (café, azúcar y fertilizantes), venían a representar el 60% de las exportaciones totales del país (Fallas, 1981, p. 64). El resto de la exportaciones, *los llamados productos no tradicionales*, entre los que se encontraban bienes industriales de consumo no duradero, *eran exportados en su mayoría la MCCA*. Alrededor del 65% de dichas exportaciones se dirigían hacia Centroamérica, donde los altos aranceles comunes generaban un mercado cautivo, lo que constata el sesgo antiexportador del sector industrial, apenas interesado por mercados no protegidos. Aún así la demanda de este mercado venía disminuyendo como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo seguido en la región, la industrialización por sustitución de importaciones; agotamiento directamente vinculado con la desigual distribución del ingreso que impedía que grandes masas de población pudiesen adquirir los bienes de consumo no duradero que se encontraban en el

Universidad de Huelva 2009

mercado.

Vinculado con las entradas de capital en el país destacaban *la concentración de inversiones extranjeras directas en los sectores industriales más dinámicos* (fertilizantes, material eléctrico, equipo de oficina y muebles) (Fallas, 1981, pp. 42-43). El papel de las ETN en el desarrollo costarricense ha sido menor que en el de otros países, debido entre otras cosas al carácter nacionalista de la política de desarrollo, pero aún así el mayor dinamismo industrial estaba vinculado al capital extranjero; lo mismo puede decirse del sector bananero, donde las grandes ETN, como la vieja United Fruit Company, tenían auténticos enclaves que vivían de espaldas al resto de la economía (Fallas, 1981, p. 64).

La demanda extema de productos agropecuarios y la demanda doméstica (centroamericana) *de productos industriales eran*, junto con el Estado y la inversión extranjera, *importantes motores del crecimiento económico de Costa Rica* (Fallas, 1981, pp. 29-32). El carácter de economía pequeña y abierta de Costa Rica hacía impensable cualquier dinamismo económico sostenido que no procediera del exterior, por ello la política de industrialización por sustitución de importaciones se completaba con el MCCA, permitiendo así aprovechar las economías externas en el sector industrial al amparo del proteccionismo. A esta demanda cautiva suma Costa Rica la demanda exterior de sus productos tradicionales.

c) La intervención pública.

El grado de intervención del Estado en la economía costarricense era elevado, no tanto por el peso del sector público (administración pública, instituciones autónomas, sector público financiero y sector público empresarial) en el conjunto del PIB que era en 1980 del 23,9% (OFIPLAN, 1982, p. 312), sino *por la intensidad de las regulaciones y por la provisión de bienes y servicios en situaciones de monopolio u oligopolio*. Estas

Universidad de Huelva 2009

regulaciones provenían no sólo de la Asamblea Legislativa, que entre 1950 y 1980 aprobó 1.446 leyes, o de la administración central del Estado, sino también de los instituciones autónomas y empresas públicas que intervenían en un gran número de sectores; entre ellos destacaban el CNP, la CCSS, el IMAS, el ICT, el INA, el Sistema Bancario Nacional (SBN), el Servicio Nacional de Electricidad (SNE), el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), la Oficina del Arroz (OFIARROZ), la Oficina del Café de Costa Rica, la Junta de Defensa del Tabaco... Pero el sector público jugó también un papel importante en la provisión de bienes y servicios en situación de monopolio legal o cuasi-monopolio (electricidad, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados, combustibles, licores, alcohol, seguros, sanidad, ferrocarriles, servicios financieros, fertilizantes, cementos...); dicha provisión no sólo la realizaba el sector público empresarial (Fábrica Nacional de Licores -FANAL-,CODESA, RECOPE...) y financiero (BCR, BNCR, BCAC, BAC, BPDC...), sino las propias instituciones autónomas (Instituto Nacional de Seguros -INS-, Instituto Costarricense de Ferrocarriles -INCOFER-, ICE, CCSS...) (Fallas, 1981, pp. 87-91).

Las principales regulaciones del Estado recaían sobre el sector exterior; el mantenimiento de un tipo de cambio fijo, una estructura arancelaria altamente proteccionista y un contrato de industria que otorgaba importantes exenciones fiscales a la importación de insumos y bienes de capital, constituían un entramado de mecanismos que en la práctica *generaban un sesgo antiexportador en el sector industrial* más allá del MCCA *y un sesgo proimportador de materias primas y bienes de capital* (Monge González, 1987).

Existía un monopolio público de la intermediación financiera desde la nacionalización bancaria de 1948; el acceso exclusivo a los depósitos a la vista y a plazo y al crédito exterior por parte del sistema de bancos públicos (BCR, BNCR, BAC, BCAC y BPDC) les confería la capacidad de poner el sistema financiero al servicio de

Universidad de Huelva 2009

las decisiones políticas; el resto de los bancos privados tenían muy limitado el acceso a los recursos con los que realizar su actividad, por lo que en la práctica ocupaban una posición marginal en el sistema financiero. *Este monopolio de la intermediación permitía utilizar los recursos financieros en favor de los sectores considerados prioritarios por el Estado*, como fueron las determinadas actividades agrarias e industriales, el sector público empresarial y el propio Estado, que financiaba sus déficits presupuestarios con la colocación forzosa de bonos en el sistema financiero o con deuda externa (González Vega, 1994, pp. 20-21).

Junto con los dos medios anteriores destacaba sin duda *la regulación de los precios como forma de intervención del Estado en la economía; con objeto de proteger a las familias con ingresos bajos* se fijaban precios máximos para los productos de la canasta básica que proveía el sector privado (arroz, frijoles, maíz, leche, carne, sal, azúcar, velas, aceites, petróleo, lamparas...) y se proveían bienes y servicios por medio de las empresas públicas e instituciones autónomas de forma gratuita o a precios subvencionados (infraestructuras públicas, educación, sanidad, viviendas sociales, electricidad, suministro de agua, telecomunicaciones, combustibles, licores, transportes...); esta provisión pública hacía difícil la competencia del sector privado. Pero la intervención vía precios no se explica sólo por la defensa de los sectores populares; en otras ocasiones *se pretendía proteger a los productores nacionales de la competencia exterior* (aranceles y control de precios de la importación) *y de las fluctuaciones de los precios en el mercado* (precios de intervención del Consejo Nacional de la Producción para productos agropecuarios) (OFIPLAN, 1982, pp. 325-326).

La estructura impositiva se basaba en el predominio de los impuestos indirectos, que representaban alrededor del 75% de los impuestos totales y se concentraba sobre todo en unos cuantos impuestos (selectivo de consumo, de ventas,

Universidad de Huelva 2009

de estabilización económica, derechos de importación, ad valorem sobre exportaciones, derechos de exportación de banano, sobre el café que reciben los beneficios...); esto denota el carácter regresivo de la estructura impositiva en el que el impuesto directo sobre la renta tenía una casi nula importancia y, por tanto, escasa repercusión en redistribución personal de la renta. Especial mención merecen los derechos de importación, ya que el volumen de exoneraciones del mismo fue creciendo de forma que en 1980 los impuestos de importación exonerados eran casi cuatro veces superiores a los recaudados (OFIPLAN, 1982, p. 323-326).

La insuficiencia y fluctuación de los ingresos públicos junto al fuerte crecimiento de los gastos públicos, derivado de la intervención, explican el déficit público creciente y la necesidad de financiarlo con endeudamiento interno y externo. Con una estructura impositiva muy dependiente de los movimientos de los mercados internacionales y cargada de exoneraciones, la capacidad de los ingresos públicos para hacer frente a los gastos era muy limitada y, a medida que éstos crecieron por la propia expansión del sector público, se hizo cada vez más necesario acudir al endeudamiento interno, por medio de la colocación de bonos en el Sistema Bancario Nacional, o a la captación del ahorro externo, por medio de la emisión de títulos de deuda externa; el resultado de este déficit publico estructural fue el endeudamiento masivo, lo que puso de manifiesto la insostenibilidad financiera del sector público costarricense (OFIPLAN, 1982, pp. 331-332)[11].

[11]Se ha sostenido, en determinadas ocasiones, que la ausencia de ejército en Costa Rica ha generado los denominados *dividendos de la paz*. Entre dichos dividendos se encuentran la estabilidad política del país y la inversión de las hipotéticas partidas de defensa en gastos de educación y salud; no obstante, esto último es cuestionable en su relevancia, ya que los presupuestos de los Ministerios de Seguridad y Gobernación fueron muy importantes.

Universidad de Huelva 2009

d) La composición social.

La distribución del ingreso en Costa Rica era cada vez más equitativa, como muestra el hecho de que el coeficiente de Gini pasase del 0,50 en 1961 al 0,42 en 1977; *los beneficiados por la evolución en la distribución del ingreso fueron las clases medias* en detrimento de las clase alta y de las capas bajas de la clase baja que vieron como su participación en el ingreso disminuía (Sauma y Trejos, 1990; Seligson et al., 1996, p. 7).

Los niveles de pobreza en Costa Rica se redujeron significativamente, gracias a las políticas públicas de lucha contra la pobreza. Así, se pasó desde el 50,3% de población por debajo de la línea de pobreza en 1961 hasta el 18,5% en 1977, siendo Costa Rica uno de los países en desarrollo con menores niveles de pobreza (Seligson et al., 1996, pp. 8-10). Las políticas de precios máximos de la canasta básica, de salarios mínimos, de viviendas sociales, de salud y educación públicas, de empleo público, de infraestructuras básicas, de servicios públicos subvencionados, de alimentación complementaria, de pensiones no contributivas para indigentes, etc., fueron los responsables de dicha reducción (Seligson et al., 1996); aunque conviene señalar que estas políticas se aplicaron en un periodo de expansión, por lo que el crecimiento económico es sin duda un factor a tener en cuenta en la explicación de la reducción de la pobreza.

El fortalecimiento económico de la clase media, en sentido amplio, *generó un clima de paz social que contribuyó al desarrollo democrático del país.* Las expectativas de mejora socioeconómica de la mayor parte de la población contribuyeron a que los conflictos de clase se dirimieran sin poner en cuestión el funcionamiento del sistema. La moderación ideológica de los dos principales proyectos políticos, el socialdemócrata (PLN) y el socialcristiano (coalición de partidos opositores) se corresponde con una distribución equitativa de la renta y una amplia clase media como base del electorado.

Universidad de Huelva 2009

La ausencia de conflictos sociales importantes, tan comunes en la región, está directamente relacionada con la práctica inexistencia de partidos revolucionarios de izquierda y partidos ultraconservadores de derechas, típicos de sistemas socioeconómicos con distribución poco equitativa de la renta (Rojas y Sojo, 1995, pp. 13-23). La abolición del ejército tras la Guerra Civil de 1948, también es un componente a tener en cuenta, junto con muchos otros, a la hora de explicar la estabilidad política de Costa Rica (Zelaya et al., 1992).

Existía una tendencia hacia la concentración de la población en zonas urbanas. El agotamiento de la frontera agrícola junto con la concentración de las actividades industriales y de servicios en las ciudades, hizo que el empleo creciera lentamente en las zonas rurales en términos absolutos y que en términos relativos decreciera, de tal forma que en 1980 el empleo en actividades agropecuarias representaba tan sólo el 29% del empleo total; si a esto le unimos la temporalidad de gran parte del trabajo agropecuario y los bajos salarios (limitados por los precios máximos de los productos agrícolas y la actuación de la empresas transnacionales bananeras), tenemos una situación de continuo aumento de la pobreza en las zonas rurales que explica el flujo migratorio (éxodo rural) hacia las cuatro grandes ciudades del Valle Central (OFIPLAN, 1982, pp. 254-255).

El papel de élites dominantes lo ocupaban las burguesías industrial y del Estado en detrimento de las burguesías agro-exportadora, comercial y financiera. Los altos aranceles limitaron las posibilidades de enriquecimiento de la burguesía comercial y la nacionalización bancaria de 1948 despojó de sus medios a la burguesía financiera; ambas pasaron a ocupar un papel marginal dentro de la élite política y económica del país. La burguesía agro-exportadora corrió más suerte, pese a los impuestos sobre las exportaciones de café y de banano; el papel esencial que jugaban los productos agropecuarios de exportación (banano, café, azúcar, carne...) dentro de la estructura

Universidad de Huelva 2009

productiva del país hizo que el Estado tratara a este sector de la burguesía con cierta consideración, permitiéndoles que su actividad económica fuese suficientemente lucrativa, siempre que se mantuviese al margen de la actividad política. La facción burguesa que se benefició de la acción estatal fue la industrial, que bajo la política de industrialización por sustitución de importaciones vio aumentar su poder económico y político; de hecho suele clasificarse a la élite política del Estado como los empresario-políticos, por su procedencia y vinculación con la burguesía industrial (Rovira, 1982, pp. 39-87). Sin embargo, el cambio de modelo de desarrollo de los años setenta, con la conformación del Estado Empresario, estuvo vinculado con el desplazamiento de los empresario-políticos por los político-empresarios, la llamada burguesía del Estado; esta facción burguesa, procedente de la clase media de funcionarios y que no tenía vinculaciones con el sector industrial, reforzó su poder político con el poder económico que le confirió el control de un creciente sector público empresarial, convirtiéndose en la auténtica élite económica y política del país a finales de los setenta (Cerdas, 1979).

Partiendo de una propiedad de la tierra bien repartida, el Estado con sus actuaciones y con la creación de empleo público fue generando una amplia clase media. Costa Rica tenía una clase media histórica que es la de los pequeños propietarios de tierras, en su mayoría cafetaleros, que mantenían un nivel de vida medio gracias a la rentabilidad de sus explotaciones; desde principios de los cincuenta estos pequeños propietarios fueron beneficiados por las políticas crediticias, de precios de sustentación, de infraestructura, de asesoramiento, etc. implementadas por el Estado, convirtiéndose así en uno de los sectores más importantes de la clase media. El segundo gran sector de la clase media es el de los profesionales que se habían formado gracias al sistema educativo público y que pasaban a convertirse, en su mayoría, en funcionarios y trabajadores públicos de las distintas instituciones del Estado, con empleos estables y bien retribuidos. Así, estos dos grandes grupos,

Universidad de Huelva 2009

pequeños propietarios y trabajadores públicos, juntos con otros profesionales del sector privado, pequeños empresarios urbanos y cooperativistas, constituían una amplia clase media, prácticamente inexistente en otros países de la región y que sustentaba con sus votos los dos grandes proyectos políticos.

Las clases populares también se beneficiaron de la intervención del Estado mejorando su nivel de vida. Los trabajadores bananeros vieron cómo el Estado imponía a las empresas transnacionales unos salarios crecientes; dicha política sirvió para calmar el descontento social que en épocas anteriores les había llevado a situaciones de conflicto (huelgas bananeras) y al arraigo entre ellos de ideologías de corte revolucionario. Pero la política de salarios crecientes, no sólo afectó a los trabajadores bananeros, sino a todos los trabajadores del sector público y del sector privado (agrícolas, industriales y de servicios); el objetivo de la misma, junto con la justicia social propia de un proyecto socialdemócrata, era de tipo keynesiano y consistía en el estímulo de la demanda interna, por lo que los perjudicados por esta política fueron los productores de bienes para la exportación que tenían que soportar mayores costes sin que al mismo tiempo aumentase su demanda. La política de salarios crecientes contribuyó, por tanto, a la mejora en la distribución de la renta y al mantenimiento de la paz social (Rovira, 1982, pp. 83-87). La provisión de bienes y servicios públicos gratuitos (educación básica, sanidad, acueductos y alcantarillados, carreteras...) o a precios subvencionados (educación superior, electricidad, agua potable, vivienda, transporte...), la limitación de los precios de los productos de la canasta básica e incluso transferencias directas, conformaban junto con la política salarial todo un conjunto de políticas públicas que permitieron mejorar el nivel de vida de los sectores populares.

Universidad de Huelva 2009

4.- Crisis y salto creódico en Costa Rica.

Como señalamos en el aparatado 1.2, los cambios estructurales más profundos que se dan en un sistema socioeconómico son en su mayoría resultado de un salto creódico. Cuando un sistema atraviesa una fase no autopoiética, el grado de inestabilidad es tal que cualquier grupo minoritario puede hacerse con el poder y, si logra mantenerlo, sacar al sistema de su trayectoria evolutiva por medio de una transformación institucional y estructural. El cambio estructural suele ser el resultado de la aplicación de un determinado modelo de desarrollo que es coherente con los principios y valores que se recogen en el genotipo político-ideológico.

En el caso de Costa Rica, la fase no autopoiética fue la crisis que atravesó el sistema a principios de los ochenta; como resultado de dicha crisis un grupo de políticos, los tecnócrata-políticos, se hizo con el poder e iniciaron un proceso de transformación profunda del sistema inspirados en los principios del neoliberalismo. El modelo de desarrollo que esta nueva élite política ha implementado es el llamado reformismo neoliberal. Analizaremos a continuación todos estos aspectos.

4.1.- La crisis de los ochenta en Costa Rica. Una fase no autopoiética de su sistema socioeconómico.

Los años ochenta fueron años de crisis para todas las economías latinoamericanas; en general, todos los sistemas socioeconómicos de América Latina atravesaron en su evolución una fase no autopoiética. Las subidas de los tipos de interés internacionales y de la cotización del dólar se convirtieron en perturbaciones externas que reforzaron las contradicciones internas de estos sistemas; los

Universidad de Huelva 2009

mecanismos de autorregulación automática, como el propio funcionamiento de los mercados, no pudieron neutralizar dichas perturbaciones; la acción de los mecanismos de autorregulación deliberada, los gobiernos, en unos casos por su tardía reacción, en otros por su inadecuada actuación, no pudieron hacer nada contra los efectos de estas perturbaciones externas. El resultado fue que se desató en estos sistemas una gran inestabilidad que afectó a todas sus dimensiones, desde la económica a la política, pasando por otras muchas como la cultural; unos sistemas recuperaron antes la estabilidad, otros lo hicieron varios años más tarde e incluso puede cuestionarse si algunos de los sistemas socioeconómicos latinoamericanos no siguen aún en una fase no autopoiética.

Esta explicación es general a toda la región latinoamericana, sin embargo, en casi todos los sistemas existen además otras causas de dicha inestabilidad como, por ejemplo, los conflictos civiles en algunos países centroamericanos; por ello, la explicación de la evolución de cada sistema socioeconómico requiere de un estudio singular, ya que aunque puedan encontrarse causas comunes en dichas evoluciones, la especificidad histórica de cada uno obliga a profundizar en su estudio.

Sin embargo, la crisis de los ochenta ha conducido en toda América Latina a cambios de poder, de forma que en la actualidad los órganos de autorregulación deliberada y las fuerzas que los sustentan son distintos de los que existían antes de 1980, aunque el calendario de los cambios de poder haya variado de un país a otro.

En el caso de Costa Rica vamos a analizar la naturaleza de su crisis tratando de demostrar que se trata de una crisis estructural de segundo orden, o crisis del modo de desarrollo, en terminología regulacionista (Boyer, 1992 [1987], pp. 67-79). Una vez constatado que el sistema socioeconómico costarricense se encontraba en una fase no autopoiética, trataremos de explicar como en este contexto se produce un relevo en la élite política del país y el poder pasa a manos de otros grupos ideológicos.

Universidad de Huelva 2009

Teniendo en cuenta los cuatro tipos de crisis que identificamos en el apartado 1.2.5, las provocadas por una perturbación, las cíclicas, las del modelo de desarrollo y las de incompatibilidad del creodo político-institucional, trataremos de ver cuál fue la naturaleza de la crisis que se dio en Costa Rica. Es evidente que no se trataba de una crisis cíclica y si de una crisis estructural, como se constata en un sin fin de trabajos (Rovira, 1983; Rovira, 1987; Céspedes et al., 1983; Fallas, 1981; Vargas Solís, 1990; Gutiérrez et al., 1985...); no obstante, las perturbaciones externas al sistema han jugado un papel importante en el desencadenamiento y evolución de la crisis.

4.1.1.- Las perturbaciones externas.

En el caso de la crisis costarricense existieron al menos tres perturbaciones externas con suficiente entidad para desencadenar y agravar la crisis estructural; dos son de naturaleza económica y directamente relacionadas, la subida de los tipos de interés internacionales y el aumento de la cotización del dólar; la tercera es de naturaleza política, la guerra civil en Nicaragua. Las tres perturbaciones tienen su origen en los Estados Unidos bajo la Administración Reagan, concretamente en la política económica y en la política exterior. La Reaganomics tuvo como efecto, entre otros, la crisis de la deuda, mientras que el apoyo norteamericano a la Contra generó el recrudecimiento de la guerra civil en Nicaragua.

Costa Rica, como forma de favorecer las importaciones necesarias para la industria, mantenía un tipo de cambio fijo que estaba bastante sobrevalorado tras los shocks petroleros de 1973 y 1978. El aumento en la cotización del dólar en los mercados internacionales forzó a una devaluación del colón. Esta medida tuvo, al menos, dos efectos importantes: uno, aumentó el valor de la deuda externa expresado

Universidad de Huelva 2009

en colones; y, dos, encareció bastante las importaciones, por lo que éstas se restringieron en gran medida al tiempo que se trasladaba una importante inflación al conjunto de la economía.

La elevación de los tipos de interés internacionales tuvo también un par de efectos importantes: uno, se convirtió en un obstáculo para la entrada de capitales extranjeros y en un incentivo para la fuga de capitales nacionales, los cuales buscaban en los mercados financieros internacionales una rentabilidad que no encontraban en Costa Rica; y, dos, elevó significativamente el servicio de la deuda externa (Montero, 1990, pp. 192-202).

La influencia combinada de estas dos perturbaciones desencadenó la llamada crisis de la deuda en todos los países latinoamericanos, pero fue Costa Rica el primer país en declarar la moratoria de la deuda en 1981. Este hecho cerró las puertas a la entrada de capitales por la vía del endeudamiento externo. Así, las entradas netas de capitales se redujeron sensiblemente forzando la reducción del déficit de la balanza por cuenta corriente, a lo que contribuyó sin duda la devaluación del colón (Montero, 1990, pp. 1992-202).

La tercera perturbación, la guerra civil en Nicaragua, desestabilizó de forma importante el escenario político. En Costa Rica se abrió un importante debate sobre la conveniencia de apoyar a la Contra nicaragüense o de mantener la neutralidad. Las presiones, de diversa naturaleza, ejercidas por los Estados Unidos para que Costa Rica permitiera que la Contra se instalara en su territorio, e incluso para que participara en la contienda, generaron un ambiente belicista en el país. Gran parte de la clase política se mostró a favor de la intervención, mientras que otra parte defendía la conveniencia de mantenerse neutrales a pesar de criticar al sandinismo (Gutiérrez et al., 1985, pp. 34-36). Esta división en materia de política exterior no se correspondía ni con las divisiones existentes en materia de política económica, ni con las divisiones fruto de la

Universidad de Huelva 2009

pertenencia a distintos partidos políticos, por lo que la clase política quedó bastante fragmentada impidiendo la conformación de mayorías estables. Las mayores crispaciones procedían de los debates sobre política exterior y sobre política económica (Gutiérrez y Vargas, 1986).

4.1.2.- Las debilidades estructurales.

Pero estas perturbaciones externas tuvieron unas repercusiones tan graves dado que vinieron a reforzar las debilidades estructurales del sistema socioeconómico costarricense, hasta que se desequilibró. Muchas de estas debilidades son comunes a casi todas las economías que siguieron la industrialización por sustitución de importaciones, mientras que otras son propias de este sistema en cuestión.

De forma resumida puede decirse que el problema radicaba en el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (CEPAL, 1990-c); a lo largo del desarrollo del creodo intervencionista se había ido generando una estructura socioeconómica muy rígida y que sólo era capaz de mantener su estabilidad, pese a sus contradicciones internas, en un entorno estable y complementario.

Una de las principales debilidades del modelo era que no había conseguido disminuir la dependencia exterior del sistema, mientras que el patrón de inserción internacional seguía siendo inadecuado para el desarrollo del país (CEPAL, 1990-c). Tal y como se implementó la industrialización por sustitución de importaciones en Costa Rica, ésta dependía para su desarrollo de las importaciones de materias primas y bienes intermedios y de capital, incluidas la tecnología y la energía y, por otro lado, de las exportaciones de su producción agropecuaria, poco diversificada; además, dada la escasa capacidad de ahorro interno, propia de un país en desarrollo, a lo que se suma

Universidad de Huelva 2009

la implementación del modelo de Estado benefactor, la economía costarricense dependía de los recursos financieros externos (MIDEPLAN, 1992, pp. 1-22).

Pero, además, el proteccionismo de la industrialización por sustitución de importaciones había generado un sesgo antiexportador (Balassa, 1988 [1981]); así, los precios de venta en el mercado doméstico (nacional y centroamericano) eran superiores a los precios en los mercados internacionales, el colón se mantenía sobrevalorado para permitir que las importaciones no se encareciesen y las empresas exportadoras debían soportar el alto coste de los insumos nacionales, lo que les restaba competitividad. El resultado de todo ello fue la ineficiencia del aparato productivo costarricense y las limitaciones para que los estímulos al crecimiento pudiesen venir de la demanda externa.

Por otro lado, el llamado agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones se debió a que ningún país centroamericano consiguió ingresar en el casillero vacío del desarrollo (Fajnzylber, 1990), donde el crecimiento a largo plazo se combina con niveles de equidad que garantizan su sostenibilidad.

Costa Rica sí tuvo un proceso de crecimiento equitativo bajo el credo intervencionista y si se relajasen ligeramente los niveles de equidad exigidos en el casillero vacío Costa Rica hubiese podido formar parte del mismo de no ser por su escaso dinamismo. Entre las razones que explican que Costa Rica no alcanzase tasas mayores de crecimiento a largo plazo se encuentra la reducida dimensión de su mercado nacional, lo que le llevó a integrarse en el MCCA, junto con países donde el crecimiento no iba acompañado de mejoras en la equidad, dadas las características estructurales de los sistemas socioeconómicos centroamericanos; el resultado fue una escasa capacidad de consumo de la población centroamericana, de forma que cuando la reducida clase media centroamericana satisfizo sus necesidades de bienes de consumo, el tirón de la demanda doméstica del MCCA se detuvo. Los precios de los

Universidad de Huelva 2009

bienes industriales de consumo, altos debido al proteccionismo, eran prohibitivos para los sectores populares, mientras que la calidad y diversidad de los mismos, consecuencia de la ineficiencia del aparato productivo, eran insatisfactorias para las demandas de consumo de una clase acomodada que había adoptado patrones de consumo propios de países desarrollados (Fajnzylber, 1990; CEPAL, 1990-c).

Aún así, los niveles de equidad de Costa Rica podrían haber sido mayores de no ser porque la actuación del Estado benefactor fue, en cierto modo, ineficaz al permitir que los sectores sociales acomodados participasen de los beneficios de las políticas sociales, detrayendo recursos que deberían haberse podido destinar a mejorar aún más las condiciones de vida de la población más desfavorecida (MIDEPLAN, 1992, pp. 1-22).

Debido a estas debilidades estructurales, el sistema podría haber entrado en crisis a principios de los setenta ante la perturbación que supuso la subida de los precios del petroleo; dicha perturbación repercutió en un aumento del déficit de la balanza por cuenta corriente, dada la dependencia energética, y provocó los primeros periodos de alta inflación en un país con tradición de estabilidad de precios.

Sin embargo, dos nuevas perturbaciones y la actuación del Gobierno permitieron superar la situación manteniendo la estabilidad estructural durante unos años más, pero profundizando las debilidades del sistema. Dichas perturbaciones fueron la caída de los tipos de interés internacionales, consecuencia de la abundancia de petrodólares, y la espectacular subida de los precios del café durante los años 1976 y 1977. La actuación del Gobierno fue el recurso al endeudamiento externo para financiar los déficits exterior y público y estimular la economía por medio de la realización de proyectos de inversión productiva (a través de CODESA), lo cual restó financiación a la iniciativa privada (CEPAL, 1990-c). El Estado se había convertido en un empresario que se dedicaba a producir bienes y servicios hasta ese momento

Universidad de Huelva 2009

propios de la provisión privada; este nuevo modelo de desarrollo puede ser considerado como una etapa secundaria de la industrialización por sustitución de importaciones, ya que lo que pretendía el Estado era liderar el desarrollo de las actividades industriales productoras de bienes intermedios y de capital, evitando así que éstas cayeran en manos de las empresas transnacionales.

La dependencia del ahorro externo era así otra de las debilidades estructurales del sistema, que no era capaz de generar el suficiente ahorro interno como para financiar el desarrollo sin necesidad de depender de las entradas de capitales en forma de inversión extranjera o de deuda externa. De esta forma, cuando a comienzos de los ochenta se produjo la elevación de los tipos de interés y la apreciación del dólar, las inversiones extranjeras dejaron de fluir hacia Costa Rica y se redirigieron hacia los mercados financieros de Estados Unidos y Europa, donde la rentabilidad era mayor; al mismo tiempo se limitaron las posibilidades de endeudamiento externo ante las dificultades para hacer frente al pago de su servicio.

Pero además el modelo de desarrollo del Estado empresario generó importantes descontentos sociales, particularmente en la burguesía industrial, que restaron respaldo al Gobierno y al PLN. La burguesía industrial, que había sido la élite económica y política del país (los empresario-políticos), fue desplazada por la burguesía del Estado (los político-empresarios) y esto generó un profundo malestar en este sector que se alió con la burguesía financiera y comercial en su oposición al modelo del Estado empresario. Se había debilitado así una importante base política de la estructura socioeconómica costarricense y, cuando se desencadenó la crisis, la beligerancia de la oposición contra el Estado empresario aumentó significativamente (Rivera, 1982, pp. 51-58).

Así, la crisis estructural sobrevino a principios de los ochenta debido a varios factores; en primer lugar, la demanda exterior de productos agropecuarios tradicionales

Universidad de Huelva 2009

(café, banano, azúcar, carne...) no se recuperaba; en segundo lugar, la demanda doméstica centroamericana de productos industriales de consumo no podía seguir aumentando por la desigual distribución del ingreso en estos países; en tercer lugar, la actividad productiva del Estado y su demanda interna no podían seguir creciendo por falta de recursos financieros externos; en cuarto lugar, la actividad productiva privada tampoco podía seguir aumentando por su escasa rentabilidad relativa frente a la inversiones financieras en Estados Unidos y Europa; y, en quinto lugar, la producción industrial se veía estrangulada por la escasez de divisas para adquirir los insumos importados necesarios y por el encarecimiento de éstos.

4.1.3.- El desencadenamiento de la crisis.

La crisis del sistema socioeconómico costarricense se desencadenó bajo la Administración Carazo. Rodrigo Carazo había llegado a la Presidencia de la República en las elecciones de 1978, liderando una amalgama de fuerzas antiliberacionistas denominada Coalición Unidad, bajo la que se daban cita socialcristianos, neoliberales, conservadores, populistas e incluso antiguos miembros del PLN, entre los que se encontraba el propio Carazo. En la Asamblea Legislativa esta coalición obtuvo también una mayoría relativa, pero, dada la división interna que se produjo en su seno, no tuvo operatividad alguna.

La Administración Carazo se encontró con un contexto internacional muy adverso; el segundo shock petrolero de 1978, la elevación de los tipos de interés internacionales y la revalorización del dólar, la caída de la demanda de los productos tradicionales de exportación debido a la crisis internacional, la caída de la demanda interna del MCCA de productos industriales, el estallido de la violencia en la región

Universidad de Huelva 2009

centroamericana y, como consecuencia de todo ello, la fuga masiva de capitales y la caída de la inversión.

Los problemas internos eran también relevantes; entre ellos destacaba el aumento del gasto de las anteriores administraciones, que había generado un importante déficit (en 1980 alcanzó el 8,97% del PIB) que se había cubierto con endeudamiento externo e interno.

Durante los dos primeros años de la Administración Carazo los neoliberales constituyeron el núcleo fuerte del Gobierno e intentaron un salto creódico previendo la situación de crisis estructural, pero en esos momentos los mecanismos de autorregulación automática del sistema actuaron bloqueando el abandono del creodo intervencionista. Cuando por fin se desencadenó la crisis, estos sectores neoliberales habían quedado muy desacreditados e incluso se les responsabilizaba de la misma, por lo que su cuota de poder era mínima y su capacidad para liderar el cambio había sido desaprovechada. La opción neoliberal como solución rápida a la crisis había sido descartada.

Bajo la influencia de los sectores neoliberales del Gobierno de Carazo se adoptaron una serie de decisiones tales como una reforma financiera, un programa de estabilización y un acuerdo crediticio con el FMI, las cuales pese a su idoneidad técnica, fueron duramente respondidas y, en parte, bloqueadas por los mecanismos de autorregulación automática del sistema.

La reforma financiera consiguió aprobarse y supuso la vinculación de los tipos de interés de las secciones comerciales de la banca pública a los tipos internacionales; hecho que originó la subida de dichos tipos y la consiguiente contracción del crédito. Otras de las medidas recogidas en la reforma era la liberalización de los tipos de las

Universidad de Huelva 2009

captaciones y colocaciones de las entidades financieras privadas[12] y de las secciones financieras de la banca pública, que entraron en fuerte competencia con las secciones comerciales de la banca pública a las que arrebataron un gran volumen de sus depósitos en virtud del ofrecimiento de unos tipos más altos; esto provocó una escasez de recursos destinados a los créditos preferenciales para los sectores considerados estratégicos (Rivera, 1983).

La segunda medida del Gobierno fue el establecimiento de un plan de estabilización, basado en una reducción del presupuesto y del peso del sector público en la economía, una limitación del crédito y una emisión de bonos para financiar el déficit público. La emisión de bonos no tuvo los resultados esperados, ya que se realizó a un tipo de interés cinco puntos inferior al ofrecido por las financieras privadas, por lo que se recurrió a una colocación forzosa en el Sistema Bancario Nacional, o lo que es lo mismo, se recurrió a la monetización del déficit con los consiguientes efectos inflacionistas. Con ello el objetivo de limitación del crédito no pudo cumplirse y, aunque se contrajo en parte el presupuesto, no se consiguió privatizar las filiales de CODESA. Muchas de dichas empresas aún no se encontraban en fase productiva y además existía una ley que impedía su venta al capital extranjero, lo que en la práctica representaba cualquier tipo de venta, ya que se trataba de proyectos demasiado grandes para el capital privado nacional. Por el lado de los ingresos, se vieron afectados los impuestos de importación al reducirse los aranceles a determinados artículos de consumo duradero. Ante el problema fiscal existente, se intentó aprobar una reforma tributaria que fue bloqueada en la Asamblea Legislativa por el PLN (Rivera,

[12] Dichas entidades habían proliferado al amparo de una interpretación restrictiva del concepto de *depósito* recogido en la ley de nacionalización bancaria de 1948; según dicha interpretación no eran *depósitos* sino *ahorro* el dinero colocado a plazo superior a seis meses, por lo cual este ahorro era susceptible de ser captado por entidades financieras privadas, que además podían prestar dinero a los tipos fijados por el Sistema Bancario Nacional; aún así, su volumen de negocio era irrelevante hasta la reforma.

Universidad de Huelva 2009

1983).

El convenio Stand-By firmado con el FMI en 1980, como apoyo al plan de estabilización, suponía una reducción importante del déficit público y del déficit por cuenta corriente durante 1980 y 1981; sin embargo, los continuos incumplimientos de los indicadores, motivaron la suspensión del desembolso de una parte de dicho crédito (Rivera, 1983).

Sin embargo, la medida más criticada de la Administración Carazo fue el mantenimiento del tipo de cambio en 8,6 colones por dólar, insostenible con la política fiscal y monetario-crediticia que se seguía adoptando. Este empecinamiento se debió a la confianza en el éxito del plan de estabilización y de la reforma tributaria, a la intención de evitar un aumento del volumen de deuda externa pagadera en dólares y al intento por no afectar la difícil situación interna de Nicaragua. Sin embargo, esta política penalizó las exportaciones, subsidió las importaciones, propició la fuga de capitales, generó una corriente especuladora en contra del colón y obligó al BCCR a endeudarse para mantener el tipo de cambio. Cuando se agotaron las reservas internacionales y se llegó al límite del endeudamiento externo, por fin en septiembre de 1980 se acordó la devaluación y se pasó a través de varias medidas hacia un tipo de cambio flexible. El tipo de cambio pasó de los 8,6 colones por dólar en 1978 a los 39,8 colones por dólar en 1982 (Rivera, 1983). La primera devaluación del colón marca de manera simbólica el comienzo de la crisis, pues es cuando ésta se empieza a hacer evidente para la mayoría de la población.

Los errores cometidos por el núcleo neoliberal del Gobierno tuvieron su coste político con la pérdida de influencia de éstos en favor de los sectores más populistas de la Coalición Unidad. Se inició un tipo de política híbrida de *café para todos*, que trataba de contentar a los distintos grupos de presión, y así se mantuvieron algunos tipos de interés por debajo del LIBOR para favorecer a determinados productores, se

Universidad de Huelva 2009

aceptó la presión de los político-empresarios para no controlar el déficit generado por las instituciones autónomas y las empresas públicas, se descartó la privatización de CODESA... El intento por obtener un segundo convenio Stand-By con el FMI se vio frustrado por la decisión de la Corte Suprema de declarar inconstitucional la devaluación del colón acordada por el Gobierno, al ser ésta competencia de la Asamblea Legislativa, desencadenando así nuevos problemas en sistema cambiario. La situación financiera se hizo tan insostenible que a finales de 1981 el Presidente Carazo anunció una moratoria en el pago de la deuda externa (Doryan, 1990, pp. 62-65).

En los años 1981 y 1982 la economía tuvo tasas de crecimiento negativas del -2,3% y del -7,3%; la inflación pasó del 17,8% de 1980 al 81,8% de 1982; el salario medio real se redujo entre 1980 y 1882 más de un 40%; la tasa de desempleo pasó del 4,54% de 1978 al 9,54% en 1982, mientras que la de subempleo lo hizo desde el 20,29% al 43,89%; el déficit del sector público alcanzó en 1981 el 19,1% del PIB y en 1982 el 14,6%; el déficit de la balanza por cuenta corriente llegó a representar en 1981 el 15,2% del PIB; la deuda externa alcanzó en 1982 el 120,8% del PIB frente al 26,2% del 1978 y la deuda interna alcanzó el 36,28% en 1981; entre los años 1980 y 1982 se desarrollaron 81 huelgas y diferentes brotes de violencia (Rovira, 1987, pp. 43-48).

Los años 1981 y 1982 se caracterizaron por un desgobierno generalizado, en los que los grupos de presión dirigieron de forma anárquica la economía del país. El sistema socioeconómico había perdido su capacidad de autorregulación. A pesar de sus esfuerzos, el Gobierno se mostró incapaz de encontrar una solución a la crisis que fuera compatible con el creodo intervencionista y se abandonó a las presiones de los distintos agentes hasta las elecciones de 1982.

La crisis, de naturaleza indiscutiblemente estructural, fue catalogada por la inmensa mayoría de los analistas como una de las más importantes de la historia del

Universidad de Huelva 2009

país (Céspedes et al., 1983; Rovira, 1983), algunos la catalogaron como la más grave al compararla con otras crisis anteriores, como la de 1900, la de 1914 o la 1929 (Gutiérrez et al., 1985, pp. 40-44). No se trató tan sólo de una crisis económica, aunque fueron los aspectos económicos los más relevantes; la crisis afectó a distintos elementos relacionados directamente con el marco institucional; así, se habla de crisis moral, crisis del agro, crisis institucional, crisis de la vida republicana, crisis legislativa y crisis de autoridad; todo como manifestación de una misma crisis, la crisis estructural. En palabras de algunos analistas:

> *"Todos* (los fenómenos antes citados) *forman parte de una verdadera crisis nacional y es precisamente su coincidencia lo que nos permite decir que la crisis es profunda y denota que las estructuras fundamentales de nuestra economía y muchas de nuestras instituciones y formas de ser y actuar en la vida económica pública y social de nuestro país ya no son suficientes para enfrentar las situaciones que se les plantean [...]. La crisis significa que nuestra forma tradicional de organización económica y buena parte de nuestras instituciones políticas [...] no son ya suficientes para educar, alimentar y darle acceso al poder político a nuestra población [...]. La crisis pone de relieve cómo lo viejo caduca y cómo lo nuevo debe abrirse paso, en lucha con las formas arcaicas, aunque al principio no tenga fuerza para imponerse con rapidez. El resultado de cada crisis puede ser positivo o negativo. Depende de quien tenga la facultad o poder de intervenir en los factores de la crisis y de la capacidad de las fuerzas internas y externas al cuerpo social que influyan sobre ella. Nadie sabe a ciencia cierta de antemano como se resolverá una crisis"* (Gutiérrez et al., 1985, pp. 19-20).

Universidad de Huelva 2009

La crisis costarricense no sólo era una crisis estructural, era una crisis de segundo orden y no podía ser resuelta sin un cambio en el marco político-institucional, sin un salto desde el creodo intervencionista hacia un creodo diferente. El sistema socioeconómico costarricense había entrado, por tanto, en una fase no autopoiética en la que todo podía suceder, desde un proceso de *libanización* resultante de un golpe de Estado y de la consiguiente reacción, como de hecho estuvo a punto de suceder en 1984, hasta una solución rápida a la misma con cambios de gobiernos y de gabinetes, como realmente sucedió.

La solución a la crisis vino de la mano de Luis Alberto Monge, del PLN, que se convirtió en Presidente de la República tras las elecciones de 1982. Bajo la Administración Monge se produjo, no sin tensiones, un importante relevo en la élite política del país y en las personas que ostentaban el poder.

4.2.- El cambio de poder. La alternancia y la nueva clase política.

La victoria electoral del PLN en las elecciones de 1982 era evidente con anterioridad, ya que se hacía necesario un nuevo gobierno fuerte que encontrara una solución a la crisis; el único partido con posibilidades era el PLN, ya que la Coalición Unidad había quedado fragmentada durante la Administración Carazo. Los socialdemócratas asumieron el control de la Asamblea Legislativa y de la Presidencia de la República, la cual recayó en manos de Luis Alberto Monge.

Pero con esta alternancia entre socialcristianos y socialdemócratas en el poder ejecutivo no se resolvía por sí sola la crisis, de hecho los intentos por propiciar un salto de creodo no fructificaron hasta 1984. Ese año el sistema socioeconómico costarricense vivió una intensa lucha por el poder entre diferentes grupos socio-políticos

Universidad de Huelva 2009

que defendían estrategias de desarrollo alternativas y que a su vez utilizaron el conflicto nicaragüense como tema de confrontación.

4.2.1.- Estabilización y consenso.

Luis Alberto Monge era uno de los fundadores del PLN y, por tanto, vinculado a la *vieja guardia* del partido, pero aún así no pertenecía a la élite política del país; procedente de una familia cafetalera no estaba vinculado directamente ni con la burguesía industrial (los empresario-políticos) ni con la burguesía del Estado (los político-empresarios). Su primer Gobierno estaba formado por personas de las diversas facciones del PLN, de forma que existían en él defensores del modelo del Estado empresario y partidarios de la liberalización económica; estas facciones se reproducían también entre los diputados de dicho partido.

Durante los primeros años de la Administración Monge, 1982 y 1983, el Gobierno tuvo un respaldo más o menos amplio del PLN y la sociedad costarricense y las medidas adoptadas parecían satisfacer a la mayoría en la medida en que las mismas iban devolviendo la estabilidad al sistema. Así Monge consiguió llegar a acuerdos con la oposición socialcristiana, con los Estados Unidos, con el Banco Mundial, con el FMI, con el Club de París y con la banca privada internacional.

Las medidas que Monge pretendía tomar para estabilizar el sistema pasaban por la aprobación de una serie de normas en la Asamblea Legislativa; dichas normas requerían de una mayoría cualificada que el PLN no tenía, por lo que se hacía necesario un acuerdo global con la oposición. Sin embargo, dicha oposición se encontraba fragmentada en al menos cinco partidos de corte socialcristiano, cuatro de ellos formando una coalición, y un partido minoritario de izquierdas. Para dar una mayor

Universidad de Huelva 2009

estabilidad política al país, Monge llegó en 1982 a un acuerdo con la oposición socialcristiana, liderada por Rafael Ángel Calderón, por medio del cual se reformó la Ley Electoral, permitiendo así la posterior constitución del Partido de Unidad Socialcristiana (PUSC) en 1983 (Rovira, 1987, pp. 61-62). Con esta reforma se consolidó el bipartidismo en Costa Rica y se reforzó la idea de consenso en las principales decisiones políticas del país.

Los principales problemas de la Administración Monge eran de naturaleza económica, era necesaria una política de estabilización económica y se necesitaban con urgencia divisas; sin embargo, la existencia de una guerra civil en Nicaragua, auspiciada y sostenida por Estados Unidos, se convertía en un obstáculo más a salvar. Los Estados Unidos querían que Costa Rica se involucrase directamente en el conflicto prestando ayuda de diversa naturaleza a la Contra y gran parte de la sociedad, de la élite política, del PLN y del propio Gobierno apoyaban las pretensiones norteamericanas; sin embargo, Monge era partidario de la neutralidad.

La habilidad negociadora de Monge le permitió vincular el conflicto nicaragüense con los problemas económicos del país; así el Presidente costarricense fue capaz de convencer a Reagan de que Costa Rica no iba a participar directamente en el conflicto pero que sí podía ser útil a los intereses de los Estados Unidos, poniéndose como ejemplo del éxito del capitalismo y la democracia en Centroamérica. En palabras de Monge, siendo aún candidato presidencial, publicadas por *La Prensa Libre* (14/8/1981):

> *"[...] Costa Rica no solicita armas, asesores militares ni asistencia bélica para contener aquí la ofensiva del expansionismo cubano-soviético. Nosotros nos encargaremos de aplastar electoralmente al comunismo, pero sí requerimos ayuda económica masiva para hacer frente al desempleo, el hambre y todas las consecuencias nocivas de*

Universidad de Huelva 2009

la catástrofe económica que vivimos [...] necesitamos que los mercados de Estados Unidos se abran a nuestra producción [...]" (Rovira, 1987, p. 59).

Si Costa Rica lograba prosperar económicamente y preservar su paz, su libertad y su democracia cuando sus vecinos se debatían entre el comunismo, la dictadura militar y la guerra civil, serviría de ejemplo para justificar la ineficacia del sandinismo y los demás movimientos revolucionarios y la necesidad de una transición hacia un capitalismo democrático (Sojo, 1991, pp. 13-32).

Pero para ello era necesario que entraran divisas en el país y eso se consiguió por medio de un acuerdo con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), por el que se ponía en marcha el primer Programa de Estabilización y Reactivación Económica (ERE I) con una contrapartida de 20 millones de dólares. La finalidad declarada de dicho acuerdo fue la necesaria estabilización económica del país. Se obtenía así una importante entrada de ayuda oficial al desarrollo (AOD) en Costa Rica y se conseguía preservar la neutralidad (Sojo, 1991, pp. 33-38).

A finales de 1982 se firmó también un acuerdo de contingencia con el FMI por unos 100 millones de dólares para la financiación de políticas cambiaria, monetaria y fiscal (Picado, 1996, pp. 20-21). Dicha firma realizarse gracias al apoyo de la oposición en la aprobación del paquete de medidas de estabilización que exigía el citado acuerdo de contingencia. En esas mimas fechas se aprobó también el ERE II (64.500 millones de dólares), cuya firma había estado vinculada a la del acuerdo con el FMI (Sojo, 1991, pp. 33-38).

Pero quedaba pendiente el problema de la deuda; a principios de 1983 se llegó a un acuerdo con el Club de París para postergar el pago del principal y de los intereses y se consiguieron facilidades de crédito con las organizaciones financieras internacionales. El acuerdo con los bancos acreedores privados llegó a finales de año

Universidad de Huelva 2009

(Montero, 1990, p. 210). Así pues, el problema de la deuda entraba en la senda de la solución cuando para otros países acababa de estallar la crisis.

Enfrentados los grandes problemas políticos y económicos de la estabilización, restaba solucionar los problemas sociales, ya que la población demandaba medidas que paliasen su precaria situación económica. Aquí jugó un papel muy importante la política social de la Administración Monge, la cual se centró en dos paquetes de medidas, el Programa de Salvamento de Empresas y el Plan de Compensación Social.

TABLA 4.1

DATOS MACROECONÓMICOS (1980-1984).

AÑO	TCR	TD	TS	TI	TC	DSP	SBCC	DE
1980	0,8	5,9	24,8	17,8	8,5	-	-14,8	40,1
1981	-2,3	8,7	28,5	65,1	36,0	19,1	-15,2	85,9
1982	-7,3	9,5	43,9	81,8	40,0	14,6	-12,1	120,8
1983	2,9	9,0	29,8	10,7	43,1	8,0	-9,1	109,3
1984	8,0	5,0	26,5	17,3	47,5	6,2	-4,2	94,1

Fuente: Vargas y Sáenz (1994).

TCR: tasa de crecimiento; TD: tasa de desempleo; TS: tasa de subempleo; TI: tasa de inflación; TC: tipo de cambio expresado en colones por dólar; DSP: déficit del sector público en porcentaje del PIB; SBCC: saldo de la balanza por cuenta corriente en porcentaje del PIB; DE: deuda externa en porcentaje del PIB.

Con este conjunto de medidas de estabilización Costa Rica obtuvo en poco tiempo importantes resultados; la economía dejó de decrecer y comenzó a crecer, la inflación se redujo rápidamente a niveles tolerables por el sistema, el tipo de cambio se ajustó a la realidad con una lenta tendencia a la devaluación, la deuda externa comenzó a tener un menor peso sobre el conjunto de la economía, el desempleo y, sobre todo, el subempleo se redujeron de forma significativa, lo mismo que los déficit del sector público y de la balanza por cuenta corriente (Tabla 4.1).

Universidad de Huelva 2009

Con estos resultados, Costa Rica se había ganado la consideración de país disciplinado ante los organismos internacionales, hecho que la colocó en buenas condiciones para seguir recibiendo fondos de dichos organismos y de la AID norteamericana; no obstante, el coste social de la estabilización no había sido nimio.

El sistema socioeconómico había alcanzado un equilibrio coyuntural gracias a la ayuda financiera internacional, pero aún no existía una estrategia de desarrollo a medio plazo y el marco institucional aún no se había transformado. Así, el año 1984 va a ser testigo de una importante lucha por el poder.

4.2.2.- La lucha por el poder.

El año 1984 fue una año difícil para la Administración Monge, no sólo fracasó el segundo acuerdo con el FMI, se congeló la ayuda de la AID, apareció la figura de la condicionalidad cruzada en la negociación de la deuda, se recrudeció el conflicto nicaragüense, sino que el país estuvo al borde de un golpe de Estado. A la sustitución del Ministro de Relaciones Exteriores a finales de 1983, se sumo a principios de 1984 la renuncia del Vicepresidente Fait y del Presidente Ejecutivo del BCCR, Manuel A. Castillo, (ambos para postularse como pre-candidatos presidenciales en el PLN) y la sustitución de los Ministros de Exportaciones y de Planificación y Política Económica.

El intento por alcanzar un segundo acuerdo de contingencia con el FMI, para obtener nuevos fondos, fracasó por la pretensión de este organismo de que Costa Rica aprobase una ley que limitara el déficit público al 1% del PIB, cuando a lo más que el Gobierno se comprometía era a reducirlo hasta el 2% a través del presupuesto.

La ayuda procedente de la AID sufrió una paralización debido al incumplimiento de Costa Rica de su compromiso de aprobar una polémica ley de

Universidad de Huelva 2009

carácter monetario (Ley de la Moneda) debido a un bloqueo en la Asamblea Legislativa.

Ante esta situación Costa Rica se vio obligada a fomentar su mercado interno durante 1984 como forma de reactivar la economía ante la falta de recursos externos. Se inició así una política de corte keynesiano orientada hacia el mercado nacional con estímulos a la producción industrial, subida de salarios y aumento de la inversión pública y del crédito; el resultado fue un crecimiento económico superior al 7%. Dicha política, a pesar de ser coherente con el creodo intervencionista, era insostenible a medio plazo, pero además los mecanismos de autorregulación automática estaban debilitados y, ante la fuerte oposición de los distintos grupos de poder partidarios de la apertura económica, el sistema se desestabilizó en su plano político.

Los organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el Club de París presionaban por medio de la condicionalidad cruzada a favor la adopción de medidas de ajuste estructural; medidas que pretendían transformar la estructura socioeconómica costarricense, pero que eran incompatibles con el creodo intervencionista. Estos organismos amenazaban con un estrangulamiento financiero si no se avanzaba en las reformas de liberalización económica y el estímulo de la demanda interna no podía mantenerse sin recursos financieros externos; si no se adoptaban las medidas de ajuste estructural Costa Rica podía volver a caer en la situación de inestabilidad de 1982. Pero no era ésta la única *espada de Damocles* que pendía sobre Costa Rica ya que el conflicto nicaragüense se recrudeció durante 1984. La postura que Costa Rica debía adoptar ante la situación en Nicaragua y la asunción o no de las propuestas de los organismos internacionales se convirtieron en ese año en un foco de tensión entre los diferentes grupos de poder.

En el seno del Gobierno, en la Asamblea Legislativa, en el propio PLN y en la élite política y económica del país existían importantes defensores de la opción preconizada por los organismos internacionales; eran los defensores del llamado

Universidad de Huelva 2009

Programa Vende-Patria y entre ellos se incluían la Cámara de Comercio y la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, con fuertes conexiones con la prensa nacional y la Embajada de Estados Unidos. En materia de política exterior y de seguridad éstos consideraban que era necesario apoyar en todo a los Estados Unidos en su lucha contra el *marxismo* en Centroamérica, permitir la entrada de los marines en territorio costarricense para que pudiese combatir el sandinismo, dar apoyo económico, político y logístico a los *contras* que combatían desde Costa Rica, e incluso organizar bandas paramilitares, como el Movimiento Costa Rica Libre o la Asociación Democrática Región Huetar Norte (Gutiérrez et al., 1985, pp. 91-96).

Muy próximos a éstos se encontraban los que, asumiendo gran parte de las recomendaciones del FMI, no querían el desmantelamiento rápido y global del proteccionismo; eran los defensores del llamado *Programa Conservador Tradicional* y entre ellos se incluían los empresarios industriales próximos a la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE). En materia de política exterior y de seguridad éstos coincidían con los *vende-patrias* en su apoyo a la Contra, pero diferían en la aceptación de tropas norteamericanas en el país y en la participación directa de Costa Rica en el conflicto, ya que dichas medidas podían tener consecuencias negativas para sus intereses económicos (Gutiérrez et al., 1985, pp. 96-100).

Frente a ellos se encontraban otros sectores vinculados a la *vieja guardia* del PLN que sostenían la tradicional intervención con más dogmatismo que racionalidad; eran los defensores del llamado *Programa Reformista Nacionalizante* y entre ellos se incluían los sectores del PLN vinculados con el movimiento sindical y las capas medias rurales y urbanas del partido, así como empresarios industriales a quienes perjudica la liberalización. En materia de política exterior y de seguridad éstos sostenían que Costa Rica debía ser neutral no sólo en el plano militar sino también en el plano político y diplomático y defendían la salida negociada al conflicto centroamericano e incluso el

Universidad de Huelva 2009

ingreso en el Grupo de Contadora (Gutiérrez et al., 1985, pp. 106-112).

En medio existían algunos sectores que, comprendiendo la necesidad de un cambio importante en la política económica del país que necesariamente pasaba por una mayor liberalización, se resistían a romper del todo con los principios inspiradores de la tradición intervencionista; eran los defensores del llamado *Programa de Equilibrio Liberal* y entre ellos se incluía el propio Presidente Monge. En materia de política exterior y de seguridad la opción defendida por éstos se basaba en la Proclama de Neutralidad de Costa Rica y en la negativa a participar directamente en el conflicto y a que el territorio costarricense fuese empleado como base de operaciones de los distintos ejércitos; pero se trataba de una neutralidad militar, en el plano político y diplomático defendían la alianza de Costa Rica con los Estados Unidos en su lucha contra los movimientos revolucionarios de izquierda en Centroamérica (Gutiérrez et al., 1985, pp. 100-106).

Por supuesto, aunque bastante minoritarios, existían sectores de la izquierda radical que aspiraban a llegar al poder si el sistema se desestabilizaba de forma extrema; eran los defensores del llamado *Programa Ultraizquierdista*. En materia de política exterior y de seguridad éstos apoyaban la revolución sandinista e incluso defendían su extensión a Costa Rica (Gutiérrez et al., 1985, pp. 112-116).

Con una economía en equilibrio inestable y la amenaza de la extensión del conflicto nicaragüense, los diferentes grupos políticos se disputaron el poder durante el año 1984, siendo uno de los motivos principales del enfrentamiento la aprobación de reformas de la Ley de la Moneda y de la Ley Orgánica de Banco Central; con estas medidas, de una clara orientación liberalizadora, se pretendía modificar parte del marco institucional apartando al sistema costarricense del creodo intervencionista.

El centro de la discusión era el Artículo 62 de la Ley Orgánica del Banco Central que confería a los bancos públicos el monopolio del crédito externo lo cual

Universidad de Huelva 2009

impedía la expansión de la banca privada. La burguesía financiera, sin suficiente fuerza política como para poder sacar adelante la reforma de dicho artículo, encontró un excelente aliado en la AID norteamericana, que impuso como condición para la concesión del ERE II la autorización a los bancos privados para poder captar recursos financieros del exterior. Con ello se rompía con uno de los principios inspiradores del intervencionismo costarricense, uno de los componentes del genotipo político-ideológico que dio lugar al creodo intervencionista, la nacionalización bancaria. Como es lógico los debilitados mecanismos automáticos de autorregulación del sistema trataron de bloquear esta reforma.

No sólo defendían la reforma la burguesía financiera, la AID y la Embajada de Estados Unidos, sino que de dicha defensa participaba además todo un *conglomerado empresarial* y un importante grupo de *tecnócratas* (economistas del PLN y del PUSC, entre los que se encontraban el Ministro sin cartera de financiamiento externo, el Ministro de Hacienda y el Presidente del BCCR) y el propio Presidente Monge. Éstos sostenían que de no aprobarse la Ley de la Moneda, que recogía la citada reforma, dejaría de fluir la ayuda internacional hacia Costa Rica y esto ocasionaría el *caos económico*. La prensa nacional defendió igualmente esta postura. Frente a ellos, opuestos a la reforma aunque con menor movilización que los defensores, estaban los directivos de los bancos públicos y los sindicatos (Gutiérrez y Vargas, 1986, pp. 29-40).

En la Asamblea Legislativa la defensa de la reforma la sostenían el llamado grupo de los *intransigentes*, formado por el PUSC, un diputado independiente y algunos diputados del PLN vinculados al pre-candidato Castillo, que ideológicamente sostenían la necesidad de la reforma para que el sistema financiero pudiese funcionar adecuadamente. Frente a ellos estaba el *grupo de oposición* formado por los sectores tradicionalista del PLN, algunos independientes y los diputados de los partidos de izquierda, que defendían el llamado *dogma de la nacionalización bancaria*. Existía un

Universidad de Huelva 2009

tercer grupo, el de los *oscilantes*, formado por diputados liberacionistas, que por cálculo político y lealtades personales variaban su decisión de una votación a otra y reconocían pragmáticamente las presiones de la AID norteamericana y la conveniencia de aceptarlas (Gutiérrez y Vargas, 1986, pp. 25-29).

La reforma del Artículo 62 fue rechazada por la Asamblea Legislativa varias veces durante los meses de junio y julio de 1984 y la situación política se fue crispando cada vez más. La amenaza de caos económico por una crisis de estabilidad fue esgrimida con vehemencia. El propio Presidente del BCCR afirmaba el 17 de junio en *La Nación* que la estabilidad dependía de factores externos y *"para mantenerla es necesario seguir recibiendo dólares de la AID y del FMI; si no es así se derrumba todo el sistema. No es tan segura la estabilidad del sistema costarricense"* (Gutiérrez y Vargas, 1986, p. 44).

La prensa cuestionó si Monge realmente gobernaba; en *La República* del 6 de julio se le acusaba de ser un *"prisionero de palacio"* y en *La Nación* del 23 de junio se planteaba *"si el Estado costarricense realmente existe, si está prevenido de lo que acontece, si tiene voluntad para sobrevivir y no dejar que la República se le escape de las manos"* (Gutiérrez y Vargas, 1986, pp. 48-49).

Pese a la estabilidad económica, bastante frágil entre otras cosas, en esos momentos era evidente que el sistema permanecía en una fase no autopoiética, que el Gobierno no tenía aún la capacidad para autorregular al sistema y que el escenario político podía volver a cambiar repentinamente; cualquiera de las fuerzas políticas que antes hemos caracterizado, aunque con diferente probabilidad, podía controlar el poder si la situación se complicaba y la complicación vino por el lado de la política exterior y de seguridad.

En dicha materia, las fuerzas opositoras al Presidente Monge y defensoras de los postulados norteamericanos estaban agrupadas en torno a la llamada *Amalgama*

Universidad de Huelva 2009

olítica, que tenía como objetivo la ruptura de relaciones diplomáticas con Nicaragua y el permiso para la entrada de fuerzas militares norteamericanas en el norte del país. Formaban parte de este bloque opositor antineutralidad los grupos paramilitares, la prensa (periódicos, radio y televisión), las cámaras empresariales, la Embajada de Estados Unidos, el PUSC y algunos políticos del PLN, entre los que se encontraban el ala derecha del Gobierno (el Vicepresidente Arauz, el Canciller y el Ministro de Gobernación).

Frente a ellos se encontraban los defensores de la neutralidad, quiénes en mayo de 1984 habían convocado con gran éxito (50.000 personas) la *Marcha por la az*. Formaban parte de este grupo el propio Presidente Monge, el ala nacionalista del Gobierno (el renunciante Vicepresidente Fait, el Ministro de Seguridad, el Ministro de Presidencia y el Ministro de Agricultura), las fuerzas nacionalistas del PLN lideradas por José Figueres, los partidos de izquierda, las organizaciones sindicales, comunales, estudiantiles, político-juveniles y religiosas y la Iglesia Católica.

Pese a la derrota política que para los miembros de la *Amalgama* supuso la *Marcha por la az*, éstos siguieron crispando la opinión pública durante meses y aprovecharon las divisiones que se produjeron en el bloque pro-neutralidad como resultado de las votaciones de la Ley de la Moneda para sostener que había una *"conjura comunista"* para desestabilizar el país, que existía un vacío de poder, que el Gobierno y el PLN estaban corrompidos y que se necesitaba un hombre fuerte en el poder. Así, *La Nación* publicaba el 3 de julio: *"[..] los comunistas están desestabilizando el país. Una combinación de invasiones de tierras y de oficinas, con huelgas bananeras, con la atención puesta también en el sector público para convocar nuevos paros, obliga al Gobierno a diluirse [...]"* (Gutiérrez y Vargas, 1986, p. 84). Y el 5 de agosto ese mismo medio publicó unas declaraciones del Ministro de Gobernación, claro representante de la *Amalgama,* en las que implícitamente amenazaba con un golpe de Estado:

Universidad de Huelva 2009

"La omisión o falta de acción (en materia de seguridad) *[...] ha creado un clima de inseguridad en el país que es absolutamente inconveniente para la buena marcha de los asuntos públicos [...] yo espero que en los próximos días el Presidente pueda tomar decisiones en este campo o deje el espacio libre para que las adopte el vicepresidente Lic. Armando Arauz. [...] Si el Gobierno no sale adelante en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de sus tareas, se presentaría uno de los grandes peligros de que eventualmente pudiéramos no tener elecciones en 1986. Eso hay que tenerlo muy presente."* (Gutiérrez y Vargas, 1986, p. 97).

La *Amalgama* pretendía forzar la dimisión del Presidente Monge y del ala nacionalista del Gobierno, para que la Presidencia recayese sobre el Vicepresidente Arauz, ya que el Vicepresidente Fait había renunciado para postularse como pre-candidato para las siguientes elecciones. Con el objeto de sustituir a Monge por Arauz, argumentando *"problemas de salud"*, se habían concentrado a finales de julio hombres armados en la zonas aledañas al Valle Central y la Contra había trasladado la mayor parte de sus campamentos al norte de Costa Rica; durante los días 6 y 7 de agosto se inició una marcha de grupos de hombres armados hacia la capital (Gutiérrez y Vargas, 1986, pp. 69-73).

El día 8 de agosto el Ministro de Seguridad, del ala nacionalista del Gobierno, denunció que se había descubierto un intento de golpe de Estado. *La Nación* publicó al día siguiente sus declaraciones y en ellas afirmaba *"[...] tenemos rumores de un golpe de Estado. Estamos en máxima alerta ante estas versiones[...]"* (Gutiérrez y Vargas, 1986, p. 62). Apoyándose en ello se justificó el acuartelamiento de la Fuerza Pública y la movilización de los voluntarios de la Organización para las Emergencias Nacionales (OPEN; posteriormente convertida en Reserva Nacional). El ex Presidente

Universidad de Huelva 2009

José Figueres aseguró la lealtad personal de los comandantes de plaza y alertó a los militantes del PLN y de otros partidos (Gutiérrez y Vargas, 1986, pp. 97-101).

Al hacerse pública la maniobra política ésta se paralizó, pero la amenaza estaba latente y debían producirse cambios que redujesen la crispación política. La situación se calmó con un cambio de gabinete, muy cuestionado por uno y otro bando, por lo que hubo quienes sostuvieron que Monge había dado un autogolpe de Estado al pedir la dimisión de todos sus ministros.

El Presidente Monge hizo renunciar a su gabinete por medio de una carta que todos debían firmar y entregar al Vicepresidente Arauz. A mediados de agosto Monge separó del Gobierno al Ministro y Viceministro de Gobernación, pertenecientes al ala derecha de éste, y a los Ministro de Seguridad, Presidencia y Agricultura, del ala nacionalista, así como al Presidente Ejecutivo del BCCR. Como Ministerio de Seguridad Monge nombró a un destacado líder de la Amalgama fundador del grupo paramilitar Movimiento Costa Rica Libre, ex-presidente de cámaras empresariales y convencido anticomunista, sin embargo mantuvo al Viceministro, un hombre de su confianza. Al frente del Ministerio de Gobernación también colocó a dos hombres de confianza, y a un representante de la izquierda del PLN en el Ministerio de la Presidencia, con el objeto de que pudieran controlar al Vicepresidente Arauz. Como Ministro de Agricultura colocó a un empresario liberacionista con buenas relaciones con los sectores empresariales. Pero el cambio más significativo, por lo que vino a representar en adelante, fue el del Presidente Ejecutivo del BCCR, con el nombramiento de Eduardo Lizano Fait (Gutiérrez y Vargas, 1986, pp. 101-110).

Días después del cambio de gabinete la situación política se normalizó; se aprobó la Ley de la Moneda, concluyó la dura huelga bananera contra la United Fruit Company, con la victoria de ésta y la derrota del sindicato, y la Guardia Civil dejó de detectar campamentos de la Contra en territorio costarricense. El sistema

Universidad de Huelva 2009

socioeconómico había alcanzado también un inestable equilibrio político que se sumaba al económico; sólo restaba encontrar una estrategia que devolviera la estabilidad estructural (Gutiérrez y Vargas, 1986, pp. 110-111).

4.2.3.- La nueva clase política.

Todo este proceso de lucha por el poder había tenido como resultado la ascensión de una nueva clase política, la de los *tecnócrata-políticos*, que vinieron a reemplazar a los *político-empresarios*. Los tecnócrata-políticos eran unos profesionales altamente cualificados o personas de cierto prestigio social, en la mayoría de los casos con formación económica, que sin tener una trayectoria política dentro de un partido fueron elegidos para ocupar los principales cuerpos políticos del país (ministros, presidentes de instituciones autónomas, diputados, embajadores...). Eran personas designadas por su preparación y méritos personales que constituían lo que el Presidente Arias denominó la *meritocracia* del país (Doryan, 1990, pp. 80-82).

El ascenso de esta nueva clase fue el resultado del desprestigio de la anterior clase política. Los políticos tradicionales eran incapaces de encontrar soluciones eficaces a los problemas que atravesaba el país como consecuencia de la crisis. Se les responsabilizaba de haber sido en parte responsables de la situación; a los políticos liberacionistas porque con el modelo del Estado empresario habían llevado al país hacia una crisis estructural aún más profunda; a los políticos socialcristianos que participaron en la Administración Carazo porque sus actuaciones, lejos de contribuir a una pronta salida de la crisis, vinieron a desestabilizar aún más el sistema. La vieja clase política había sido desprestigiada por su ineficacia; más tarde se cuestionaría también su honestidad al salir a la luz pública importantes casos de corrupción (Prieto,

Universidad de Huelva 2009

1992, p. 281).

Frente a ellos surgieron los tecnócratas, en teoría sin ideología, que planteaban soluciones técnico-económicas a la crisis basadas en los conocimientos de la Ciencia Económica, concretamente en los conocimientos de la parte *ortodoxa* de la Ciencia Económica.

En el primer Gobierno de Monge éstos ya tenían una importante representación en las figuras de Federico Vargas, Ministro sin cartera de financiamiento externo, Porfirio Morera, Ministro de Hacienda, Jorge Dengo, Coordinador del Ministerio de Exportaciones, y Marcos López, Presidente Ejecutivo del BCCR. En el segundo Gobierno de Monge, el poder de los tecnócrata-políticos se vio reforzado por las competencias que asumió Jorge Dengo (a la postre Vicepresidente con Óscar Arias) y por la entrada en el equipo de Eduardo Lizano Fait como Presidente del BCCR (cargo que ocuparía también bajo la Administración Arias y al que retornaría en 1998 con los socialcristianos durante la Administración Rodríguez). Pero cuando los tecnócrata-políticos consolidaron su posición fue durante la Administración Arias, ya que el Presidente decidió romper con la *vieja guardia* del PLN y confiar su Gobierno a la *meritocracia*.

Si durante la consolidación del creodo intervencionista una figura, Rodrigo Facio Brenes, y una organización, el Centro de Estudios de los Problemas Nacionales, simbolizaron el pensamiento político-económico de la época, durante la fase de consolidación del creodo neoliberal esos símbolos fueron Eduardo Lizano Fait y la Academia de Centroamérica.

Lizano es el más claro exponente de la *meritocracia,* un prestigioso economista sin trayectoria política dentro de ningún partido, que se convirtió en el principal defensor de un neoliberalismo moderado en Costa Rica y que fue, desde la Presidencia del BCCR durante seis años (1984-1990), el principal artífice de la política

Universidad de Huelva 2009

de desarrollo que conduciría al cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense.

Este tecnócrata-político pertenecía a la Academia de Centroamérica, una institución de clara tendencia neoliberal, con fuertes vinculaciones académicas y económicas con los Estados Unidos y dedicada al estudio de los problemas económicos costarricenses; en ella trabajó con ideólogos e investigadores como Alberto Di Mare, Jorge Corrales, Claudio González Vega, Victor Hugo Céspedes, algunos de los cuales también dedicados a la política, como Thelmo Vargas (Ministro de Hacienda en el primer Gobierno de la Administración Calderón) y Miguel Ángel Rodríguez (líder del PUSC junto a Calderón y Presidente de la República tras las elecciones de 1998). Las ideas y los trabajos de la Academia de Centroamérica han servido y siguen sirviendo de base para la elaboración de las estrategias electorales de los dos principales partidos, el PLN y el PUSC. Esta institución se vio reforzada años más tarde por la incorporación de una segunda generación de investigadores, como Tomás Miller, Rodolfo Quirós, Martha Castillo (Directora de Asuntos Legales del Ministerio de Seguridad Pública en la Administración Figueres), Luis Mesalles (Director del BCCR durante la Administración Figueres), Edna Camacho (Viceministra de Hacienda en la Administración Rodríguez) y Ronulfo Jiménez (Director del BCCR en la Administración Rodríguez).

Esta nueva clase política, sin compromiso con el viejo estilo de hacer política, basa su estrategia en conocimientos técnicos procedentes de la Ciencia Económica, supuestamente asépticos de ideología. De esta forma la asepsia técnica neoliberal se convierte en el pensamiento único de la clase política, que acepta sus principios fundamentales centrando el debate político sobre aspectos menores como la velocidad de las reformas o las prioridades sectoriales.

Junto a estos tecnócrata-políticos neoliberales con un discurso económico,

Universidad de Huelva 2009

surgieron años después, bajo las Administraciones Calderón y Figueres, un segundo grupo de tecnócrata-políticos con discurso social; procedentes de partidos de izquierda desaparecidos o en declive, su misión ha sido diseñar medidas que permitieran continuar con la reforma económica pero con legitimidad social. Estos tecnócratas de lo social alcanzaron el grado de ministros bajo la Administración Calderón, aunque los ministerios de naturaleza económica quedaron en manos de los tecnócratas neoliberales, mientras que algunos destacados empresarios ocuparon también ministerios (como el Ministerio de Turismo que recayó sobre un hostelero) y otros puestos de responsabilidad (como el asesor presidencial Rodolfo Jiménez Borbón, considerado la *eminencia gris* de la Administración Calderón). Sin embargo, bajo la Administración Figueres, los tecnócratas de lo social llegaron a ocupar la mayoría de las carteras, destacando Rebeca Grynspan como Segunda Vicepresidenta, Leonardo Garnier como Ministro de Planificación, Fernando Herrera como Ministro de Hacienda y Eduardo Doryan como Ministro de Educación; la mayoría de ellos procedentes de una consultora llamada Apoyo para la Toma de Decisiones (ATD) (Rojas y Sojo, 1995, pp. 78-86).

Pero lo realmente importante de este repaso es la constatación de que una nueva clase política se hizo con el poder durante la fase no autopoiética de principios de los ochenta y lo ha consolidado desde entonces al tiempo que el sistema evolucionaba bajo el creodo neoliberal.

4.3.- El salto creódico.

Tras la crisis de segundo orden que soportó el sistema socioeconómico costarricense a principios de los ochenta, éste abandonó el creodo intervencionista en

Universidad de Huelva 2009

busca de un nuevo marco institucional que le permitiera crecer de manera sostenida; se produjo, por tanto, un salto creódico en el que tuvo una gran influencia el cambio en las concepciones de la élite política costarricense.

En aquel entorno de incertidumbre el sistema podría haber evolucionado por distintos creodos, sin embargo, el creodo neoliberal era el que tenía mayores posibilidades de desarrollarse debido a fuertes condicionantes procedentes de la situación económica y política externa al sistema; dichos condicionantes eran la deuda externa y la ayuda al desarrollo, que aparecían vinculadas a políticas económicas neoliberales.

Así, el genotipo político-ideológico neoliberal empezó a ser asumido por el sistema socioeconómico costarricense y en su desarrollo fue generando una serie de reformas en distintos ámbitos; las reformas en la esfera económica constituyen el modelo de desarrollo reformista, de cuya implementación se derivó el cambio estructural del sistema costarricense.

4.3.1.- Las razones del salto creódico. El cambio en las concepciones de la élite política.

Uno de los aspectos que resulta interesante al estudiar el cambio del modelo de desarrollo en Costa Rica es el hecho de que es el mismo partido político que fomentó la industrialización por sustitución de importaciones, el PLN, el que impulsa la promoción de exportaciones, en una clara ruptura con su tradición intervencionista. Pero ¿por qué rompe con esa tradición?, o lo que es lo mismo ¿por qué abandona el creodo intervencionista?.

La respuesta la dio Doryan (1990, p. 192), *"las reformas dependen de la*

Universidad de Huelva 2009

profundidad y envergadura de la crisis y de como ella impacta en la élite estatal y en la sociedad". El cambio de estrategia se debió esencialmente a *"los cambios en las percepciones e ideas de la élite estatal causados por la crisis"* (Doryan, 1990, pp. 191-206). Esta conclusión surge de una investigación en la que se entrevistaron a nueve tomadores de decisiones y a diez ejecutores de la política de desarrollo de las Administraciones Monge y Arias[13].

En dichas entrevistas se les pidió a estas personas que dieran una valoración de 0 a 100 a la importancia que cuatro variables propuestas habían tenido en el cambio de estrategia de desarrollo. Las variables eran: a) el cambio en sus percepciones e ideas causados por la crisis; b) las oportunidades y limitaciones que presenta la economía política internacional; c) las demandas y presiones de los grupos sociales internos; d) los instrumentos de política disponibles al Estado (la autonomía estatal). Los resultados de las entrevistas se resumen en la Tabla 4.2.

De los datos de dicha tabla se desprenden varias conclusiones. La primera y más importante que es la crisis la responsable principal del cambio de estrategia por medio de la modificación de las creencias e ideas de la élite política. La segunda es que el efecto de la crisis tiene una mayor importancia para los que tuvieron que definir la

[13] Los tomadores de decisiones de la Administración Monge entrevistados fueron Carlos M. Castillo (Presidente del BCCR), Juan M. Villasuso (Ministro de Planificación), Mario Carvajal (Ministro de Exportación), Federico Vargas (Ministro de Hacienda), Jorge M. Dengo (Coordinador del Ministerio de Exportaciones) y Eduardo Lizano (Presidente del BCCR). Los tomadores de decisiones de la Administración Arias entrevistados fueron Jorge M. Dengo (Vicepresidente), Eduardo Lizano (Presidente del BCCR), Ottón Solís (Ministro de Planificación), Alberto Esquivel (Ministro de Agricultura) y Fernando Naranjo (Ministro de Hacienda). Los ejecutores de la Administración Monge entrevistados fueron Rodrigo Bolaños (Gerente del BCCR), Carlos Pacheco (Asesor del Ministro de Planificación), Max Soto (Asesor del Vicepresidente), Edgar Gutiérrez (Viceministro de Hacienda) y Minor Vargas (Director de Zonas Francas, Ministerio de Exportaciones -MINEX-). Los ejecutores de la Administración Arias entrevistados fueron Félix Delgado (Subgerente del BCCR), Fernando Herrero (Asesor del Ministro de Planificación), Saúl Weisleder (Director de la Oficina del Programa de Ajuste Estructural -PAE-), Álvaro Soto (Director de Industria) y María T. Elizondo (Directora de Planificación Industrial).

Universidad de Huelva 2009

estrategia (Administración Monge) que para los que la implementaron (Administración Arias). La tercera que es que los ejecutores de las políticas de desarrollo están más influidos que los tomadores de decisiones por otras variables, en particular por las oportunidades y limitaciones de la economía política internacional. La cuarta es que a medida que nos alejamos del periodo de crisis y de la toma de decisiones las distintas variables explicativas van equilibrando su importancia, aunque ninguna de ellas llega a ser realmente explicativa del cambio de estrategia.

TABLA 4.2

IMPORTANCIA DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS

DEL CAMBIO DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO SEGÚN LA ÉLITE POLÍTICA DEL ESTADO.

ÉLITE POLÍTICA DEL ESTADO	CAMBIO DE IDEAS POR LA CRISIS	INSTRUMENTOS TÉCNICOS DISPONIBLES	PRESIÓN DE GRUPOS SOCIALES	ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL
TOMADORES DE DECISIONES ADM. MONGE	72 %	13 %	8 %	7 %
EJECUTORES ADMINISTRAC. MONGE	36 %	21 %	15 %	28 %
TOMADORES DE DECISIONES ADM. ARIAS	50 %	22 %	20 %	8 %
EJECUTORES ADMINISTRAC. ARIAS	26%	26 %	20 %	28 %

Fuente: Doryan (1990, p.193).

ADMINISTRAC. o ADM.: Administración.

Por tanto, el salto creódico está vinculado con lo que Rohrlich llamó *cultura económica,* es decir, con un conjunto de valores y creencias respecto de la economía

Universidad de Huelva 2009

social que guía y legitima la toma decisiones, o lo que es lo mismo, con una adaptación a la cultura nacional de una ideología económica genérica (Doryan, 1990, pp.204-205). Esta cultura económica es específica para un periodo de tiempo dado y para un país; si esta cultura cambia el sistema salta de un creodo a otro, si permanece el sistema evoluciona dentro del creodo en que se encuentra. La cultura económica de Rohrlich formaría parte de lo que hemos denominado genotipo político-ideológico, que recoge otros muchos aspectos ideológicos distintos de los económicos.

En palabras de Doryan (1990, pp. 204-205):

> *"En cada periodo, y justo antes de una crisis grave, la gente que pronto se convertirá en élite estatal sentía que las posibilidades de la anterior estrategia de desarrollo se habían agotado, o que la estrategia prevaleciente necesitaba de nuevos instrumentos de crecimiento, de un nuevo motor del desarrollo [...]. La crisis de 1981 destruyó la legitimidad de [...]* (la) *cultura económica* (precedente) *y aceleró la búsqueda de una estrategia de desarrollo alternativa. En este caso, el papel de las ideas, particularmente desde 1982 hasta 1986, fue la variable con el mayor poder de explicación".*

Así pues, la explicación del salto creódico la encontramos en la propia crisis del sistema, de la que se deriva el control del poder por una nueva élite política que ha roto con la cultura económica anterior y que busca una nueva estrategia de desarrollo dentro de un nuevo marco de referencia intelectual. No obstante, su elección va a estar influida por otras variables, entre ellas la efectividad de determinadas organizaciones internacionales en la promoción de nuevos esquemas (Odell, 1982, p. 371).

Universidad de Huelva 2009

4.3.2.- Los condicionantes del salto creódico. La deuda y la ayuda.

Como ya hemos visto la crisis del sistema socioeconómico costarricense condujo a un cambio en las concepciones de la élite política; esto es un hecho común a muchas crisis y podría determinarse a priori, pero lo que sólo puede constatarse a posteriori es el sentido de ese cambio. Cuál va a ser la nueva élite política y cuáles van ser sus nuevas concepciones sobre el funcionamiento del sistema, son aspectos indeterminables a priori; aún así esta indeterminación es una indeterminación parcial y existen elementos condicionantes del resultado final. En el caso que nos ocupa los principales determinantes fueron la deuda externa y la ayuda financiera internacional.

Costa Rica sufrió durante la crisis un importante estrangulamiento financiero y la escasez de divisas se convirtió en uno de los principales obstáculos para reactivar una economía paralizada. Si no entraban divisas en el país a corto plazo el colapso económico sería general dada la alta dependencia externa tanto del aparato productivo como de la demanda final costarricense.

De las cuatro principales vías de entrada de divisas en un país, dos de ellas, las exportaciones de bienes y servicios y las inversiones extranjeras directas no podían reactivarse a corto plazo por la propia naturaleza de las mismas y la situación de crisis del sistema. Las otras dos vías que quedaban eran las transferencias y los préstamos y créditos internacionales, o lo que es lo mismo, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en forma de donación o de préstamo, y la deuda externa con la banca privada.

Respecto de la ayuda, Costa Rica podía acudir a la AOD bilateral o multilateral. En el caso de la bilateral, la AOD de los países del bloque socialista podría haber sido una opción de triunfar el *Programa Ultraizquierdista*, pero aún así los problemas que por esos años venían atravesando dichos países hacían muy improbable un volumen de ayuda suficiente; además, Costa Rica ha sido

Universidad de Huelva 2009

tradicionalmente un país capitalista y democrático sin grandes conflictos de clase donde difícilmente podría haber triunfado una revolución socialista.

Descartada la AOD de los países socialista, queda la de los países capitalistas, particularmente la norteamericana. Como ya vimos, Costa Rica supo vender sus *derechos de imagen* de país capitalista y democrático a cambio de la ayuda de la AID norteamericana; ayuda que, por otro lado, estaba condicionada a la adopción de una determinada política económica de estabilización en concordancia con la ayuda de los organismos internacionales, particularmente el FMI, en un primer momento, y el Banco Mundial, con posterioridad. Así pues, optar por la AOD multilateral del FMI y bilateral de la AID era lo más probable.

Respecto de la deuda externa, Costa Rica tenía la opción de no pagarla, pero esto le hubiese cerrado las puertas a futuros créditos y préstamos internacionales, lo cual hubiese sido muy traumático para un país con escaso ahorro interno para financiar su desarrollo. Descartado el impago, Costa Rica sólo tenía la opción de renegociar el pago de la deuda con sus acreedores, los gobiernos agrupados en el Club de París y los bancos comerciales privados agrupados en el Club de Londres. Esta opción permitía además el acceso a nuevos créditos y préstamos, aunque en condiciones más duras, de plazos y tipos de interés, que con anterioridad a la crisis de la deuda.

Hacia 1984 la renegociación de la deuda implicaba ya la aceptación de la condicionalidad cruzada, es decir, que sólo se renegociaba si se tenían acuerdos con el FMI y el Banco Mundial y viceversa. De esta forma la opción del endeudamiento y de la captación de AOD se reforzaban mutuamente convirtiéndola en la más probable; de hecho todos los países latinoamericanos terminaron por aceptar esta opción, pero Costa Rica fue de los primeros.

Universidad de Huelva 2009

a) La rápida renegociación de la deuda externa.

La declaración de la moratoria del pago de la deuda externa costarricense en 1981 fue sin duda la consecuencia lógica de un proceso que había arrancado en los años setenta.

Con independencia de quién se endeudó, en este caso el Estado empresario, el endeudamiento externo de los setenta obedecía a una clara lógica. En primer lugar, ante la caída de la demanda externa y de la consiguiente entrada de divisas por esa vía, resultaba necesario compensar la balanza por cuenta corriente, la cual se había desequilibrado aún más como consecuencia de la elevación de los precios de los combustibles y los productos manufacturados de importación. En segundo lugar, la ayuda internacional y las inversiones extranjeras procedentes de los países desarrollados se redujeron considerablemente, con lo que las entradas de capitales se concentraron necesariamente en la deuda. En tercer lugar, los créditos se realizaban a largo plazo y a tipos de interés reales negativos, por lo que la deuda se pagaba a sí misma, es decir, el endeudamiento de cada año permitía hacer frente al servicio de la deuda de ese mismo año, por lo que mientras las condiciones no variasen la situación era ideal. En cuarto lugar, la demanda de los países subdesarrollados, entre ellos Costa Rica, permitía reactivar las economías de los países desarrollados (Montero, 1990, pp. 192-202).

En resumen, la deuda externa permitió a Costa Rica, y a otros países subdesarrollados, posponer durante una década la crisis internacional que los países desarrollados soportaron durante los setenta; cuando éstos se recuperaron a principios de los ochenta, el *caballo de Troya* de la deuda comenzó a operar. Al elevarse los tipos de interés internacionales y la cotización de dólar, la deuda pagadera a tipos variables y en dólares se disparó y en 1981 el país no fue capaz de hacer frente a sus obligaciones financieras internacionales.

Universidad de Huelva 2009

Costa Rica necesitaba divisas para pagar su deuda y esto forzó al país a realizar un mayor esfuerzo exportador y aceptar los condicionamientos de la ayuda internacional. El problema de la deuda se constituyó así en uno de los determinantes del cambio de la economía política costarricense.

En 1983 se realizaron una serie de negociaciones con el Club de París y con la banca comercial internacional, por medio de las cuales se llegaron a acuerdos con los acreedores (gobiernos y bancos), aplazando así el pago de la deuda vencida. Para el caso de la deuda con la banca comercial internacional (670 millones de dólares, 390 millones de principal y 280 de intereses), se acordó refinanciar el 50% de los intereses vencidos y no pagados y de los corrientes a tres años a tipo variable y programar la devolución del principal en dos tramos. Para el caso de la deuda bilateral, se llegó a un acuerdo de reestructuración, por 58,2 millones de dólares, para los préstamos anteriores al 30 de junio de 1982, vencidos o con vencimiento en 1983 (MIDEPLAN, 1993-f).

Costa Rica no pudo beneficiarse de las ventajas recogidas en el Plan Baker de renegociación de la deuda en 1985, ya que éste se programó para los quince países más endeudados del mundo. En su lugar, el país negoció con los bancos comerciales acreedores lo que se conoce como *colonización* de la deuda (conversión). Dicha operación tenía dos variantes; una era la recompra de la deuda abonando en divisas su valor real y la diferencia con el valor nominal en colones, que habrían de ser invertidos en el país; la segunda consistía en la recompra de la deuda a su valor de mercado más un premio por la pérdida, pero abonado en colones. Lógicamente, las operaciones de colonización estaban limitadas por el BCCR para impedir el desarrollo de un proceso inflacionista. La colonización de la deuda no alcanzó siquiera los 200 millones de dólares y fue suspendida a finales de 1986 (Jiménez Castro, 1991, pp. 81-90).

Universidad de Huelva 2009

También en 1985 se llegó a otro acuerdo con el Club de París por medio del cual se reestructuraron los pagos del principal que vencían en 1985 y 1986, se modificaron los acuerdos de 1983 y se otorgó a Costa Rica un nuevo crédito por 87 millones de dólares. Se reestructuraron en total 56,5 millones de dólares (MIDEPLAN, 1993-f).

En 1989 Costa Rica volvió a negociar con el Club de París los 400 millones de dólares que debía a los países europeos, Japón y Canadá (los 600 millones de deuda bilateral restantes se adeudaban a los Gobiernos de México, Brasil, Argentina y Venezuela) reprogramando así la deuda que ya había sido reestructurada en 1983 y 1985. Se reestructuraron 145,3 millones de dólares (MIDEPLAN, 1993-f).

Las negociaciones con la banca comercial internacional en 1989 tuvieron lugar ya bajo el marco del Plan Brady, programado para los treinta y cinco países más endeudados del mundo entre los que sí estaba Costa Rica. Dicho plan asumía que la deuda externa era impagable bajo las circunstancias vigentes y proponía que se redujera en un 20% el valor de la deuda, asumiendo los bancos y los gobiernos de los países desarrollados la pérdida; además, se permitía que los países deudores recomprasen su deuda a precios de descuento o canjeasen ésta por títulos de activos del país (MIDEPLAN, 1993-f).

Se consiguió reducir la deuda pendiente de 1.598 millones (1.232 millones de dólares de principal y 366 millones de intereses) a 695 millones de dólares. La operación se estructuró en tres medidas: la recompra de la deuda por 991 millones de dólares al 16% de su valor nominal (se encontraba al 11% en el mercado secundario antes de la negociación); el intercambio de la deuda por Bonos A (303 millones de dólares) o Bonos B (304 millones de dólares), si los bancos accedían a vender más o menos, respectivamente, del 60% de la deuda en su poder (las condiciones de los Bonos A eran más favorables que las de los Bonos B) (Avendaño, 1992; MIDEPLAN,

Universidad de Huelva 2009

1993-f).

TABLA 4.3

DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y SERVICIO DE LA DEUDA (1980-1997).

AÑO	DPE	DPE/PIB	SDPE	SDPE/EXP	PDPE/EXP	IDPE/EXP
1980	1.796,6	40,1	250,2	25,0	7,7	17,2
1981	2.315,3	85,9	247,1	24,5	7,5	16,9
1982	2.961,8	120,8	238,8	27,4	13,0	14,1
1983	3.406,5	109,3	393,3	45,1	11,2	33,8
1984	3.455,1	94,1	318,1	31,6	10,8	20,7
1985	3.708,8	94,6	452,1	46,3	11,9	34,0
1986	3.643,9	82,9	344,5	30,7	14,3	16,4
1987	3.914,0	86,4	273,2	23,6	14,7	8,8
1988	3.833,9	84,0	265,9	21,3	11,3	10,0
1989	3.800,2	72,8	259,9	18,3	10,7	7,6
1990	3.172,6	55,6	251,0	18,5	7,8	10,7
1991	3.266,9	58,0	275,9	24,1	13,1	11,0
1992	3.288,7	48,6	516,6	16,6	10,8	5,8
1993	3.158,4	41,9	569,7	30,5	20,9	9,6
1994	3.255,5	39,1	447,5	21,1	13,0	8,1
1995	3.258,6	36,2	620,3	24,1	15,9	8,2
1996	2.858,9	31,6	583,3	21,2	14,4	6,8
1997	2.654,8	27,9	583,2	19,8	14,8	5,0
1998*	2.867,0	29,0	-	-	-	-

Fuente: MIDEPLAN (1995-a), MIDEPLAN (1998-a).

* Cifras preliminares del informe CEFSA (1999); DPE: deuda pública externa en millones de dólares; DPE/PIB: deuda pública externa en porcentajes del PIB; SDPE: servicio de la deuda pública externa en millones de dólares; SDPE/EXP: servicio de la deuda pública externa en porcentaje de las exportaciones de bienes; PDPE/EXP: principal de la deuda pública externa en porcentajes de las exportaciones de bienes; IDPE/EXP: intereses de la deuda pública externa en porcentajes de las exportaciones de bienes.

Al mismo tiempo, el acuerdo también recogía otras medidas complementarias

Universidad de Huelva 2009

tales como la *recuperación del valor* de los títulos de deuda si el PIB de Costa Rica superaba el 120% del de 1989, un programa de conversión de la deuda en colones para financiar proyectos de exportaciones y turismo, por un total de 20 millones de dólares anuales durante 5 años, y la posibilidad de recompra por parte de Costa Rica de su propia deuda en el mercado secundario. Fueron además condiciones del acuerdo, la participación de al menos el 95% de los tenedores de deuda en el acuerdo y la recompra de al menos el 60% de la deuda. El coste para el país de estas operaciones (recompra y intercambio por bonos) fue de 225,5 millones de dólares que fueron aportados por la cooperación internacional; con ello se reestructuró toda la deuda con la banca comercial internacional (MIDEPLAN, 1993-f).

En 1991 un nuevo acuerdo de reestructuración de 145,3 millones de dólares se firmó con el Club de París organizando la deuda en dos tramos con diferentes intereses y vencimientos.

Como consecuencia de este proceso de negociaciones el problema de la deuda que Costa Rica se encontró en 1981 ha dejado de ser tal; el saldo que representaba el 120 % del PIB del país en 1982 pasó a representar poco menos del 28% en 1997, mientras que el servicio de la deuda representa menos del 20% de los ingresos por exportaciones (Tabla 4.3).

No sólo son relevantes estos cambios cuantitativos, sino que también lo son los cambios cualitativos, como la estructura de la deuda según acreedores. En este caso, la deuda con los bancos privados internacionales ha pasado de casi 1.472 millones de dólares en 1989 a menos de 13 millones en 1994, aunque desde entonces se ha elevado ligeramente en los años 1995 y 1996 para volver a reducirse en 1997 hasta los 25 millones de dólares; por otro lado, la deuda con los organismos públicos extranjeros (multilaterales y bilaterales) se ha elevado considerablemente; esto último sin duda fruto de los SALs, los primeros ESFs y los créditos blandos de la ayuda

Universidad de Huelva 2009

internacional de otros países y organismos que, aunque con ventajosas condiciones, también han de ser pagados. Además, el endeudamiento externo del sector privado recuperó los niveles anteriores a la crisis, síntoma de la solvencia esperada de la economía costarricense (Tabla 4.4).

TABLA 4.4

DEUDA EXTERNA PRIVADA Y DEUDA PÚBLICA EXTERNA (1980-1998).

AÑO	TDE	DEP*	DPE	DPE/OM	DPE/OB	DPE/BC	DPE/OA
1980	-	-	1.796,6	555,4	190,1	1.051,1	-
1981	3.055,4	740,1	2.315,3	583,7	227,8	1.336,6	168,0
1982	3.679,4	717,6	2.961,8	857,9	511,0	1.111,3	481,6
1983	4.074,7	668,2	3.406,5	967,9	690,0	1.393,5	355,1
1984	4.112,2	657,1	3.455,1	976,1	736,0	1.408,6	334,8
1985	4.325,0	616,2	3.708,8	1.035,9	905,1	1.459,3	308,5
1986	4.238,9	595,0	3.643,9	1.023,8	906,9	1.462,7	250,5
1987	4.533,0	619,0	3.914,0	1.344,8	946,3	1.383,2	239,7
1988	3.833,9	637,2	3.833,9	1.291,8	991,6	1.470,3	80,2
1989	4.487,1	686,9	3.800,2	1.191,6	1.067,9	1.471,8	68,9
1990	3.922,8	750,2	3.172,6	1.179,0	1.321,5	632,1	40,0
1991	3.992,5	725,6	3.266,9	1.315,8	1.346,8	31,5	572,8
1992	3.990,9	702,2	3.288,7	1.340,9	1.370,2	22,7	554,9
1993	3.858,9	700,5	3.158,4	1.309,6	1.288,0	18,0	542,8
1994	3.255,5	-	3.255,5	1.375,4	1.277,7	12,9	589,5
1995	3.258,6	-	3.258,6	1.495,4	1.162,3	37,9	563,0
1996	2.858,9	-	2.858,9	1.339,9	941,0	37,6	540,0
1997	2.654,8	-	2.654,8	1.315,2	799,0	25,0	515,6
1998**	2.867,0	-	2.867,0	1.301,0	940,0	6,0	621,0

Fuente: MIDEPLAN (1995-a), MIDEPLAN (1998-a) y datos suministrados por el BCCR.

* A partir de 1994 el BCCR dejó de realizar las estimaciones de deuda privada externa; ** cifras preliminares del informe CEFSA (1999); TDE: total de deuda externa en millones de dólares; DPE: deuda privada externa en millones de dólares; DPE: deuda pública externa en millones de dólares; DPE/OM: deuda pública externa

Universidad de Huelva 2009

con organismos multilaterales en millones de dólares; DPE/OB: deuda pública externa con organismos bilaterales en millones de dólares; DPE/BC: deuda pública externa con la banca comercial en millones de dólares; DPE/OA: deuda pública externa con otros acreedores en millones de dólares.

El hecho de que Costa Rica enfrentara rápida y hábilmente el problema de la deuda contribuyó sin duda a la recuperación económica de este país; pero lo más relevante de todo es que el estrangulamiento financiero que sufrió el sistema forzó al Gobierno a aceptar unas condiciones que favorecieron el salto hacia el creodo neoliberal y no hacia otro creodo distinto. Dicho salto estuvo reforzado por la masiva ayuda financiera que recibió Costa Rica.

b) La captación masiva de ayuda internacional.

La rápida renegociación de la deuda externa convirtió a Costa Rica en un país disciplinado y digno de la confianza de los prestamistas internacionales; esto le permitió sacar partido y obtener nuevos préstamos y créditos, en este caso de los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID, ONU, CEE-BEI...) y de los gobiernos de países capitalistas (Estados Unidos, Japón, Alemania, Holanda, España...).

La cooperación internacional aprobada para Costa Rica durante los años ochenta, sin considerar los créditos del FMI, representó siempre más del 7% del PIB de cada año, llegando a alcanzar en 1983 hasta el 13,1%; sin embargo, para los años noventa (1990-1998) este peso se redujo significativamente desde el 6,5% de 1990 hasta 0,6% de 1998 (Tabla 4.5).

El país que más ayuda bilateral ha otorgado a Costa Rica durante todo el periodo 1980-1998 ha sido Estados Unidos con más de 1.350 millones de dólares, entre préstamos y donaciones; de dicha ayuda, unos 1.200 millones de dólares fueron concedidos durante la década de los ochenta y unos 150 millones en los noventa,

Universidad de Huelva 2009

concretamente entre 1990 y 1992, ya que en este último año desapareció la ayuda bilateral norteamericana.

TABLA 4.5

COOPERACIÓN INTERNACIONAL APROBADA PARA COSTA RICA (1980-1998).

AÑO	CIAP	CIA	CIAB	CIAM	USA	JAP	OB	BID	BIRF	OM
1980	7,0	316,6	107,0	209,6	3,0	3,6	100,4	132,9	0,0	76,7
1981	7,6	206,6	93,5	113,1	5,0	4,7	83,4	29,2	0,0	83,9
1982	9,5	233,5	145,5	89,0	49,8	1,4	94,3	61,3	0,0	27,7
1983	11,2	350,5	276,2	74,3	211,5	0,8	63,9	19,5	26,0	28,8
1984	7,8	286,6	211,7	74,9	168,3	0,9	42,5	58,3	0,0	16,6
1985	13,1	516,7	332,2	184,5	207,0	82,1	43,1	28,3	80,0	76,2
1986	9,5	420,5	207,7	212,8	157,4	2,8	47,5	173,9	0,0	38,9
1987	8,9	405,9	241,4	164,5	181,3	4,8	55,3	106,8	23,0	34,7
1988	9,2	425,1	226,6	198,5	101,8	6,3	118,5	52,1	100,0	46,4
1989	9,0	473,1	178,5	294,6	114,8	8,4	55,3	188,8	41,5	64,3
1990	6,5	375,0	204,9	170,1	74,2	40,1	90,6	49,6	60,0	60,5
1991	6,1	342,8	178,0	164,8	61,0	49,3	67,7	79,0	23,0	62,8
1992	2,8	192,3	123,9	68,4	15,0	51,1	57,8	0,0	0,0	68,4
1993	7,3	554,9	83,3	471,6	0,0	18,8	64,5	302,0	48,0	121,6
1994	5,0	412,5	69,0	343,5	0,0	18,5	50,5	326,1	1,2	16,2
1995	0,7	61,1	46,3	14,8	0,0	2,7	43,6	11,2	1,3	2,3
1996	2,8	256,4	95,9	160,5	0,0	18,5	77,4	2,1	0,0	158,4
1997	1,1	108,0	13,1	94,9	0,0	5,3	7,8	0,7	9,0	85,2
1998	0,6	69,9	44,4	25,5	0,0	0,3	44,1	3,4	0,0	22,1

Fuente: datos suministrados por MIDEPLAN y el MREC.

CIAP: cooperación internacional aprobada en porcentajes del PIB; CIA: cooperación internacional aprobada en millones de dólares; CIAM: cooperación internacional aprobada por organismos multilaterales en millones de dólares; CIAB: cooperación internacional aprobada por organismos bilaterales en millones de dólares; USA: cooperación internacional aprobada por Estados Unidos en millones de dólares; JAP: cooperación

Universidad de Huelva 2009

internacional aprobada por Japón en millones de dólares; OB: cooperación internacional aprobada por otros países en millones de dólares; BID: cooperación internacional aprobada por el BID en millones de dólares; BIRF: cooperación internacional aprobada por el BIRF en millones de dólares; OM: cooperación internacional aprobada por otros organismos multilaterales en millones de dólares.

TABLA 4.6

FONDOS DE APOYO ECONÓMICO (ESFs) CONCEDIDOS POR LA AID (1982-1992).

AÑO	TOTAL	PRÉSTAMOS	DONACIONES
ESF I - 1982	20,0	15,0	5,0
ESF II - 1983	113,7	93,0	30,7
ESF III - 1984	95,0	95,0	0,0
ESF IV - 1985	140,0	0,0	140,0
ESF V - 1986	120,6	0,0	120,6
ESF VI - 1987	119,7	0,0	119,7
ESF VII - 1988	85,0	0,0	85,0
ESF VIII - 1989	75,0	0,0	75,0
ESF IX - 1990	60,0	0,0	60,0
ESF X - 1991	24,0	0,0	24,0
ESF XI - 1992	10,0	0,0	10,0

Fuente: Sojo (1991, p. 35) y datos suministrados por MIDEPLAN.

Datos en millones de dólares.

Casi toda la cooperación internacional norteamericana que recibió Costa Rica lo hizo por medio de la AID. Esta agencia era la encargada de conceder los ESFs (Fondos de Apoyo Económico) vinculados a los EREs (Programas de Estabilización y Reactivación Económica); en un primer momento dichos fondos se repartían entre donaciones y préstamos, pero a partir de 1985 toda la ayuda se canalizó en forma de donaciones, evitando así que los acuerdos EREs tuvieran que ser discutidos en la Asamblea Legislativa (órgano encargado de autorizar la aceptación de préstamos). Así

Universidad de Huelva 2009

pues, las donaciones y préstamos de los ESFs alcanzaron entre 1982 y 1992 unos 873 millones de dólares, de los cuales 203 fueron préstamos y 670 donaciones (Tabla 4.6). Conviene recordar que esta ayuda estaba vinculada a la adopción de determinadas políticas económicas por parte de Costa Rica y, por tanto, estaba cargada de condicionalidad (Sojo, 1991, pp. 33-38).

Por lo que se refiere a los préstamos concedidos por el Banco Mundial, los SALs (Préstamos de Ajuste Estructural), éstos también poseían una alta condicionalidad al ser la contrapartida financiera de los PAEs (Programas de Ajuste Estructural). El SAL I fue concedido en 1985 por un total de 80 millones de dólares y desembolsado en dos tramos de 40 millones a lo largo de doce meses (1985-1986); junto al SAL I se aprobó el TAL I (Préstamo de Asistencia Técnica), para financiar proyectos de asistencia técnica por 3,5 millones de dólares, que se desembolsaron entre 1985 y 1990 (aunque estaba prevista su finalización en 1987). Por lo que se refiere al SAL II, el Banco Mundial concedió 100 millones de dólares que desembolso entre 1989 y 1992, a razón de unos 40 millones en 1989, 35 millones en 1991 y 25 millones en 1992. Vinculado también al PAE II se firmó otro crédito por otros 100 millones de dólares con el Fondo de Cooperación Internacional del Gobierno del Japón (pagadero en yenes), que se desembolso a razón de 40 millones en 1990, 35 millones en 1991 y 25 millones en 1992. Costa Rica recibió por tanto unos préstamos vinculados a los PAEs por un total de 283,5 millones de dólares entre 1985 y 1992. Los créditos vinculados al PAE III eran 100 millones de dólares, aportados por el Banco Mundial, y 250 millones más aportados por el BID; sin embargo, los 100 primeros se perdieron debido a los incumplimientos por parte de Costa Rica de los compromisos adquiridos, denunciados por el Banco Mundial; mientras que de los 250 del BID, a 70 de ellos se renunció por la imposibilidad de cumplir con los requerimientos, se recibieron, entre 1995 y 1997, 94 millones (parte de los cuales fueron destinados a paliar los daños

Universidad de Huelva 2009

causados por el huracán de 1996 en la zona sur del país, desvinculándose así de sus destinos originales) y los 86 millones restantes no habían sido desembolsados cuando Miguel Ángel Rodríguez llega al poder.

TABLA 4.7

CRÉDITOS CONCEDIDOS Y DESEMBOLSADOS POR EL FMI (1981-1997).

FMI	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995
CC	306,9	110,8	54,0	50,0	42,0	88,3	21,4	52,0
CD	52,7	110,8	34,0	0,0	0,0	59,3	0,0	0,0

Fuente: Picado (1996, pp. 20-30).

CC: créditos concedidos en millones de derechos especiales de giro (DEG); CD: créditos desembolsados en millones de derechos especiales de giro (DEG).

Los créditos otorgados por el FMI a Costa Rica fueron la contrapartida de los acuerdos de contingencia (Stand By y Facilidad de Financiamiento Compensatorio). Cabe señalar la divergencia entre los créditos concedidos y los desembolsados; ello es debido, en la mayoría de los casos, a que el país no hizo uso de dichos créditos, aunque en ocasiones se debió al incumplimiento de las condiciones de los acuerdos por parte de Costa Rica (Tabla 4.7). El total de los créditos concedidos a Costa Rica por el FMI durante el periodo 1981-1995 fue de 725,4 millones de DEG, de los que sólo se desembolsaron efectivamente 309,5 millones.

Como puede apreciarse la financiación externa, en forma de cooperación internacional, que recibió Costa Rica fue masiva y a la vez condicionada a la adopción de determinadas políticas económicas de corte neoliberal. Existía por tanto un importante incentivo para la aplicación de dichas políticas. Cualquier otra alternativa para enfrentar la crisis estructural, además de contar con una coherencia técnico-económica menor, carecía de este incentivo financiero. Los donantes y prestamistas

Universidad de Huelva 2009

internacionales ofrecían a Costa Rica una solución técnica viable y un apoyo financiero importante; bajo estas condiciones y debilitados los mecanismos de autorregulación automática del creodo intervencionista, el salto hacia el creodo neoliberal era sin duda el más probable. Y Costa Rica saltó y saltó pronto; la mayor parte de sus vecinos latinoamericanos tardaron más en aceptar el neoliberalismo, aunque al final casi todos lo hicieron.

4.4.- El nuevo modelo de desarrollo. El reformismo neoliberal.

Cuando la Administración Monge se enfrentó a la crisis, en los años 1982 y 1983, lo hizo con medidas de corte coyuntural destinadas a recuperar los equilibrios macroeconómicos; en aquel momento no estaba claro cual debía ser la estrategia de medio y largo plazo para superar la crisis, e incluso durante 1984 se consiguió reactivar la economía apoyándose en la demanda interna. Sin embargo, a lo largo de 1984 y sobre todo durante 1985, comienza a perfilarse la nueva estrategia, que a la postre dejaría de ser una estrategia frente a la crisis para convertirse en una estrategia de desarrollo.

La industria necesitaba grandes importaciones en tanto se adaptaba a las nuevas condiciones de los mercados internacionales y regional, por lo que era imprescindible un considerable volumen de divisas; las obligaciones financieras internacionales también presionaban en ese sentido. Sin embargo, la ayuda internacional procedente de la AID, el FMI y el Banco Mundial no era suficiente; la inversión extranjera había caído en toda América Latina ante la crisis de la deuda; los ingresos que se obtenían por la exportación de los productos tradicionales (café, banana y azúcar, esencialmente) tampoco generaban las suficientes divisas, al igual

Universidad de Huelva 2009

que las exportaciones a un MCCA desarticulado y con serios conflictos civiles al interior de los países. Era necesario conseguir más divisas.

Bajo este contexto se comenzó a negociar el PAE I con el Banco Mundial; las recomendaciones de este organismo apuntaban hacia la necesidad de aumentar las exportaciones, sobre todo de nuevos productos y hacia mercados distintos del centroamericano. Sin embargo, dentro del creodo político-institucional intervencionista esta nueva orientación comercial tenía difícil cabida; se precisaba entonces una reformulación de la manera de entender el funcionamiento del sistema, un nuevo genotipo político-ideológico; dicho genotipo sería el neoliberalismo.

El neoliberalismo se basa en una serie de principios fundamentales, entre los que destacan, según diferentes autores (Levine, 1992-a): el individualismo, la libertad de elección, la democracia, la tolerancia, la defensa de la igualdad de oportunidades, el imperio de la ley, la defensa de la propiedad, del libre mercado y del Estado mínimo, la creencia en el efecto *trickle-down*, la necesidad de estabilidad macroeconómica y de apertura económica, la competitividad o la flexibilidad laboral.

Todos estos principios se han ido incorporando a la cultura política costarricense, en particular a la de su élite política, y han servido de base para la aprobación de determinadas reformas estructurales que iban en contra del debilitado creodo intervencionista. Dichos principios han inspirado las principales nuevas leyes del país, en su mayoría de naturaleza económica, e incluso se trató de incorporarlos a la propia Constitución a través de una reforma en la que se introduciría en la carta magna un capítulo denominado *Garantías Económicas*; sin embargo, a pesar de su polémica aprobación en la Asamblea Legislativa en 1995, dicha reforma fue declarada nula por defecto de forma por la Corte Suprema y, posteriormente, ante el rechazo social que generó, no se obtuvo el consenso político necesario para sacarla adelante.

El desarrollo del creodo político-institucional neoliberal a partir del genotipo

Universidad de Huelva 2009

político-ideológico neoliberal tiene múltiples manifestaciones que afectan a las distintas esferas del sistema socioeconómico, y así se habla de reforma política, de reforma judicial, de reforma educativa, de reforma económica, etc.; es precisamente esta última la que nos interesa porque a ella se vincula el nuevo modelo de desarrollo que se ha implementado en Costa Rica, en particular, y en toda América Latina, en general; es lo que podemos denominar el modelo del reformismo neoliberal.

La implementación de políticas reformistas en países subdesarrollados, particularmente latinoamericanos, se corresponde en el plano teórico con un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado que podemos denominar *modelo reformista*. Dicho modelo ha sido aplicado de forma más o menos ortodoxa en casi todos los países latinoamericanos, incluido Costa Rica; este país fue uno de los primeros en comenzar a aplicarlo, aunque su implementación ha sido lenta y, en algunos casos, heterodoxa, siendo los aspectos de la apertura económica, la privatización del sector público empresarial y la reforma del sistema financiero, los ejes más desarrollados del modelo, mientras que la reforma del Estado y la del mercado de trabajo han sido los ejes con menor desarrollo.

4.4.1.- El modelo reformista.

El modelo reformista (Bulmer-Thomas, 1996, pp. 7-28 y 295-314; Edwards, 1997 [1995], pp. 89-312) parte de la hipótesis de que el sistema socioeconómico ha alcanzado previamente la estabilidad macroeconómica y que durante la aplicación de las políticas de ajuste estructural se siguen implementando las políticas de estabilización cuando son necesarias.

El modelo reformista se articula en cinco ejes que son: la apertura exterior, la

Universidad de Huelva 2009

reforma del Estado, la privatización del sector público empresarial, la reforma del mercado de trabajo y la reforma del sistema financiero.

El eje central del modelo reformista es la apertura exterior, y ello por dos razones, una teórica y otra práctica. La teórica es la conveniencia de aprovechar las ventajas comparativas que surgen de un entorno de libre comercio, donde los países se especializan en aquellos productos en los que pueden ser más competitivos. La práctica es la necesidad de obtener divisas para hacer frente al pago de la deuda externa.

Aceptada la necesidad y conveniencia de la apertura externa conviene distinguir entre la liberalización comercial y la liberalización de los movimientos de capitales.

La liberalización comercial se basa en el desmantelamiento más o menos acelerado de las barreras arancelarias y no arancelarias y, por ende, en la depreciación del tipo de cambio (tipo de cambio efectivo real). La exigencia de la depreciación se apoya en la necesidad de generar un superávit comercial con el que hacer frente al pago de la deuda, al tiempo que hace más baratos los productos exportables.

El desarme arancelario conduciría a un abaratamiento de las importaciones, pero la depreciación de tipo de cambio las encarecería, por lo que no cabría un aumento desproporcionado de las mismas. El mayor estímulo lo recibirían, por tanto, las exportaciones en virtud del cambio en los precios relativos de los bienes exportables; de esta forma las exportaciones se convertirían en el motor de un crecimiento económico orientado hacia afuera.

Pero la apertura comercial tiene además como exigencia la mejora en la competitividad, tanto de los bienes exportables como de los importables; los primeros para seguir siendo demandados por los mercados internacionales, y los segundos para poder hacer frente a las importaciones liberalizadas. Así pues, la modernización

Universidad de Huelva 2009

tecnológica se convierte en otro de los elementos relevantes de y para la liberalización comercial. La posibilidad de importar bienes de capital en condiciones favorables y la atracción de capitales extranjeros en forma de inversiones directas, contribuyen a la modernización tecnológica y, por tanto, a la mejora de las competitividad de la producción nacional.

En algunos casos, y ante el sesgo antiexportador de la economía, los incentivos fiscales sirven para que la variación de los precios relativos sea aún mayor, y así se deben eliminar los subsidios a la producción de bienes importables y aplicar éstos a la de bienes exportables. No obstante, de esta recomendación destaca su carácter transitorio.

Sin embargo, el efecto de la variación de los precios relativos de los productos puede desaparecer si persiste una inflación elevada, por lo que el control de la inflación es otro elemento crucial en la estrategia de liberalización comercial. Y esto enlaza con el segundo de los ejes del modelo reformista, la reforma del Estado.

El segundo aspecto de la apertura exterior es la liberalización de los movimientos internacionales de capitales. La eliminación de las trabas a la entrada y salida de capitales, además de permitir el flujo de recursos financieros que compensen, vía inversión directa o vía inversión financiera, la escasez de ahorro de las economías en desarrollo, se convierte en un estímulo de la competitividad de la banca nacional y permite el acceso al crédito internacional por parte de las grandes empresas, enlazando así con el quinto eje del modelo, la reforma del sistema financiero. Pero la atracción de capitales extranjeros requiere también del desarrollo de los mercados de valores mientras que la estabilidad política y macroeconómica son también importantes. Para algunos países, uno de las principales orígenes de la entrada de capitales puede estar en la ayuda al desarrollo de carácter multilateral y bilateral, si bien dicha ayuda debe tener un carácter transitorio y darse, sobre todo, durante las primeras fases de la

Universidad de Huelva 2009

implementación del modelo.

El segundo eje del modelo es la reforma del Estado. El primer paso de la misma es reforma del Banco Central que permita la aplicación de una política monetaria ortodoxa, evitando así la monetización del déficit. El siguiente paso es la reducción del propio déficit fiscal, lo que conduce a la reducción de gastos y al aumento de ingresos, enlazando con el tercer eje del modelo reformista, que es la privatización del sector público empresarial.

La reducción de gastos suele ir dirigida, por un lado, hacia la reducción tanto del personal que trabaja directamente para el Estado, como a la congelación de sus salarios; por otro lado, se producen importantes recortes presupuestarios, particularmente en gastos sociales, derivando gran parte de la protección social hacia la sociedad civil. La reforma de los sistemas de pensiones, enormemente deficitarios, y su acercamiento hacia diferentes modelos de capitalización, es otra de las medidas destinada a la reducción del gasto público.

La apertura comercial ha debilitado las arcas del Estado ante la eliminación o reducción sustancial de los impuestos de importación y de exportación, por lo que la reforma del sistema impositivo aparece como una necesidad. Por su poder recaudatorio, su automatismo y su neutralidad en la distribución del ingreso, el impuesto de ventas se convierte en la pieza clave del nuevo sistema impositivo; los impuestos directos suelen ocupar un lugar secundario debido a sus efectos distorsionadores sobre la distribución de ingreso, su desincentivo a la inversión, su incentivo al fraude y su menor poder recaudatorio ante la abundancia de clases bajas y la escasez de clases medias.

El tercer eje, la privatización del sector público empresarial es recomendada por tres razones. En primer lugar, se considera buena en si misma, ya que se supone que el mercado asigna más eficientemente los recursos que el Estado y que el sector

Universidad de Huelva 2009

privado es mucho más productivo que el sector público. En segundo lugar, al privatizar empresas se obtienen importantes ingresos a corto plazo, por la venta de los activos, y a largo plazo, por los impuestos recibidos procedentes directa o indirectamente de las actividades de las empresas privatizadas. Y, en tercer lugar, la privatización supone una reducción de gastos públicos al suprimirse las continuas subvenciones recibidas por el sector público empresarial, bien para cubrir pérdidas, bien para nuevas inversiones.

Sin embargo, la reforma del Estado, y particularmente las privatizaciones, conducen al despido masivo de trabajadores ya que se atribuye la ineficiencia del sector público empresarial y del Estado a la excesiva mano de obra empleada en él. Al mismo tiempo, las empresas necesitan hacer frente a la competencia internacional, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, y para ello requieren del abaratamiento del coste del uso de la mano de obra, por lo que la reforma del mercado de trabajo se constituye en el cuarto eje del nuevo modelo económico.

El exceso de regulación del mercado de trabajo, tanto en la contratación como en el despido de trabajadores en el sector formal, así como los costes laborales que las empresas abonan al Estado (pensiones, cobertura social y sanitaria...), desincentivo la contratación de trabajadores en el sector formal y generan un importante sector informal.

La reforma del mercado de trabajo persigue la reducción del coste del uso del factor trabajo y creación de empleo. El abaratamiento de la mano de obra es otra de las necesidades de la apertura comercial para hacer los productos, exportables e importables, más competitivos, pero al mismo tiempo contribuye a paliar la pobreza, por la vía del empleo, al tratarse de una producción intensiva de mano obra. Esta reforma se basa en la eliminación de un gran número de requisitos para la contratación y el despido, en la proliferación de formas de contratación temporal y a tiempo parcial, en la reducción de las contribuciones sociales obligatorias de las empresas y en el

Universidad de Huelva 2009

abaratamiento del despido.

Sin embargo, el hecho de que las empresas se decidan a contratar más trabajadores tras la reforma depende del tipo de tecnología empleada, intensiva en capital o en trabajo, y del precio relativo del capital, lo que entronca con el quinto eje del modelo reformista, la liberalización del sistema financiero y el mercado local de capitales.

Los sistemas financieros nacionales antes de la crisis de principios de los ochenta se encontraban muy intervenidos y, dadas las restricciones a los movimientos internacionales de capitales, aislados de la competencia internacional. Esto desembocó en la existencia de unas tasas pasivas de interés muy bajas, desincentivando así el ahorro y favoreciendo la fuga de capitales en busca de mayor rentabilidad.

La reforma del sistema financiero se basa en la eliminación de las regulaciones y restricciones, de forma tal que se elevasen las tasas pasivas de interés y se fomenta el ahorro local, disuadiendo a la vez la fuga de capitales. Al mismo tiempo debe producirse un aumento en las tasas activas de interés, encareciendo de esta forma el factor capital y favoreciendo las actividades productivas intensivas en mano de obra en detrimento de las intensivas en capital.

Las políticas que han de aplicarse para desarrollar cada uno de estos ejes son las denominadas políticas de ajuste estructural, en clara referencia a que lo que pretenden modificar es la estructura socioeconómica; por ello se consideran dichas medidas las responsables del cambio estructural de los sistemas socioeconómicos de los países subdesarrollados.

El conjunto de políticas que forman el modelo reformista de desarrollo deben institucionalizarse para ser efectivas y dicha institucionalización tiene lugar en la mayoría de los casos por medio de la derogación legislativa de las normas propias del anterior modelo de desarrollo (aranceles, subvenciones a industrias, nacionalización de

Universidad de Huelva 2009

sectores, control del crédito, regulación de precios...) y su sustitución por nuevas leyes (reforma arancelaria, reforma tributaria, reforma laboral, reforma del Banco Central, reforma del sistema de pensiones, reforma del sistema financiero, desregulación de precios...). Así pues la modificación de parte del marco político-institucional es previa al cambio estructural y se hace precisamente con la intención de generar dicho cambio.

La implementación del modelo reformista ha sido desigual en América Latina, y así mientras países como Chile acometieron pronto todas las reformas y el modelo ha dado sus resultados, otros como República Dominicana a finales de los noventa apenas han comenzado con dichas reformas. El caso que nos ocupa, Costa Rica, es considerado como un país reformista de segunda oleada (Edwards, 1997 [1995], p. 18) donde las reformas comenzaron muy pronto (suele señalarse 1986 como el punto de partida); sin embargo, la implementación de dicho modelo ha sido lenta, irregular e incompleta. Cuando Miguel Ángel Rodríguez ganó las elecciones de 1998, las privatizaciones aún no habían acabado y apenas si había habido avances en materia de reforma del mercado de trabajo. Aún así puede considerarse que el modelo de desarrollo aplicado en Costa Rica es el modelo reformista y que el mismo es el responsable del cambio estructural del sistema.

Sin embargo, la opción de Costa Rica por el modelo reformista neoliberal no fue inmediata y tal vez por ello su implementación ha sido lenta. Bajo la Administración Monge y tras los cambios de gabinete de 1984, Eduardo Lizano, Presidente del BCCR, y Juan Manuel Villasuso, Ministro de Planificación, mantuvieron una interesante polémica sobre el modelo concreto de desarrollo que debía aplicarse (Rovira, 1987, pp. 87-95). Villasuso defendía lo que se denominó el *modelo de promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados* (Rodríguez Céspedes, 1983), afín a lo que serían posteriormente los planteamientos neoestructuralistas de la CEPAL, es decir, apertura comercial con papel activo del Estado. Lizano, por su parte, preconizaba

Universidad de Huelva 2009

lo que hoy conocemos como el modelo reformista neoliberal, afín a lo que posteriormente se recogería en el *Consenso de Washington* (Williamson, 1991, pp. 8-17) y basado en la promoción general de las exportaciones (Ranis, 1981). La permanencia de Lizano en el BCCR durante la Administración Arias, la orientación neoliberal de la Administración Calderón, así como la ineficacia primero y las concesiones al neoliberalismo, durante la Administración Figueres, hicieron que en la práctica se consolidara el modelo reformista neoliberal, frente a una variante neoestructuralista menos consistente; aún así, la tensión existente entre las dos estrategias similares pero diferentes ha conducido a que la implementación del modelo reformista neoliberal haya sido bastante heterodoxa, lenta e irregular.

4.4.2.- La estabilización macroeconómica.

La estabilización macroeconómica es el primer paso para salir de una crisis; en aquellos casos en que la crisis es de naturaleza cíclica o provocada por una perturbación es suficiente con recuperar dicha estabilidad para que el sistema siga funcionando con normalidad; en los casos en que la crisis es estructural, la estabilización es el paso previo al cambio de modelo de desarrollo y un útil complemento para garantizar su adecuada implementación. Se entienden por *políticas de estabilización* aquellas medidas de corto plazo que tienden a favorecer la recuperación de los principales equilibrios macroeconómicos (equilibrio exterior, equilibrio presupuestario, equilibrio en el mercado de capitales, equilibrio en el mercado de trabajo y equilibrio en el mercado de bienes y servicios).

En el caso de Costa Rica dichas políticas, con independencia de su bondad intrínseca, estuvieron vinculadas a la firma de los Programas de Estabilización y

Universidad de Huelva 2009

Reactivación Económica con la AID (EREs) y de los Acuerdos de Contingencia con el FMI.

En 1982 la Administración Monge firmó el primer acuerdo con la AID por el que ponía en marcha el ERE I con una contrapartida de 20 millones de dólares (15 como préstamo y 5 como donación). La finalidad de dicho acuerdo era la estabilidad económica del país, aunque la motivación del mismo fue, para Costa Rica, la obtención de divisas con las que hacer frente a los pagos internacionales y, para los Estados Unidos, conseguir un aliado estratégico en la región ante la amenaza del sandinismo nicaragüense. Estos programas (EREs) y sus contrapartidas en créditos y donaciones se siguieron firmando cada año a lo largo de la década de los ochenta (Sojo, 1991, pp. 33-38).

También durante 1982 se aprobó en la Asamblea Legislativa, con los votos del PLN y de la oposición socialcristiana, el paquete de medidas de estabilización que exigía el Acuerdo de Contingencia que se firmó a finales de año con el FMI; en esas mismas fechas la AID aprobó también el ERE II, cuya firma había estado vinculada a la del acuerdo con el FMI.

Los principales objetivos plasmados en el Acuerdo de Contingencia eran la ordenación del mercado cambiario, la renegociación de la deuda externa, la disminución del déficit público, la reducción de la inflación y la moderación de los efectos sociales que las medidas de estabilización generarían (Rovira, 1987, pp. 57-82; Doryan, 1990, pp. 65-70).

La estabilización del mercado cambiario se llevó a cabo por medio de la reducción de las transacciones que se efectuaban al tipo de cambio oficial, el establecimiento de un monopolio de cambio de divisas por parte del BCCR y el ajuste del tipo de cambio interbancario; con ello se trataba de conseguir la reducción de las disparidades existentes entre el tipo de cambio oficial, interbancario y libre, y reducir las

Universidad de Huelva 2009

fluctuaciones de este último, lo que fue una realidad hacia finales de 1983.

A principios de 1983 se llegó a un acuerdo con el Club de París para postergar el pago del principal y de los intereses de la deuda externa y se consiguieron facilidades de crédito con las organizaciones financieras internacionales. El acuerdo con los bancos acreedores privados llegó a finales de año.

En términos de política fiscal se procuró reducir el déficit por la vía del aumento de los ingresos fiscales, y así se reajustaron las tarifas de los servicios públicos (teléfono, agua, electricidad...), se aumentó el precio de los combustibles, se recargó el impuesto sobre la renta de las empresas privadas, se aplicó un impuesto adicional a las exportaciones y las importaciones que se beneficiaban del funcionamiento del sistema cambiario, se recortaron subsidios, se aumentaron las cuotas de la CCSS... Con ello se consiguió mantener el déficit público por debajo del 4,5% del PIB en 1983.

La política social, por otro lado, se centró en dos paquetes de medidas: el Programa de Salvamento de Empresas y el Plan de Compensación Social; mientras el primero iba destinado a que las empresas en crisis pudieran hacer frente a sus deudas internas y externas (evitando así la quiebra de gran parte del aparato productivo del país), el segundo tenía un campo de actuación más amplio.

En primer lugar, organizaba la política salarial fijando la canasta básica salarial, una escala móvil de salarios revisable cada seis meses, una escala salarial única para el sector público, un sobresueldo para los trabajadores públicos con dedicación exclusiva y un nuevo salario mínimo; ello provocó un aumento del salario promedio del 19% en 1983.

En segundo lugar, ponía en marcha un programa de distribución de alimentos a las familias en situación de pobreza extrema, financiado por diversos organismos internacionales y gobiernos extranjeros, la Iglesia y el propio Estado. El efecto fue un menor aumento de la pobreza extrema desplazando población al estrato de pobreza

Universidad de Huelva 2009

básica; aún así los personas que padecían extrema pobreza representaban el 19% de la población del país y mientras que la pobreza básica concentraba el 21%, con lo que el 40% de población costarricense de 1983 vivía en situación de pobreza.

Los otros tres campos de actuación del Plan de Compensación Social fueron la creación de empleo temporal comunitario, un programa de viviendas de interés social y una política de distribución de tierras a los campesinos; sin embargo, los efectos de estos tres programas fueron de escasa relevancia.

El último objetivo de control de la inflación contó con medidas como la reducción del crédito interno concedido a las distintas instituciones del sector público y la ordenación de la política salarial y de precios públicos, que sirvió para que las expectativas de inflación se estabilizaran en torno a las previsiones del Gobierno; así, la inflación pasó del 81,8% en 1982 al 10,7% en 1983.

Con este conjunto de medidas de estabilización y sus resultados, Costa Rica se había ganado la consideración de país disciplinado ante los organismos internacionales, hecho que la colocó en buenas condiciones para seguir recibiendo fondos de dichos organismos y de la AID norteamericana.

Sin embargo, la idea de continuar por la senda de estabilización que permitiera llegar a acuerdos con los organismos internacionales propició que se aprobara a finales de 1983 la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, en la que se incluían una serie de medidas tendentes a reducir el déficit público, junto con otras que incidían más en determinados aspectos estructurales. Entre las primeras se encontraban la amortización de plazas vacantes en la función pública, las jubilaciones anticipadas de trabajadores públicos, las bajas incentivadas de dichos trabajadores, el aumento de varios impuestos, la contribución forzosa de ciertas entidades públicas a las arcas del Estado, y la reunificación presupuestaria de todos los ingresos y gastos públicos; así mismo se garantizó que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) dispusiera realmente

Universidad de Huelva 2009

de los fondos presupuestados para el mismo, yendo los excedentes de ingresos a las arcas del Estado.

A pesar de que, como vimos en el apartado 4.2.2, en 1984 fracasó el segundo acuerdo con el FMI, se congeló la ayuda de la AID y apareció la figura de la condicionalidad cruzada, los esfuerzos estabilizadores continuaron gracias al desarrollo de las medidas adoptadas en 1983.

En el año 1985 se retomaron los esfuerzos de estabilización con la aprobación de la Ley de Prórrogas y Nuevos Ingresos y del segundo Acuerdo de Contingencia con el FMI; en ese mismo año se aprobaron el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I), en virtud de la condicionalidad cruzada, así como el ERE IV (Rovira, 1987, pp. 57-82; Doryan, 1990, pp. 65-70).

Con la Ley de Prórrogas y Nuevos Ingresos se trataron de mantener los esfuerzos de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público y así se prorrogaron muchos de los impuestos cuya vigencia debía concluir, se profundizó en la reunificación del presupuesto y se otorgó facultades al poder ejecutivo para modificar los presupuestos de las instituciones autónomas.

Por otro lado, el acuerdo de contingencia con el FMI señalaba como objetivos la reducción de los desequilibrios de la balanza de pagos y de la hacienda pública (inflación inferior al 11%, déficit público inferior al 1,5% del PIB, aumento del ahorro del sector público del 6,4%, reducción de las pérdidas del BCCR al 4,3% del PIB y disminución del déficit por cuenta corriente), así como la orientación de la estructura productiva hacia la exportación a mercados extrarregionales, objetivo éste de carácter estructural en clara vinculación con el PAE acordado con el Banco Mundial.

Entre las medidas aplicadas se encontraban una revisión periódica de las tarifas de los servicios públicos para evitar los déficits de las instituciones autónomas, un fortalecimiento de la autoridad presupuestaria, la limitación del volumen máximo de

Universidad de Huelva 2009

deuda pública externa nueva a 50 millones de dólares, la disminución del crédito interno a las instituciones autónomas, el mantenimiento de la política salarial vigente desde 1983, el establecimiento de una política de tipo de cambio flexible y una reducción de la protección arancelaria.

Tras la expiración del convenio a mediados de 1986, no fue posible llegar a un nuevo acuerdo de contingencia hasta 1987, ya bajo la Administración Arias. Este acuerdo, que expiraría sin que se desembolsara el crédito, tenía como objetivos la reducción de la inflación, la reducción del déficit público al 3% del PIB, la reducción del déficit por cuenta corriente y la creación de las bases para un crecimiento sostenido; entre sus principales medidas se encontraban la adopción de una política cambiaria que fomentase las exportaciones y de una política monetaria restrictiva que actuase sobre el control de la inflación, así como de una serie de medidas de corte estructural que incidían sobre el tamaño y eficiencia del sector público, sobre el funcionamiento del sistema financiero nacional y sobre la liberalización del comercio exterior. El incumplimiento de algunos de los objetivos propició el que no se produjera el desembolso del crédito (Picado, 1996, pp. 20-26).

El siguiente acuerdo de contingencia con el FMI data de 1989 y fue firmado como condicionalidad cruzada del PAE II negociado con el Banco Mundial ese mismo año. Los objetivos volvían a ser los mismos que en 1987, reducción del déficit público, de la inflación y del déficit por cuenta corriente. Tampoco se desembolsó el crédito unido a este acuerdo ante el incumplimiento de los objetivos fijados (Picado, 1996, pp. 20-26).

Un nuevo acuerdo se firmó en 1991, bajo la Administración Calderón, y otro en 1993, siguiendo los mismos objetivos marcados en acuerdos anteriores de reducir los desequilibrios macroeconómicos; en este caso el cumplimiento de los mismos facilitó el desembolso de los créditos (Picado, 1996, pp. 20-26).

Universidad de Huelva 2009

Sin embargo, en 1994 la situación económica de Costa Rica se volvió a deteriorar ante una mala gestión de la Administración Figueres alcanzando el déficit público niveles superiores al 8% del PIB cuando en 1993 había sido inferior al 1%. Todo ello propició a mediados de 1995 la firma de un pacto entre el ex Presidente Rafael Ángel Calderón Fournier y el Presidente José María Figueres Olsen (ambos hijos de los caudillos de 1948) para aprobar una serie de medidas de estabilización, tales como la Ley de Justicia Tributaria (con la que se pretendía aumentar la recaudación y luchar contra el fraude fiscal), una reducción arancelaria, la reforma de los sistemas de pensiones, la reforma del sistema financiero, la venta de empresas públicas y una reforma constitucional denominada de Garantías Económicas y consistente entre otros aspectos en una limitación del déficit público al 1% del PIB (Figueres y Calderón, 1995-a; 1995-b). Sin embargo, el rechazo social que supuso esta reforma constitucional, junto con una sentencia de la Corte Suprema declarando su nulidad por defecto de forma, paralizaron dicha reforma, aunque no la aprobación selectiva de las restantes medidas.

En este marco de entendimiento político, se firmó en 1995 un acuerdo de contingencia con el FMI y el PAE III con el Banco Mundial, al tiempo que se aprobaron una serie de leyes tendentes a implementar la reforma del Estado (Ley de Democratización de las Subsidiarias de CODESA, Ley de Concesión de Obras Públicas, Ley Marco de Pensiones, Ley de Pensiones Complementarias, Ley General de Aduanas, Ley de Justicia Tributaria y Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos -con anterioridad al acuerdo se habían aprobado la Ley de Sociedades Anónimas Laborales y la Ley de Promoción de la Libre Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor-).

La firma del acuerdo de contingencia de 1995 con el FMI supuso además el compromiso de aplicar una serie de medidas de estabilización destinadas a restablecer

Universidad de Huelva 2009

la base de un crecimiento económico sostenido, orientado a la exportación, a partir de la reducción de los desequilibrios financieros y de la profundización en el proceso de reformas estructurales; para todo ello se propusieron medidas tendentes a reducir el déficit fiscal (el 3,5% para 1995 y el 0,5% para 1996 -objetivos ambos incumplidos ya que los valores fueron del 3,8% y del 5,3%, respectivamente), aumentar al ahorro público, reestructurar el sector público, reducir las rigideces del gasto público, aumentar el papel del sector privado, aumentar la competencia, eficiencia y supervisión del sector financiero y fortalecer la efectividad del gasto social (Gobierno de Costa Rica, 1995). Dicho crédito no llegó a desembolsarse y, tras su vencimiento en 1997, la Administración Figueres estimó conveniente no suscribir un nuevo Acuerdo de Contingencia con el FMI.

Cabe señalar que durante el periodo analizado las políticas de estabilización fueron algo heterodoxas y, si excluimos el duro y eficaz ajuste de 1983 bajo la Administración Monge y los aplicados durante la Administración Calderón, el resto de los planes de estabilización vinculados a Acuerdos de Contingencia con el FMI fueron incumplidos. A pesar de dichos incumplimientos el FMI continuó firmando los distintos acuerdos pues, aunque no se alcanzaban los objetivos fijados, al menos Costa Rica aplicaba políticas de estabilización y sus efectos, aún no siendo satisfactorios, eran preferibles a los resultantes de la ausencia de dichas políticas.

Los principales motivos de dichos incumplimientos fueron, por un lado, la falta de convicción de los dirigentes socialdemócratas en la necesidad de una estabilización tan rigurosa como la propuesta por el FMI y, por otro lado, el deseo de dichos dirigentes por minimizar en la medida de lo posible los costes sociales; aunque aceptaban la necesidad de estabilizar la economía diferían en el nivel que debían alcanzar los indicadores de los objetivos. Esta manera de entender la política de estabilización, junto con la entrada masiva de fondos procedentes de la ayuda internacional bilateral y

Universidad de Huelva 2009

multilateral, han permitido que el transcurso de la llamada *década perdida* haya dejado a Costa Rica menos resentida, en los planos económico, social y político, que el resto de los países latinoamericanos.

4.4.3- Las políticas de ajuste estructural.

Así como la necesidad de estabilizar la economía resultó evidente para los dirigentes socialdemócratas, la necesidad de aplicar políticas de ajuste estructural que transformasen radicalmente las estructuras económicas del país generó más recelos. Se trataba de pasar de una economía política basada en el proteccionismo, en la intervención del Estado, en el desarrollo del sector industrial y en la demanda doméstica centroamericana a otra cuyos ejes eran la apertura, la reforma del Estado, el desarrollo de una agricultura para la exportación y la demanda internacional. Sin duda, las presiones del FMI, la AID y el Banco Mundial, condicionando su ayuda a la existencia de programas de ajuste estructural, influyeron en las decisiones adoptadas por las Administraciones Monge y Arias y, en menor medida, por la Administración Figueres.

Se consideran *políticas de ajuste estructural* aquellas medidas de largo plazo que tienden a reducir o eliminar las distorsiones existentes en una economía (regulación de precios, salarios, tipos de cambio e interés, monopolios, aranceles, impuestos...) y que impiden el buen funcionamiento de los mercados y, por tanto, una asignación eficiente de los recursos.

Mientras las políticas de estabilización estaban vinculadas a los Acuerdos de Contingencia firmados con el FMI, las políticas de ajuste estructural lo estuvieron a los PAEs acordados con el Banco Mundial y a los convenios EREs con la AID

Universidad de Huelva 2009

norteamericana.

Antes de detenernos en el estudio de las distintas políticas de ajuste estructural atendiendo a los ejes del modelo reformista, creemos conveniente presentar las mismas en bloques según la procedencia y la cronología de la mismas.

a) Los EREs.

La ayuda concedida por la AID a Costa Rica a partir de 1982 fueron los denominados Fondos de Apoyo Económico (ESFs) que tenían como contrapartida los Programas de Estabilización y Recuperación Económica (EREs). Dichos programas estuvieron dirigidos entre 1982 y 1984 al fomento de la estabilidad económica, sobre todo en lo referente a la política de tipo de cambio y a la corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos; sin embargo, a partir de 1985 y coincidiendo con la firma del PAE I, estos programas se enfocaron más hacia la consecución de transformaciones estructurales (fomento de la capacidad de gestión de la sociedad civil, desarrollo del sector exportador, reducción del Estado...). En 1991 se firmó el ERE X y en 1992 el ERE XI, con una sustancial reducción del volumen del ESF, marcando así la retirada paulatina de la AID de Costa Rica, que concluyó en 1995 con el cierre de sus oficinas y la constitución de la Fundación CRUSA; dicha fundación pasó a ser la encargada de canalizar y gestionar la cooperación bilateral entre Estados Unidos y Costa Rica y la heredera del remanente de los últimos fondos concedidos por la AID (Sojo, 1991, pp. 23-48).

Aunque los EREs no utilizaban la condicionalidad cruzada, sí incluían condiciones precedentes y estipulaciones. Las primeras consistían en una serie de requisitos que Costa Rica debía cumplir antes del desembolso del ESF, como un acuerdo de contingencia con el FMI (ERE II, 1983), un plan de privatización de CODESA (ERE V, 1986), la continuación de la privatización de CODESA, la

Universidad de Huelva 2009

congelación del crédito subsidiado a la agricultura y la industria, y la modificación del sistema aduanero para facilitar la exportación (ERE VI, 1987), la administración de las divisas recibidas en cuentas separadas y la presentación de planes económicos anuales (ERE VII y VIII, 1988 y 1989), o el depósito de los fondos de la ayuda en el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos (ERE XI, X y XI, 1990, 1991 y 1992) (Sojo, 1991, pp. 23-48).

Las estipulaciones, por el contrario, eran acciones conjuntas de ambos Gobiernos de cumplimiento necesario pero cuya ejecución no estaba sujeta al ritmo de los desembolsos. Estas estipulaciones iban dirigidas fundamentalmente a cinco áreas: el control de las actividades y la privatización de las empresas de CODESA; una política crediticia con indicación de los sectores de financiación preferente y de los tipos de interés preferentes; una política social orientada hacia la construcción de viviendas y la creación de empleo (sobre todo desde 1988); la promoción de las exportaciones del país por medio de la garantía de la disponibilidad de divisas, de un tipo de cambio competitivo, de la capacitación en actividades dirigidas a la exportación y del fomento de las actividades financieras necesarias para el esfuerzo exportador; y, por último, un grupo de estipulaciones permanentes relacionadas con las importaciones realizadas a Estados Unidos y los acuerdos con el FMI (Sojo, 1991, pp. 23-48).

Las políticas de corte estructural vinculadas a los EREs podemos dividirlas en cuatro bloques: los proyectos que ejecutó la AID directamente, los proyectos que ejecutó el Gobierno directamente, los proyectos de apoyo sectorial ejecutados conjuntamente, y la utilización de los fondos de crédito (Sojo, 1991, pp. 23-48).

Entre los proyectos desarrollados por la AID podemos destacar: el saneamiento y venta de las empresas de CODESA, los proyectos de vivienda, el apoyo al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el programa de computación del sistema escolar, el apoyo a la JAPDEVA y al Instituto Costarricense de Puertos del

Universidad de Huelva 2009

Pacífico (INCOPP), y los proyectos relacionados con las universidades estatales y el sistema de seguridad social.

Entre los proyectos desarrollados por el Gobierno se encontraban: la reducción de pérdidas del BCCR, la creación de una línea especial de crédito para fomentar el desarrollo de la banca privada, equilibrar las finanzas de los bancos estatales y facilitar el pago de las deudas de las empresas afectadas por la crisis, algunos proyectos de viviendas sociales, el programa de computación del sistema educativo, y ciertos proyectos de agricultura comunitaria.

Los proyectos de apoyo sectorial se centraron en: el proyecto Foresta, varios proyectos del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), el proyecto de desarrollo de la Zona Norte, varios proyectos de vivienda social y otros proyectos de educación, transportes, aduanas, contraloría pública y parques nacionales.

Los fondos de crédito se destinaron en su mayor parte al sector privado en: actividades no especificadas, en Becas de Paz para Centroamérica, en actividades del Cuerpo de Paz, en proyectos de la Embajada de los Estados Unidos, en acción cívica, en autoayuda comunitaria, en apoyo a proyectos de desarrollo, en la Escuela Agrícola Regional del Trópico Húmedo (EARTH) y en remodelación de escuelas rurales.

Los sectores financiero, exportador y público-empresarial fueron los más afectados por las acciones de la AID en lógica coincidencia con las reformas estructurales de los PAEs, lo cual no es de extrañar dada la coincidencia ideológica entre las autoridades del Banco Mundial, el FMI y la AID (Sojo, 1991, pp. 23-48).

La cooperación económica entre los Estados Unidos y Costa Rica obedeció a la coincidencia de intereses entre ambos Gobiernos; mientras el primero quería obtener un efecto demostración de una democracia pluralista, respetuosa de las libertades y derechos individuales y amante de la paz bajo un sistema económico de

Universidad de Huelva 2009

economía de mercado, el segundo necesitaba abundantes recursos para suavizar los efectos de la estabilización y el ajuste estructural. Por lo demás, ambos Gobiernos coincidieron en la necesidad de estabilizar la economía del país a principios de los ochenta, en dar una orientación exportadora a la producción y en abandonar las funciones empresariales del Estado costarricense. Razones de la cooperación, menos confesables que las anteriores por parte de Estados Unidos, como el apoyo de Costa Rica a la contra nicaragüense o el estímulo de la demanda externa de las empresas norteamericanas gracias a esa ayuda, no deben tampoco ser ignoradas.

Los motivos de la retirada de la AID obedecían a un cambio de dirección de la política exterior norteamericana, con una región centroamericana en decidido proceso de pacificación, y al hecho de que los indicadores de desarrollo de Costa Rica superaron los límites para ser considerado como país receptor de ayuda por parte de la AID.

b) Los PAEs.

La presentación de un Programa de Ajuste Estructural (PAE) era una de las condiciones impuesta por el Banco Mundial para la concesión de un Préstamo de Ajuste Estructural (SAL), ello llevó a Costa Rica a acordar con dicha institución el PAE I (Asamblea Legislativa, 1985-a), como contraparte del SAL I en 1985 y el PAE II (Asamblea Legislativa, 1988) como contraparte del SAL II en 1988. El PAE III fue enviado a la Asamblea Legislativa durante la Administración Calderón, pero la falta de consenso entre el Gobierno y la oposición impidió su aprobación, sin embargo, en 1995, durante la Administración Figueres, bajo un marco de entendimiento entre el Gobierno socialdemócrata y la oposición socialcristiana, se aprobó el PAE III (Asamblea

Universidad de Huelva 2009

Legislativa, 1994) y su contrapartida el SAL III[14].

La orientación claramente neoliberal de las medidas de ajuste estructural *recomendadas* por los organismos financieros internacionales entró en conflicto con la ideología socialdemócrata de los dirigentes costarricenses y los mecanismos de autorregulación automática propios del creodo intervencionista, que, aunque debilitados, seguían teniendo operatividad. Esto condujo a un continuo tira y afloja en el proceso de negociación de los SALs retrasando así la firma de los acuerdos (fundamentalmente el PAE II y el PAE III) y, sobre todo, moderando la gradualidad de la implementación de las medidas, reduciendo las exigencias en términos de indicadores y sobre todo posponiendo la reforma en profundidad de Estado costarricense.

El PAE I.

La aprobación en 1985 del PAE I supuso todo un cambio en la manera de concebir la política económica en Costa Rica. Los fines perseguidos con el PAE I eran la reestructuración del aparato productivo, la diversificación de la producción industrial, la promoción de exportaciones no tradicionales a mercados fuera de la región centroamericana y la democratización económica. Y para alcanzar estos fines se diseñaron cinco paquetes de medidas económicas: políticas de exportación, comercio e industria, política agrícola, política del sector financiero, política del sector público y política redistributiva.

Las políticas de exportación, comercio e industria se centraban en aumentar las entradas de divisas en el país por medio del crecimiento de las exportaciones

[14] Normalmente con la sigla PAE se hace referencia al Programa de Ajuste Estructural conjuntamente con el Préstamo de Ajuste Estructural, ya que ambos se firman y aprueban en la misma ley; nosotros, sin embargo, distinguiremos entre PAE (programa) y SAL (préstamo; *Structural Adjustment Loan*).

Universidad de Huelva 2009

tradicionales y no tradicionales a nuevos mercados distintos del MCCA. Entre las principales medidas podemos destacar: la aplicación de un tipo de cambio flexible a través de minidevaluaciones periódicas; la reducción de la protección efectiva por medio de la eliminación de las exenciones de derechos de importación, de la creación de un nuevo sistema arancelario (con reducción generalizada de aranceles) y de la creación de un nuevo régimen de incentivos fiscales (basado en la eficiencia, la democratización de la propiedad, la creación de empleo y el uso de recursos nacionales); la eliminación de los impuestos a la exportación de productos no tradicionales destinados a nuevos mercados y del impuesto al diferencial cambiario; y la creación de un sistema de incentivos a la exportación de productos no tradicionales a nuevos mercados, basado en la concesión de contratos de exportación por medio de Consejo Nacional de Inversiones (que incluirían la exención del cien por cien del impuesto de la renta generada en estas actividades, la exención de los impuestos de importación de los insumos usados en dichas actividades y los beneficios del sistema de tráfico de perfeccionamiento).

En cuanto a la política agrícola, ésta se articuló según las siguientes medidas: un nuevo sistema de incentivos a la producción agropecuaria para la exportación tanto de cultivos tradicionales como nuevos (aceite de coco, piña, jugos cítricos, nueces de macadamia y marañón); la revisión del anterior sistema de incentivos y de control de precios para aproximar los precios agropecuarios domésticos a los internacionales; la reforma del CNP al objeto de reducir pérdidas; el apoyo financiero a los agricultores; y el desarrollo de la investigación agrícola dirigida hacia productos exportables.

El tercer bloque de medidas fue el relacionado con el sector financiero y entre ellas podemos citar: la elevación y el mantenimiento de los tipos de interés reales en niveles positivos equiparables a los tipos internacionales, por lo que aumentarían la mayoría de los tipos vigentes en el Sistema Bancario Nacional por encima de la

Universidad de Huelva 2009

inflación; una política de recursos financieros basada en la concesión de créditos según la rentabilidad del proyecto, la limitación del crédito gestionado por la banca pública y la determinación de la composición de la cartera de los bancos privados; y una reforma del sistema financiero, a través de la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central, que permitiría el acceso de la banca privada a la financiación directa del BCCR con los fondos procedentes de la ayuda internacional, el acceso de la banca privada a los fondos de financiación de las exportaciones y la posibilidad de otorgar préstamos en moneda extranjera al sector privado al tipo de cambio interbancario.

Las medidas orientadas hacia las transformaciones estructurales en el sector público pueden resumirse de la siguiente forma: la aprobación de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para controlar el déficit público, además de para incorporar algunas medidas de naturaleza estructural; la congelación de contrataciones y salarios en el sector público, salvo contadas excepciones; la reestructuración de la administración pública, en especial los Ministerios de Educación y Salud, la CCSS y otras instituciones y organismos autónomos (ICE, ICT, INS, INFOCOOP, BPDC, RECOPE); la asistencia técnica internacional en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN); una política de endeudamiento externo basada en la necesidad de autorización administrativa del BCCR, el MIDEPLAN y la Autoridad Presupuestaria para nuevos empréstitos, en una limitación anual del nuevo endeudamiento externo y en la imposibilidad de acometer proyectos de inversión dependientes del empréstitos externos si estos no hubiesen sido desembolsados; una reorientación de la inversión pública hacia la agricultura de exportación y los proyectos ya comenzados de energía y transporte, dejando el sector industrial en manos de la iniciativa privada apoyada con créditos e incentivos; y la reforma en profundidad de CODESA basada en cuatro actuaciones, la reducción de su carga financiera (cerrando algunas filiales y vendiendo la totalidad o parte de las acciones de otras), la

Universidad de Huelva 2009

reorientación de la inversión hacia pequeños proyectos agroindustriales del sector privado con alto contenido social y proyectos de exportación de productos no tradicionales a terceros mercados, la reducción de su participación en las empresas a no más del 30% del capital renunciando además a su administración y, por último, el ajuste de sus estados financieros.

El último bloque de medidas tenía un carácter redistributivo centrándose éstas en: los planes de desarrollo rural integral para permitir el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra; el fomento de las cooperativas de trabajadores y de las empresas con participación de éstos; y las políticas de vivienda y reforma agraria que aumentarían la demanda de los estratos de renta más bajos, cuyo contenido de bienes importados era menor.

Como puede apreciarse, bajo el PAE I se recogieron las líneas generales de lo que fue la política económica estructural de Costa Rica entre 1984, en que inician las negociaciones con el Banco Mundial, y 1989, en que se firma el PAE II.

Las medidas adoptadas al amparo del PAE I rompieron con la tónica general de la política económica implementada en Costa Rica desde 1948, basada en el aumento progresivo del intervencionismo estatal y en el estímulo de la demanda interna. La toma de conciencia por parte de la Administración Monge de la necesidad de desarrollar el sector exportador como fuente de las divisas que el país requería para financiar sus importaciones, así como de la necesidad de sanear un sector público tremendamente endeudado, junto con los 80 millones de dólares del SAL I, llevaron al Gobierno a aceptar los planteamientos defendidos por el Banco Mundial.

El PAE II.

Con la aprobación del PAE II en 1989, no sin un intenso debate social y político, la Administración Arias continuó con la implementación de la nueva estrategia

Universidad de Huelva 2009

de política económica diseñada bajo la Administración Monge.

El PAE II fue concebido como continuación del PAE I y, por tanto, perseguía los mismos objetivos, la reestructuración del aparato productivo, la diversificación de la producción industrial, la promoción de exportaciones no tradicionales a mercados fuera de la región centroamericana y la democratización económica. Sin embargo, como principal diferencia destaca la desaparición del paquete de medidas dedicadas a la política redistributiva; esta laguna vino a ser salvada, en cierta medida, por la ayuda de la AID, que bajo la Administración Arias desarrolló un importante programa de viviendas sociales y empleo.

Así pues, las medidas aprobadas quedaron recogidas en cuatro paquetes: políticas de exportación, comercio e industria, política agrícola, política del sector financiero y política del sector público.

En el primer paquete se incluyeron medidas como: el mantenimiento del sistema de tipo de cambio flexible con minidevaluaciones periódicas; una nueva reforma del sistema arancelario para reducir aún más la protección efectiva, que supondría la fijación del arancel máximo en el 40%; la reducción gradual del depósito previo a las importaciones; y un nuevo sistema de incentivos a la exportación que incluiría una modificación de los certificados de abono tributario (CATs) y la eliminación de la exención del impuesto sobre la renta a los beneficiados por un contrato de exportación.

La política agrícola quedó aquí reducida a una política de precios agrícolas basada en: una profunda reestructuración del CNP; la eliminación de los subsidios al arroz, al maíz y al frijol; la liberalización de las importaciones de granos básicos; y la convergencia gradual de los precios de garantía del CNP con los precios internacionales.

Las reformas en el sistema financiero se centraron en: el mantenimiento de

Universidad de Huelva 2009

tipos de interés reales en valores positivos, con limitación del crédito a tipos negativos, cubriendo el diferencial con asignaciones presupuestarias; la reducción de la cartera de préstamos vencidos de la banca pública; la modificación de las reglamentaciones bancarias para mejorar el control y la eficiencia del sector financiero; y la creación de la Comisión Nacional de Valores.

El último paquete dedicado a la política del sector público se basó en: el aumento del ahorro público y la limitación de la inversión pública; la elevación de determinados impuestos y de las tarifas de los servicios públicos; la reducción gradual de determinados subsidios y transferencias (INCOFER, RECOPE...); la orientación de la inversión pública hacia programas de apoyo a las actividades agrícolas e industriales del sector privado; y la continuación del programa de privatización de CODESA.

Como puede apreciarse son escasas las diferencias entre los dos PAEs y la continuidad es la característica más relevante del segundo, lo que pone de manifiesto la consolidación de la estrategia de política económica surgida en 1984. La apertura y el saneamiento del sector público fueron el centro de atención sin que se avanzara decididamente hacia una reforma integral del Estado que redujese significativamente su participación cualitativa y cuantitativa en la economía.

El PAE III.

La falta de acuerdo entre la Administración Calderón y la oposición retrasó la aprobación de PAE III hasta 1995; dicho programa estaba orientado hacia la modernización, racionalización y reforma integral de Estado.

La defensa del Estado mínimo hecha por los socialcristianos, con el apoyo de los organismos financieros internacionales, chocó frontalmente con la concepción de un Estado fuerte defendida por los socialdemócratas. Éstos estuvieron de acuerdo en acabar con el Estado empresario y en implementar un proceso de apertura externa de

Universidad de Huelva 2009

la economía, pero su opción político-ideológica se asentaba en la intervención del Estado, tal vez una intervención distinta a la aplicada en el pasado, pero el Estado seguía siendo la piedra angular del proyecto político socialdemócrata. Esta fue la causa de su resistencia a la aprobación de un PAE que reducía el papel del Estado en la economía; sin embargo, la asfixiante situación financiera del país vivió en 1994 y 1995, hicieron ceder a la Administración Figueres.

El PAE III estrictamente sólo hace referencia al programa acordado con el Banco Mundial; sin embargo, dado que los tres acuerdos firmados con el BID, "Programa de ajuste del sector público", "Programa sectorial de inversiones" y "Programa de crédito multisectorial", se enmarcan en la misma línea y fueron aprobados en el mismo paquete legislativo, es habitual referirse a todos ellos como PAE III, sin distinguir que compromisos de política económica se recogen en cada uno.

Así pues, las medidas de política económica que la Administración Figueres se comprometió a adoptar dentro del marco del PAE III pueden clasificarse en diversas áreas, todas ellas vinculadas a la transformación del Estado, característica ésta que marcó una clara diferencia con los PAEs anteriores, orientados esencialmente a la apertura comercial. Estas áreas fueron las siguientes: la política de privatizaciones y de fomento de la iniciativa privada, la política de empleo público y de pensiones, la política fiscal, la política de liberalización financiera, la política de comercio exterior y la política social.

En materia de privatizaciones y de fomento de la iniciativa privada las principales medidas acordadas fueron: la conclusión del proceso de privatización de empresas públicas con la venta de Cementos del Pacífico, S.A. (CEMPASA), FERTICA y FANAL; la realización de un estudio para reformar el sector petrolero (RECOPE); la aprobación de la Ley de Democratización Económica del Sector Público y de la Ley de Concesión de Obra Pública; la reforma del SNE y del ICE, con la separación de

Universidad de Huelva 2009

electricidad y telecomunicaciones; la elaboración de una nueva legislación sobre regulación de los servicios públicos; y la ampliación de la participación de la inversión extranjera en sectores como la electricidad, la representación de casas extranjeras, el turismo, el mercado de valores y otros sectores de interés.

En el área de empleo y pensiones los compromisos se basaban en: la implementación de un nuevo programa de movilidad laboral de los trabajadores públicos (retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y la privatización de empresas y servicios públicos de forma que se reduciría el empleo público; el desarrollo del programa de trabajadores desplazados (formación) y la reforma del INA; y la reforma de la CCSS, así como la aprobación e implementación de la Ley del Régimen de Pensiones, la Ley de Pensiones Complementarias y la Ley de Pensiones del Magisterio.

En materia fiscal las medidas propuestas eran: la reforma del sistema presupuestario y de la administración tributaria (capacitación, gestión, recaudación, auditoría); y la ampliación de la base tributaria por medio de la aprobación e implementación de la Ley de Justicia Tributaria y la Ley sobre el Impuesto Territorial.

Por lo que se refiere al área financiera, las medidas propuestas eran: la apertura del mercado cambiario y de seguros, permitiendo la participación de compañías privadas; la reforma del mercado de capitales, desarrollando títulos de deuda a largo plazo y permitiendo la creación de fondos de pensiones con capitalización individual; y una nueva reforma del sistema financiero, basada en un mayor poder de la Auditoría General de Entidades Financieras (controlando incluso las cooperativas de crédito), una mayor limitación del crédito subsidiado de los bancos comerciales del Estado, el acceso al crédito del BCCR para entidades financieras no bancarias en caso de iliquidez transitoria, la libre captación de recursos a plazo por parte de los bancos privados, la reducción de los encajes bancarios y la ampliación de

Universidad de Huelva 2009

las operaciones de mercado abierto, y la modernización de los bancos comerciales del Estado.

En política de comercio exterior se propuso: una reforma de la administración aduanera; la ratificación del Código Aduanero Unificado Centroamericano (CAUCA II); la revisión de las tarifas de importación (fijando los límites máximos y mínimos en el 20% y 10%, respectivamente); y la adopción de un sistema de reintegro de los impuestos arancelarios (duty draw - back system).

Por último, en materia social el Gobierno se comprometió a mejorar la cobertura de los programas sociales a raíz de los resultados de la Encuesta para la Medición del Nivel de Vida (LSMS).

Universidad de Huelva 2009

5.- Las políticas de reforma.

Las políticas de reforma, que como veremos posteriormente han sido las responsables del cambio estructural en Costa Rica, han tenido una implementación muy desigual. La reforma que más ha avanzado ha sido la liberalización externa y lo ha hecho porque ella fue el objetivo central de los PAEs I y II y porque sobre este aspecto existió consenso entre las principales fuerzas políticas; poco queda por hacer en esta materia salvo seguir bajando aranceles y eliminar algunos restos de los mecanismos de promoción de exportaciones.

No puede decirse lo mismo de otras reformas. La privatización del sector público empresarial, por ejemplo, también llamada *democracia económica*, ha quedado incompleta; en un primer momento y al amparo de los PAEs I y II, se privatizó CODESA casi en su totalidad, sin embargo, quedan pendientes privatizaciones tan importantes como FANAL, RECOPE, ICE, INS o los bancos estatales, sobre las que apenas si se ha avanzado a pesar de haber sido uno de los objetivos del PAE III. La descentralización funcional del poder en los distintos organismos autónomos ha sido uno de los obstáculos permanentes en el proceso de privatización, ya que las distintas empresas públicas eran auténticos centros de poder político, económico y social difícilmente enajenables.

La reforma del sector financiero, si bien comenzó pronto con la aprobación de la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central en 1984, su evolución ha sido lenta y hasta 1997, en que se permitió la captación de depósitos por parte de la banca privada, no puede considerarse que el sistema financiero alcanzara un cierto nivel de liberalización. Esta lenta evolución responde a las reticencias existentes en la sociedad costarricense a la banca privada tras la nacionalización bancaria de 1948, que se convirtió en un dogma.

Universidad de Huelva 2009

Por lo que se refiere a la reforma del Estado, poco se ha hecho en materia presupuestaria y las distintas medidas adoptadas han respondido más a los imperativos de la coyuntura que a claros y consensuados planteamientos sobre esta materia; lo mismo puede apreciarse cuando se examinan las reformas tributarias. Algo parecido puede decirse en relación con los distintos mecanismos de regulación de precios que han estado operando en los mercados costarricenses, referidos tanto a productos de alimentación, en su mayoría controlados por CNP que, a pesar de haber liberalizado los precios de muchos de ellos, sigue regulando otros como los servicios públicos, tradicionalmente controlados por el SNE y desde 1997 por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

Tal vez la reforma en la que menos se ha avanzado haya sido la del mercado de trabajo, en la que salvo los programas de movilidad laboral de los trabajadores públicos y algunas ligeras modificaciones de la legislación laboral poco se ha logrado, aunque la reinterpretación de dicha legislación sí ha tenido una gran importancia.

5.1.- La liberalización del sector exterior.

La política comercial reformista se articuló en cinco ejes, el desmantelamiento del proteccionismo, la promoción de exportaciones no tradicionales, la política de promoción turística, el abandono del tipo de cambio fijo y las nuevas formas de integración económica. Esta nueva política comercial basada en la promoción de exportaciones puso fin a la política de industrialización por sustitución de importaciones.

Universidad de Huelva 2009

5.1.1.- El desmantelamiento del proteccionismo.

El principal objeto de actuación tanto del PAE I como del PAE II fue el sistema proteccionista costarricense, entendiendo que éste era el principal causante de las distorsiones en el sistema de precios de la economía y, por tanto, del ineficiente funcionamiento del mercado. Se trataba, entonces, de desmantelar el proteccionismo que había caracterizado a las relaciones comerciales de Costa Rica desde la implementación de la política de industrialización por sustitución de importaciones; para ello se reformó el sistema arancelario, se eliminaron las barreras no arancelarias y se derogaron las exoneraciones de impuestos de que disfrutaban los importadores.

a) El desarme arancelario.

Con la aprobación en 1985 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, Costa Rica inicia un proceso de desarme arancelario tendente a reducir la protección efectiva de la producción nacional frente a las importaciones.

Las medidas de corte arancelario recogidas en ese convenio fueron esencialmente tres: la NAUCA II, la franja de protección efectiva y las tarifas arancelarias (Monge González, 1987, pp. 55-58).

La NAUCA II (Nomenclatura Arancelaria Común Centroamericana) era un sistema de clasificación de mercancías, descriptivo, simple y basado en criterios técnico-jurídicos, que vino a sustituir a la NAUCA I. El motivo de esta sustitución fue la inadecuación de un sistema de clasificación de mercancías, deficiente y sólo utilizado en el MCCA, por otro basado en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA), actualizado y suscrito por la mayoría de los países del mundo.

Se delimitó una franja de protección efectiva de entre el 50% y el 150% para

Universidad de Huelva 2009

determinar la tarifa nominal de los bienes finales producidos en Centroamérica; se redujeron así los niveles superiores de protección. Para las mercancías no producidas en Centroamérica no se definió ninguna franja de protección efectiva, por lo que esta podía llegar a ser superior al 150%.

Las nuevas tarifas arancelarias que se aprobaron tenían como novedad su aplicación sobre el valor de las mercancías (*ad valorem*) y se clasificaban en dos grupos, las que se aplicaban sobre bienes no producidos en Centroamérica y las que recaían sobre bienes centroamericanos. En el primer caso, se establecían tres niveles de tarifas nominales, no inferiores al 5% para bienes no producidos en Centroamérica, del 10% para los insumos de uso no generalizado en la producción centroamericana de bienes no esenciales y superiores al 10% para los bienes finales no esenciales; la tarifa para bienes considerados estratégicos se consideró que fuese determinada por cada país. Para el caso de mercancías centroamericanas, si se trataba de insumos las tarifas serían del 10%, 20% o 30% según el grado de elaboración de los mismos; si se trataba de bienes finales las tarifas nominales se aplicarían respetando el criterio de la franja de protección efectiva.

Aún así quedaron sin incluir en la reforma arancelaria del MCCA una serie de mercancías, bien porque debía continuar la negociación sobre ellas o bien porque se consideró preferible dar libertad de aplicación de tarifas sobre ellas a los países miembros.

La implementación de la reforma arancelaria desde 1986 no consiguió reducir la protección efectiva de la producción costarricense, aunque sí puso orden en el caótico sistema arancelario del país y consiguió reducir los niveles máximos de protección (Fürst, 1992; Corrales y Monge, 1990). La reducción de la protección efectiva no se produjo hasta que la reforma arancelaria continuó desarrollándose bajo el marco del PAE II.

Universidad de Huelva 2009

En 1987 Costa Rica hizo uso de la cláusula de salvaguardia recogida en los acuerdos con el MCCA y se desmarcó de la reforma arancelaria centroamericana, profundizando aún más en el proceso de apertura. El nuevo paso dado por el país fue la reducción paulatina entre 1987 y 1990 de las tarifas nominales, con un mínimo del 5% para insumos y bienes de capital y un máximo del 40% para los bienes finales; este proceso de reducción se estructuró en seis pasos, con la excepción de los productos textiles, de confección y de calzado para los que se acordaron diez pasos que concluyeron en 1992 (Fürst, 1992, pp. 29-30). En 1996 se produjo una nueva reducción arancelaria de forma que las tarifas de los bienes de capital se redujeron al 3%, las de insumos al 1% y las de bienes finales al 18%.

b) La eliminación de las barreras no arancelarias.

Además de los aranceles existían en Costa Rica otras barreras a la importación. Las tres más relevantes eran la necesidad de autorización administrativa para importar productos agrícolas, el depósito previo a las importaciones y las sobretasas; estas restricciones fueron prácticamente eliminadas bajo el PAE II.

En 1989 se eliminó el monopolio de importación de productos agrícolas de que disfrutaba por ley el CNP, permitiendo desde entonces que empresas privadas realizasen esas importaciones, en caso de escasez en el suministro y una vez agotada la oferta nacional (Fürst, 1992, pp. 32-33; Corrales y Monge, 1990, pp. 197-198).

Otra barrera no arancelaria era el depósito previo a las importaciones, que consistía en la entrega al BCCR de un depósito en colones, que podía llegar a representar el 100% del valor CIF de las importaciones para algunos productos. El dinero permanecía en el BCCR durante uno o más meses sin devengar intereses hasta que éste entregaba al importador el equivalente en divisas del depósito. Esta medida funcionaba como un impuesto inflacionario y en 1989 se redujo el depósito previo desde

Universidad de Huelva 2009

el 50% al 1% y desapareció con la liberalización del mercado de divisas en 1992, después de haberse elevado hasta el 70% en 1991 (Fürst, 1992, p. 32; Corrales y Monge, 1990, pp. 197-198).

Las sobretasas eran impuestos específicos a la importación establecidos por el BCCR sin una ley formal; éstas también fueron eliminadas a iniciativa del propio BCCR a partir de 1989 (MIDEPLAN, 1993-g, p. 8).

Otras barreras no arancelarias como las restricciones cuantitativas a la importación de productos industriales o la subvención a los precios de los granos básicos también se eliminaron bajo el PAE II, estas últimas de forma paulatina.

c) La derogación de las exoneraciones de impuestos de importación.

La existencia de exoneraciones de impuestos de importación para determinadas actividades era otra causa de distorsión en el sistema de precios de Costa Rica. Dichas exenciones formaban parte del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales y consistían en la exoneración total o parcial de los derechos de aduana y gravámenes conexos a la importación de materias primas, otros insumos y bienes de capital de las industrias acogidas al contrato industrial. También estaban exoneradas del impuesto de utilidades aquellas empresas con contrato industrial que reinvirtieran dichas utilidades.

Estas exoneraciones fueron eliminadas en 1987, a excepción de la cláusula de salvaguardia, que permitía la importación de determinados bienes (esencialmente materias primas) con aranceles entre el 1% y el 5% ante la inexistencia o insuficiencia de estas mercancías en la producción del MCCA (Corrales y Monge, 1990, pp. 198-199). En 1992 con la aprobación de la Ley de Regulación de Todas las Exoneraciones Vigentes las exenciones de derechos arancelarios quedaron derogadas definitivamente junto a otras exoneraciones; sin embargo, quedaron a salvo las reguladas por los

Universidad de Huelva 2009

contratos de exportación y de turismo.

5.1.2.- La promoción de las exportaciones.

La política de promoción de exportaciones no tradicionales hacia mercados no tradicionales se basó en un sistema de incentivos que ayudasen a modificar la estructura productiva para orientar ésta hacia las citadas exportaciones. Esta política se ejecutó esencialmente con tres instrumentos, el contrato de exportación, el régimen de admisión temporal y el régimen de zonas francas; el apoyo institucional a esta política se articuló a través del Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones (CENPRO).

Junto a la exportación de productos no tradicionales se incentivó también el turismo como servicio de exportación; esto se hizo por medio de contrato de turismo.

a) El contrato de exportación.

El contrato de exportación ha sido el principal y más eficaz instrumento de la política de promoción de exportaciones no tradicionales. A pesar de su carácter decididamente intervencionista, ya que trata de subvencionar las exportaciones, este instrumento ha sido defendido por sectores del pensamiento neoliberal, apoyados en una interpretación muy particular del teorema del segundo óptimo; bajo esta interpretación, dado que la intervención del Estado había provocado una distorsión en el sistema de precios generando un sesgo antiexportador, se hacía necesaria otra intervención del Estado en sentido contrario que compensase dicho sesgo (Corrales y Monge, 1990, pp. 201-202).

La combinación de la reducción del proteccionismo junto con el fomento de las

Universidad de Huelva 2009

exportaciones debía generar un reajuste en el sistema de precios de forma tal que actividades que antes eran rentables dejaran de serlo y otras actividades marginales o extramarginales comenzaran a dar beneficios; de esta forma se pretendía inducir un trasvase de la inversión de unos sectores a otros, generando así un cambio estructural en el sector productivo, por medio del cual se desarrollasen los sectores en los que el país podía tener ventajas comparativas.

La figura del contrato de exportación fue creada legalmente en 1984 y entró en vigor en 1985. Dicho contrato consistía en el otorgamiento, hasta 1992, de una serie de incentivos a las actividades exportadoras que se pretendían fomentar (productos no tradicionales). Las medidas de fomento incluidas en el contrato eran: la exoneración del impuesto sobre las utilidades procedentes de la exportación; la exoneración de los impuestos arancelarios y sobretasas temporales a la importación de bienes de capital, materias primas, insumos, envases y empaques; la concesión del certificado de abono tributario (CAT); la concesión del certificado de incremento de la exportaciones (CIEX); y la concesión de otros beneficios tales como tarifas portuarias menores, tasas de interés y trámites bancarios preferenciales, depreciaciones aceleradas y trato preferencial en el otorgamiento de divisas (Monge González, 1987, pp. 59-60; Fürst, 1992, p. 17).

El contrato de exportación presentaba dos variedades, el contrato de exportación directo y el contrato de exportación indirecto. La primera variedad estaba destinada a aquellas actividades que exportaban directamente, bien porque fueran comercializadoras o bien porque fueran productoras-exportadoras, mientras que la segunda variedad se aplicaba a empresas que fabricaban bienes intermedios utilizados en la producción de bienes exportables. La diferencia entre ambos contratos consistía en que mientras para el primero se concedían todas los incentivos anteriormente citados, para el segundo se excluían el CAT y el CIEX. La justificación de la segunda

Universidad de Huelva 2009

variedad se encontraba en el hecho de que de no gozar éstas de dichas ventajas, las empresas exportadoras podían adquirir insumos sustitutivos del exterior en virtud de su contrato de exportación directa (Monge González, 1987, pp. 60-64).

De todos los incentivos recogidos en el contrato de exportación el más significativo y polémico fue el CAT. Este certificado era un subsidio en forma de bono negociable que el Estado otorga a las empresas que disfrutaban del contrato de exportación; dicho bono podía ser utilizado incluso para el pago del impuesto sobre la renta. El CAT se concedía por un monto de entre el 15% y el 30% del valor FOB de sus exportaciones, siempre que el valor agregado nacional (VAN) de dichas exportaciones fuese superior al 35%. Se establecía una escala según la cual, si el VAN se encontraba entre el 35% y el 50%, el CAT sería del 15%, si el VAN estaba entre el 51% y el 65%, el CAT sería del 20% y, si el VAN se situaba por encima del 66%, el CAT se elevaría hasta el 25%; además atendiendo al mercado al que se dirigiera el producto podía concederse un 5% más de CAT (Fürst, 1992, pp. 18-20; MIDEPLAN, 1993-g, pp. 8-10).

Los CATs llegaron a representar el 8,8% de las exportaciones no tradicionales en 1988 y 1989 y desde entonces han ido reduciendo su importancia situándose en 1997 en el 5,9% del valor de las exportaciones no tradicionales (Tabla 5.1).

El contrato de exportación era administrado por el Consejo Nacional de Inversión (CNI), el cual decidía sobre la concesión del 5% de mejora y supeditaba la aplicación de la escala a los compromisos internacionales firmados por el país. En este sentido, la inclusión de Costa Rica en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe impidió que los productos exportados a Estados Unidos disfrutasen de un CAT superior al 15%. El CNI gozaba de una gran discrecionalidad para conceder los CATs (MIDEPLAN, 1993-g, pp. 8-10).

Bajo la filosofía del PAE II y ante las críticas de los sectores neoliberales del país, que argumentaban que los CATs generaban más distorsiones de las que

Universidad de Huelva 2009

compensaban, se emprendió en 1990 una reforma del contrato de exportación que rigió a partir de 1993. En primer lugar, se estableció un impuesto específico del 15% sobre el valor del CAT. En segundo lugar, se prolongó el periodo de vigencia del contrato de exportación hasta 1999 para aquellas empresas que aceptaran reducir sus CATs en un 30%, mientras que las que no aceptaron perdieron su contrato en 1996. Y, en tercer lugar, se redujo la escala de los CATs en 1991 al intervalo 8% - 12% y se acordó un cronograma de reducción anual hasta llegar a una escala 3% - 5% en 1996 (Fürst, 1992, pp. 43-45; Muñoz y Pacheco, 1999, pp. 73-76).

TABLA 5.1

CERTIFICADOS DE ABONO TRIBUTARIO Y EXPORTACIONES NO TRADICIONALES (1975-1997).

AÑO	CAT	ENT	CCAT	C ENT	CAT/ENT
1975	18	1.266	162,5	-	1,4
1980	77	3.576	-3,2	-	2,1
1984	639	14.936	56,5	-	4,3
1985	1.020	20.014	59,5	34,0	5,1
1986	1.553	22.690	52,3	13,4	6,8
1987	2.028	30.916	30,6	36,3	6,6
1988	3.878	44.282	91,2	43,2	8,8
1989	5.392	61.071	39,0	37,9	8,8
1990	5.932	83.139	10,0	36,1	7,1
1991	7.459	113.552	25,7	36,6	6,6
1992	7.424	143.023	-0,5	25,9	5,2
1993	12.161	172.054	72,5	20,3	7,4
1994	13.810	211.468	10,4	22,9	6,7
1995	16.850	292.847	11,1	38,5	5,4
1996	23.246	386.407	64,8	31,9	6,7
1997	31.108	493.582	12,0	27,7	5,9

Fuente: Muñoz y Pacheco (1999, p. 73).

CAT: valor de los certificados de abono tributario en millones de dólares; ENT: valor de las exportaciones

Universidad de Huelva 2009

no tradicionales en millones de dólares; CCAT: tasas de crecimiento de los certificados de abono tributario; CENT: tasas de crecimiento de las exportaciones no tradicionales; CAT/ENT: cociente entre el valor de los certificados de abono tributario y de las exportaciones no tradicionales.

Respecto de las exoneraciones de impuestos, los contratos de exportación otorgados desde 1990 excluían las exenciones del impuesto sobre las utilidades. Por otro lado, el certificado de incremento de las exportaciones (CIEX) y las tarifas portuarias menores tuvieron escasa, cuando no nula, aplicación (Corrales y Monge, 1990, p. 202). El acceso preferencial al crédito se articuló a través del Fondo para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (FODEIN), dirigido a las inversiones para la producción manufacturera o agrícola de exportación, y del Fondo para el Financiamiento de las Exportaciones (FOPEX), el cual se alimentaba fundamentalmente de recursos internacionales procedentes del BID y del Banco Mundial.

En 1996 vencieron los contratos de exportación y entró en vigor el régimen devolutivo de derechos, mecanismo por medio del cual los aranceles pagados por insumos incorporados a un producto de exportación son devueltos; dado que dicho régimen no discrimina según mercados de destino, las exportaciones a Centroamérica se ven favorecidas por el mismo (MIDEPLAN, 1997-a, p. 106).

b) El régimen de zonas francas.

El régimen de zonas francas procesadoras de exportación y parques industriales comenzó a funcionar en 1981 y fue reformado y privatizado en 1985. Una zona franca consiste en la delimitación física dentro del territorio nacional de un parque industrial donde se establecen industrias manufactureras, por lo general de capital extranjero, acogidas a una serie de incentivos como son la exoneración total de impuestos o los procedimientos expeditivos de exportación (MIDEPLAN, 1992, pp.11-

Universidad de Huelva 2009

112).

Las zonas francas son consideradas como mercados de exportación para las empresas nacionales, las cuales pueden acogerse a los incentivos para la promoción de exportaciones, entre ellos los CATs.

No obstante, este régimen tuvo escasa repercusión en la promoción de las exportaciones hasta mediados de los años noventa (en 1994 representaba tan sólo el 11,9% de las exportaciones totales[15]) y no ha sido hasta finales de la Administración Figueres cuando dicho régimen ha comenzado a tener importancia, coincidiendo con la instalación en el país de la multinacional INTEL. En 1998 las exportaciones de las zonas francas representaron el 33,4% de las exportaciones totales; más del 80% de las mismas se destina hacia el mercado norteamericano. En cuanto al empleo generado por las zonas francas, éste pasó de representar el 1,5% del total nacional en 1986 al 26% en 1995.

La legislación costarricense permite que hasta el 49% de la producción de las zonas francas se destine al mercado interno, sujeta, claro está, al abono de los derechos de aduanas por el total del valor agregado fuera del país.

Las principales actividades industriales acogidas a este régimen son la textil (24,1% de las empresas), la electrónica (12,1% de las empresas), la metalmecánica (10,3% de las empresas), la joyería y la agroindustria, siendo las empresas textiles y metalmecánicas las que presentan un mayor dinamismo exportador (45% y 38% de las exportaciones totales de las zonas francas, respectivamente) (Muñoz y Pacheco, 1999, pp. 76-77).

[15] Los datos sobre exportaciones se refieren al valor bruto de las mismas y no al valor agregado.

Universidad de Huelva 2009

c) El régimen de admisión temporal.

Más conocido como *maquila*, el régimen de admisión temporal comenzó a aplicarse en Costa Rica en 1973 y fue modificado en 1983 y 1984. Mediante este sistema las empresas podían recibir dentro del territorio nacional mercancías destinadas a la exportación, una vez sometidas a procesos de elaboración, reparación, reconstrucción o montaje, sin que dicha importación estuviera gravada por ninguna clase de tributo (MIDEPLAN, 1992, pp. 111-112).

Las mercancías que se importaban bajo este régimen eran fundamentalmente maquinaria, equipo, insumos intermedios y materias primas, mientras que el valor agregado nacional lo aportaba la mano de obra y algunas materias primas costarricenses.

Sus efectos sobre el empleo, la demanda interna, la entrada de divisas, la producción y las exportaciones (7,1% del total en 1998) han sido bastante limitados, y la competencia de otros países de la región desde mediados de los noventa, como El Salvador, ha reducido aún más su importancia. No obstante este régimen agrupaba a mediados de los años noventa más de 300 empresas, el 99% industriales, de las que un 70% eran textiles, un 18% ensambladoras, un 7% metalmecánicas y un 4% electrónicas.

El régimen de admisión temporal fue sustituido en 1997 por el régimen de perfeccionamiento activo, que adoptó dos modalidades; una, para los que reexportasen toda su producción fuera de Centroamérica, por la que no se pagan impuestos por los insumos importados; y otra, para los que destinasen parte de su producción al mercado interno, por la que deben abonar impuestos por la maquinaria y equipos importados en una proporción equivalente a la parte de producción que destinan al mercado nacional (MIDEPLAN, 1998-a, p. 171).

Universidad de Huelva 2009

d) Las instituciones para el fomento de las exportaciones.

Junto con todas estas medidas de promoción de las exportaciones se crearon o reformaron en Costa Rica una serie de instituciones, tales como el Ministerio de Exportaciones (MINEX) en 1986 (transformado en 1996 en el Ministerio de Comercio Exterior -COMEX-), el Consejo Nacional de Inversiones en 1984, o la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), con aporte de capital privado. Pero de todas estas instituciones destacan dos por el protagonismo que tuvieron en la política de promoción de exportaciones, el CENPRO y la Ventanilla Única de Exportaciones.

El Centro de Promoción de las Exportaciones y la Inversión (CENPRO) fue creado en 1968 y ha sido el encargado de incentivar el desarrollo de relaciones con compradores extranjeros. Este organismo cobró mayor relevancia bajo la política de promoción de exportaciones no tradicionales y entre sus cometidos se encontraban la asesoría técnica, la investigación de mercados, la participación en ferias internacionales y la capacitación en materia exportadora. En 1996 el CENPRO se fusionó con el Consejo Nacional de Inversiones y con la Corporación de Zonas Francas, dando lugar al nacimiento de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

Pero, sin duda, el servicio más apreciado por los exportadores ha sido la Ventanilla Única de Exportaciones, una oficina, con sucursales en los principales puertos de embarque, que desde 1984 ha centralizado la gestión de las exportaciones, realizada anteriormente por varias entidades, agilizando así todos los trámites burocráticos y encargándose además de la recopilación y divulgación de datos estadísticos sobre comercio exterior. Este servicio se desarrolló fundamentalmente bajo el marco del PAE II.

e) El contrato de turismo.

Por lo que se refiere a la política de promoción turística, ésta arranca de la Ley

Universidad de Huelva 2009

de Incentivos para Desarrollo Turístico de 1985 (Asamblea Legislativa, 1985-b), en la que se clasificaban como actividades turísticas y, por tanto, susceptibles de acogerse a sus beneficios, los servicios de hostelería, el transporte aéreo y acuático de turistas, las agencias de viajes receptoras de turistas y el arrendamiento de vehículos para el turismo.

Pero no sólo se ha promovido el turismo por medio de esta ley, que ha incidido en el sector por el lado de la oferta. Otros elementos también han sido relevantes, sobre todo los que han pretendido actuar sobre la demanda; ha destacado sin duda el esfuerzo por vender la imagen de Costa Rica como un paraíso natural donde se protege el medio ambiente y se fomenta la cultura de la paz, esfuerzo que ha llevado al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) a participar en toda clase de ferias y de eventos de promoción del país (MIDEPLAN, 1998-a, p. 342).

A pesar de todo ello la principal herramienta de la política de promoción del turismo fue la ley de incentivos. Los beneficios de dicha ley se regulaban a través del contrato de turismo, concedido por el ICT teniendo en cuenta una serie de criterios, como la contribución a la balanza de pagos, la utilización de insumos nacionales, las creación de puestos de trabajos, los efectos en el desarrollo regional, la modernización y diversificación de la oferta turística o los incrementos de la demanda turística.

Los incentivos turísticos han sido muy diversos y específicos para cada actividad. Entre los incentivos más comunes estaban la exoneración de los tributos y sobretasas de importación de insumos necesarios para el desarrollo de las actividades turísticas, y la depreciación acelerada de las inversiones en el impuesto sobre la renta. Entre los incentivos específicos destacaban la autorización para el cambio de moneda en los establecimientos hoteleros, el suministro de combustible a precios internacionales para el transporte aéreo, la reserva en exclusiva del transporte acuático de turistas a embarcaciones de bandera costarricense o la deducción en el impuesto

Universidad de Huelva 2009

sobre la renta de las empresas de los programas de vacaciones de turismo para sus empleados, siempre que fueran dentro del territorio nacional. Los contratos de turismo se concedían por un plazo máximo de 12 años, salvo los de hostelería que podían ser hasta de 25 años, debido a las grandes inversiones que requieren.

Con estas medidas el contrato de turismo se convirtió en una herramienta de promoción de exportaciones no tradicionales (los servicios turísticos no eran tradicionales), al igual que el contrato de exportación.

En 1994 y como consecuencia de los desequilibrios presupuestarios, se introdujeron algunas modificaciones que afectaron el contrato de turismo. En primer lugar, se redujo la exoneración del impuesto territorial de 12 a 6 años; en segundo lugar, se anuló la exoneración de aranceles de las importaciones de bienes para los restaurantes; y, en tercer lugar, se estableció la obligación, para las empresas de alquiler de automóviles, de abonar la mitad de los gravámenes correspondientes a la importación de los vehículos.

5.1.3.- La búsqueda de un tipo de cambio realista.

Otro de los elementos que fue modificado en aras de una mayor apertura de la economía fue el tipo de cambio; se pasó de un tipo de cambio fijo sobrevaluado, que contribuía al proteccionismo abaratando artificialmente las importaciones de insumos, a un tipo de cambio flexible, que trataba de ser neutral ante las relaciones comerciales al mantener un tipo de cambio real estable. Para ello se aplicaron dos políticas cambiarias distintas, las minidevaluaciones, entre 1983 y 1992, y la flotación controlada, desde 1992.

Universidad de Huelva 2009

a) Las minidevaluaciones.

La crisis cambiaria que se desató en Costa Rica a partir de la devaluación del colón en 1981 obligó al Gobierno a modificar la política cambiaria, abandonando de esta forma el tipo de cambio fijo que había caracterizado al colón a lo largo de su historia. Sucesivas devaluaciones entre 1981 y 1983 condujeron a estabilizar el tipo de cambio nominal sin que estas medidas se reflejasen en los precios internos, al contrario de lo que sucedió con la maxidevaluación de 1981. Con la adopción de una nueva política cambiara a finales de 1983 se iniciaba el periodo de las minidevaluaciones que alcanzaría hasta 1992 (MIDEPLAN, 1993-g, pp. 5-6).

La política de minidevaluaciones consistía en una devaluación progresiva del colón por medio de ajustes diarios de pequeña cuantía, de forma tal que se consiguiese estabilizar el tipo de cambio real; se pretendía, por tanto, que el tipo de cambio jugase un papel neutro en la política comercial, sin fomentar la devaluación competitiva pero impidiendo que la sobrevaloración de la moneda perjudicase a las exportaciones. En este sentido, las minidevaluaciones fueron eficaces y el tipo de cambio real se estabilizó (Tabla 5.2).

Este manejo prudente de la política cambiaria pudo realizarse gracias a que Costa Rica no necesitó generar un importante superávit comercial para hacer frente al pago de la deuda, a diferencia de otros países, ya que la pronta y eficaz negociación de la misma y las entradas de divisas en forma de cooperación internacional vinieron a suplir esa necesidad.

Este hecho diferencial permitió además un mejor control de la inflación (inexistencia de hiperinflación). La certeza en el alza progresiva del tipo cambio, bajo esta política de minidevaluaciones, llevó a la generación de unas expectativas de inflación. Se fomentó así una inflación inercial basada el indiciación de salarios y precios en función de la inflación esperada.

Universidad de Huelva 2009

Bajo esta política, el tipo de cambio seguía siendo fijado por el BCCR y el mercado de divisas seguía siendo monopolio de los bancos comerciales del Estado, al tiempo que se toleraba un mercado negro de divisas. Esta situación se modificó a partir de 1992.

TABLA 5.2

TIPO DE CAMBIO E ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL PROMEDIO (1980-1998).

AÑO	TC	ITCER
1980	8,54	82,87
1981	36,00	11,69
1982	40,00	86,09
1983	43,15	72,46
1984	47,50	73,51
1985	53,45	73,96
1986	58,50	82,18
1987	68,75	91,84
1988	79,00	99,31
1989	83,85	94,42
1990	102,55	95,12
1991	134,10	103,63
1992	136,74	100,00
1992	150,71	99,81
1994	164,51	100,23
1995	194,43	97,90
1996	219,91	98,88
1997	244,04	98,74
1998	271,19	98,64

Fuente: Vargas y Sáenz (1994) y datos suministrados por el BCCR.

TC: tipo de cambio colón / dólar utilizado en las cuentas monetarias (tipo de compra a 31 de diciembre);

ITCER: Índice del tipo de cambio efectivo real promedio con año base en 1992.

Universidad de Huelva 2009

b) La flotación controlada.

En 1992 y siguiendo los compromisos del PAE II, se produjo una nueva modificación de la política cambiaria, se liberalizo el mercado de divisas, permitiendo así al sector privado participar en él (MIDEPLAN, 1998-a, p. 342).

Al mismo tiempo, se abandonó la política de minidevaluaciones y el tipo de cambio del colón pasó a ser fijado en el mercado. Este hecho supuso una mayor dificultad para mantener un tipo de cambio real estable, ya que la única forma de influir en el tipo de cambio nominal que desde entonces tenía el BCCR era por medio de la compra-venta de divisas en el mercado; esta medida generó un sistema de tipo de cambio conocido como de flotación controlada o flotación sucia, donde la actuación del BCCR se encuentra limitada por su nivel de reservas de divisas y donde la competitividad de la economía costarricense juega un papel relevante. En este sentido se ha producido desde mediados de los noventa una gran estabilidad del tipo de cambio real del colón (Tabla 5.1).

En 1995 la política cambiaria sufrió un pequeño reajuste. Se eliminó el impuesto por cambio de divisas, se redujo significativamente el diferencial cambiario cobrado por el BCCR y se suprimió la obligación que tenían los exportadores de vender a dicho banco el 20% de la divisas obtenidas (MIDEPLAN, 1996-a, pp. 103-104). Este régimen de flotación sucia fue sustituido de nuevo por las minidevaluaciones diarias que rigen en la actualidad (Muñoz y Pacheco, 1999, pp. 78-79).

5.1.4.- Las nuevas formas de integración.

El proceso de apertura de Costa Rica condujo a una modificación en las formas de inserción internacional de su economía; se ha pasado de un modelo de

Universidad de Huelva 2009

integración económica basado en una unión aduanera a otro modelo de integración basado en áreas de libre comercio.

Los intentos por reactivar el MCCA (Esquipulas I - 1985, Esquipulas II - 1987 y Tegucigalpa - 1991) dieron como resultado la modificación de las estructuras arancelarias y la conformación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA); sin embargo, en la práctica, ante el número de productos excluidos de los acuerdos, la utilización de las cláusulas de salvaguardia y la no aplicación en algunos países de los aranceles acordados, el MCCA ha funcionado más como un área de libre comercio que como una unión aduanera (González Fernández, 1993, pp. 231-232; Calvo, 1994, pp. 143-162; Berzosa et al., 1996, pp. 421-431).

Junto a su pertenencia al MCCA, Costa Rica participa de otros procesos de integración, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Tratado de Libre Comercio con México y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Mientras que el primero es un sistema de preferencias aduaneras que los Estados Unidos mantienen con los países de la cuenca del Caribe, el segundo supone la constitución, desde 1994, de un área de libre comercio entre Costa Rica y México y el tercero es el proceso para constituir en el año 2005 un área de libre comercio desde Alaska hasta Tierra de Fuego, incluyendo todos los Estados de América, excepto Cuba.

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe fue una propuesta lanzada por el Presidente Reagan en 1984, que se articulaban en un conjunto de medidas económicas destinadas a dar o reforzar la estabilidad política de los países de la región que trataban de consolidar sus democracias y alejarse de las situaciones de guerra. De todas estas medidas la más relevante fue la constitución de una zona unilateral de libre comercio, por medio de la cual los países de la región aprovechaban un conjunto de franquicias que les permitían introducir sus productos en los Estados Unidos. Teniendo en cuenta que entre 1985 y 1996 las relaciones comerciales de Costa Rica con este país

Universidad de Huelva 2009

representaron el 41,2% del comercio exterior, los Estados Unidos son sin duda el principal socio comercial de Costa Rica; por ello, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe ha jugado un papel más relevante en la apertura y en la integración internacional de la economía que el propio MCCA, que sólo representó en el mismo periodo el 9,5% del comercio exterior costarricense, de los que 4,1 puntos se corresponden con el comercio con Guatemala y 2,9 con El Salvador (MIDEPLAN, 1998-a, pp. 152-153).

Como una de las condiciones para participar en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, Costa Rica solicitó su adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) como observador en 1984, iniciando así un proceso de negociación que concluyó con su incorporación al mismo a finales de 1989. Tras la transformación de dicho acuerdo en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994, Costa Rica pasó a formar parte de dicha institución, comprometiéndose así con los principios del libre comercio.

En la misma línea destaca el Tratado de Libre Comercio con México, que obedece más a una estrategia para una futura integración en el Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) que a una necesidad de integración con una economía con la que el intercambio comercial no era a principios de los noventa especialmente significativo. Entre 1990 y 1994 el comercio exterior con México representó 2,9% del total, siendo las exportaciones a México el 1% de las exportaciones totales y las importaciones el 4,3% de las totales; tres años después, en 1997 las relaciones comerciales con este país representaban el 5% del total, las exportaciones el 2,2% y las importaciones el 7% (Gutiérrez et al., 1998, p. 108).

Así pues, Costa Rica parece haber apostado por el modelo de integración propuesto en la Iniciativa para las Américas, basado en la constitución de sistemas preferenciales y áreas de libre comercio de carácter bilateral, que permitan en un futuro generalizar estos acuerdos a todo el continente americano, y no sólo a América Latina.

Universidad de Huelva 2009

Dicho proyecto parece tomar cuerpo en el ALCA, un proceso de integración en curso que arrancó en 1994 a iniciativa norteamericana y que tras sucesivas rondas de negociación se espera que se concluya en el año 2005 con la firma de un acuerdo continental. Costa Rica ha participado activamente en las distintas negociaciones y ha sido uno de los principales impulsores del proceso; no obstante, el futuro del ALCA es bastante incierto y la crisis financiera que afectó a América Latina en 1998 y 1999 ha creado más incertidumbre aún sobre el mismo.

5.1.5.- La captación de capitales extranjeros.

Como ya se señaló con anterioridad, la apertura exterior no sólo abarca la apertura comercial, sino que también tiene que ver con los movimientos internacionales de capitales. En este sentido, las medidas que más importancia han tenido en la captación de capitales extranjeros fueron la renegociación de la deuda y los distintos convenios de cooperación internacional por medio de los cuales fluyó a Costa Rica un importante volumen de ayuda oficial al desarrollo, tanto bilateral como multilateral (véase apartado 4.3.2).

Pero no sólo estos elementos justifican la entrada de capitales en Costa Rica, ya que las partidas de inversión extranjera privada dependen de factores diferentes. En primer lugar, el proceso de liberalización financiera externa se convirtió en el principal instrumento de atracción de capitales extranjeros privados, destacando entre las medidas adoptadas la modificación de la política cambiaria (véase apartado 5.1.3) y la liberalización de la cuenta de capitales, permitiendo la libre disposición de divisas, en un primer momento, a los exportadores e importadores, y desde 1992, al resto de los propietarios de divisas (MIDEPLAN, 1993-e, pp. 6-7). Tras estas modificaciones en

Universidad de Huelva 2009

Costa Rica existe libertad de movimientos capitales, pudiéndose tanto introducir capitales extranjeros en país como repatriar los mismos o sus rendimientos, sin limitación alguna (Guardia Quirós, 1992, pp. 52-54).

En segundo lugar, la estabilidad política y económica (véanse apartados 4.2 y 4.4.2) fue otro de los incentivos para la inversión extranjera, que en concreto presta mucha atención al manejo de los equilibrios macroeconómicos, por lo que las políticas de estabilización se convirtieron también en un instrumento para la captación de capitales, en la medida en que contribuyen a reducir el riesgo-país favoreciendo así la inversión extranjera directa de largo plazo.

En tercer lugar, la existencia de oportunidades de negocio en el país fue otro importante incentivo; en este sentido, destacan la eliminación *de facto* o *de iure* de monopolios públicos, la privatización del sector público empresarial, así como los regímenes especiales de zonas francas y de admisión temporal (ahora perfeccionamiento activo) (véanse apartados 5.1.2, 5.2.6 y 5.3).

En cuarto lugar, el control del mercado de valores por medio de la Comisión Nacional de Valores, adscrita la BCCR, aporta garantías a los inversores extranjeros (Espinosa, 1996, pp. 26-27).

En quinto lugar, el Tratado de Libre Comercio con México da un trato favorable a las inversiones procedentes de dicho país, que están dirigiéndose a sector claves como los medios de comunicación, la banca o los centros comerciales. Además de dicho acuerdo, Costa Rica ha negociado durante la Administración Figueres distintos tratados bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones con 34 países distintos, aprobándose antes de la disolución de la Asamblea en 1998 cinco de ellos (Suiza, Alemania, Reino Unido, Francia y Chile) (COMEX, 1998-a, pp. 41-42).

Y, en sexto lugar, la inversión extranjera directa puede aprovechar, en este contexto de atracción de las mismas, las ventajas competitivas que posee el país, que

Universidad de Huelva 2009

aunque no son fruto de las políticas de ajuste estructural, favorecen las inversiones extranjeras. Dichas ventajas son la buena cualificación de la mano de obra, la flexibilidad y diversificación de la oferta educativa, la posición geográfica del país y su infraestructura política, social y cultural, los acuerdos comerciales con Estados Unidos, la Unión Europea, el MCCA y México, y los recursos basados en la biodiversidad aún no explotados (COMEX, 1998-a, pp. 25-26).

5.2.- La reforma del Estado.

La reforma del Estado fue el objetivo central del PAE III aprobado en 1995, lo que indica que poco se había avanzado en este sentido desde que comenzó a implementarse el modelo reformista neoliberal. Reformar el Estado es una tarea delicada que choca de plano con los fundamentos más profundos del creodo intervencionista, de ahí la timidez de esta reforma y el difícil consenso sobre la misma. Sin contar algunos avances notables en aspectos puntuales, las principales modificaciones legislativas sobre este asunto no se produjeron hasta que la gestión de la Administración Figueres, durante su primer año, se mostró del todo ineficiente para controlar el déficit público y fue necesario un acuerdo con la oposición (Pacto Figueres-Calderón); por medio de dicho acuerdo se obtuvo el consenso necesario para aprobar medidas legislativas de reforma del Estado que habían sido bloqueadas por el PLN bajo la Administración Calderón.

Universidad de Huelva 2009

5.2.1.- La reforma del Banco Central.

La reforma del Banco Central de Costa Rica (BCCR) ha sido tardía, ya que la nueva Ley Orgánica del Banco Central (LOBC) no fue aprobada hasta 1995; hasta esa fecha rigió la vieja ley del mismo nombre, aprobada en 1953 y varias veces modificada. Con la nueva LOBC se ha tratado de dotar al BCCR de una mayor independencia para que pueda cumplir con los objetivos fundamentales de garantizar la estabilidad interna (precios) y externa (cambio) y, una vez alcanzados éstos, contribuir al logro de otros objetivos, tales como la promoción del desarrollo, el buen uso de las reservas monetarias internacionales, la eficiencia del sistema de pagos o la estabilidad, eficiencia y competitividad del sistema de intermediación financiera. Antes de 1995, el control de la inflación no era el objetivo principal, sino que ocupaba el cuarto lugar, tras la promoción del desarrollo, la del pleno empleo y la asignación de crédito a actividades prioritarias (Redondo, 1996, pp. 4-5).

A pesar de esto, desde 1982 se fueron introduciendo importantes modificaciones en la LOBC con el objeto de permitir un funcionamiento más ortodoxo de la autoridad monetaria, particularmente dedicadas a frenar el comportamiento cuasi-fiscal del BCCR (Delgado y Vargas, 1991) y a liberalizar el sistema financiero.

a) Los modificaciones de la LOBC.

Aunque ya vimos como evolucionó la política de tipo de cambio (véase apartado 5.1.3), conviene señalar algunas de las más importante modificaciones que sufrió la LOBC en materia de control de cambio. En 1982 se aprobó una ley destinada a unificar el tipo de cambio que modificó algunos artículos de la LOBC, confiriéndole al BCCR el monopolio de la negociación de divisas de forma que pudiera controlar su volumen. Dichas medidas consiguieron efectivamente la unificación y la estabilidad del

Universidad de Huelva 2009

tipo de cambio en 1983, aunque al mismo tiempo, al eliminar las casas de cambio se generó un mercado informal de divisas (mercado negro y mercado *off-shore*). En 1992, cuando se abandonó el sistema de minidevaluaciones, se liberalizó el mercado cambiario, permitiéndose incluso la captación de depósitos y los préstamos en dólares por parte de los distintos intermediarios financieros (Espinosa, 1996, pp. 20 y 29).

Por lo que se refiere a las funciones del BCCR como ente supervisor del sistema financiero, la Ley de Modernización Financiera de 1988, autorizó al mismo a intervenir, sin autorización judicial, cualquier entidad financiera que estuviera bajo la supervisión de la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF). Así mismo, se confirió a la AGEF mayor autonomía respecto del BCCR, pasando de ser un departamento del mismo a ser un organismo adscrito, y se le asignaron las competencias de fiscalizar todas las entidades, bancarias y no bancarias, públicas y privadas, que operasen en la intermediación financiera en Costa Rica, incluidos el BCCR y las Bolsas de Comercio. Otra medida recogida en dicha ley y que afectó al funcionamiento del BCCR, fue la autorización al mismo para regular los grupos económicos y evitar así la concentración del crédito o que los bancos privados fueran la vía de financiación de otras empresas de sus socios (Espinosa, 1996, pp. 22-23).

La política de tipos de interés había sido utilizada tradicionalmente en Costa Rica como política crediticia más que como política monetaria, sin embargo, en este periodo se trató de reducir sus efectos distorsionadores sobre el conjunto de la economía; en este sentido, se acometieron actuaciones tanto sobre los tipos de interés como sobre los topes de cartera, al objeto de liberalizar el crédito.

Así, en el primer caso, se pasó de la fijación por parte del BCCR de las distintas tasas de interés activas y pasivas por sectores de actividad, a un sistema de bandas, en 1984, en el que los intermediarios podían fijar libremente sus tipos; de ahí se pasó a la eliminación de las restricciones, en 1989, con la excepción hecha de la

Universidad de Huelva 2009

tasa activa mínima, modificada en 1992 y fijada en la tasa básica (LIBOR más 0,5) más tres puntos; en 1990, se prohibió además la existencia de tipos de interés distintos para la misma actividad salvo que poseyesen riesgos diferentes (Espinosa, 1996, pp. 18, 24-25 y 28-29).

En el segundo caso, los topes de cartera, es decir, la obligación de destinar porcentajes determinados de los recursos de las entidades financieras a ciertos sectores, se fueron liberalizando poco a poco; primero fue la liberalización de las secciones financieras de los bancos, ya en 1978; posteriormente, en 1984, se permitió a las secciones comerciales colocar sus recursos sin topes, con excepción hecha del rubro de *otras actividades*, que en 1991 se amplió hasta el 40% de la cartera y en 1992 se eliminó (Espinosa, 1996, pp. 18-19, 25 y 29).

De esta forma el BCCR fue abandonando su papel de director de la política crediticia y dejándola en manos del libre funcionamiento del mercado financiero; con ello se renunciaba a uno de los principales instrumentos de la política de desarrollo propia del creodo intervencionista.

La política monetaria del BCCR en todo este periodo estuvo marcada por la utilización cada vez más intensa de los instrumentos tradicionales, es decir, del encaje bancario, de las operaciones de mercado abierto y del redescuento, que fueron puestos al servicio del control de la oferta monetaria (González y Mesalles, 1993, p. 43).

Las operaciones de mercado abierto, que tuvieron un mayor protagonismo hasta 1985, se basaban en la compra, no de bonos del Estado, sino de Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) del propio BCCR. En 1984 se había obligado a los bancos a adquirir BEM por el valor de los recursos excedentes que tenían depositados en el BCCR; sobre dichos BEM recayeron las operaciones de mercado abierto, hasta que en 1985 los intereses de los mismos aconsejaron utilizar preferentemente el mecanismo del encaje bancario. Sin embargo, la poca eficacia demostrada por este

Universidad de Huelva 2009

instrumento hizo que en 1987, se buscasen fórmulas para volver a utilizar los BEM sin tener que aumentar el tipo de interés que se pagaba por ellos; la solución vino de la mano del sector público no financiero y de los bancos estatales, que comenzaron a adquirirlos desde 1987, el primero, y desde 1988, los segundos (González y Mesalles, 1993, pp. 43-45).

El encaje bancario ganó protagonismo a partir de 1985, cuando para mejorar su eficiencia se eliminó la obligación de mantener un porcentaje del mismo en bonos fiscales, que pasaron a formar parte de las carteras de inversión de los bancos comerciales. En 1988 y bajo la Ley de Modernización del Sistema Financiero, se limitaron los niveles de encaje bancario que el BCCR podía aplicar y se le obligó a pagar intereses cuando el encaje fuese superior al 10%. En 1989 se elevaron las reservas que los bancos comerciales debían depositar en el BCCR desde el 50% hasta el 100%; además se hizo de forma que no podían incluirse en las mismas fondos procedentes de impuestos recaudados, depósitos previos a la importación o comisiones de confianza. Sin embargo, cuando el encaje llegaba a niveles altos éste se convertía en un instrumento poco eficaz para el control de la oferta monetaria (González y Mesalles, 1993, pp. 43-45).

El redescuento se utilizó hasta 1985 como un mecanismo para otorgar créditos a los bancos estatales con tipos de interés diferenciados según las actividades que se pretendían fomentar. Sin embargo, desde 1984 esto comenzó a modificarse; ese mismo año el redescuento pasó a utilizarse como recurso de última instancia para los bancos estatales con problemas de liquidez; en 1985 se eliminó la estructura de tasas diferenciadas y se creó una única tasa de redescuento del 28%; se permitió además el desarrollo de un mercado interbancario al autorizar a los bancos estatales y privados el préstamo de fondos entre sí para cumplir los requisitos del encaje sin necesidad de tener que acudir al redescuento; en 1992 se creó un fondo para préstamos a bancos

Universidad de Huelva 2009

privados con problemas de liquidez, a altos tipos de interés, que en la práctica nunca se usó dado que en 1995 se autorizó a estos bancos a acudir al redescuento.

b) La nueva LOBC.

La aprobación en 1995 de la nueva LOBC ha supuesto la instauración de un nuevo marco institucional para la política monetaria, pero no un cambio profundo de dicha política, pues lo que ha hecho esta ley no ha sido otra cosa que dar cobertura legal a la práctica habitual que el BCCR tenía con anterioridad a la misma.

La modificación de los objetivos y de la jerarquía de los mismos ha puesto al BCCR al servicio de la estabilidad de precios. Junto a ello, se ha dotado a dicha entidad de una importante independencia, a pesar de que el Presidente Ejecutivo lo designa el Gobierno por cuatro años y que el Ministro de Hacienda forma parte de la Junta Directiva; el nombramiento del resto de los miembros de dicha Junta Directiva ha de ser ratificado por la Asamblea Legislativa y su duración es de noventa meses, renovándose parcialmente la misma cada dieciocho meses. Estos dos elementos, independencia y prioridad por la estabilidad de precios, confieren al BCCR el marco adecuado para la ejecución ortodoxa de la política monetaria, siguiendo así el modelo de los principales bancos centrales (Reserva Federal Norteamericana, Bundesbank Alemán...).

En consonancia con estos cambios, se suprimieron obligaciones y facultades que el BCCR poseía bajo la anterior legislación; entre las obligaciones, desaparecieron la de coadyuvar al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la de actuar en estrecha colaboración con el Gobierno coordinando esfuerzos y actividades; entre las facultades, se perdieron el otorgamiento de financiación a las instituciones públicas o al Gobierno (salvo letras del tesoro y con algunas limitaciones), de avales y de garantías o la asunción de cualquier pasivo en moneda extranjera (salvo que tuvieran como contrapartida activos en la misma moneda), así como la concesión de créditos

Universidad de Huelva 2009

a los intermediarios financieros con recursos externos (Redondo, 1996, pp. 4-5).

En este sentido el BCCR ha perdido también una serie de instrumentos que antes tenía a su disposición, tales como el control de las tasas de interés activas y pasivas, la autorización previa para las operaciones de endeudamiento externo o de emisión de bonos o los topes de cartera globales o por categorías.

El BCCR dispone entonces, desde la aprobación de la LOBC, de cuatro instrumentos para ejecutar la política monetaria, el encaje legal, las operaciones de mercado abierto, el redescuento y los préstamos de emergencia; aunque algunos de ellos han sufrido ciertas modificaciones.

El encaje bancario, además de sufrir una unificación de las distintas tasas existentes, se limitó a un máximo del 15%, al que se llegaría por medio de un periodo transitorio de cuatro años en el que se reduciría gradualmente el mismo; dicha reducción obedece al hecho de que un encaje alto es un incentivo para creación de mecanismos que lo evadan, eliminando así su eficacia. Por otro lado, quedaron sujetas al encaje bancario, además los bancos comerciales estatales y privados y las empresas financieras, el resto de los intermediarios financieros del país (con excepción del BPDC y la Caja de la Asociación Nacional de Educadores -ANDE-, salvo en lo referido a la captación de cuentas corrientes) a quienes se concedió también un periodo transitorio durante el cual el encaje bancario ha ido aumentando gradualmente hasta llegar al 15% (Espinosa, 1996, pp. 8-10).

Las operaciones de mercado abierto no han sufrido modificación aunque dadas las limitaciones de los demás instrumentos se han ido convirtiendo en la principal herramienta para el control de la oferta monetaria (Espinosa, 1996, p. 8).

El redescuento si ha sufrido una importante modificación al redefinirse su utilización como instrumento encargado de salvaguardar la estabilidad del sistema financiero, en lugar de asignar el crédito a los distintos sectores a través de los bancos

Universidad de Huelva 2009

estatales. El redescuento se convirtió en un mecanismo de obtención de liquidez en última instancia a disposición de todos los intermediarios financieros, aunque con algunas condiciones para la banca privada, pero a tasas muy elevadas. Algo similar puede decirse de los préstamos de emergencia, destinados a devolver, en la medida de lo posible, la estabilidad financiera a una entidad con problemas, evitando así una crisis generalizada del sistema financiero; también en este caso las tasas son muy elevadas, para que efectivamente se utilicen sólo en caso de emergencia (Espinosa, 1996, p. 8).

Además de estos instrumentos específicos de control monetario, la nueva LOBC prevé la utilización de los llamados instrumentos temporales, que sólo podrán ser usados en aquellos casos en los que el desequilibrio no pueda ser controlado con los instrumentos tradicionales. La utilización de los mismos estará limitada a seis o doce meses según el instrumento y no se podrán volver a utilizar en el plazo de un año. Estas herramientas temporales son los recargos, de hasta un 10%, sobre bienes importados, los límites globales al crecimiento del crédito y de las inversiones de las entidades financieras, el aumento de la tasa de encaje hasta el 25%, la fijación del nivel máximo de intermediación y de tasas máximas de comisiones y ciertas restricciones cambiarias (Espinosa, 1996, pp. 8-9).

Entre las reglamentaciones que el BCCR como autoridad monetaria ha adoptado bajo la nueva LOBC destacan las relativas al control de los grupos financieros, para evitar la financiación preferente de los socios de los bancos, y el aumento del capital mínimo exigido a los bancos y entidades financieras no bancarias privadas, para fomentar la fusiones de las mismas (Gutiérrez et al., 1998, p. 115).

Universidad de Huelva 2009

5.2.2.- La reforma tributaria y los ingresos públicos.

Dentro de la política de reforma del Estado ha jugado un papel destacado el manejo de la política fiscal. Al igual que la política monetaria se vio afectada por la reforma del Banco Central, la política fiscal sufrió los efectos de la reforma del sistema tributario costarricense, reforma que ha venido a modificar ligeramente la estructura tributaria de este país donde los impuestos directos tienen menor importancia que los indirectos.

a) La evolución de los ingresos del Gobierno Central.

Costa Rica no se ha caracterizado por ser un país con una gran carga tributaria, aunque ésta ha venido aumentando desde principios de los ochenta, con algunos altibajos fruto de ajustes tributarios coyunturales. En 1980 dicha carga, medida como los ingresos tributarios del Gobierno Central sobre el PIB, no alcanzaba el 12,5%, mientras que en 1997 se había elevado por encima del 16%. A pesar de este aumento, la carga tributaria de Costa Rica sigue siendo reducida si la comparamos con la existente en los países desarrollados que siguen el modelo del Estado del bienestar (Tabla 5.2). Incluso midiendo la carga tributaria como el cociente entre el gasto total y el PIB, como sugieren algunos autores (Naranjo y Zúñiga, 1990, p. 153), ésta sigue siendo pequeña, inferior al 21,5%, en los mismos términos comparativos (Rama et al., 1994, p. 235).

Pero no sólo una menor carga tributaria diferencia al Estado costarricense de los Estados del bienestar de los países desarrollados, sino que la estructura fiscal es también muy diferente; frente al predominio de los impuestos directos progresivos de los países desarrollados, en Costa Rica la estructura tributaria viene marcada por el gran peso que han tenido siempre, y siguen teniendo a pesar de las reformas

Universidad de Huelva 2009

tributarias, los ingresos procedentes de impuestos sobre el comercio exterior (impuestos sobre las importaciones, sobre las exportaciones, sobre las exportaciones de café, sobre las exportaciones de banano...).

TABLA 5.2

INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL (1980-1998).

AÑO	IC	IT	INT	GT	DFGC
1980	12,8	12,4	0,4	20,7	7,9
1981	13,6	12,1	1,5	18,8	5,2
1982	14,4	12,6	1,8	17,7	3,3
1983	16,5	16,1	0,4	20,1	3,6
1984	16,6	15,1	1,5	19,6	3,0
1985	16,1	15,0	1,1	18,2	2,1
1986	15,4	13,6	1,8	18,8	3,4
1987	15,7	14,4	1,3	17,7	2,0
1988	15,5	14,4	1,1	18,0	2,5
1989	15,3	14,4	0,9	19,3	4,0
1990	14,1	13,6	0,5	17,7	3,6
1991	14,6	14,0	0,6	18,0	3,4
1992	15,7	15,2	0,7	17,5	1,8
1993	15,5	15,4	1,1	17,8	2,3
1994	14,5	14,4	0,1	21,2	6,5
1995	15,6	14,7	0,9	20,9	5,3
1996	16,2	15,6	0,6	21,3	5,1
1997	16,4	16,2	0,2	20,1	3,7
1998	16,5	16,4	0,1	19,8	3,3

Fuente: MIDEPLAN (1995-b), Gutiérrez et al. (1998) y CEFSA (1999).

Datos en porcentajes del PIB; IC: ingresos corrientes; IT: ingresos tributarios; INT: ingresos no tributarios; GT: gastos totales; DFGC: déficit financiero del Gobierno Central.

Universidad de Huelva 2009

Dichos impuestos han venido aumentado su peso en el conjunto de los ingresos del Gobierno Central desde mediados de los años ochenta hasta alcanzar un máximo en 1993 en que superaron el 52% del total, desde entonces vienen disminuyendo; aún así desde mediados de los ochenta sólo en dos ocasiones estos ingresos representaron menos del 45% del total (Tabla 5.3).

Le siguen en importancia los impuestos de venta y selectivo de consumo, dos impuestos indirectos que en conjunto han pasado de representar el 18% de los ingresos totales en 1986 a más del 28% desde 1996.

TABLA 5.3

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL (1985-1997).

AÑO	ICE	IR	IVC	OI
1985	46,0	15,6	19,5	18,9
1986	44,4	14,2	18,0	23,4
1987	47,7	13,7	19,0	19,6
1988	42,7	14,0	20,4	22,9
1989	46,0	13,8	20,8	19,4
1990	48,7	14,0	21,6	15,7
1991	51,6	12,1	25,8	10,5
1992	52,9	11,2	23,3	12,6
1993	53,2	14,1	22,1	10,6
1994	51,1	15,6	21,9	11,4
1995	51,1	16,1	21,3	11,5
1996	47,2	15,1	28,2	9,5
1997	47,5	15,4	28,1	9,0

Fuente: elaboración propia a partir de MIDEPLAN (1998-b, p. 292).

Datos en porcentajes del total de ingresos; ICE: impuestos sobre el comercio exterior; IR: impuesto sobre la renta; IVC: impuestos de venta y de consumo; OI: otros ingresos.

Universidad de Huelva 2009

Frente a este predominio de los impuestos indirectos, los directos, representados por el impuesto sobre la renta, tienen una participación modesta en la estructura tributaria con valores próximos al 15%.

El resto de los ingresos, tributarios y no tributarios, vienen perdiendo participación en el total, desde valores superiores al 20% a mediados de los ochenta hasta valores inferiores al 10% desde mediados de los noventa; esta pérdida de importancia viene a coincidir con el mayor peso alcanzado por los impuestos de venta y selectivo de consumo (Tabla 5.3).

b) Las reformas tributarias.

Desde que Monge alcanzó la Presidencia en 1982 hasta el comienzo de la Administración Rodríguez, el sistema tributario costarricense ha sufrido varias reformas parciales que en su conjunto han transformado la estructura tributaria. Muchas de estas reformas responden más a las necesidades financieras de algunas administraciones que a la implementación de un modelo tributario determinado; aún así, el conjunto de las mismas marcan una clara evolución del sistema tributario.

Así en 1982, tras el triunfo de Monge se procedió a aplicar un recargo progresivo en el impuesto sobre la renta, se amplió la base tributaria del impuesto de ventas y su gravamen pasó del 8% al 10%. En 1983 se incrementaron las tarifas de los impuestos selectivos de consumo, se eliminaron algunos de estos impuestos de menor importancia y se amplió la base tributaria del impuesto sobre la renta. En 1984 con la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público se amplió la base de la mayoría de los impuestos. En 1985 la Ley de Prórrogas y Nuevos Ingresos continuó en la misma línea de ampliación de la base tributaria. Sin embargo y a pesar de estos esfuerzos, la carga tributaria venía descendiendo (Tabla 5.2), entre otras cosas como consecuencia del desarme arancelario y de las exoneraciones fiscales de las actividades relacionadas

Universidad de Huelva 2009

con la exportación de productos no tradicionales[16]; ello obligó a la Administración Arias a plantear una reforma tributaria en profundidad, que posteriormente la Asamblea Legislativa dejaría en una reforma de menor alcance. Las medidas aprobadas en 1988 afectaron al impuesto sobre la renta, al impuesto de ventas y a otros impuestos menores.

Por lo que se refiere a la reforma del impuesto sobre la renta, la principal modificación consistió en pasar de un impuesto progresivo a otro básicamente proporcional, ya que entre sus medidas destacaban (Naranjo y Zúñiga, 1990, pp. 141-143): la distinción entre personas físicas y jurídicas, fijando para estas últimas un impuesto mínimo fijo en el caso de que no realizaran actividad durante un periodo fiscal; la reducción de la tasa marginal de los tramos superiores desde le 50% al 30% para las personas jurídicas y desde el 50% al 25% para las personas físicas; la creación de la figura de la pequeña empresa que tributaría al 10% o al 20%, según el nivel de renta generada, y la disminución del número de tramos para las personas físicas; el establecimiento de rentas presuntivas para algunas actividades y profesionales; el establecimiento de un mínimo vital exento para las personas físicas con actividades lucrativas; la creación de créditos impositivos por cónyuge y por hijos; y la aplicación del cobro en la fuente para las rentas de los asalariados, que gozaban de un mínimo mensual exento y de dos tramos de tributación del 10% y del 15%, con deducciones familiares y un máximo de nivel de impuesto.

El resultado más importante de esta reforma fue una mínima ampliación de la base tributaria, ya que con la figura de los mínimos exentos muchos contribuyentes quedaron excluidos del pago, mientras que la diferente tributación entre personas

[16] Las modificaciones sobre los impuestos de importación no se contemplan aquí porque ya se trataron en el apartado 5.1.1.

Universidad de Huelva 2009

jurídica y físicas y entre pequeñas, medianas y grandes empresas no hizo sino generar nuevas distorsiones. No obstante, la reforma sirvió para mejorar el mecanismo de cobro de impuestos, reducir la evasión fiscal y estimular el crecimiento económico por la vía de reducir la presión fiscal sobre la mayores rentas (Naranjo y Zúñiga, 1990, pp. 141-143).

Por lo que se refiere al impuesto de ventas, éste cobró un gran protagonismo al extenderse a los servicios, a pesar de que los servicios profesionales quedaron exentos del mismo impidiendo así la existencia de un mecanismo de control del fraude de los profesionales en el impuesto sobre la renta, como pretendía el Gobierno.

Además de estos dos importantes impuestos se crearon y modificaron otros muchos, como el impuesto sobre las rentas de los títulos valores (que se fijó en el 8%), el de propiedad de vehículos (mínimamente progresivo), el de traspaso de vehículos (fijado en el 5%, o el 70%, en el caso de hubiesen estado exonerados del impuesto de importación), el de los casinos y salas de juegos (fijado en el 10% de los ingresos netos, con un monto fijo por mesa de juego), el de transferencia de bienes inmuebles (fijado en el 3%, pero con una elevada cuota exenta), la tarifa única de los vehículos de servicio público (que se elevó), el de residencias de lujo (con una tasa progresiva entre el 1% y el 1,5%), el de salida al exterior (que se elevó) y el territorial (cuyos valores de referencia se revisaron).

Junto a estos impuestos, durante la Administración Arias se modificaron los impuestos sobre las importaciones (véase apartado 5.1.1) y sobre la exportaciones. De estos últimos conviene aclarar que desde 1984 las exportaciones no tradicionales prácticamente no pagaban tributos, mientras que sí lo hacían las de café y banano que han seguido teniendo un gran protagonismo y han sufrido pequeños ajustes.

Otros impuestos menores también se vieron modificados; tal es el caso del impuesto a las actividades cafetaleras, un tributo de amplia base que gravaba con el

Universidad de Huelva 2009

10% a los productores de café cuando éstos entregaban sus cosechas a los beneficios, y que desapareció en la práctica pues, desde 1989, sólo se puede aplicar cuando el precio del saco de café (46 kilos) supere los 100 dólares y con un gravamen progresivo entre el 2,5% y el 10%.

Durante la Administración Calderón se introdujeron escasas reformas en el sistema tributario. Además de la Ley de Derogación de Todas las Exoneraciones Vigentes (véase apartado 5.1.1), conviene destacar algunas medidas, tales como la elevación del impuesto de ventas del 10% al 13% en 1991, para ir reduciendo progresivamente el gravamen hasta el 10% entre 1992 y 1994.

El resto de las medidas de reforma tributaria fueron adoptadas durante la Administración Figueres y fueron recogidas en varias leyes, entre las que destacan la Ley de Ajuste Tributario y la Ley de Justicia Tributaria de 1995.

La principal medida recogida en la Ley de Ajuste Tributario fue la elevación del gravamen del impuesto de ventas desde el 10% al 15% durante dieciocho meses, gravamen que se redujo al 13% en 1997. Dicha medida se justificaba por los apuros financieros por los que atravesó la Administración Figueres en los primeros años, de ahí ese carácter coyuntural del aumento del gravamen[17].

La Ley de Justicia Tributaria estuvo más encaminada a mejorar la administración tributaria dotando a ésta de instrumentos para cobrar efectivamente los impuestos, tipificando la evasión fiscal como delito penal, estableciendo severas sanciones a los delitos fiscales y permitiendo la determinación de rentas presuntivas en el caso de que el contribuyente no presentase declaración.

Junto a todas estas medidas también se introdujeron bajo la Administración

[17] En el mismo sentido se justifica la elevación en 1995 del arancel mínimo en ocho puntos porcentuales durante seis meses.

Universidad de Huelva 2009

Figueres algunos cambios menores, tales como la aprobación de la Ley General de Aduanas, para modernizar y agilizar el procedimiento aduanero, la creación de un impuesto del 1% sobre los activos de las empresas, deducible de la declaración de la renta y orientado a obligar a las empresas a realizar dicha declaración, la descentralización del impuesto territorial y el aumento del impuesto selectivo de consumo de hidrocarburos.

5.2.3.- Los esfuerzos por controlar los gastos públicos.

El gran peso que tradicionalmente han tenido en Costa Rica las instituciones autónomas y las empresas públicas ha sido uno de los elementos que explican el elevado gasto del sector público del país; si bien conviene señalar que dicho gasto no es estrictamente gasto público ya que en una gran proporción se financia por la venta de bienes y servicios. Una medida más ajustada de gasto público nos la dan los gastos corrientes del Gobierno Central, los cuales sí se financian esencialmente vía impuestos.

Sin embargo, el gasto público en este caso no es una medida adecuada del tamaño del Estado costarricense, debido al gran peso del sector público no gubernamental. Según esto podríamos afirmar que el Estado costarricense, medido como el gasto del sector público, no se ha reducido significativamente como consecuencia de la implementación de las políticas reformistas, a pesar de que desde 1990, coincidiendo con el comienzo de la Administración Calderón, presenta una clara tendencia a la reducción; tendencia que fue quebrada en el año 1994, el primero de la Administración Figueres, en que el gasto del sector público se elevó 6,6 puntos (Tabla 5.4). Todo esto pone de manifiesto que no es hasta la Administración Calderón cuando la reducción del Estado se convierte en un claro objetivo del Gobierno; objetivo que es

Universidad de Huelva 2009

asumido por la Administración Figueres tras el colapso financiero al que tuvo que hacer frente en el año 1994.

Por lo que se refiere al gasto del Gobierno Central puede igualmente constatarse cómo durante la Administración Calderón se realizó un importante esfuerzo de contención del mismo que se rompió bajo la Administración Figueres. Durante las anteriores Administraciones, Arias y Monge, la reducción del gasto público no fue una prioridad, aunque existía una clara preocupación por el control del déficit.

En la tendencia al aumento del gasto público ha jugado un importante papel el aumento de tres partidas, los sueldos y salarios de los empleados públicos, las pensiones y los intereses de la deuda. Destaca de nuevo el esfuerzo de la Administración Calderón por reducir el gasto público vía reducción de la planilla salarial del Gobierno Central. Por otro lado, la elevación del gasto en pensiones se convirtió en la justificación de la reforma del sistema de pensiones; sin embargo, los efectos sobre dichos gastos no eran evidentes aún en 1997. Especial relevancia tiene el fuerte aumento de los intereses de la deuda interna, que se convirtió en un problema de gran importancia durante la Administración Figueres, siendo uno de los principales responsables del estrangulamiento financiero del Estado (Tablas 5.4 y 5.5).

Los principales esfuerzos por reducir el gasto público en todo el periodo objeto de estudio se han basado esencialmente en cinco actuaciones (MIDEPLAN, 1993-d, pp. 9-11). La primera y más importante fue la reducción del empleo público, que tuvo una especial relevancia durante la Administración Calderón (véase apartado 5.2.5). La segunda fue la aplicación de una política salarial austera (véase apartado 5.4). La tercera fueron las subejecuciones presupuestarias, de escasa importancia debido a ejecuciones superiores a las presupuestadas en distintas partidas.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 5.4

GASTOS PÚBLICOS (1985-1997).

AÑO	SALARIOS	PENSIONES	IDI	GGC	GCSP
1985	5,5	-	0,8	18,2	39,6
1986	5,5	-	1,2	18,8	-
1987	5,5	1,6	1,4	17,7	50,4
1988	5,4	1,7	1,4	18,0	51,3
1989	5,6	1,8	1,9	19,3	56,7
1990	5,8	1,9	2,4	17,7	52,4
1991	5,4	1,9	3,2	18,0	49,2
1992	5,1	1,9	2,8	17,5	46,3
1993	5,4	2,0	2,4	17,8	47,6
1994	5,7	2,4	3,4	21,2	54,2
1995	5,7	2,6	4,8	20,9	51,9
1996	5,8	2,6	5,4	21,3	52,7
1997	5,8	2,8	4,7	20,1	50,0

Fuente: MIDEPLAN (1998-b, pp. 305-306) y elaboración propia.

Datos en porcentajes del PIB; SALARIOS: gasto público en sueldos y salarios; PENSIONES: gasto público en pensiones (antes de 1987 éste no aparece desglosado); IDI: gasto público en intereses de la deuda interna; GGC: gastos totales del Gobierno Central (tomado de la Tabla 5.3); GCSP: gasto consolidado del sector público (tomado de la Tabla 5.6).

La cuarta fue la postergación de obras de infraestructuras, particularmente desde la Administración Calderón, lo cual dejó al país, entre otras cosas, con una red de carreteras en un alto grado de deterioro; ello justificó la aprobación de la Ley de Concesión de Obra Pública en 1994, por medio de la cual las empresas privadas pueden participar en la creación y administración de la infraestructura productiva sin que se generen presiones adicionales sobre el gasto público (MIDEPLAN, 1997-a, p. 111).

Por último, la quinta fue la reducción de las transferencias (CAT, FEES, FODESAF...) y la eliminación de subsidios a determinados sectores (CNP, entre otros).

Universidad de Huelva 2009

En el mismo sentido destaca, por ejemplo, la obligatoriedad impuesta a determinadas instituciones de servicios públicos de incrementar sus precios y tarifas para ajustarlas a los costes y de transferir los beneficios al Gobierno Central, para financiar la deuda pública; de esta forma el flujo de transferencias en algunos casos llegó a invertirse.

TABLA 5.5

COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL (1985-1997).

AÑO	SAL	PENS	IDI	IDE	CAT	FEES	FDSAF	OG
1985	31,1	-	4,6	7,4	1,9	8,1	3,1	43,8
1986	30,8	-	6,7	7,5	2,2	8,0	1,2	43,6
1987	31,9	9,3	7,9	5,3	4,9	8,6	2,0	30,1
1988	32,2	9,9	8,5	4,1	3,0	8,1	4,4	29,8
1989	30,5	9,7	10,5	3,0	5,5	7,4	3,4	30,0
1990	32,7	10,5	13,7	3,6	6,4	7,5	3,2	22,4
1991	30,1	10,8	18,0	4,1	6,0	7,5	2,0	21,5
1992	28,9	10,7	16,1	7,4	4,7	7,4	2,9	21,9
1993	30,4	11,1	13,3	6,6	3,3	7,9	3,1	24,3
1994	27,0	11,3	15,8	3,1	3,9	6,2	2,1	30,6
1995	27,1	12,2	23,2	4,8	3,7	5,9	2,2	20,9
1996	27,3	12,4	25,3	2,9	3,7	6,5	3,0	18,9
1997	28,7	13,8	23,1	2,3	4,3	6,3	3,2	18,3

Fuente: MIDEPLAN (1998-b, pp. 302-304).

Datos en porcentajes del total de gastos; AL: gasto público en sueldos y salarios; PENS: gasto público en pensiones (incluido en otros gastos para 1985 y 1986); IDI: gasto público en intereses de la deuda interna; IDE: gasto público en intereses de la deuda externa; CAT: gasto público en certificados de abono tributario; FEES: gasto público en el Fondo Especial de Educación Superior; FDSAF (FODESAF): gasto público en el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; OG: gasto público en otros rubros.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 5.6

GASTO PÚBLICO Y GASTOS SOCIALES (1980-1997).

AÑO	GP	GS	EDUC	SALUD	VIV	ASIST	OTROS	GS/GP
1980	45,1	23,3	6,9	11,3	1,5	3,6	-	51,7
1981	38,6	17,2	6,0	7,9	0,7	2,6	-	44,6
1982	35,7	14,3	4,9	6,3	0,5	2,6	-	40,0
1983	41,6	15,8	5,2	7,1	1,0	2,5	-	38,0
1984	40,6	16,5	5,2	7,1	1,0	3,2	-	40,6
1985	39,6	16,3	5,1	6,8	0,9	3,5	-	41,2
1986	-	-	-	-	-	-	-	-
1987	50,4	20,7	4,7	5,8	2,5	7,4	0,3	41,1
1988	51,3	19,9	4,5	6,0	2,3	6,8	0,3	38,8
1989	56,7	21,7	4,7	6,8	3,2	6,8	0,3	38,3
1990	52,4	20,5	4,9	6,3	2,5	6,5	0,2	39,1
1991	49,2	19,0	4,6	6,2	2,2	5,8	0,2	38,7
1992	46,3	18,7	5,0	5,6	2,2	5,8	0,2	40,4
1993	47,6	20,0	5,2	5,9	2,4	6,3	0,3	42,0
1994	54,2	20,8	5,4	6,1	2,3	6,7	0,3	38,4
1995	51,9	19,8	4,9	5,9	2,1	6,6	0,2	38,1
1996	52,7	21,9	5,7	6,3	2,5	7,1	0,2	41,5
1997	50,0	21,7	5,8	6,1	2,7	7,2	0,2	43,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos de MIDEPLAN (1995-b, pp. 6-8) y MIDEPLAN (1998-b, pp. 15-19).

Las series no son estrictamente comparables ya que han sido obtenidas con metodologías diferentes y para 1986 no hay datos en ninguna de las dos series; los datos entre 1980 y 1985 se corresponden con valores del gasto total del sector público no financiero, mientras que los datos entre 1987 y 1997 se corresponden con el gasto consolidado del sector público; datos en porcentajes del PIB; GP: gasto público; GS: gasto social; EDUC: gastos en educación; SALUD: gastos en salud; VIV: gastos en vivienda; ASIST: gasto en asistencia social (el cambio en el peso absoluto y relativo observado en este gasto entre 1985 y 1987 obedece en parte a las diferentes metodologías); OG: otros gastos sociales (servicios recreativos, culturales y religiosos).

Universidad de Huelva 2009

Por lo que se refiere al gasto social, principal partida sacrificada baja la perspectiva neoliberal en aras a la reducción del gasto público, conviene señalar como en el caso costarricense esto no ha sido así (Tabla 5.6). Tras la reducción de dicho gasto durante el periodo de crisis, a medida que el modelo reformista se ha ido implementando dicho gasto ha ido recuperando sus niveles originales, lo que viene a marcar una importante diferencia con otros procesos de ajuste estructural; ésta es una de las razones que permiten hablar de un ajuste estructural heterodoxo en Costa Rica, al cual no es ajeno el importente volumen de ayuda internacional recibida por el país, donde merece una especial mención la política de vivienda de la Administración Arias financiada en su mayoría con AOD. No obstante, la fuerte reducción del gasto público social producida durante la crisis y su lenta recuperación han terminado por afectar a los niveles de educación y de salud de la población costarricense.

5.2.4.- La reforma del sistema de pensiones.

Como casi todas las medidas de reforma del Estado, las que afectaron al sistema de pensiones fueron tardías y poco profundas. Lejos de caminar hacia un sistema de capitalización, como el que se implementó en Chile, considerado como el sistema ortodoxo, las actuaciones en Costa Rica se han limitado a racionalizar y agrupar los distintos regímenes de pensiones existentes en país, además de permitir regímenes complementarios de pensiones.

En Costa Rica antes de la reforma existía el régimen general de invalidez, vejez y muerte de la CCSS y diecinueve regímenes especiales de pensiones contributivas y no contributivas con cargo al Presupuesto Nacional, cada uno con características y privilegios diferentes. La falta de previsión actuarial de estos

Universidad de Huelva 2009

regímenes los había hecho insostenibles a largo plazo, por lo que se procedió a reformar los mismos.

Las principales medidas de racionalización del sistema de pensiones costarricense han sido la Ley Marco de Pensiones, la Ley de Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias. Además de dichas medidas, en 1990 la Administración Calderón aumentó la edad de jubilación de los pensionistas de la CCSS, a los 61 años y 11 meses, con un mínimo de 462 cuotas cotizadas, para los hombres, y a los 59 años y 11 meses, con un mínimo de 466 cuotas cotizadas, para las mujeres.

En 1992, bajo la Administración Calderón se aprobó una importante medida para racionalizar el sistema de pensiones y conseguir una sostenibilidad del mismo a largo plazo; dicha medida fue la Ley Marco de Pensiones, una de las escasas normas en materia de reforma del Estado que la Administración Calderón consiguió que aprobase la Asamblea Legislativa y que permitió crear el Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

La Ley Marco de Pensiones unificó todos los regímenes especiales de pensiones salvo tres, el del Magisterio, reformado en 1995, el del Poder Judicial, ligeramente modificado para equipararlo con el régimen general de la CCSS en 1996, y el de los diputados derogado y transferido al régimen general de la CCSS en 1996.

Con esta norma, en 1992, se estableció que todos los nuevos trabajadores públicos de los regímenes afectados pasaran a cotizar a la CCSS, por lo que el nuevo régimen de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional quedó cerrado para las pensiones contributivas, aunque no así para las no contributivas. De esta forma todos los trabajadores públicos de los regímenes reformados (Comunicaciones, Obras Públicas y Transportes, Hacienda, Ferrocarriles, Registro Nacional, Municipalidades, Guerra, Bandas y Músicos Militares...) pasaron a regirse por un único régimen de

Universidad de Huelva 2009

pensiones contributivas, en el que se incluyeron también las pensiones no contributivas (Beneméritos, Guerra no Contributivas, Ex Presidentes, Magón, Gracia...). Se trata, por tanto, de un régimen que a largo plazo quedará sólo para las pensiones no contributivas (MIDEPLAN, 1994-a, pp. 175-193).

Esta ley también afectó al régimen de pensiones del Magisterio Nacional, que igualmente quedó cerrado al pasar los nuevos trabajadores del campo de la educación a cotizar a un régimen propio de capitalización con importantes contribuciones de entre el 10% y 16% del salario. Sin embargo, los problemas de financiación de este régimen de pensiones, que no había sido integrado en el Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, propiciaron su modificación en 1995 con la Ley de Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; mediante dicha norma todos los trabajadores del régimen, incluidos los que trabajaban en educación antes de 1992, debían optar entre integrarse en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS o en el régimen de capitalización creado en 1992. Dicha medida provocó una fuerte contestación popular en forma de huelga general del Magisterio.

En ese mismo año, 1995, se aprobó también la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, por medio de la cual se permitía la creación de sistemas privados de pensiones destinados a obtener un complemento a la pensión pública; dicho régimen funciona bajo el sistema de capitalización de las contribuciones como cualquier plan de pensiones (MIDEPLAN, 1997-a, pp. 152-153).

5.2.5.- La reducción del empleo público.

Una de las principales medidas de reforma del Estado ha sido la reducción del

Universidad de Huelva 2009

empleo público; dicha actuación se ha justificado por dos motivos, una es la reducción de gastos corrientes por la vía del ajuste de plantilla y la otra es la necesidad de reducir un Estado considerado demasiado grande, ineficiente y dedicado a tareas que no debieran ser de su competencia; de esta forma al recortar las funciones del Estado también debe recortarse el personal encargado de las mismas.

En el caso costarricense la reducción de empleo público, auspiciada por los PAEs, se conoce con el eufemismo de *movilidad laboral*, la cual ha adoptado diferentes formas desde mediados de los años ochenta, que han tenido a su vez diferente incidencia.

Las primeras medidas de movilidad laboral fueron adoptadas durante las Administraciones Monge y Arias bajo el marco institucional de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público. Posteriormente, durante las Administraciones Calderón y Figueres se aplicaron los programas de movilidad laboral.

a) La Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público.

Con la aprobación de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público en 1984 se puso en marcha en Costa Rica un mecanismo de reducción del empleo público. En este caso las medidas iban encaminadas no tanto a la reforma del Estado en sí, cuya conveniencia en esos momentos no estaba aún clara, sino a la reducción de gastos públicos por la vía del ajuste de plantilla.

La citada ley autorizaba al Gobierno, a las instituciones y a las empresas públicas a incentivar mediante el pago de prestaciones, la renuncia de sus empleados a sus puestos de trabajo y cargos para dedicarse a actividades ajenas al sector público. Al mismo tiempo, se facultaba al Gobierno para amortizar aquellas plazas que quedaran vacantes por renuncia, defunción o cesantía, siempre que las mismas hubiesen estado ocupadas en propiedad por funcionarios públicos y no tuviesen carácter docente o

Universidad de Huelva 2009

medico-asistencial. Además de todo ello, la ley restringía la creación de nuevas plazas en el sector público (Valverde et al., 1992, pp. 24-26; Carvajal et al., 1994, pp. 118-123).

Ya bajo la Administración Arias se realizaron, con la financiación de la AID, estudios para poner en marcha programas de movilidad laboral en el CNP, en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en el IDA y el INCOFER. De todos estos programas sólo se puso en marcha bajo la Administración Arias el que afectó al INCOFER y ello debido a las fuertes pérdidas de dicha institución, que obligaban al Gobierno a realizar importantes transferencias al mismo; aún así no se produjeron despidos de trabajadores (Carvajal et al., 1994, pp. 118-123).

A pesar de dichas medidas, el empleo público siguió creciendo entre 1984 y 1990, y los programas de movilidad laboral, propiamente dichos, no entrarían en funcionamiento hasta la Administración Calderón.

b) Los planes de movilidad laboral.

Los planes de movilidad laboral se pusieron en marcha en Costa Rica por medio de un decreto ejecutivo de 1991; antes se había obtenido de la AID los fondos necesarios para el pago de prestaciones a los trabadores movilizados. Estos planes estuvieron en un primer momento a cargo del Ministerio de Reforma del Estado.

La Administración Calderón se había propuesto movilizar a 30.000 trabajadores públicos entre 1990 y 1994, 7.500 de ellos en una primera fase como resultado del compromiso adquirido con el FMI en el acuerdo de contingencia de 1991.

El plan de movilidad laboral comenzó con la movilidad voluntaria, basada en los incentivos recogidos en la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, con el compromiso del pago inmediato de las prestaciones, en una fuerte campaña de promoción para convencer a los trabajadores públicos de las oportunidades que ofrecía el sector privado y, según algunos funcionarios, en el deterioro institucional de los

Universidad de Huelva 2009

departamentos sobre los que se pretendía que recayera el grueso de la movilización (Valverde et al., 1992, pp. 27-28).

Sin embargo, ante la escasa aceptación de la movilidad voluntaria que ponía en peligro los compromisos con el FMI y la negociación del PAE III, la Administración Calderón decidió poner en marcha, bajo los auspicios del Ministro de Hacienda, Thelmo Vargas, la llamada movilidad laboral forzosa, es decir, un proceso de despido masivo y directo de trabajadores públicos.

La movilidad forzosa trató de aplicarse a instituciones como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el MAG, el INVU, el INCOFER, el CNP y departamentos de las distintas instituciones que recibían recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF); aunque en la práctica sólo tuvo efectos masivos en el CNP, el INCOFER y en las Asignaciones Familiares (Valverde et al., 1992, pp. 29-31).

La presión social y política en contra de estas medidas, así como varias sentencias de la Sala Constitucional, terminaron por paralizar la movilidad laboral forzosa a finales de 1991, además de provocar, junto con otras causas, el cese del Ministro de Hacienda.

Durante ese mismo año el plan de movilidad laboral pasó desde el Ministerio de Reforma del Estado hasta la Casa Presidencial al objeto de darle un tratamiento más político y menos técnico al mismo, al tiempo que se firmaba un acuerdo con la AID para la constitución de la Fundación de Cooperación Estatal (FUCE), una organización no gubernamental financiada con recursos norteamericanos y que se encargaría de la ejecución del plan de movilidad laboral.

FUCE funcionó como un fideicomiso; con los fondos de la AID adelantaba el pago de las prestaciones a los trabajadores movilizados voluntaria o forzosamente y, posteriormente, recibía del Estado los recursos adelantados. De esta forma se

Universidad de Huelva 2009

eliminaron un importante número de trabas burocráticas y se agilizó la movilidad.

Bajo la gestión de FUCE y coexistiendo con la movilidad voluntaria y forzosa, se puso en marcha la llamada movilidad laboral voluntaria con incentivos adicionales, destinada a los trabajadores del Gobierno Central que renunciaran a sus puestos de trabajo durante 1991. Los incentivos adicionales consistían en el pago de las prestaciones durante doce años, en lugar de durante ocho, y un pago adicional equivalente a tres salarios del promedio de los devengados durante el último semestre (Valverde et al., 1992, pp. 31-33).

El resultado de la combinación de los tres tipos de movilidad laboral hizo que a finales de 1992 se hubiesen despedido más de 7.000 empleados públicos.

TABLA 5.6

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO (1990 - 1997).

AÑO	EP(%)	EP	EPGC	EPIA	EPM
1990	17,0	173.083	81.909	85.016	6.158
1991	15,9	159.794	75.899	76.902	6.993
1992	16,2	169.371	80.672	81.354	7.345
1993	16,1	176.515	79.760	87.495	9.260
1994	15,3	173.488	79.534	86.146	7.808
1995	14,7	171.835	76.379	88.287	7.169
1996	14,6	167.375	79.212	81.281	6.882
1997	14,2	174.872	85.576	79.424	9.872

Fuente: MIDEPLAN (1998-b, pp. 256-261).

EP(%): empleo público en porcentajes del total del empleo; EP: número de empleados públicos; EPGC: número de empleados públicos del Gobierno Central; EPIA: número de empleados públicos de las instituciones autónomas; EPM: número de empleados públicos de las municipalidades.

Sin embargo, los logros de la Administración Calderón en materia de movilidad

Universidad de Huelva 2009

laboral se vieron ensombrecidos al no conseguir que se aprobase la Ley de Democratización del Sector Público. Por medio de dicha ley se pretendían eliminar más de 25.000 empleos públicos como consecuencia de las privatizaciones de FANAL, CEMPASA, FERTICA e INS, de la aplicación de la movilidad voluntaria con incentivos a todo el sector público y de la externalización de determinadas actividades (aseo, limpieza, mantenimiento, vigilancia, reparación, imprenta, cómputo...), que se subcontratarían con empresas cooperativas formadas por trabajadores públicos acogidos a esta nueva modalidad de movilidad, la movilidad horizontal (Valverde et al., 1992, pp. 34-37). Sin embargo, estas medidas no llegaron a aprobarse y en los últimos años de la Administración Calderón el empleo público no solo recuperó los niveles que tenía en 1990, sino que lo rebasó (de los 173.083 empleos públicos que había en 1990, se pasó a 176.515 en 1993) (MIDEPLAN, 1998-b, pp. 256-259).

La Administración Figueres siguió aplicando planes de movilidad laboral, coordinados por el Ministerio de Hacienda, y consiguió eliminar más de 9.000 empleos públicos desde el comienzo del mandato hasta 1996; aunque en 1997 se crearon casi 7.500 empleos públicos netos quebrando la tendencia de años anteriores.

A pesar de todo, lo cierto es que la política de gestión de recursos humanos del Estado desde 1990, donde se integran los planes de movilidad laboral, ha conseguido reducir el peso del empleo público en el conjunto del empleo del país (Tabla 5.6).

5.2.6.- La desregulación de los precios.

Una de las formas tradicionales de intervención del Estado costarricense en la economía ha sido la política de controles directos y dentro de ella el control de los

Universidad de Huelva 2009

precios de los alimentos y de los servicios públicos. Dicho control ha sido ejercido por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y por dos instituciones autónomas, el CNP y el SNE; estos dos organismos han sufrido durante todo este periodo un importante proceso de reestructuración que ha conducido a la práctica liberalización de los precios de los productos agrícolas y a la creación de la ARESEP.

a) La desregulación de los precios de los alimentos.

Los precios de los alimentos en Costa Rica han estado tradicionalmente distorsionados directa e indirectamente; en el primer caso, las distorsiones proceden de los controles de precios y de las prohibiciones o limitaciones a la importación y exportación de los productos; en el segundo caso, las distorsiones proceden de la política arancelaria, cambiaria y crediticia (Guardia et al., 1987, pp. 19-20). Dado que en otros lugares hemos recogido estas últimas políticas, nos centraremos en la política de precios.

El control de precios se justificaba en función de la protección del productor (frijol, arroz, leche, huevos y azúcar) o del consumidor (carne de vacuno y de porcino, café y grasa vegetal); en el caso del maíz, el mal funcionamiento del sistema hacía que ni productores ni consumidores se beneficiaran realmente; en el caso del pollo, el atún y las patatas, no existía política de precios, aunque la estructura arancelaria trasladara la protección a los productores (Lizano, 1994, pp. 135-137).

El CNP se ha encargado tradicionalmente de fijar los precios de sustentación de los granos básicos (arroz, maíz y frijol), así como del control y, en algunos casos, el monopolio de su importación; mientras que el MEIC se ha ocupado del control de los precios de comercialización. En el caso de la carne de vacuno y porcino, la competencia para regular el precio de comercialización de los cortes populares la tenía el MEIC, mientras que una ley de 1978 mantuvo la prohibición de importar carne hasta

Universidad de Huelva 2009

1992. En el caso de los huevos y del aceite de palma africana era también el MEIC el responsable de dicha la fijación de precios. El azúcar y el café, por el contrario, tenían sus precios regulados, respectivamente, por la Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), que fijaba la cuota de producción que debía destinarse al mercado interno, y el Instituto del Café (ICAFE), que fijaba el precio y la producción que debía destinarse al mercado interno (Guardia et al., 1987, pp. 19-39; Lizano, 1994, pp. 79-135).

La reestructuración del CNP.

De todas estos precios intervenidos la mayor desregulación se ha producido en los controlados por el Consejo Nacional de Producción (CNP), es decir, en los granos básicos. Esta institución venía acumulando importantes déficits y su gestión comenzó a ser catalogada como ineficiente y sus funciones como inadecuadas.

Como consecuencia de los compromisos recogidos en los PAEs I y II, el CNP sufrió una profunda reestructuración que le condujo, entre otras cosas, a privatizar en 1991 los puntos de ventas al por menor, dando lugar a cuatro Nuevas Empresas Cooperativas (NEC) (Durán, 1995).

Por otro lado, el CNP se vio obligado a reducir progresivamente los precios de intervención del arroz, el maíz y el frijol para que se equipararan a los precios internacionales, al tiempo que comenzaba a cobrar los costes de intermediación, se retiraba de la comercialización del arroz y limitaba sus compras de maíz y frijol sólo a pequeños productores. Además se eliminaron los subsidios directos y las restricciones a la importación privada de granos básicos cuando la demanda interna quedara insatisfecha (Chinchilla, 1992, pp. 466-467; MIDEPLAN, 1993-c, pp. 19-21).

La justificación de estas medidas se encuentra en que el proteccionismo al que estaba sometido el sector tenía escasos beneficios sobre el conjunto de la economía.

Universidad de Huelva 2009

La mayor parte de la producción de maíz y frijol se realizaba en pequeñas explotaciones y se dedicaba al autoconsumo, por lo que los precios de sustentación beneficiaban tan sólo a un pequeño grupo de productores (el 10% para el caso del frijol), mientras que el ahorro para el consumidor era exiguo, al representar estos productos una cada vez menor proporción de la dieta; la escasa comercialización de estos productos hacía que los beneficios de la política de precios se concentrase en unos pocos productores (Sáenz, 1990, pp. 235-245).

El caso del arroz era distinto; la producción se realizaba en grandes explotaciones, tecnificadas e integradas verticalmente con el sector industrial, por lo que se encontraba concentrada; la política de precios de sustentación había llegado generar excedentes que luego debía exportar el CNP a precios de mercado. Este hecho propició la retirada del CNP de la comercialización del arroz y el establecimiento de precios máximos de venta a nivel nacional, generando así una caída en la producción (Sáenz, 1990, pp. 235-245).

Tras estas modificaciones, el CNP quedó convertido hacia principios de los noventa en una institución de asesoramiento de los agricultores y de ejecución de las políticas asignadas por el MAG.

Otros precios no dependientes del CNP, como la carne y la leche también fueron sufriendo ajustes a lo largo de todo este periodo.

La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

La política de desregulación de los precios de los alimentos que se ha ido implementado en Costa Rica desde la firma del PAE I, tuvo su culminación con la creación de un nuevo marco institucional en 1995; dicho marco fue la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Asamblea Legislativa, 1995-b). Esta nueva regulación ha puesto fin a las políticas de controles de precios por parte del

Universidad de Huelva 2009

Estado, por considerarlas regulaciones innecesarias, incluyendo las políticas de precios de los alimentos.

El Estado sólo puede regular los precios de los bienes y servicios en circunstancias excepcionales de forma temporal y nunca en los casos en que los productos o servicios provistos por el Estado entren en competencia con los provistos por la iniciativa privada; sí puede hacerlo, sin embargo, cuando los bienes y servicios se suministren en condiciones monopolísticas u oligopolísticas, mientras se mantengan dichas condiciones; ésta regulación será revisada cada seis meses o en cualquier momento a petición de los interesados. Así mismo, también puede regular y fijar el precio mínimo de salida del banano para la exportación.

Por lo demás, se eliminaron con esta ley todas las restricciones al comercio exterior, salvo las arancelarias. Tan sólo en condiciones excepcionales (desorden del mercado interno o externo por causa fortuita o de fuerza mayor, desabastecimiento del mercado local, restricciones negociadas o impuestas por los socios comerciales) pueden establecerse las citadas restricciones con carácter temporal y revisables cada seis meses.

También se han prohibido todos los monopolios públicos o privados y prácticas monopolísticas que impidan o limiten la competencia, salvo las concesiones para la prestación de servicios públicos y los monopolios del Estado creados por ley, mientras éstas subsistan (seguros, depósitos bancarios en cuenta corriente, destilación y comercialización interna de alcohol, servicios telefónicos, telecomunicaciones, distribución de combustibles, de electricidad y de agua).

b) La regulación de los precios de los servicios públicos.

Los precios de la mayoría de los servicios públicos han estado tradicionalmente regulados por el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) hasta que en

Universidad de Huelva 2009

1997 se creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Sin embargo, en el caso de los servicios de seguros, al ser monopolio del Instituto Nacional de Seguros (INS), las competencias en dicha materia las tiene el mismo organismo. Los servicios financieros por el contrario son regulados por el BCCR.

El Servicio Nacional de Electricidad (SNE).

El organismo regulador de Costa Rica fue el SNE desde 1941 hasta 1996; creado en un primer momento para regular los precios y la producción de electricidad, poco a poco se le fueron asignando competencias para controlar también los suministros de agua, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados, derivados del petroleo, riego y desagüe, los márgenes de ciertos transportes y las concesiones de obras públicas. El control del SNE se ejercía sobre empresas públicas y privadas y su política de precios estaba basada en la promoción del desarrollo y en la justicia distributiva, por lo que las tarifas eran fijadas según el coste del servicio y se discriminaba según el consumidor, de forma que se beneficiaran los sectores más populares (Guardia et al., 1987, pp. 165-206; Fonseca, 1997, pp. 48-49).

Por lo que se refiere a los precios de los carburantes producidos y distribuidos por RECOPE, conviene señalar las diferencias existentes entre los precios de la gasolina, superiores a sus costes, y los del keroseno, diesel y búnker, inferiores a sus costes; esta tarificación permitía subvencionar a estos últimos con el sobreprecio de la gasolina, que funcionaba a modo de impuesto. La citada tarificación permitía que RECOPE funcionase con equilibrio financiero, aunque el coste de sus productos era superior al precio de los mismos en los mercados internacionales y la producción se mantenía gracias a la protección arancelaria. Desde 1990 los precios de los carburantes, en términos reales comenzaron a descender en Costa Rica (Guardia et al., 1987, pp. 165-206; Fonseca, 1997, pp. 99-133).

Universidad de Huelva 2009

Las tarifas eléctricas y de suministro de agua tuvieron un comportamiento algo diferente. En este caso los principales productores de electricidad eran el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) y el principal suministrador de agua y saneamiento era Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA). Estas tarifas se calculaban en función del coste de producción pero sin incluir en él la inversión necesaria para el desarrollo del suministro en el futuro; dicha inversión se financiaba con ahorro externo, generando así una importante deuda con la que se subvencionaba el suministro a los consumidores. Para solucionar este problema las tarifas eléctricas y de suministro de agua comenzaron a crecer desde principios de los noventa incorporando en ellas el coste de la inversión (Guardia et al., 1987, pp. 165-206; Fonseca, 1997, pp. 99-133).

Por lo que se refiere a las telecomunicaciones, el monopolio del servicio lo poseía el ICE, hasta que por la vía de una interpretación generosa de la legislación se permitió la instalación en el país de empresas de telefonía móvil a principios de los noventa. En este caso la tarificación permitía que las telecomunicaciones del ICE tuvieran superávit presupuestario (Guardia et al., 1987, pp. 165-206).

En resumen la política de precios del SNE no se modificó hasta la Administración Calderón, cuando se trató de que las tarifas y precios de los servicios se correspondieran con sus verdaderos costes.

La Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

En 1996 el SNE quedó trasformado en la ARESEP por medio de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Asamblea Legislativa, 1996). En virtud de dicha ley la ARESEP es desde entonces la institución encargada de fijar los precios y las tarifas de algunos servicios públicos y de velar por calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los mismos.

Universidad de Huelva 2009

Los servicios públicos que regula la ARESEP son los ofrecidos entre otros organismos por el ICE, la CNFL, el ICAA, RECOPE o INCOFER y según se reflejan en la ley son el suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización; los servicios de telecomunicaciones; el suministro del servicio de acueductos y alcantarillados, incluyendo agua potable, recolección, tratamiento y evacuación de aguas negras, residuales y pluviales; el suministro al consumidor final y a los distribuidores de los combustibles derivados de los hidrocarburos (derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas); el riego y desagüe prestado por empresas públicas o privadas con concesión; el transporte público de pasajeros, salvo el aéreo; los servicios marítimos y aéreo de los puertos nacionales; el transporte de carga por ferrocarril; y la recolección y el tratamiento de desechos sólidos e industriales.

La fijación de las tarifas, precios y tasas de los servicios públicos por parte de la ARESEP se realiza atendiendo al criterio del coste producción incluyendo en él el de las inversiones necesarias y excluyendo de él todos los costes que soporten las empresas y que no sean necesarios para el desarrollo de su actividad; así mismo no están permitidas las tasas, tarifas y precios que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades que presten los servicios.

La ARESEP puede fijar también tarifas extraordinarias en caso de variaciones importantes del entorno económico.

El Instituto Nacional de Seguros (INS).

Todos los seguros en Costa Rica han sido y seguían siendo a comienzos de la Administración Rodríguez, monopolio del INS, el cual fija tanto los precios de los seguros como las condiciones de los mismos. Entre los servicios de seguro que presta el INS se encuentran los planes de pensiones, los seguros de vida, de accidentes y de

Universidad de Huelva 2009

salud, los seguros patrimoniales, marítimos y de automóviles, los seguros de ganado y cosechas y de riesgos del trabajo y los seguros diversos (INS, 1996).

La regulación de este monopolio público queda al margen de la ARESEP y de la Ley de Defensa de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor, por lo que cada vez son más las voces que defienden su privatización. Durante 1997 se debatió la posibilidad de privatizar el 40% del mismo, sin embargo, la falta de acuerdo en un contexto de precampaña dejó este asunto pendiente para la gestión de la Administración Rodríguez.

5.2.7.- Los desequilibrios presupuestarios y la deuda interna.

Dentro de las distintas medidas destinadas a promover la reforma del Estado y vinculadas con las políticas de estabilización, se encuentran todas aquellas que han tenido como objeto limitar los desequilibrios presupuestarios. En este sentido especial mención merece la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, ya ampliamente comentada en apartados anteriores.

Otra de las medidas más importantes adoptada para controlar los desequilibrios presupuestarios fue la reforma constitucional aprobada en 1995 por la Asamblea Legislativa, en primera votación, y posteriormente declarada nula por defectos de forma por la Sala Constitucional. Posteriormente, la citada reforma no consiguió el consenso necesario para superar todo el trámite parlamentario que conllevaba su aprobación y en la Constitución de 1949 no pudo introducirse el capítulo de Garantías Económicas.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 5.7

DÉFICITS DEL SECTOR PÚBLICO (1980-1997).

AÑO	DSPNF	DGC	DRPNF	DBC	DCSP
1981	-14,1	-5,3	-8,8	-5,0	-19,1
1982	-9,0	-3,3	-5,7	-5,6	-14,6
1983	-3.1	-3,6	0,5	-4,9	-8,0
1984	-1,9	-3,0	1,1	-4,3	-6,2
1985	-1,9	-2,0	0,1	-5,3	-7,2
1986	-1,7	-3,3	1,6	-3,8	-5,5
1987	-0,3	-2,0	1,7	-3,5	-3,8
1988	-0,3	-2,5	2,2	-3,3	-3,6
1989	-2,2	-4,1	1,9	-2,7	-4,9
1990	-2,9	-4,4	1,5	-2,0	-4,9
1991	-0,1	-3,1	3,0	-1,9	-2,0
1992	0,7	-1,9	2,6	-1,7	-1,0
1993	0,7	-1,9	2,6	-1,5	-0,8
1994	-6,7	-6,9	0,2	-1,4	-8,1
1995	-2,0	-4,4	2,4	-1,8	-3,8
1996	-3,2	-5,2	2,0	-2,1	-5,3
1997	-1,6	-4,0	2,4	-1,8	-3,4
1998	-1,1	-3,3	2,2	-1,6	-2,7

Fuente: MIDEPLAN (1997-a), MIDEPLAN (1995-a) y datos suministrados por el BCCR.

Datos en porcentajes del PIB; DSPNF: déficit del sector público no financiero; DGC: déficit del Gobierno Central (el DGC de 1994 incorpora las pérdidas por el cierre del Banco Anglo-Costarricense); DRPNF: déficit del resto del sector público no financiero; DBC: déficit del BCCR; DCSP: déficit combinado del sector público no financiero y del BCCR.

Dicha reforma consistía básicamente en incorporar a la legislación costarricense, con rango constitucional, la prohibición de que el déficit fiscal del Gobierno Central superase el 1% del PIB, con la limitación añadida de que ello no

Universidad de Huelva 2009

perjudicara la inversión pública directa en salud, educación, vivienda y seguridad ciudadana. Se trataba de una medida enormemente restrictiva para un país en desarrollo como Costa Rica, en un contexto internacional donde los países desarrollados superan con creces dicho umbral.

TABLA 5.8

DEUDA PÚBLICA (1980-1997).

AÑO	DPT	DPE	DPI	DGC	DBEC	DOIP
1980	74,0	40,1	33,9	24,4	1,7	7,9
1981	122,2	85,9	36,3	19,8	10,3	6,1
1982	150,3	120,8	29,5	13,9	10,1	5,5
1983	215,6	190,3	25,3	14,5	7,1	3,6
1984	117,6	94,1	23,5	13,8	6,7	2,9
1985	115,4	94,6	20,8	13,2	5,0	2,6
1986	103,2	82,9	20,3	13,7	4,3	2,3
1987	111,5	86,4	25,1	17,2	5,6	2,4
1988	110,7	84,0	26,7	16,5	8,1	2,1
1989	100,1	72,8	27,3	17,3	8,2	1,8
1990	83,2	55,6	27,6	20,1	6,1	1,5
1991	85,5	58,0	27,5	20,7	5,7	1,1
1992	74,4	48,6	25,8	20,3	4,6	0,9
1993	64,7	412,9	22,8	18,0	4,4	0,5
1994	61,4	39,1	22,3	17,1	4,8	0,4
1995	67,4	36,2	31,2	23,0	7,8	0,4
1996	66,2	31,6	34,6	31,8	2,5	0,3
1997	64,5	27,9	36,6	29,0	7,4	0,3

Fuente: MIDEPLAN (1998-b, pp. 316-317) y elaboración propia a partir de Vargas y Sáenz (1994).

Datos en porcentajes del PIB; DPT: deuda pública total; DPE: deuda pública externa; DPI: deuda pública interna; DGC: deuda del Gobierno Central; DBEC: deuda de los bancos estatales y del BCCR; DOIP: deuda de otras instituciones públicas.

Universidad de Huelva 2009

No obstante, acerca del déficit público costarricense conviene hacer la distinción entre el déficit del Gobierno Central y el déficit del sector público no financiero. Dadas las dimensiones del sector público costarricense y debido a la modificación de las políticas de gestión de las instituciones públicas, los déficits del Gobierno Central se compensan con los superávits del resto del sector público no financiero. Por otro lado, cuando incluimos en el cálculo del déficit las pérdidas del BCCR, como consecuencia de sus operaciones cuasifiscales, el déficit combinado del sector público no financiero y del BCCR alcanza proporciones mayores (Tabla 5.7).

Como consecuencia de los distintos déficits antes señalados las diferentes instituciones que conforman el sector público emiten sus propios títulos de deuda, lo que nos permite hablar de deuda pública del Gobierno Central, deuda de otras instituciones públicas no financieras y deuda de los Bancos Estatales y del BCCR (bonos de estabilización monetaria). Sin embargo, dicha deuda se corresponde con la denominada deuda interna, a la que hay que sumar la deuda externa para obtener el nivel de endeudamiento público del país. Este endeudamiento total presenta una clara tendencia a la reducción, de forma que en desde mediados de los años noventa, su nivel es equiparable al de muchos países desarrollados (Tabla 5.8).

Destaca, no obstante, en dicha evolución como la política de gestión de la deuda pública se ha centrado en reducir la deuda externa, tras la amarga experiencia de los años ochenta, depositando la carga de la financiación de los déficits en la deuda interna.

Además, gran parte de la citada deuda interna se encuentra en manos de entes estatales como la CCSS o los bancos estatales. En el primero de los casos, se corre el riesgo de poner en peligro el sistema de pensiones en caso de bajos rendimientos de dicha deuda; en el segundo de los casos, la colocación de la deuda en bancos estatales equivale a ponerla en manos del sector privado de manera forzosa,

Universidad de Huelva 2009

lo cual sólo ha podido hacerse gracias a la gran intervención del sistema financiero (Jiménez, 1994, pp. 187-191).

5.3.- La privatización del sector publico empresarial.

La tradición intervencionista del Estado costarricense había hecho que éste se dedicara a la provisión de bienes y servicios públicos de forma generalizada, convirtiéndose en un Estado empresario. En 1980 CODESA y sus filiales eran el símbolo de ese modelo estatal, pero también existían otras empresas e instituciones autónomas dedicadas a actividades empresariales, tales como CNP, FANAL, RECOPE, ICE, INS, INCOFER, BCR, BNCR, BAC, BCAC, Banco Internacional de Costa Rica (BICSA)...

El hecho de que estas empresas públicas se dedicaran a la producción de bienes y servicios que en la mayoría de los países se encuentran en manos privadas, las convirtió en el objetivo de las actuaciones privatizadoras. CODESA y sus filiales fueron las primeras afectadas y lo fueron tanto por su papel simbólico como por las continuas pérdidas y la demostrada ineficacia de su gestión. El resto del sector público empresarial apenas se había privatizado cuando Miguel Ángel Rodríguez ganó las elecciones y ello a pesar de los distintos proyectos que se centraron en FANAL, RECOPE, ICE, INS, BCR, BICSA...

5.3.1.- La privatización de CODESA.

Hacia 1978 cuando Carazo llegó al poder comenzó a tomar forma la idea de

Universidad de Huelva 2009

privatizar la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), pero por aquel entonces esta empresa se había constituido en una importante institución del creodo intervencionista y los mecanismos de autorregulación automática del sistema impidieron llevar a cabo el proyecto. Sin embargo, hacia 1984, tras la crisis la situación era bien diferente, en esos momentos se estaba configurando el nuevo creodo neoliberal y la privatización de las empresas públicas se convirtió en una de las más importantes políticas de desarrollo.

En 1984, cuando gracias al convenio ERE III firmado entre la AID y el Gobierno de Costa Rica se inició la privatización de CODESA, ésta poseía 16 subsidiarias y estaba asociada a unas 25 empresas más por medio de participaciones en su capital, préstamos o avales; sin embargo, la situación de las empresas vinculadas a CODESA varió bastante, pasando muchas de las empresas asociadas a convertirse en subsidiarias. Las empresas vinculadas de una u otra forma a CODESA eran Acuacultura S. A., Agropalmito S. A., Algodones de Costa Rica S. A. (ALCORSA), Aluminios Nacionales S. A. (ALUNASA), Atunes de Costa Rica S. A., Atunes del Puerto S. A., Bolsa Nacional de Valores, Cementos del Pacífico S. A. (CEMPASA), Cementos del Valle S. A. (CEMVASA), Central Azucarera del Tempisque S. A. (CATSA), Centro Permanente de Ferias y Convenciones S. A., Compañía Consolidada de Terrenos de Oro S. A., Compañía Industrial Pesca Escama S. A., Consolidación de Compañías Agrícolas e Industriales S. A., Consorcio de Exportación de Productos Costarricenses S. A. (CONEXPRO), Corporación de Zonas Francas de Exportación S. A., Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense, S. A. (DAISA), Distribuidora Costarricense de Cementos S. A. (DISCOCEM), Expofresco S. A., Ferrocarriles de Costa Rica S. A. (FECOSA), Fertilizantes de Centroamérica (Costa Rica) S. A. (FERTICA), Guacamaya S. A., Guanacal S. A., Inmobiliarias Temporales S. A., Industria Aceitera Costarricense S. A. (INACO), Industria Petrolera del Atlántico S. A.

Universidad de Huelva 2009

(PETROLAT), Ingenio Tempisque S. A., Líneas Aéreas de Costa Rica S. A. (LACSA), Maderas y Acabados S. A. (MACASA), Minera Nacional S. A. (MINASA), Multifert S. A., Naviera Multinacional del Caribe S. A. (NAMUCAR), Oficina de Fletamiento Marítimo S. A. (FLEMAR), PANCAFÉ, Puesto de Bolsa, SEDEMAT S. A., Servicios Aéreos Nacionales S. A. (SANSA), STABAPARI y Subproductos del Café S. A., Tempisque Ferry Boat S. A., Transportes Aéreos Continentales S. A. (TRANACO), Transportes Metropolitanos S. A. (TRANSMESA) (Sojo, 1991, pp. 68-76; FINTRA, 1993, pp. 243-245).

Si descontamos la liquidación de Azucarera de Guanacaste en 1980, podemos decir que el proceso de privatización-liquidación de CODESA comenzó en 1984 con la liquidación de la DISCOCEM y concluyó en 1994 con la venta de total de FERTICA y CEMPASA. En todo este proceso de han liquidado unas empresas, se traspasado al sector público otras, se han vendido íntegramente otras y se han vendido parcialmente, primero, e íntegramente después las restantes. El resultado fue que CODESA se convirtió en una especie de organismo autónomo vinculado a MIDEPLAN cuyas funciones quedaron reducidas al asesoramiento de empresas, jugando un papel importante en la política de reconversión industrial de la Administración Arias, para ser liquidada definitivamente en 1997 bajo la Administración Figueres.

a) El bloqueo de los primeros intentos de privatización de CODESA y sus subsidiarias.

Cuando bajo la Administración Carazo se comenzó a considerar la privatización de CODESA, la burocracia del Estado argumentó que para poder vender dichas empresas era necesario poner en marcha cada uno de los proyectos y en particular terminar la construcción de tres de las mayores empresas (CATSA, CEMPASA y ALUNASA), por lo que en realidad lo que se hizo durante este periodo fue

Universidad de Huelva 2009

precisamente dar un mayor impulso financiero al modelo del Estado empresario. A ello hay que unir diferentes actuaciones que culminaron con la creación de FLEMAR, la nacionalización de FERTICA y STABAPARI y la financiación adicional de Acuacultura, CONEXPRO y DAISA (FINTRA, 1993, p. 65). El resultado fue un mayor desarrollo del sector público empresarial, a lo que no fue ajena la política de *café para todos* de la Administración Carazo.

Sin embargo, uno de las más importantes acciones de bloqueo a la privatización surgió a raíz de la puesta en venta de CEMPASA en 1980. Una de las principales ofertas de compra vino de la Industria Nacional de Cemento (INCSA), una empresa de capital suizo cuyo monopolio en Costa Rica se trató de romper con la creación de CEMPASA. Este hecho provocó la aprobación en la Asamblea Legislativa de la Ley de Venta de las Acciones de Empresas de Propiedad Pública, por medio de la cual se estableció que las empresas públicas dedicadas a la producción y distribución de fertilizantes (FERTICA) y de combustibles y sucroquímicos (RECOPE y CATSA) no podían dejar de pertenecer a CODESA y al Estado y que el resto de las empresas públicas no podrían ser vendidas a extranjeros o sus representantes, lo que en la práctica supuso la prohibición de su venta ante la falta de capital de los empresarios y cooperativistas nacionales. Al mismo tiempo se limitaban al 2,5% del capital los paquetes de acciones que podían ser adquiridos por una persona o empresa, salvo en el caso de las cooperativas y asociaciones de trabajadores (FINTRA, 1993, pp. 65-66).

b) La reducción del número de empresas vinculadas a CODESA.

La situación cambió bajo la Administración Monge debido entre otras cosas al impulso que supuso la firma del ERE III en 1984, que imponía como estipulación el adelgazamiento del sector público empresarial. Bajo esta nueva política se procedió a un lento pero efectivo proceso de liquidación, traspaso y venta de las distintas

Universidad de Huelva 2009

empresas vinculadas a CODESA.

La principal medida legislativa a favor de dicho proceso fue la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, de 1984, por medio de la cual se autorizó a CODESA a vender todas sus subsidiarias y asociadas por medio de licitación pública. Sin embargo, la ley impuso ciertas limitaciones a la venta de: las empresas de servicios públicos como TRANSMESA, FECOSA y Zonas Francas de Exportación, que debían ser traspasadas a instituciones del sector público; CATSA y CEMVASA, que sólo podían ser vendidas al sector cooperativo; y FERTICA y CEMPASA, de las que sólo se podía vender un 40% de las acciones.

Para participar en todo este proceso de privatizaciones se crearon dos entidades, la Comisión Nacional para la Reestructuración de CODESA (COREC), que funcionó durante el periodo de mayor transformación del sector público empresarial, entre 1985 y 1988, y la Fiduciaria de Inversiones Transitorias (FINTRA), creada con fondos de la AID para adquirir y administrar las empresas más grandes de CODESA, sanearlas y venderlas de nuevo (FINTRA, 1993, pp. 66-67).

Así entre 1985 y 1988 se liquidaron 15 empresas (Atunes del Puerto, Ferias y Convenciones, Pesca Escama, DAISA, CONEXPRO, Expofresco, FECOSA, Guacamaya, Guanacal, INACO, PETROLAT, Ingenio Tempisque, FLEMAR, SEDEMAT y TRANACO), se traspasaron al sector público 5 empresas más (Zonas Francas de Exportación, MINASA, MULTIFERT, NAMUCAR y TRANSMESA) y se vendieron las participaciones de otras 6 empresas (Agropalmito, Terrenos de Oro, LACSA, SANSA, MACASA y Subproductos del Café) (Sojo, 1991, pp. 74-75); el resto de las empresas fueron vendidas o liquidadas con posterioridad a 1988.

Especial atención merecen los procesos de privatización de ALUNASA, CATSA, ALCORSA y Atunes de Costa Rica, así como las particularidades de los de FERTICA y CEMPASA.

Universidad de Huelva 2009

ALUNASA fue licitada en 1985 y dado el alto precio que se fijó, la única oferta presentada para su adquisición fue la de FINTRA. Esta fiduciaria administró ALUNASA hasta 1987 en que fue vendida a un grupo de empresarios costarricenses, por un precio inferior al de su adquisición. Estos empresarios volvieron a vender en 1988 el 40% de las acciones a una empresa pública venezolana, a la que le reportó grandes pérdidas (FINTRA; 1993, pp. 91-99).

CATSA fue licitada en 1986 con la limitación de que sólo podía ser adquirida por el sector cooperativo nacional; sin embargo, el alto precio fijado dejó desierta la licitación y CODESA decidió permitir que FINTRA participara en el proceso de privatización. Se creó así en 1987 un fideicomiso por medio del cual FINTRA administró CATSA hasta su venta final; durante este periodo FINTRA realizó una profunda reestructuración de la empresa con una importante reducción de personal. En 1988 se vendieron siete paquetes de acciones a distintas cooperativas; el resto de las acciones se vendieron en 1989 a los propios trabajadores, a cooperativas de Guanacaste y a otras cooperativas del país (FINTRA, 1993, pp. 122-126).

ALCORSA trató de privatizarse parcialmente (maquinaria y equipo ociosos) en 1986, pero las licitaciones no dieron resultados. En 1987 se realizó la licitación total de la compañía sin precio base, que quedó desierta por los bajos precios ofrecidos. En 1988 se vendieron los activos de la empresa a una cooperativa, la cual en 1990 por las pérdidas que le generaba la producción decidió vender una planta desmotadora a una empresa argentina y la otra al mismo proveedor de quien había sido adquirida en 1979 (FINTRA, 1993, pp. 145-147).

Atunes de Costa Rica fue licitada en 1986 y ganó la licitación una empresa venezolana; sin embargo, la venta no pudo realizarse dado que uno de los acreedores de Atunes de Costa Rica se negó a autorizar la operación, de forma que la empresa fue adjudicada a FINTRA, quien la adquirió en 1987, después de que la deuda con el

Universidad de Huelva 2009

acreedor se saldara con la entrega a éste de uno de los dos barcos de la compañía. Ese mismo año FINTRA vendió el segundo barco a una compañía venezolana (FINTRA, 1993, pp. 158-161).

Las privatizaciones de CEMPASA y FERTICA resultaron ser las más problemáticas. La Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público había limitado al 40% del capital las acciones que podían ser vendidas, pero ello no supuso ningún atractivo para el sector privado que no acudió a las licitaciones. No fue hasta 1993, año en que se aprobó la Ley de Democratización Económica de las Subsidiarias de CODESA, cuando el proceso del privatización total de estas dos compañías pudo comenzarse (FINTRA, 1993, pp. 192-194, 227-228). Ambas empresas fueron vendidas en 1994 a organizaciones populares y en 1997 CODESA fue liquidada, poniendo con ello fin a los últimos restos del modelo del Estado empresario.

5.3.2.- Otras privatizaciones.

El resto del sector público empresarial apenas ha sido privatizado. Pocos casos pueden encontrarse como ejemplos de privatización y la mayoría durante la Administración Calderón, entre ellos el referido a los puntos de venta del CNP, parte de los servicios de farmacia y laboratorio de la CCSS, la funciones de la Comisión Especial de Vivienda y la supervisión de obras del MOPT. Entre los casos de liquidación destacan el cierre del Banco Anglo-Costarricense (BAC) en 1994 o el cierre técnico del INCOFER en 1995.

Sin embargo, los proyectos de privatización de otras empresas públicas fueron muy discutidos durante las Administraciones Calderón y Figueres, sin que se pudiese llegar a ningún acuerdo. Especial mención merecen los proyectos de privatización de

Universidad de Huelva 2009

Radiográfica Costarricense (RACSA),FANAL, RECOPE, ICE, INS, BCR y BICSA.

La privatización del sector público empresarial costarricense estaba a todas luces incompleta en 1998, cuando Miguel Ángel Rodríguez ganó las elecciones.

5.4.- La reforma del mercado de trabajo.

En materia de reforma del mercado de trabajo prácticamente nada se ha hecho en Costa Rica, a excepción de los programas de movilidad laboral (véase apartado 5.2.5) y de la modificación de la política de salarios mínimos. Distintos proyectos que hubiesen representado una importante reforma laboral fueron discutidos durante las Administraciones Calderón y Figueres sin que ninguno de ellos llegase a convertirse en ley; entre ellos el más ambicioso fue el del Fondo de Capitalización Laboral y Democratización Económica durante la Administración Calderón (Vargas Hidalgo, 1994; Rojas Jiménez, 1994).

A pesar de que la Constitución de 1949 incorporaba el capítulo de Garantías Sociales elaborado durante los años cuarenta y que ha servido como norma de mínimos, la legislación laboral en Costa Rica ha sido siempre bastante flexible.

Dicha flexibilidad ha aumentado bastante a lo largo de los últimos años debido, por un lado, a la reinterpretación que el Gobierno ha hecho de determinadas normas de la legislación laboral, en muchos casos en contra del espíritu e incluso de la letra de la misma y, por otro lado, a la falta de aplicación de dicha legislación; aquí se encuentra la auténtica reforma laboral costarricense.

El mercado de trabajo ha tenido una segmentación clara entre los trabajadores del sector público y los del sector privado (Céspedes y Jiménez, 1994, pp. 80-82). Mientras entre los primeros ha existido tradicionalmente una alta sindicación, entre los

Universidad de Huelva 2009

segundos ésta no es relevante; ello es la base de las diferentes condiciones de las relaciones laborales en los dos sectores. Los trabajadores públicos han gozado de mejores salarios y de una gran estabilidad, a excepción de los que ocupan puestos de designación política removidos cada cuatro años, frente a los trabajadores del sector privado. En este sentido, las medidas de movilidad laboral (véase apartado 5.2.5) pueden ser entendidas como políticas de reforma del mercado de trabajo, por cuanto trasladan a trabajadores desde el sector público al sector privado.

También puede ser considerada como una medida de reforma del mercado de trabajo la aprobación de la Ley de Asociaciones Solidaristas en 1984, por cuanto se da a dichas asociaciones la consideración de asociaciones laborales. En las asociaciones solidaristas participan los trabajadores y el empresario y en su seno se regulan las relaciones laborales de la empresa en un ambiente de negociación dirigida por la propia empresa. El desarrollo del solidarismo dentro del sector privado, con el apoyo del Estado, ha servido para neutralizar la acción sindical en dicho sector y frenar las reivindicaciones de los trabajadores en materia salarial y de condiciones laborales (Bejarano, 1992).

Otro importante elemento de la reforma laboral costarricense lo ha constituido la política salarial. Dicha política sufrió una importante modificación en 1982, ya bajo la Administración Monge, como consecuencia de la aprobación de la Ley de la Escala Salarial Única para todo el sector público, por medio de la cual se pasaba de la existencia de 500 salarios mínimos a sólo 65 (Céspedes y Jiménez, 1994, pp. 82-85, 118). Además, en virtud de dicha ley, los salarios de los trabajadores públicos quedaban regulados con la característica de que se actualizaban cada seis meses según la evolución de la Canasta Básica Salarial (CBS), un mecanismo de medición del deterioro de los salarios creado también en 1982; junto a estas medidas la citada ley recogía también la posibilidad de fijar sobresueldos, de entre el 10% y 40%, para los

Universidad de Huelva 2009

profesionales con formación universitaria que tuviesen dedicación exclusiva. La CBS se usó también como base en las negociaciones salariales del sector privado que se desarrollaban dentro del Consejo Nacional de Salarios (CNS), donde se fijaban los salarios mínimos del dicho sector. La política de la Administración Monge en materia salarial consistió en la elevación de los salarios reales de los trabajadores, que se habían deteriorado bastante como consecuencia de la crisis (Cardozo, 1990, pp. 65-68).

La política de la Administración Arias, por el contrario, se basó en el mantenimiento del salario real promedio, con la mejora de los salarios más bajos en detrimento de los más altos; se pretendía con ello evitar las presiones inflacionistas que generaban las subidas salariales. Dicha política se realizó en el marco de la concertación social entre el Estado y los trabajadores del sector público, mientras que los empresarios y los trabajadores del sector privado mantenían sus negociaciones a nivel de empresa y sector, aunque el salario mínimo se negociaba en el CNS, donde trabajadores, empresarios y el Estado tenían los mismos votos, tres cada sector (Cardozo, 1990, pp. 65-68). Bajo esta Administración también se modificó el parámetro de referencia para las subidas salariales, ya que se abandonó la Canasta Básica Salarial en favor del Índice de Precios al Consumidor (IPC) (MIDEPLAN, 1993-e, p. 11).

La política de salarios mínimos de la Administración Calderón se caracterizó por la falta de concertación con los trabajadores, aprobándose subidas de los salarios mínimos suficientes para que éstos, en general, mantuviesen su poder adquisitivo (Gutiérrez et al., 1995, pp. 65-66).

La política salarial de la Administración Figueres presentó como novedades la reducción del número de salarios mínimos existentes en el país, desde 72 a 22, y la creación del llamado salario escolar en 1995, que consistía en acumular parte de las subidas salariales en un complemento salarial que se cobraba en enero, con la pretensión de que sirviese para financiar los gastos de incorporación de los hijos de los

Universidad de Huelva 2009

trabajadores al nuevo curso escolar (Gutiérrez et al., 1996, pp. 75-76). Los salarios mínimos reales si bien disminuyeron durante los primeros años de la Administración Figueres, mejoraron significativamente hacia el final del mandato.

En todo este proceso destaca la reducción del número de categorías salariales oficiales. Entre 1982 y 1997 las categorías salariales del sector privado han pasado de más de 400 a tan sólo 20; mientas que las del sector público desde finales de los ochenta hasta 1996 se redujeron desde más de 600 a 23 (Trejos, 1999, pp. 311).

Muchas han sido las actuaciones reinterpretativas y pasividades del Gobierno en materia de legislación laboral (Trejos, 1999). Por un lado, es evidente la permisividad en la contratación laboral de trabajadores inmigrantes nicaragüenses indocumentados como fuerza de trabajo barata y desprotegida. Por otro lado, la tarjeta de trabajo estacional para extranjeros por un periodo de seis meses, sólo exige de los empleadores (patronos) el pago de salarios mínimos y el seguro de salud, sin necesidad de cumplir el resto de la legislación laboral, dentro de la cual se encuentra la obligatoriedad de estabilidad laboral cuando el trabajador desempeña el mismo trabajo durante tres meses.

Junto a ello, el fomento de la micro-empresa transforma, temporalmente, población asalariada en autoempleada, pero una vez que desaparecen las ayudas públicas dicha población regresa al mercado de trabajo en situación de aceptar condiciones de trabajo más duras de las que en un principio disfrutaba. Además, se ha producido, por medio de la subcontratación, un proceso de externalización o privatización de determinados servicios que realizaba el propio Estado (vigilancia, limpieza, farmacias de hospitales, docencia del INA...).

No quedan aquí las actuaciones; la sujeción del empleo público a la Autoridad Presupuestaria hace que éste pueda reducirse, si así lo aconseja la situación financiera del Estado, por distintos mecanismos (congelación de las contrataciones, eliminación

Universidad de Huelva 2009

de vacantes, jubilaciones incentivadas, movilidad laboral, remociones -despidos- de trabajadores discapacitados, dirigentes sindicales y trabajadoras embarazadas amparándose en las necesidades de un fin público...); mientras que la sujeción de los salarios públicos a dicha Autoridad, hace que su determinación se base en el equilibrio financiero del sector público, pudiendo ser aprobadas las subidas por decreto sin necesidad de concertarlas con los representantes de los trabajadores, en el seno de la Comisión Especial de Salarios del Sector Público.

Por otro lado, la determinación de los salarios de las empresas privadas se realiza en función de la productividad, en lugar de hacerse en función de las necesidades de consumo de los trabajadores, fijándose los salarios mínimos en el Consejo Nacional de Salarios (con la aprobación del Gobierno y los empresarios y sin necesidad de la aprobación sindical) mientras que el resto de los salarios son determinados en el mercado.

A todo ello hay que unir la reducción del llamado *salario complementario* (la provisión de bienes y servicios por parte del Estado, a la que podían acceder los trabajadores de forma gratuita o previo pago de precio subvencionado o la fijación de precios máximos de servicios públicos de provisión privada) ya que el Estado ha acercado los precios de los servicios públicos a los precios de mercado o a renunciado a determinadas actividades que desempeñaba en sectores como educación, salud, vivienda, pensiones, transporte, electricidad, suministro de agua, alimentos básicos...

El Gobierno también permite la existencia de jornadas laborales de doce horas diarias compensadas con más días de descanso a la semana, así como de la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores por parte de la empresa sin necesidad del beneplácito de éstos. A ello hay que unir la extraterritorialidad de las empresas de las zonas francas, que sólo están obligadas a cumplir un determinado volumen de empleo, pero a las que no se sanciona si no cumplen la legislación laboral.

Universidad de Huelva 2009

Por último, debemos señalar la desaparición de la negociación colectiva en el seno del sector público al sujetarse las relaciones laborales del sector público al derecho administrativo tras la Lay General de la Administración Pública de 1979.

5.5.- La liberalización del sector financiero.

El sector financiero fue uno de los sectores más controlados bajo el creodo intervencionista como consecuencia de la nacionalización bancaria de 1948. El Sistema Bancario Nacional (SBN) quedó constituido tras la nacionalización por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y cuatro bancos estatales, que eran el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), el Banco de Costa Rica (BCR), el Banco de Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) y el Banco Anglo-Costarricense (BAC).

Con posterioridad, 1969, surgió el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), que no formó parte del SBN pero si del sistema financiero costarricense y cuya propiedad corresponde a los trabajadores asalariados que mantienen sus depósitos de forma obligatoria en él durante un año (Vargas y López, 1994, pp. 224-225).

Durante los años setenta comenzaron a proliferar las entidades financiaras privadas, que al amparo de una definición restrictiva del concepto de depósito (dinero a la vista y ahorro colocado en una entidad financiera a plazo inferior a seis meses) comenzaron a captar inversiones a plazo (dinero colocado en una entidad financiera a plazo superior a seis meses). Así cuando estas financieras privadas crecieron más, fueron autorizadas por el BCCR para constituirse en bancos privados que podían llevar a cabo todas las funciones bancarias, salvo la movilización de depósitos a la vista y de ahorro. Estos bancos privados crearon filiales en Panamá y el Caribe de forma que podían así evadir las limitaciones de las tasas de interés, de los impuestos, de los

Universidad de Huelva 2009

encajes y de los controles de cambio (González y Mesalles, 1993, pp. 17-18). Los bancos privados, a diferencia del BPDC sí pertenecen al SBN.

La liberalización financiera que se ha producido en Costa Rica desde principio de los años ochenta ha intentado equiparar a los bancos privados con los bancos estatales, aunque no sin reticencias sociales, ya que el dogma de la nacionalización bancaria era un elemento del genotipo intervencionista difícil de remover.

El proceso de liberalización financiera en Costa Rica se ha basado en el fomento de la actividad de la banca privada por medio de la reducción de regulaciones que limitaban su funcionamiento, con la intención de generar un sistema financiero competitivo donde los bancos estatales se viesen obligados a modernizarse y mejorar su gestión.

Las principales medidas de fomento de la banca privada han sido la liberalización de la captación de recursos externos, la liberalización del crédito y la liberalización de la captación de depósitos.

El primer paso de la liberalización fue la autorización a los bancos privados para que pudieran captar fondos procedentes del exterior de país; esto se consiguió en 1984 tras la polémica aprobación de la Ley de la Moneda y de la modificación del artículo 62 de la LOBC (véase apartado 4.2.2). Por medio de la Ley de la Moneda se autorizó a los bancos privados a acudir al redescuento del BCCR cuando el origen del recursos prestables fuese externo. La modificación de la LOBC permitió a dichos bancos privados contratar créditos externos con instituciones nacionales y multilaterales de cooperación económica. Estas medidas sirvieron para que la banca privada pudiese participar en el negocio de la movilización de la AOD recibida por Costa Rica durante los años ochenta, generando así una importante competencia con los bancos estatales, que se vieron obligados a replantearse sus funciones y incorporar innovaciones (González y Mesalles, 1993, p. 19; Espinosa, 1996, p. 21).

Universidad de Huelva 2009

Por lo que se refiere a la eliminación de la represión financiera a través de control del crédito (veáse apartado 5.2.1), conviene señalar que la misma ha sido fundamental para la expansión del crédito y el desarrollo del sistema financiero costarricense. La liberalización del crédito ha permitido financiar las actividades más rentables en lugar de las actividades más interesantes desde el punto de vista político.

Los bancos privados no pudieron captar depósitos a la vista y de ahorro hasta 1995. Con la aprobación de la nueva LOBC se puso fin al monopolio que tenían los bancos estatales sobre la captación de los depósitos; este hecho, junto con el acceso al encaje bancario, también contemplado en la nueva LOBC, han situado a la banca privada en igualdad de condiciones para competir con una banca estatal en proceso de reestructuración y privatización.

Para que los bancos privados pudieran captar depósitos a la vista y de ahorro de vencimiento inferior a seis meses, se les impuso una serie de condiciones, destinadas a promover objetivos distintos de la liberalización financiera. Dichas condiciones eran que estos bancos deberían mantener un saldo mínimo de préstamos a la banca estatal equivalente al 17% de sus captaciones totales a treinta días o menos, una vez descontado el encaje, o en su lugar, deberían abrir al menos cuatro sucursales en las regiones que la LOBC declaró preferentes (Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte), destinando además al menos el 10% de sus captaciones totales, al plazo anterior, a financiar los programas que determinase el Gobierno (MIDEPLAN, 1998-a, p. 177).

La privatización de los bancos estatales ha sido una reivindicación de los sectores neoliberales del país, que ven en ella un pasó más en la liberalización financiera y en la democratización económica de Costa Rica. La propuesta se basa en la devolución a la iniciativa privada de aquello que le fue expropiado en 1948. Durante el año 1997 fue muy discutido el proyecto de privatizar el BICSA y el BCR, para con los

Universidad de Huelva 2009

ingresos de su venta poder recapitalizar el BNCR, sin embargo, la falta de acuerdo en un contexto de precampaña electoral, dejó esta tarea pendiente para ser ejecutada bajo la Administración Rodríguez (MIDEPLAN, 1998-a, p. 194).

Universidad de Huelva 2009

6.- La nueva estructura socioeconómica costarricense.

A la hora de identificar la actual estructura socioeconómica de Costa Rica es preciso detenerse en el estudio de los elementos estructurales, por un lado, y en el de la leyes estructurales, por otro. Si se constata que tantos los unos como las otras son hoy suficientemente diferentes de los existentes en 1980, podremos afirmar que se ha producido un cambio estructural y que realmente estamos ante una nueva estructura socioeconómica. En este estudio del cambio estructural lo realmente importante es la determinación de la modificación de las leyes estructurales, ya que los elementos pueden cambiar sin que aquéllas se alteren y, en ese caso, no estaríamos ante un cambio estructural; sin embargo, difícilmente existirá un cambio estructural si, además de la modificación de las citadas leyes, no se ha producido también una transformación de los elementos estructurales.

No obstante, antes de adentramos en el estudio de la nueva estructura socioeconómica costarricense, conviene que nos detengamos en revisar distintos estudios que se refieren al cambio estructural en Costa Rica.

6.1.- La constatación del cambio estructural.

Que las políticas reformistas han generado un cambio estructural en Costa Rica es algo comúnmente aceptado que ha sido demostrado por muchos investigadores costarricenses; no obstante, el concepto de cambio estructural que dichos autores manejan es diferente del que hemos empleado en esta investigación. A pesar de ello merece la pena detenerse en los distintos estudios realizados sobre el tema.

Universidad de Huelva 2009

Los econometras Sáenz y Vargas (1999, pp. 41-57), aplicando la Prueba de Chow a las ecuaciones del modelo MACRO de Costa Rica para los periodos 1966-1997 y 1966-1985, obtienen que, como consecuencia de las políticas reformistas, se ha producido un cambio estructural en las ecuaciones que representan la producción, la inversión, las importaciones, las exportaciones (tradicionales y no tradicionales), el desempleo y los precios, mientras que no puede afirmarse lo mismo para el caso del consumo y de los ingresos tributarios.

El sociólogo Sojo (1999, pp. 168-178), en un estudio más amplio sobre Centroamérica, sostiene que, en la región en general y en Costa Rica en particular, se ha producido un cambio en la estructura económica por cuanto ha habido importantes modificaciones en la distribución por sectores de la producción, de las exportaciones (tradicionales y no tradicionales) y del crédito, así como en los mercados de destino de las exportaciones (MCCA y resto del mundo) y en el ritmo de crecimiento de la producción por sectores.

En la misma línea, los economistas Jiménez y Céspedes (1990, pp. 133-151) sostenían la existencia de un cambio estructural de la economía costarricense entre 1982 y 1989, como consecuencia de las políticas reformistas y de las condiciones económicas internacionales, y lo hacían basándose en la mayor apertura de la economía, el incremento y diversificación de las exportaciones, el crecimiento de la inversión privada, el aumento del ahorro interno y el mejor uso del ahorro externo.

Pero tal vez la obra que mejor ha captado no sólo el cambio estructural, sino incluso el salto creódico del sistema socioeconómico costarricense ha sido *El nuevo rostro de Costa Rica*, una compilación de artículos de intelectuales y académicos de distintas disciplinas sociales realizada en 1991 y editada por Villasuso (1992-a), economista y Ministro de Planificación con Monge. En el prólogo de dicha obra Villasuso habla de *transformación*, de *metamorfosis*, de *mutación* de los valores

Universidad de Huelva 2009

sociales, de las organizaciones sociales, de la estructura económica, del marco institucional, del entorno político, de los medios de comunicación y de las relaciones internacionales; Villasuso incardina de esta forma el cambio de la estructura económica dentro de un cambio global de la sociedad costarricense y los distintos autores que participan en la obra se encargan de mostrar los cambios que se han producido en la economía, tanto a nivel global como sectorial, y como dichos cambios son el resultado de las políticas reformistas. El nuevo rostro de Costa Rica que se perfilaba en 1991 hoy puede apreciarse con nitidez.

Todas estas aproximaciones al estudio del cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense, sin duda de extraordinario valor o bien son de carácter parcial o no se encuentran adecuadamente sistematizadas. A dicha tarea dedicamos por tanto los siguientes apartados, pero antes conviene aclarar la relación entre las políticas reformistas y el cambio estructural.

En el citado trabajo de Sáenz y Vargas (1999, pp. 41-57) se da también un repaso a las distintas metodologías utilizadas para relacionar las políticas reformistas con el cambio estructural; éstas son el enfoque del cambio de parámetros, el enfoque antes-después y el enfoque de grupos de control. El primero es el empleado por ellos, ya mencionado, pero que no demuestra la relación directa de las políticas reformistas en el cambio estructural.

Lo mismo ocurre con el enfoque antes-después, consistente en comparar indicadores antes y después de la implementación de las políticas reformistas, enfoque básico que vamos a emplear en nuestra investigación, aunque no sólo en sus vertientes cuantitativas; no obstante, este enfoque adolece de la misma deficiencia que el anterior.

La tercera opción es el enfoque de los grupos de control, consistente en comparar la evolución de dos grupos de países, uno que aplica políticas reformistas y otro que no lo hace; la debilidad del enfoque reside en que habitualmente dichas

Universidad de Huelva 2009

políticas vienen acompañadas de flujos financieros de los organismos que las recomiendan, no quedando claro en qué medida el cambio es responsabilidad de las políticas o de los recursos financieros, aunque en cualquier caso se trata de *paquetes completos* en cuya elección influyen los dos componentes. No creemos necesario demostrar la relación entre las políticas reformistas y el cambio estructural, ya que dicho aspecto ha quedado demostrado en distintos trabajos del Banco Mundial, tales como los recogidos en Corbo et al. (1992), en particular, Corbo y Rojas (1992).

6.2.- La evolución de los elementos estructurales entre 1980 y 1998.

Aunque lo que realmente determina la existencia de un cambio de una estructura socioeconómica es la modificación sustancial de las leyes estructurales, todo cambio estructural lleva aparejado también la modificación de los elementos de la estructura; así pues antes de estudiar las nuevas leyes estructurales conviene detenernos en el estudio de los elementos estructurales.

Antes de detenernos en cada uno es interesante observar las tendencias de la composición de la producción. Las políticas reformistas y en especial las de apertura comercial, ha incidido decididamente en la estructura productiva del país permitiendo que la producción creciera en unos sectores a más velocidad que en otros y convirtiendo actividades que eran rentables en actividades extramarginales y otras que no lo eran en intramarginales. La reestructuración sectorial producida hace que podamos hablar de un nuevo sector primario, de un nuevo sector secundario y de una nuevo sector terciario, aunque en algunos casos las auténticas novedades no están en los elementos más destacados y sí en otros de carácter secundario.

El periodo de crisis (1980-1984) se caracterizó por un claro aumento del peso

Universidad de Huelva 2009

del sector primario en la producción total, mientras que el sector secundario se contrajo hasta 1983; el sector terciario, sin embargo, fluctuó (Tabla 6.1).

TABLA 6.1

COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL PIB (1980-1998).

AÑO	SECTOR PRIMARIO	SECTOR SECUNDARIO	SECTOR TERCIARIO
1980	18,0	28,2	53,8
1981	19,3	27,4	53,3
1982	19,9	25,0	55,1
1983	20,1	24,9	55,0
1984	20,5	25,9	53,6
1985	19,2	26,4	54,4
1986	19,1	26,6	54,3
1987	19,0	26,2	54,4
1988	19,2	26,0	54,6
1989	19,5	25,6	54,5
1990	19,3	25,6	55,1
1991	20,1	25,2	54,8
1992	19,4	25,5	55,1
1993	18,7	25,8	55,5
1994	18,4	25,7	55,9
1995	18,7	25,5	55,8
1996	18,7	24,5	56,8
1997	18,0	25,1	56,9
1998	17,5	25,6	56,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Vargas y Sáenz (1994), MIDEPLAN (1998-b) y CEFSA (1999).

Datos en porcentajes del PIB; SECTOR PRIMARIO: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca; SECTOR SECUNDARIO: industria, minería y construcción; SECTOR TERCIARIO: Gobierno, comercio, hostelería y restauración, electricidad y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones,

Universidad de Huelva 2009

establecimientos financieros, seguros y servicios a empresas, bienes inmuebles y otros servicios personales.

A partir de la implementación de la política de promoción de exportaciones no tradicionales, el sector terciario inició una tendencia ascendente, frente a la irregular evolución de los otros dos sectores. La industria registró una recuperación de su participación en la producción total entre 1983 y 1987, volvió a caer hasta 1991 y se recuperó hasta 1993, para volver a caer y de nuevo recuperarse desde 1997. El caso de la agricultura es parecido; cae entre 1984 y 1987 y se recupera hasta 1991, para iniciar una tendencia descendente, sólo interrumpida durante 1994 y 1995.

No obstante, estas fluctuaciones son bastante suaves y tan sólo puede concluirse que mientras el sector terciario, con valores en torno al 57% del PIB, presenta una suave tendencia a la expansión relativa, los sectores primario y secundario, con valores en torno al 18% y al 25% del PIB, respectivamente, presentan la tendencia contraria (Tabla 6.1).

Así pues, el mayor peso y el mayor dinamismo económico estaría en el sector terciario, donde se encuentran las actividades del Estado, los servicios financieros, las actividades dirigidas al turismo y los servicios a empresas. Este excesivo peso del sector terciario nos permite hablar de una cierta hipertrofia del mismo, que encierra, sin duda, elevadas tasas de subempleo y escasa productividad.

6.2.1.- El sector primario y los nuevos cultivos.

El sector primario costarricense ha sufrido una importante reestructuración desde principios de los ochenta, debido fundamentalmente a la aplicación de las

Universidad de Huelva 2009

políticas reformistas. En especial cinco grupos de medidas han influido significativamente sobre el sector agropecuario, la liberalización financiera, la desregulación de los precios, la apertura comercial, los incentivos a la exportación y determinadas reformas institucionales.

La liberalización financiera ha tenido como efecto directo la contracción del crédito dedicado al sector agropecuario, que ha pasado de representar el 50% del total del crédito en 1983 al 10% en 1997, además de redistribuirse internamente en función de la rentabilidad de las explotaciones, ya que la mayor parte del crédito agropecuario fue suministrada por la banca privada. La desregulación de los precios por su parte ha afectado particularmente a la producción de granos básicos y tan sólo tres productos mantienen aún sus precios regulados, el arroz, la leche y la manteca. La apertura comercial, la integración al GATT y a la OMC y los acuerdos preferenciales y de libre comercio con distintos países (Estados Unidos, México, Centroamérica...) han supuesto la reducción de la protección efectiva que gozaba la producción agropecuaria. Los incentivos a la exportación, en particular los CATs, han beneficiado sobre todo a los llamados productos no tradicionales, cuya expansión ha sido generada por el aumento de sus exportaciones. Por último, las reformas institucionales, tales como la reducción de personal del MAG y del CNP o la transformación de este último en un organismo de asesoramiento técnico, han puesto de manifiesto la reducción de la intervención del Estado en el sector, dejando que éste se rija por las leyes del mercado (González Mejía, 1999, pp. 112-132).

Si agrupamos la producción agropecuaria en cuatro categorías, productos agrícolas tradicionales de exportación (café, banano, caña de azúcar y cacao), granos básicos (arroz, frijoles y maíz), producción pecuaria (carne de bovino, porcino y aves, leche y huevos) y otros productos agrícolas (los productos agrícolas no tradicionales, más la pesca, la madera y la mejoras agrícolas) podemos ver cómo ha variado su

Universidad de Huelva 2009

participación en la producción agropecuaria (Tabla 6.2).

TABLA 6.2

VALOR AGREGADO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA POR PRODUCTOS (1980-1997).

AÑO	PAT	GB	OPA	PP
1980	50,7	9,4	15,9	24,1
1981	50,3	8,9	15,3	25,6
1982	54,4	7,1	14,8	23,8
1983	54,3	10,1	14,1	21,6
1984	53,1	10,1	14,0	22,8
1985	49,7	9,7	16,3	24,3
1986	48,3	9,1	18,6	24,0
1987	51,7	7,1	17,9	23,3
1988	53,3	6,9	18,2	21,7
1989	53,1	7,2	18,8	20,9
1990	52,9	6,6	18,9	21,6
1991	53,0	6,1	19,1	21,8
1992	54,1	5,4	18,6	21,8
1993	54,4	4,5	18,5	22,6
1994	52,9	5,1	19,2	22,9
1995	53,9	4,4	18,4	23,3
1996	51,8	4,9	20,3	23,0
1997	49,6	5,0	22,1	23,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el BCCR y de MIDEPLAN (1998-b).

Datos en porcentajes del total de la producción agropecuaria; PAT: productos agrícolas tradicionales (café, banano, caña de azúcar y cacao); GB: granos básicos (arroz, maíz y frijoles); OPA: otros productos agrícolas (algodón, tabaco, papa, yuca, plátano, cebolla, pesca, madera, piña, flores y plantas ornamentales, raíces y tubérculos, otros productos varios y mejoras agrícolas); PP: productos pecuarios (carne de vacuno, de porcino y de ave, leche y huevos de ave).

Universidad de Huelva 2009

Los productos agrícolas tradicionales de exportación han mantenido, con altibajos, su participación en la producción agropecuaria desde principios de los ochenta, representando algo más del 50% del total. Sin embargo, esta estabilidad es el resultado de la evolución de los cuatro productos; mientras la caña de azúcar se mantiene y el cacao van perdiendo peso, el banano ha ido ganando importancia en la producción total en detrimento del café. El comportamiento de esta producción ha estado muy marcada por las variaciones de los precios internacionales de estos productos (caída de los precios del cacao y del azúcar desde principios de los ochenta, aumento del precio del banano a durante los noventa y disminución, primero, y el aumento, después, de los precios del café durante los noventa).

Para el caso del café la política agrícola se centró en el fomento de la productividad y de la calidad, para lo cual se incidió en el cambio de variedades de plantas y en la lucha contra las enfermedades que suelen afectar a los cafetales (roya). La caída de los precios en los noventa se explica por la extinción del Convenio Internacional del Café, que puso fin al sistema de cuotas, hasta que en 1995 un nuevo acuerdo entre Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador volvió a elevar los precios del café (Chinchilla, 1992, p. 459).

El aumento en la participación del banano estuvo impulsado por un Plan de Fomento Bananero desde 1985 que, por medio de una ampliación del área de cultivo, generó un importante crecimiento de la producción a partir de 1988, coincidiendo con periodo de alza en los precios. El acuerdo marco de exportación de banano a la Unión Europea suscrito por Venezuela, Colombia, Nicaragua y Costa Rica en 1994 ha contribuido también a la expansión de la producción bananera (MIDEPLAN, 1998-a, pp. 167-168).

La producción de cacao se ha reducido hasta niveles marginales, a pesar de los esfuerzos realizados a mediados de los ochenta por establecer plantaciones

Universidad de Huelva 2009

comerciales; la aparición de problemas de carácter biotecnológico junto con la caída de los precios han propiciado el abandono o la sustitución de los cacaotales por cultivos más rentables (Chinchilla, 1992, p. 460).

El cultivo de la caña de azúcar ha sufrido importantes modificaciones con un desplazamiento de la producción desde el Valle Central hacia Guanacaste, donde se han podido aplicar técnicas de riego y mecanización más eficientes, con el consiguiente aumento de la productividad; este hecho ha permitido que a pesar de la caída de los precios, la participación de la producción se mantenga por encima del 4% del total agropecuario (Chinchilla, 1992, p. 460).

La producción pecuaria, por otro lado, fue perdiendo peso lentamente durante los años ochenta, debido esencialmente a la caída en la producción de carne de vacuno. Los esfuerzos realizados por el programa de reactivación ganadera propiciaron una recuperación del vacuno entre 1987 y 1990, pero la competencia internacional y el fuerte endeudamiento del subsector han provocado la caída de su participación desde 1990, coincidiendo con una quiebra en la tendencia alcista de los precios que había comenzado a mediados de los ochenta. La producción porcina y avícola, por el contrario, han experimentado un importante crecimiento que ha servido para compensar la caída del vacuno, en su variedad de carne, porque la producción de leche también ha aumentado (Chinchilla, 1992, p. 460).

El fuerte descenso en la participación de los granos básicos tiene en este caso una clara explicación política, la modificación de la política de precios al amparo de los PAEs. En primer lugar, se eliminaron los subsidios directos del CNP al arroz, al maíz y al frijol; en segundo lugar, se redujeron paulatinamente los precios de sustentación de la producción de granos básicos, de forma tal que se produjo una convergencia con los precios internacionales; en tercer lugar, se autorizó la importación privada de granos en caso de existir demanda interna insatisfecha. La reducción de la participación de la

Universidad de Huelva 2009

producción de granos básicos en el total ha sido bastante significativa, explicada esencialmente por la reducción de la producción de maíz y de arroz, mientras que la producción de frijol se mantuvo en torno al 1% hasta 1996 en que comenzó a disminuir.

Destaca, por otro lado, el fuerte aumento de la producción de otros productos agropecuarios, donde se incluyen la mayoría de los productos no tradicionales de exportación, favorecidos por la política comercial aplicada desde mediados de los ochenta. Entre los productos más relevantes podemos citar la piña, el melón, el marisco y el pescado fresco, congelado y en conserva, las raíces y tubérculos y las flores y plantas ornamentales. Este grupo de otros productos ha aumentado su participación desde el 14% de 1984 hasta el 22,1% de 1997.

Lo que resulta evidente es que la expansión relativa de la producción no tradicional de exportación se ha realizado a costa de la contracción de la producción de granos básicos y, en menor medida, de la producción pecuaria, mientras que los productos tradicionales de exportación (esencialmente café y banano) siguen siendo los productos que caracterizan la producción agropecuaria. Esto es coherente con la teoría de la ventaja comparativa, ya que Costa Rica goza de dicha ventaja en café y banano por sus condiciones climáticas y orográficas; pero aún así ha sabido crear nuevas ventajas competitivas al diversificar su producción agropecuaria aprovechando esas mismas características climatológicas y orográficas.

6.2.2.- El sector secundario y el aumento de la competitividad.

La transformación que ha sufrido el sector industrial costarricense desde principios de los años ochenta es el resultado de la aplicación de las políticas reformistas, en especial de la liberalización de las importaciones, de la promoción de

Universidad de Huelva 2009

las exportaciones y de la atracción de inversiones extranjeras, mientras que las políticas sectoriales (política de reconversión industrial -PRI, 1989-, programa de modernización agroindustrial e industrial -PROMAI, 1992- y programa de modernización industrial -PMI, 1994-) resultaron ser un fracaso por falta de voluntad política (Muñoz y Pacheco, 1999, pp. 68-85).

La liberalización de las importaciones supuso una reducción de la protección arancelaria nominal y efectiva de que gozaba la industria, mientras que la política de promoción de exportaciones por medio de los incentivos (contrato de exportación -CATs incluidos-, régimen de zonas francas y régimen de admisión temporal) y de las devaluaciones contribuyeron a generar una protección implícita de la industria; así gran parte de las empresas acogidas durante la sustitución de importaciones al contrato de industria reorientaron su producción hacia la exportación a terceros mercados, beneficiándose de este modo de las ventajas del contrato de exportación; por ello la eliminación de la protección a la industria no fue tal.

En el sector industrial la reestructuración productiva no ha sido muy fuerte y sigue predominando el esquema de producción característico de la industrialización de primera fase (predominio de bienes finales y de consumo masivo). Los cinco grandes sectores siguen siendo la industria agroalimentaria (con valores entre el 45% y el 50% de la producción manufacturera), la industria petroquímica (con valores en torno al 20%), la industria textil (con valores entre el 6% y 10%), la industrial metalmecánica (con valores entre el 7% y el 11%) y la industria papelera (con valores entre el 7% y el 8%); aunque estas tres han alterado su posición en la clasificación, pasando el sector textil al último lugar (Tabla 6.3). Descendiendo en el plano sectorial nos encontramos con que la industria costarricense se encuentra especializada en alimentación, bebidas, ropa, productos de papel e imprentas, productos químicos y plásticos, y maquinaria eléctrica.

Universidad de Huelva 2009

Conviene señalar que, salvo la caída relativa de la industria textil en favor de la agroalimentaria y la metalmecánica, las políticas reformistas a penas sí han incidido en la modificación de la estructura interna del sector industrial, al contrario de lo que ocurrió con el sector agropecuario donde la transformación productiva fue mayor.

TABLA 6.3

VALOR AGREGADO DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA POR SECTORES (1982-1997).

AÑO	AB	TC	MM	PE	QP	NM	MB	PM	OI
1982	41,3	10,1	4,4	5,8	20,9	3,0	1,4	12,6	0,3
1983	45,5	11,0	5,1	5,6	21,0	2,9	0,7	7,7	0,4
1984	47,1	9,3	5,3	4,9	20,7	3,9	0,1	8,3	0,4
1985	48,5	9,3	5,1	5,7	20,3	3,7	-0,1	7,1	0,4
1986	49,2	7,7	4,5	5,8	21,2	3,7	-0,1	7,6	0,3
1987	46,5	7,2	4,9	7,0	21,1	4,4	0,0	8,6	0,3
1988	47,1	7,6	4,9	7,8	20,2	4,4	0,1	7,7	0,3
1989	46,8	8,1	4,4	8,0	19,5	4,7	0,1	8,0	0,4
1990	47,1	8,0	4,5	8,2	17,8	5,2	0,1	8,6	0,4
1991	49,4	7,6	4,0	7,9	17,3	4,7	0,1	8,6	0,3
1992	46,6	8,0	3,7	7,6	18,7	4,4	0,1	10,5	0,4
1993	45,7	7,9	3,4	7,8	18,7	4,6	0,1	11,4	0,3
1994	46,0	7,1	3,3	7,1	20,3	4,6	0,1	11,3	0,4
1995	48,6	6,3	2,8	7,3	20,8	4,2	0,1	9,7	0,2
1996	49,2	6,7	2,9	8,1	24,3	4,4	0,2	10,8	0,2
1997	48,4	5,8	2,3	7,6	21,0	4,0	0,1	10,6	0,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el BCCR.

Datos en porcentajes de la producción manufacturera total; AB: productos alimenticios, bebidas y tabaco; TC: textiles, prendas de vestir e industria del cuero; MM: industria de la madera y productos de madera incluido muebles; PE: fabricación de papel y productos de papel, imprenta y editoriales; QP: fabricación de sustancias químicas, de productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico; NM: fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón;

Universidad de Huelva 2009

MB: industrias metálicas básicas; PM: fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipos; OI: otras industrias manufactureras.

Por lo que se refiere a la maquila, aunque el valor agregado de ésta tan sólo representaba 1,2% del PIB en 1998, su participación en el sector manufacturero sí es importante, ya que el 99% de las más de 300 empresas maquiladoras son de carácter industrial y representaron, en promedio de los años 1990-1996, el 20,5% del empleo, el 12,9% de la producción y el 15% de las exportaciones del sector. El 70% de las empresas maquiladoras son industrias textiles, el 18% ensambladoras, el 7% metalmecánicas y el 4% electrónicas (Muñoz y Pacheco, 1999, pp. 77-78).

Las empresas instaladas en las zonas francas generan algo más de valor agregado que las maquiladoras, alrededor del 3% del PIB en 1998, y entre ellas destacan también las industriales, ya que el 24,1% de las firmas son textiles, el 12,1% electrónicas y el 10,3% metalmecánicas. Las empresas manufactureras aportan alrededor del 95% de las exportaciones totales de las zonas francas, destacando las textiles, con el 45%, y las metalmecánicas, con el 38% (Muñoz y Pacheco, 1999, pp. 76-77).

Donde sí se aprecia un cambio significativo es en la orientación de la producción industrial hacia el exterior. En la actualidad cerca del 23% de la producción industrial se destina a los mercados internacionales; por subsectores la industria textil destina el 48%, la metalmecánica, el 27,2% y la química, el 24,2%. Además, las manufacturas han pasado de representar el 36,6% de las exportaciones totales en el periodo 1986-1989, a representar el 45,8% de las mismas en el periodo 1990-1996; si nos fijamos en las exportaciones no tradicionales, el 75% de ellas en periodo 1986-1996 fueron manufacturas (Muñoz y López, 1999, pp. 92-93).

Si atendemos a la clasificación de las exportaciones industriales en función del

Universidad de Huelva 2009

recurso utilizado más intensivamente, los resultados muestran un significativo cambio (Tabla 6.4). Las exportaciones de productos industriales intensivos en recursos naturales están siendo desplazadas por las de productos intensivos en escala, las de productos de base científica y las de productos diferenciados, lo que indica que Costa Rica se movería, dentro del modelo de desarrollo competitivo de las naciones de Porter (1991, pp. 674-701), desde la fase del desarrollo impulsado por los recursos naturales y el factor trabajo, en la que se encontraría aún hacía la fase del desarrollo impulsado por la acumulación; esto se justifica por el hecho de que las exportaciones de productos industriales intensivos en estos recursos representaban en 1995 el 60% de la producción, frente al 74,5% de 1986, y que las exportaciones de productos industriales intensivos en escala, diferenciación del producto y base científica han pasado de representar el 25,3% en 1986 al 39,7% en 1995.

Esto contrasta con la clasificación de las exportaciones industriales de la OCDE, que puede considerarse que se encuentra en la fase del desarrollo basada en la innovación, donde las exportaciones de productos industriales intensivos en recursos naturales y factor trabajo representaban en 1995 el 35,5% y las de productos intensivos en escala, diferenciación del producto y base científica el 64,5%, (19,2% de este último tipo).

Según los datos de la Tablas 6.4 puede afirmarse que ha habido una reestructuración de las exportaciones industriales de forma que las de productos intensivos en recursos naturales, mayoritarias, vienen perdiendo peso en favor de las de productos base científica y las de productos diferenciados, lo que indica que la competitividad espuria de la industria costarricense se está transformando lentamente en una competitividad auténtica, según la terminología de Fajnzylber (1990).

Por lo que se refiere a la articulación productiva del sector manufacturero con el resto de la economía costarricense ésta es poco significativa, ya que el 64% de los

Universidad de Huelva 2009

insumos industriales son importados, el 32% son suministrados por la propia industria y tan sólo el 4% de ellos son suministrados por otros sectores (primario y terciario) (Muñoz y Pacheco, 1999, p. 88).

TABLA 6.4

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS POR RAMAS SEGÚN RECURSOS DE USO INTENSIVO DE COSTA RICA Y DE LA OCDE (1986-1995).

DESCRIPCIÓN	CR-1986	CR-1989	CR-1995	OCDE-1995
EPII RECURSOS NATURALES	65,2	59,4	51,0	14,5
EPII MANO DE OBRA	9,3	10,8	9,0	21,0
EPII ESCALA	15,4	19,0	17,1	22,8
EPI DIFERENCIADOS	4,8	4,8	8,5	22,5
EPI DE BASE CIENTÍFICA	5,1	5,7	14,1	19,2
OEPI	0,2	0,3	0,3	-

Fuente: Muñoz y Pacheco (1999, p. 87).

Datos en porcentajes del total de las exportaciones industriales; CR: Costa Rica; OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; EPII: exportaciones de productos industriales intensivos en...; EPI: exportaciones de productos industriales...; OEPI: otras exportaciones de productos industriales.

Por lo que se refiere a los otros dos subsectores del sector secundario, la explotación de minas y canteras continúa teniendo una presencia marginal (menos del 0,2% de valor de la producción manufacturera), mientras que la construcción viene perdiendo peso en el conjunto de la producción nacional desde principios de los años noventa situándose en los últimos años en torno al 3,5% del PIB.

6.2.3.- El sector terciario y el boom del turismo.

El sector servicios también se ha visto seriamente afectado por las políticas

Universidad de Huelva 2009

reformistas, en particular destacan las medidas de reforma del Estado, de fomento del desarrollo turístico, de liberalización financiera, de liberalización de las importaciones y de promoción de las exportaciones.

Las medidas de reforma del Estado, con el abandono de algunas de sus funciones, han conducido a una perdida de peso de la producción correspondiente al Gobierno en favor del sector privado.

En el desarrollo turístico ha influido decididamente en la política de promoción del mismo por medio del contrato de turismo, aunque el ambiente de paz y estabilidad política vivido en Centroamérica desde finales de los años ochenta también ha sido un elemento significativo, por lo que puede apreciarse aquí la rentabilidad económica de los esfuerzos de intermediación en los conflictos realizados por el Gobierno de Costa Rica. Junto a este elemento político, hay otros factores que han influido decididamente en el auge del turismo, entre los que pueden citarse los siguientes: la bondad del clima tropical, el atractivo de los parajes naturales (protegidos por la política de parques nacionales), la cualificación de una mano de obra con altos niveles de educación y conocimiento de idiomas (inglés, fundamentalmente), sin olvidar los avances en sanidad.

El sistema financiero ha experimentado un significativo crecimiento gracias a su liberalización, que a pesar de no haber sido completada (persiste, por ejemplo, el monopolio de los seguros en manos del INS), ha permitido una importante expansión de las actividades financieras privadas.

La liberalización de las importaciones y la promoción de las exportaciones han revitalizado, por otra parte, las actividades comerciales de importadores y exportadores.

Si nos fijamos en la Tabla 6.5 puede observarse como la producción realizada por el Gobierno ha pasado de ser el 26,5% del total de los servicios en 1980, al 21,4% en 1998. Como contrapartida, los servicios financieros, los seguros y los servicios a

Universidad de Huelva 2009

empresas han crecido desde el 9,2% de 1980 hasta el 14,3 de 1998, así como otros servicios personales (educación, sanidad, ocio...) que han pasado del 7,7% de 1980 al 13,4% de 1998.

TABLA 6.5

VALOR AGREGADO DE LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS POR SECTORES (1980-1998).

AÑO	CRH	GOB	EA	TAC	FSSE	BI	OSP
1980	35,0	26,5	3,7	7,3	9,2	10,5	7,7
1981	34,8	25,3	4,7	8,5	9,6	9,6	7,6
1982	41,6	22,3	4,5	8,8	9,5	6,4	6,9
1983	37,1	23,0	7,2	9,1	10,4	5,4	7,8
1984	36,9	23,9	6,4	9,1	9,8	5,5	8,3
1985	36,9	23,5	5,8	8,9	10,0	6,2	8,7
1986	35,3	23,5	5,5	8,7	11,5	6,7	8,8
1987	35,8	22,2	5,3	8,6	12,2	6,8	9,0
1988	34,9	22,8	5,1	8,6	12,6	6,9	9,1
1989	33,0	23,9	5,3	8,3	13,2	6,6	9,6
1990	32,6	24,2	5,0	8,2	13,9	6,1	10,0
1991	33,7	22,4	5,9	8,7	13,0	5,5	10,8
1992	35,2	21,7	5,8	8,7	12,6	5,0	11,0
1993	33,6	21,9	6,0	8,8	13,6	4,8	11,4
1994	32,5	23,0	5,8	8,5	14,1	4,7	11,4
1995	31,9	23,6	5,4	8,4	14,2	4,3	12,1
1996	32,7	22,2	5,3	9,0	13,9	4,2	12,6
1997	32,3	21,6	4,9	9,6	14,3	4,1	13,1
1998	32,3	21,4	4,8	9,9	14,3	3,9	13,4

Fuente: elaboración propia a partir de Vargas y Sáenz (1994) y datos suministrados por el BCCR.

Datos en porcentajes del total de los servicios; CRH: comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles; GOB: Gobierno general; EA: electricidad y agua; TAC: transportes, almacenamiento y comunicaciones; FSSE: establecimientos financieros, seguros y servicios a empresas; BI: bienes inmuebles;

Universidad de Huelva 2009

OSP: otros servicios personales.

El comercio al por mayor y al por menor, la restauración y la hostelería sigue siendo el subsector con más peso dentro de los servicios, entre el 30% y el 35% de la producción total, algo a lo que no es ajeno el desarrollo del turismo.

El otro subsector que ha experimentado crecimiento ha sido el de transportes, almacenamiento y comunicaciones, directamente vinculado al aumento de las relaciones comerciales con el exterior y al auge de las actividades turísticas; este sector ha pasado de representar el 7,3% de la producción de servicios en 1980 al 9,9% en 1998.

Sin embargo, al margen de estos cambios cuantitativos, conviene señalar una serie de cambios cualitativos que también se han dado en cuatro tipos de actividades, las financieras, las educativas, las comerciales y las turísticas (Trejos, 1992, pp. 497-507).

Respecto del subsector financiero, se ha pasado de un monopolio público de la banca hacia un sistema de banca mixta. Paso a paso, desde 1984 con la Ley de Equilibrio Financiero hasta 1996 con el Decreto de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, la banca privada ha ido adquiriendo competencias hasta situarse en igualdad de condiciones con la banca pública (véase apartado 6.2.5).

La educación también ha sido objeto de una importante transformación cualitativa, especialmente en lo que se refiere a la educación superior, donde también se ha pasado desde un monopolio público de la educación universitaria hasta la proliferación de universidades privadas y estudios parauniversitarios con gran implantación en el país. Además, la alta calidad de determinados centros, tanto públicos como privados, hace que éstos estén empezando a atraer estudiantes de otros países de la región, que acuden en busca de una formación que no existe en sus países de

Universidad de Huelva 2009

origen. Algo similar ocurre con los servicios sanitarios en cuando a la atracción de pacientes extranjeros.

Una tercera actividad que ha sufrido una importante transformación cualitativa es el comercio, la restauración y la hostelería; de la pulpería y el pequeño comercio especializado del centro de San José, se ha pasado al supermercado de barrio y a los grandes centros comerciales de las periferias de las ciudades del Valle Central; de la soda se ha pasado a las cadenas de comidas rápidas de franquicia extranjera y a los restaurantes especializados, también dentro del Valle Central; y de los pequeños hoteles de San José se ha pasado a los grandes hoteles repartidos por todo el país y el desarrollo de pequeños hoteles rurales (cabinas) en zonas de atractivo turístico.

En cuanto al turismo, el cambio ha sido muy significativo. Se ha pasado de un turismo de paso y de hombres de negocios hacia un turismo de ocio que se queda a disfrutar de los servicios del país. Merece la pena destacar el papel desempeñado por el sector turístico en el proceso de apertura. El número de turistas por año ha crecido desde los 345.200 de 1980 hasta los 939.900 de 1996 (Tabla 6.6).

El desarrollo del sector turístico ha tenido una gran importancia para la economía costarricense fundamentalmente por cuatro razones: ha generado un producto no tradicional exportable a terceros mercados y con gran capacidad para captar divisas; ha conseguido una demanda directa creciente (ingresos por turismo) equivalente a más del 7% del PIB en los últimos años; ha creado un importante volumen de empleos directos e indirectos; y ha permitido la reactivación económica y el mejoramiento social de zonas marginadas (Fonseca, 1999).

Apoyado por una política de incentivos (contrato de turismo), pero también basado en el aprovechamiento de una serie de ventajas competitivas (imagen internacional de país democrático y pacífico, parques nacionales protegidos, alto nivel educativo de su mano de obra, buen nivel de desarrollo del sistema sanitario y de las

Universidad de Huelva 2009

condiciones de salubridad...), Costa Rica ha sido capaz de crear un nuevo producto de exportación no tradicional, el turismo, un servicio exportable que se ha convertido en el principal producto de exportación desde 1993, por delante del banano y del café. Se trata de un servicio de demanda fuerte capaz de aprovechar la diferencia de nivel de vida que existe con los países de procedencia de los turistas.

TABLA 6.6

TURISTAS, INGRESOS POR TURISMO Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR EN EL PIB (1980-1997).

AÑO	TURISTAS	INGRESOS	PARTICIPACIÓN
1980	345,2	84,4	1,9
1981	332,3	93,7	3,5
1982	371,6	131,8	5,4
1983	325,2	130,6	4,9
1984	273,5	117,3	3,2
1985	260,1	118,3	3,0
1986	259,0	132,7	3,0
1987	277.9	136,3	3,0
1988	325,0	170,1	3,7
1989	375,9	205,0	3,9
1990	431,4	275,2	4,8
1991	504,6	336,9	5,9
1992	681,9	437,1	6,5
1993	796,0	587,2	7,8
1994	917,0	639,8	7,7
1995	924,0	670,5	7,5
1996	939,9	703,5	7,8
1997	811,5	719,3	7,6

Fuente: datos facilitados por el BCCR y elaboración propia a partir de los mismos.

TURISTAS: número de turistas en miles; INGRESOS: ingresos por turismo en millones de dólares; PARTICIPACIÓN: porcentaje que representan en el PIB los ingresos por turismo.

Universidad de Huelva 2009

En este sentido la procedencia de los turistas ha variado en los últimos años, perdiendo peso los centroamericanos en favor de los estadounidenses, los canadienses y los europeos, que han pasado de representar el 45,5% en 1986 al 55,9% en 1996 (Tabla 6.7). La mayoría de dichos turistas ingresan en el país por vía aérea (en torno al 70% - 75%) y son precisamente éstos los que dejan en Costa Rica un gasto diario medio de alrededor de 100 dólares (Fonseca, 1999, p. 239).

TABLA 6.7

TURISTAS SEGÚN ORIGEN (1986-1996).

AÑO	CAN	EEUU	MÉX	AC	CAR	AS	EUR	OP
1986	2,1	31,3	2,2	41,0	1,5	8,2	11,1	2,6
1987	2,6	32,6	2,5	39,1	1,2	7,8	11,6	2,5
1988	4,0	31,2	2,3	37,9	1,5	7,9	12,6	2,6
1989	5,4	33,1	2,3	36,0	1,2	7,6	12,1	2,4
1990	7,1	34,5	2,3	32,2	1,0	7,5	13,1	2,3
1991	7,4	34,4	2,4	32,7	0,9	6,5	13,3	2,3
1992	6,9	35,7	2,3	30,8	0,9	7,0	14,5	2,0
1993	6,5	35,5	2,3	28,3	0,9	7,7	16,7	2,1
1994	6,4	34,6	2,6	29,1	1,0	7,1	17,0	2,2
1995	5,3	36,6	2,5	27,8	0,9	7,5	16,8	2,5
1996	4,6	34,7	2,9	30,0	0,9	7,5	16,6	2,8

Fuente: Fonseca (1999, p. 230).

Datos en porcentajes del total; CAN: Canadá; EEUU: Estados Unidos; MÉX: México; AC: América Central; CAR: Caribe; AS: América del Sur; EUR: Europa; OP: otros países.

La demanda turística tiene dos efectos muy importantes, por un lado, la generación de divisas y, por otro, el estímulo de la oferta. La demanda turística extranjera, que es el grueso de la demanda turística a pesar del crecimiento de la

Universidad de Huelva 2009

demanda interna durante los últimos años, ha pasado de representar el 1,9% del PIB en 1980 al 7,8% en 1996 (7,6% en 1997; Tabla 6.6), generando divisas por el mismo valor. Al mismo tiempo dicha demanda es un estímulo directo sobre la producción de las actividades turísticas (hospedaje, alquiler de vehículos, agencias de viajes, gastronomía y diversión, transporte acuático y servicio aéreo) y un estímulo indirecto, en función de los eslabonamientos hacia atrás con otros sectores (construcción, mobiliario, alimentación, artesanía, comercio...).

Estos efectos directos e indirectos se observan también en el empleo. Se estima que en el sector de hospedaje se generan 1,5 empleos directos por habitación, si el establecimiento tiene contrato de turismo, y 0,8 empleos directos, si no lo tiene. El sector de hospedaje genera empleos indirectos en el de alimentación y diversión, en una relación de 1,75 empleos en éste por cada empleo en aquel. Estos dos sectores eran los que en 1996 absorbían la mayor parte del empleo directo del turismo, 59,4% el de hospedaje y 30,1% el de alimentación y diversión; dicho empleo directo era en 1995 de alrededor del 12% de la población activa (unos 128.000 empleos) (Fonseca, 1999, pp. 232-233).

La influencia sobre la reactivación económica de zonas marginadas se ha hecho notar en provincias como Puntarenas, Limón y Guanacaste, alejadas del Valle Central donde se localizan las principales actividades industriales y de servicios así como la producción de café; lo mismo puede decirse de determinados cantones alejados del Valle Central pero que no pertenecen a las citadas provincias, como San Carlos.

Universidad de Huelva 2009

6.2.4.- El sector exterior y la apertura económica.

El elemento de la estructura socioeconómica costarricense donde mejor se aprecian los cambios como resultado de las políticas reformistas es el sector exterior. Toda la política de apertura económica implementada en Costa Rica desde mediados de los años ochenta (liberalización de importaciones, promoción de exportaciones y atracción de capitales extranjeros) ha provocado importantes cambios en la composición de la balanza de pagos, cambios que reflejan las modificaciones de la estructura productiva y del sistema de financiación del modelo de desarrollo.

La caracterización de Costa Rica como una economía pequeña y abierta es una constante desde la aparición del modelo primario exportador, por lo que el grado de apertura de la economía, medido como el cociente de la suma de la exportaciones y las importaciones entre el PIB, ha sido muy elevado históricamente; sin embargo, tras la aplicación de las políticas reformistas, la economía costarricense es una economía aún más abierta, habiendo pasado de un coeficiente de apertura o dependencia del 63,3% en 1980 a otro del 99,9% en 1998 (Tabla 6.8)[18].

Costa Rica muestra por tanto una clara tendencia histórica a la apertura que se ha acelerado en los años ochenta y noventa, ya que frente 67,1% de media de los coeficientes de apertura de los setenta, se pasó en los ochenta al 73,1% y en los noventa al 87,3% (Tabla 6.8).

Sin embargo, a pesar de la caracterización de Costa Rica como una economía exportadora, la tasa de cobertura, medida como el cociente entre las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios, fue inferior al 100% durante la mayor parte del

[18] En el cálculo de los ratios se ha empleado el valor de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, en términos corrientes, que se recoge en la contabilidad nacional (oferta y demanda agregada).

Universidad de Huelva 2009

periodo, revelando así la necesidad de financiación de las importaciones (Tabla 6.8).

TABLA 6.8

COEFICIENTES DE APERTURA Y TASAS DE COBERTURA (1951-1998).

AÑO	COEFICIENTE APERTURA	TASA DE COBERTURA
1951 - 1960	49,8	90,7
1961 - 1970	54,5	81,5
1971 - 1980	67,1	77,5
1981 - 1990	73,1	95,0
1991 - 1998	87,3	94,3
1980	63,3	71,9
1981	91,4	89,8
1982	87,2	106,9
1983	72,8	98,0
1984	68,4	101,2
1985	63,2	94,6
1986	61,8	102,8
1987	67,4	88,4
1988	69,8	95,0
1989	73,5	90,2
1990	75,4	83,0
1991	77,6	97,6
1992	81,0	87,7
1993	84,3	84,4
1994	83,7	91,1
1995	86,3	99,4
1996	91,6	97,2
1997	94,2	100,0
1998	99,9	96,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Vargas y Sáenz (1994) y datos suministrados por el BCCR.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 6.9

BALANZA POR CUENTA CORRIENTE (1980-1997).

AÑO	BCC	BC	BS	BR	BSR	BT	EXP	IMP	VIAJ
1980	-14,8	-8,4	-2,2	-4,8	0,3	0,3	22,4	-34,0	0,5
1981	-15,2	-3,3	-1,7	-11,3	0,1	1,0	37,4	-44,8	1,7
1982	-12,1	2,6	0,7	-16,5	-0,4	1,5	35,5	-36,4	3,6
1983	-9,1	-1,5	0,3	-10,7	0,6	2,2	28,0	-31,7	2,6
1984	-4,2	0,0	-0,2	-8,5	0,7	3,8	27,4	-29,8	1,8
1985	-3,3	-1,7	-0,8	-7,2	0,8	5,6	24,9	-28,0	1,6
1986	-1,8	0,8	-0,5	-6,2	0,7	3,4	25,5	-26,1	1,6
1987	-5,7	-3,1	-1,2	-6,5	0,1	5,0	25,6	-30,5	1,5
1988	-3,9	-2,1	0,2	-7,7	0,2	5,5	27,2	-30,8	2,3
1989	-7,9	-4,6	-0,6	-7,2	0,8	3,7	27,1	-32,8	1,8
1990	-7,4	-7,8	-0,2	-4,3	1,4	3,4	23,7	-31,5	2,3
1991	-1,3	-3,5	1,0	-3,3	2,0	2,5	26,6	-30,1	3,3
1992	-5,5	-7,0	0,7	-3,2	1,4	2,6	25,7	-32,7	3,1
1993	-8,2	-10,1	1,4	-3,2	1,8	1,9	24,8	-34,9	4,2
1994	-2,8	-7,3	1,6	-1,7	2,6	2,0	25,5	-32,8	4,0
1995	-1,1	-4,0	1,1	-2,5	2,8	1,5	28,6	-32,6	3,8
1996	-1,1	-4,6	1,3	-2,1	2,4	1,9	30,5	-35,1	4,0
1997	-4,5	-7,6	1,2	-2,3	2,8	1,4	31,2	-38,8	4,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Vargas y Sáenz (1994), MIDEPLAN (1995-b) y MIDEPLAN (1998-b).

Datos en porcentajes del PIB; BCC: saldo de la balanza por cuenta corriente; BC: saldo de la balanza comercial; BS: saldo de la balanza de servicios; BR: saldo de la balanza de rentas; BSR: saldo de otros bienes, servicios y rentas; BT: saldo de la balanza de transferencias; EXP: exportaciones (incluye el valor agregado por los regímenes especiales); IMP: importaciones; VIAJ: viajes.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 6.10

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES (1980-1998).

AÑO	PT	CAFÉ	BAN	OPT	PNT	AM	IND	RZF	RAT
1980	58,0	24,7	20,7	12,5	42,0	8,7	33,3	-	-
1981	59,4	23,8	22,3	13,3	40,6	7,9	32,7	-	-
1982	62,6	27,2	26,2	9,2	37,4	7,0	30,4	-	-
1983	61,1	26,4	27,5	7,2	38,9	7,8	31,1	-	-
1984	60,1	26,6	24,9	8,6	39,9	11,5	28,5	-	-
1985	61,6	32,4	21,3	7,9	38,4	8,6	29,8	-	-
1986	61,9	35,0	19,3	7,6	38,1	10,4	27,7	-	-
1987	55,6	28,9	19,7	7,0	44,4	11,2	33,2	-	-
1988	48,8	25,4	17,7	5,6	51,2	14,7	36,5	-	-
1989	45,2	20,2	20,1	4,9	54,8	15,2	39,6	-	-
1990	43,9	16,9	21,7	5,2	56,1	17,1	39,0	-	-
1991	47,2 (39,7)	16,5 (13,9)	24,8 (20,9)	5,9 (4,9)	52,8 (60,3)	13,1 (11,3)	39,3 (27,3)	- (7,6)	- (14,0)
1992	43,1 (35,1)	10,9 (8,5)	30,4 (23,6)	4,0 (3,1)	56,9 (64,9)	13,9 (10,8)	43,0 (27,8)	- (9,8)	- (16,4)
1993	42,5 (32,7)	10,0 (7,7)	28,1 (21,5)	4,6 (3,5)	57,5 (67,3)	14,0 (10,7)	43,5 (27,7)	- (10,4)	- (18,5)
1994	41,2 (32,9)	13,2 (10,7)	24,0 (19,5)	3,4 (2,8)	58,8 (67,1)	13,7 (11,1)	45,1 (29,4)	- (11,9)	- (14,6)
1995	41,9 (34,2)	14,7 (12,0)	23,9 (19,6)	3,2 (2,6)	58,1 (65,8)	15,0 (12,3)	43,1 (27,4)	- (12,5)	- (13,7)
1996	36,0 (29,4)	12,8 (10,3)	20,9 (16,8)	2,9 (2,3)	64,0 (70,6)	17,5 (14,0)	46,6 (29,5)	- (17,1)	- (10,1)
1997	31,8 (24,4)	12,7 (9,6)	17,4 (13,2)	2,1 (1,6)	68,2 (75,6)	23,2 (17,6)	44,9 (27,6)	- (20,6)	- (9,8)
1998	32,4 (20,5)	10,8 (7,3)	17,8 (12,0)	1,7 (1,1)	67,6 (79,5)	21,8 (14,8)	45,9 (24,2)	- (33,4)	- (7,2)

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por BCCR.

Datos en porcentajes del total de las exportaciones de bienes; PT: productos tradicionales; CAFÉ: café; BAN: banano; OPT: otros productos tradicionales (carne, azúcar, cacao y fertilizantes); PNT: productos no tradicional (incluye el valor agregado por los productos de los regímenes especiales); AM: productos

Universidad de Huelva 2009

agropecuarios y del mar; IND: productos industrializados; RZF: valor bruto de los productos del régimen de zona franca; RAT: valor bruto de los productos del régimen de admisión temporal (perfeccionamiento activo). Los datos entre paréntesis se corresponden con los resultantes de aplicar un método contable diferente, consistente en incluir dentro de las exportaciones de productos no tradicionales el valor bruto de los productos procedentes de los regímenes especiales; en este caso también se incluyen dentro de las exportaciones no tradicionales las de cacao y fertilizantes, cuya importancia es realmente marginal.

Por otro lado y a pesar de la persistencia de algunas de las razones que explicaban el déficit estructural de la balanza por cuenta corriente bajo el creodo intervencionista (la imitación de las pautas de consumo de las sociedades desarrolladas, la retribución de la inversión extranjera, la dependencia energética del exterior...), la transformación de la estructura productiva ha permitido que el citado déficit, pese a mantenerse, pierda la relevancia que tenía.

Las políticas de liberalización externa han traído consigo un proceso de apertura por medio del cual han aumentado las exportaciones y las importaciones; pero también se ha alterado la composición de las mismas. Por otro lado, la entrada de divisas en el país, en forma de transferencias unilaterales y capitales oficiales a largo plazo, recogen el importante volumen de cooperación internacional recibido durante los años ochenta. También en la balanza de capitales puede apreciarse como Costa Rica se ha convertido en un país atractivo para la inversión extranjera, especialmente desde finales de los ochenta.

La balanza por cuenta corriente presenta un déficit crónico y errático debido la combinación de la evolución de las distintas balanzas que la componen (Tabla 6.9). La balanza comercial presenta un déficit crónico y errático, mientras que el déficit también crónico de la balanza de rentas va disminuyendo con el tiempo. La balanza de servicios, por su parte, ha pasado de ser deficitaria en los ochenta a ser superavitaria en los noventa, hecho al que no es ajeno el desarrollo del turismo, que ha conseguido

Universidad de Huelva 2009

compensar el déficit crónico de la partida de embarques. La balanza de transferencias, por otro lado, a pesar de presentar un superávit crónico tuvo una mayor importancia entre 1983 y 1992, donde las donaciones en forma AOD fueron importantes, sobre todo las procedentes de la AID norteamericana, cuya retirada de Costa Rica coincide con la disminución del citado superávit. Por último, merece la pena destacar el superávit creciente de la partida de otros bienes, servicios y rentas.

Si observamos la evolución de las exportaciones de bienes desde que se comenzaron a aplicar las políticas reformistas, éstas han aumentado ligeramente su participación en el PIB, pasando de representar el 24,9% en 1985 al 31,2% en 1997. Sin embargo, no es esta variación cuantitativa la más relevante, sino la que afecta a la composición de las exportaciones, que se ha visto seriamente modificada, dando lugar a una diversificación de las mismas. Los llamados productos tradicionales, a saber, café, banano, carne, azúcar, cacao y fertilizantes, disminuyeron su participación en el total de las exportaciones pasando de representar el 61,9% en 1986 al 32,4% en 1998 (20,5% si se aplica un cómputo distinto[19]) (Tabla 6.10).

Como contrapartida los productos no tradicionales pasaron de representar el 38,1% en 1986 al 67,6% en 1998 (79,5% si se aplica un cómputo distinto) (Tabla 6.10); se consideran productos no tradicionales todos aquellos no incluidos en la clasificación de tradicionales, divididos en dos bloques, por un lado los agropecuarios, del mar y otros (pescado, camarones, langosta, plantas y raíces, flores, follaje, legumbres y tubérculos, piñas, semillas para la siembra, ganado en pie), y por otro, todos los productos industrializados excepto los fertilizantes (manteca, grasa y aceite de cacao,

[19] En los últimos años Costa Rica ha modificado la contabilización de sus exportaciones e importaciones siguiendo las directrices del FMI. Así hasta hace muy poco las exportaciones incluían el valor agregado de los regímenes especiales (admisión temporal y zona franca), mientras que en la actualidad incluyen el valor bruto de las exportaciones de dichos regímenes y se contabilizan en las importaciones las destinadas a los mismos, lo que no se hacía anteriormente.

Universidad de Huelva 2009

conservas de legumbres, hortalizas y frutas, pastas y purés de frutas, jaleas y mermeladas, preparados no alcohólicos para elaboración de bebidas, medicamentos de uso humano y veterinario, productos de perfumería y aceites esenciales, desinfectantes, insecticidas y fungicidas, materias plásticas y resinas artificiales, llantas y neumáticos de caucho, cueros y pieles preparados, madera y manufacturas de madera, papel higiénico, textiles sintéticos, géneros de punto, prendas exteriores de vestir, calzado y componentes, vidrio y manufacturas de vidrio, bisutería, láminas y tubos galvanizados, productos de aluminio, manufacturas en metales comunes, aparatos de refrigeración, aparatos mecánicos, mobiliario médico quirúrgico y valor agregado por maquila).

El cambio más importante de estos catorce años lo ha supuesto la inversión de los pesos de los productos tradicionales y no tradicionales en el total de las exportaciones. Destaca, por un lado, la reducción del peso del café desde el 35% que representaba en las exportaciones totales de 1986 hasta el 10,8% de 1998 (7,3% según otro cómputo), la disminución más moderada del peso del banano desde el 27,5% de 1983 hasta el 17,8% de 1998 (12% según otro cómputo), a pesar del aumento de peso experimentado durante la primera mitad de los noventa (30,4% en 1992), y la importantísima caída del resto de los productos tradicionales que han pasado a ser marginales (1,7% del total de las exportaciones en 1998; 1,1% según otro cómputo); por otro lado, los productos agropecuarios y del mar triplicaron su participación desde el 7% de 1982 hasta el 21,8% de 1998 (14,8% según otro cómputo) y los productos industrializados pasaron de representar el 27,7% en 1986 al 45,9% en 1998 (24,2%, según otro cómputo en el que se contabilizan a parte los productos industriales de los regímenes especiales); especial atención merece el aumento de las exportaciones de los regímenes especiales que se han duplicado durante los años noventa pasando de representar el 21,6% del total en 1991 al 40,6% en 1998, año en el que experimentaron

Universidad de Huelva 2009

un importante crecimiento, al que no son ajenas las exportaciones de la empresa transnacional INTEL (Tabla 6.10).

TABLA 6.11

DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES POR MERCADO DE DESTINO (1980-1998).

AÑO	ET MCCA	ET RM	ET ZFAT	ET EEUU	ENT MCCA	ENT RM	ENT ZFAT
1980	27,0	73,0	-	32,7	66,0	34,0	-
1981	23,6	76,4	-	30,1	59,3	40,7	-
1982	19,2	80,8	-	30,0	55,5	44,5	-
1983	21,9	78,1	-	31,5	61,3	38,7	-
1984	19,2	80,8	-	35,2	55,8	44,2	-
1985	14,7	85,3	-	36,3	41,1	58,9	-
1986	9,0	91,0	-	38,3	25,4	74,4	-
1987	9,4	90,6	-	44,3	29,9	70,1	-
1988	10,4	89,6	-	40,5	23,0	77,0	-
1989	10,2	89,8	-	41,9	20,1	79,9	-
1990	9,3	90,7	-	41,9	18,2	81,8	-
1991	9,4	68,9	21,7	31,5	30,9 (19,7)	69,1 (44,4)	- (35,9)
1992	10,6	62,8	26,6	30,7	23,6 (16,1)	76,4 (43,5)	- (40,4)
1993	10,2	60,9	28,9	32,0	21,3 (14,5)	78,7 (42,6)	- (42,9)
1994	10,0	63,3	26,6	28,7	25,4 (18,3)	74,6 (42,1)	- (39,6)
1995	10,1	63,5	26,3	26,1	25,9 (18,7)	74,1 (41,5)	- (39,8)
1996	10,3	62,3	32,2	26,1	24,4 (17,7)	75,6 (37,0)	- (45,3)
1997	9,9	59,2	30,9	29,7	23,4 (15,8)	76,6 (43,9)	- (40,2)
1998	-	-	40,6	-	- (13,2)	- (35,7)	- (51,0)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de MIDEPLAN (1995-b), MIDEPLAN (1998-b), CEFSA (1999)

Universidad de Huelva 2009

y datos suministrados por el BCCR.

ET: exportaciones totales (tradicionales y no tradicionales; porcentajes en relación con el total de dichas exportaciones); ENT: exportaciones no tradicionales (porcentajes en relación con el total de las exportaciones no tradicionales); CA: Centroamérica; RM: resto del mundo; EEUU: Estados Unidos (incluido en RM); ZFAT: exportaciones procedentes de los regímenes de zona franca y admisión temporal (perfeccionamiento activo) de las que se desconoce el destino (se contabilizan por su valor bruto y sólo hay datos desde 1991; con anterioridad a esa fecha se contabilizaba el valor agregado por las actividades del régimen de admisión temporal, incluyéndose dentro de las exportaciones no tradicionales). Los valores entre paréntesis se han calculado siguiendo la nueva metodología del FMI de forma que las exportaciones procedentes de los regímenes de zona franca y admisión temporal se contabilizan por su valor bruto, mientas que el resto de los valores de las exportaciones no tradicionales llevan incorporados el valor agregado de las exportaciones procedentes de dichos regímenes (en el caso del de zona franca sólo desde 1992).

Las políticas reformistas han diversificado y transformado la composición de las exportaciones y han aumentado la participación de los productos industriales (el 64,8% en 1998, incluyendo el valor bruto de regímenes especiales).

Otro de los cambios más importantes del sector exterior es el que se ha producido en los mercados de destino de los exportaciones no tradicionales. Mientras en 1980 el 66% de estas exportaciones se dirigían a Centroamérica y el otro 34% al resto del mundo, en 1997 tan sólo el 23,4% se dirigían a Centroamérica y el otro 76,6% al resto del mundo (Tabla 6.11). Y si nos referimos a las exportaciones totales (tradicionales y no tradicionales) en 1981 el 23,6% se dirigían a Centroamérica y el 76,4% restante a otros mercados (30,1% a Estados Unidos), mientras que en 1997 a Centroamérica sólo iba el 9,9% de las mismas, el 59,2% a otros mercados (29,7% a Estados Unidos) y el 30,9% procedía de los regímenes especiales de exportación desconociéndose su destino.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 6.12

COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES * (1980-1997).

AÑO	MP IN	MP IZF	MP IAT	MP A	BC ND	BC D	BC I	BC A	BC T	MC	CL	OI
1980	37,6	-	-	3,3	16,1	9,4	14,2	1,5	5,6	4,8	6,3	1,3
1981	43,3	-	-	3,6	13,7	7,2	14,8	1,1	5,4	3,8	6,2	0,8
1982	47,2	-	-	6,8	12,9	2,1	10,8	0,7	7,1	1,7	9,6	1,1
1983	46,3	-	-	8,0	15,0	2,9	10,7	1,0	3,5	1,7	10,1	0,8
1984	44,7	-	-	7,1	14,4	4,2	12,4	1,1	5,6	1,9	7,6	1,1
1985	42,5	-	-	6,3	13,6	4,8	13,5	0,8	6,5	2,6	8,2	1,2
1986	41,4	-	-	5,3	14,6	5,6	16,3	0,7	7,4	3,2	4,2	1,2
1987	42,4	-	-	4,6	13,7	6,5	16,5	0,7	7,6	2,6	4,0	1,4
1988	43,9	-	-	5,1	15,7	6,3	14,5	0,6	5,3	3,0	4,6	1,0
1989	44,2	-	-	4,4	16,0	6,2	14,7	0,5	5,6	3,1	4,6	0,7
1990	37,5	-	-	4,4	16,5	6,6	17,0	0,5	6,0	3,2	7,5	0,8
1991	37,9 (29,7)	- (8,1)	- (13,5)	5,2 (4,1)	17,6 (13,8)	5,8 (4,6)	15,2 (11,9)	0,5 (0,4)	5,4 (4,2)	3,9 (3,0)	8,2 (6,4)	0,5 (0,4)
1992	34,5 (29,3)	- (6,8)	- (8,2)	4,6 (3,9)	15,3 (13,0)	10,2 (8,7)	18,1 (15,4)	0,5 (0,4)	6,0 (5,1)	3,5 (3,0)	6,5 (5,6)	0,7 (0,6)
1993	31,9 (26,8)	- (7,2)	- (8,9)	4,0 (3,3)	16,7 (14,0)	11,1 (9,4)	19,5 (16,4)	0,5 (0,5)	6,6 (5,5)	3,2 (2,6)	5,9 (5,0)	0,5 (0,4)
1994	36,4 (31,4)	- (8,3)	- (5,4)	1,7 (1,4)	18,3 (15,8)	10,7 (9,2)	16,4 (14,4)	0,9 (0,8)	5,1 (4,4)	3,8 (3,3)	6,6 (5,7)	0,3 (0,2)
1995	37,1 (29,7)	- (9,4)	- (10,5)	2,3 (1,9)	19,6 (15,7)	8,3 (6,6)	16,6 (13,3)	0,8 (0,7)	4,9 (4,0)	3,6 (2,9)	6,6 (5,3)	0,1 (0,1)
1996	40,6 (33,5)	- (10,3)	- (7,4)	2,0 (1,7)	12,2 (10,0)	15,4 (12,7)	15,3 (12,6)	0,9 (0,7)	3,7 (3,0)	3,0 (2,5)	6,7 (5,5)	0,2 (0,1)
1997	37,7 (29,8)	- (12,7)	- (8,3)	4,0 (3,2)	11,1 (8,8)	16,1 (12,7)	16,7 (13,2)	1,3 (1,0)	4,2 (3,3)	3,1 (2,5)	5,7 (4,5)	0,0 (0,0)

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el BCCR y de MIDEPLAN (1995-b).

* Se incluyen dentro de los totales las importaciones destinadas a las industrias de los regímenes especiales; datos en porcentajes del total de las importaciones; MPIN: materias primas para industria y minería nacional; MPIZF: materias primas para industria en régimen de zona franca, pudiendo incluir pequeñas compras de bienes que no son materias primas; MPIAT: materias primas para industria en

Universidad de Huelva 2009

régimen de admisión temporal (perfeccionamiento activo), pudiendo incluir pequeñas compras de bienes que no son materias primas; MPA: materias primas para agricultura; BCND: bienes de consumo no duraderos; BCD: bienes de consumo duraderos; BCI: bienes de capital para industria y minería; BCA: bienes de capital para agricultura; BCT: bienes de capital para el transporte; MC: materiales de construcción; CL: combustible y lubricantes; OI: otras importaciones; los datos entre paréntesis se corresponden con los resultados de incluir en el total las importaciones destinadas a las industrias de los regímenes especiales y sólo están disponibles desde 1991.

Por el lado de las importaciones, podemos observar como han aumentado su participación en el PIB desde que comenzó a aplicarse la política de promoción de exportaciones no tradicionales, pasando de representar el 25,6% del PIB en 1985 al 42,7% en 1998 (60,3% si se contabilizan las importaciones destinadas a los regímenes especiales); ello es debido sin duda al desarme arancelario que ha tenido lugar en la última década.

En cuanto a la modificación en la composición de las importaciones, ésta ha sido menos significativa que en las exportaciones. Los bienes de capital prácticamente mantuvieron su peso en las importaciones, pasando del 20,8% de 185 al 22,2% de 1997 (17,5% según otro cómputo), las materias primas, incluidas combustibles y materiales de construcción, disminuyeron su participación en el mismo periodo desde el 59,6% al 50,5% (61% según otro cómputo), mientras que los bienes de consumo aumentaron su participación en el total de las importaciones desde el 19,9% de 1985 al 27,2% en 1997 (21,5% según otro cómputo); téngase en cuenta que el desarme arancelario afectó fundamentalmente a los bienes de consumo (Tabla 6.12). Para 1998, los datos de las importaciones por productos, sin contabilizar las importaciones de los regímenes especiales y contabilizándolas, fueron, respectivamente, bienes de capital, 25,5% y 18,1%, materias primas, 48% y 63,1% y bienes de consumo, 26,5% y 18,8% (CEFSA, 1999).

La balanza por cuenta de capitales presenta un superávit crónico y errático

Universidad de Huelva 2009

como contrapartida del déficit de la balanza por cuenta corriente (Tabla 6.13).

TABLA 6.13

SALDOS DE LA BALANZA POR CUENTA DE CAPITALES (1980-1997).

AÑO	BC	BCLP	BCCP	BCOLP	BCPLP	BCOCP	BCPCP
1980	11,9	9,0	2,9	7,6	1,4	1,4	1,6
1981	10,9	8,2	2,7	7,2	1,0	8,0	-5,3
1982	11,0	-3,8	14,8	-5,2	1,5	21,3	-6,5
1983	11,0	37,9	-26,9	37,2	0,7	-26,2	-0,7
1984	3,2	2,1	1,1	1,6	0,6	4,1	-3,0
1985	4,0	8,8	-4,8	7,5	1,3	-4,0	-0,8
1986	1,2	-1,4	2,6	-2,3	0,9	4,1	-1,5
1987	2,8	-8,8	11,6	-11,0	2,3	12,5	-0,9
1988	3,5	-2,6	6,1	-5,1	2,5	7,0	-0,8
1989	6,2	0,3	5,8	-1,8	2,1	5,4	0,5
1990	1,5	6,1	-4,6	3,2	2,9	-3,3	-1,3
1991	7,4	8,2	-0,7	4,9	3,3	-1,9	1,2
1992	5,3	3,3	2,0	0,2	3,1	0,6	1,4
1993	3,7	3,6	0,2	0,6	3,0	-0,3	0,5
1994	-0,4	0,4	-0,8	-2,2	2,6	0,3	-1,1
1995	3,7	2,8	-0,9	-1,4	4,2	-0,3	1,2
1996	-0,2	2,6	-2,8	-2,1	4,7	-0,8	-2,0
1997	5,1	3,8	-1,3	-1,1	4,9	-1,3	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Vargas y Sáenz (1994) y MIDEPLAN (1998-b).

Datos en porcentajes del PIB; BC: saldo de la balanza de capitales; BCLP: saldo de la balanza de capitales a largo plazo; BCCP: saldo de la balanza de capitales a corto plazo; BCOLP: saldo de la balanza de capitales oficiales a largo plazo; BCPLP: saldo de la balanza de capitales privados a largo plazo; BCOCP: saldo de la balanza de capitales oficiales a corto plazo; BCPCP: saldo de la balanza de capitales privados.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 6.14 [20]

SALDOS DE LA BALANZA POR CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA * (1992-1998).

AÑO	BCCF	BCC	BCF	BCFSPB	BCFSPR
1992	8,1	0,1	8,0	1,0	7,0
1993	8,9	0,0	8,9	-0,8	9,7
1994	4,7	0,1	4,6	-2,4	7,0
1995	5,7	0,0	5,7	-1,8	7,5
1996	1,9	0,3	1,6	-2,5	4,1
1997	4,5	0,0	4,5	-0,7	5,2
1998	1,3	0,0	1,3	0,9	0,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el BCCR.

* Según metodología del FMI; datos en porcentajes del PIB; BCCF: saldo de la balanza por cuenta de capital y financiera; BCC: saldo de la balanza por cuenta de capital; BCF: saldo de la balanza por cuenta financiera; BCFSPB: saldo de la balanza por cuenta financiera del sector público; BCFSPR: saldo de la balanza por cuenta financiera del sector privado.

La evolución de los movimientos de capitales oficiales a corto y largo plazo, puede explicarse atendiendo al proceso de renegociación de la deuda y al proceso de captación de crédito de ayuda oficial al desarrollo por parte de Costa Rica (véase apartado 4.3.2).

Merece ser destacado al aumento experimentado por el superávit de los movimientos de capitales privados a largo plazo, desde el 0,9% del PIB en 1986 al 4,9% en 1997; ello es debido al constante aumento de las inversiones extranjeras directas en Costa Rica (Tabla 6.15).

[20] Recientemente se ha modificado el método de contabilización de las distintas partidas de la balanza por cuenta de capitales, siguiendo las recomendaciones del FMI; por ello incluimos la Tabla 6.14 donde se recogen los datos disponibles bajo este nuevo método de cómputo, y la Tabla 6.13 con datos según el método anterior.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 6.15

INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS POR SECTORES (1985-1998).

AÑO	IED	IEDA	IEDI	IEDC	OIED
1985	1,7	-	-	-	-
1986	1,3	-	-	-	
1987	2,0	-	-	-	-
1988	2,6	-	-	-	-
1989	1,9	35,7	57,7	4,0	2,7
1990	2,8	54,8	30,0	-0,3	15,5
1991	3,1	60,8	17,9	5,4	15,9
1992	3,3	50,4	23,0	2,6	24,0
1993	3,3	33,2	39,8	5,1	21,9
1994	3,6	14,4	56,4	16,2	13,0
1995	3,7	14,4	55,2	6,3	24,1
1996	4,8 (4,4)	8,1	60,3	8,3	23,3
1997	5,1 (5,4)	21,5	43,0	4,4	31,1
1998	- (6,0)	-	-	-	-
1990-1997*	-	26,5	47,7	7,5	18,3**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de suministrados por el BCCR y procedentes de COMEX (1998-a).

* Distribución por sectores de la IED del periodo 1990-1997 (COMEX, 1998-c, p. 7); ** del 18,3%, 13,9 puntos corresponden a inversiones turísticas; los datos entre paréntesis proceden de COMEX (1998-a, p.32) y difieren de los del BCCR; datos en porcentajes del PIB; IED: inversiones extranjeras directas en porcentajes del PIB; IEDA: IED en agricultura en porcentajes del total; IEDI: IED en industria en porcentajes del total; IEDC: IED en comercio en porcentajes del total; OIED: otras IED en porcentajes del total.

Las inversiones extranjeras directas han aumentado su participación en PIB desde el 1,7% de 1985 hasta el 6% de 1998. Estas inversiones se concentraban a

Universidad de Huelva 2009

principios de los noventa en el sector agrícola; sin embargo, se ha producido un desplazamiento de las mismas hacia el sector industrial, al tiempo que aumentaban las exportaciones de estos productos, aunque en este sentido el año 1997 rompió con la tendencia. Dentro de otras inversiones se encuentran las inversiones en el sector turístico, que han ido ganando peso en el total de las inversiones extranjeras (Tabla 6.15).

Por origen, la inversión extranjera procede fundamentalmente de Estados Unidos (56,1%), de México (8,9%) y de países europeos (7,7%). Merece especial atención el aumento de las inversiones mexicanas y canadienses a raíz de la firma de los tratados de libre comercio con estos países (Tabla 6.16).

TABLA 6.16

ORIGEN DE LAS INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (1992-1997).

ORIGEN	1992	1993	1994	1995	1996	1997	92-97
EEUU	65,6	49,8	59,2	35,5	68,2	56,6	56,1
MÉX	1,8	2,0	7,0	23,8	8,6	6,8	8,9
CAN	0,6	-1,3	-0,1	0,0	2,0	2,5	0,9
AC	2,3	8,4	5,3	3,5	2,1	1,6	3,5
AS	-0,3	10,4	0,1	2,3	-0,8	1,9	1,9
CAR	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,0	-0,5	-0,3
EUR	5,2	8,2	10,8	12,5	6,6	4,1	7,7
RM	0,9	0,4	10,8	2,4	1,7	2,1	3,0
ITSO	23,9	21,9	6,7	19,8	12,5	24,7	18,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el BCCR.

Datos en porcentajes del total; EEUU: inversiones procedentes de Estados Unidos; MÉX: inversiones procedentes de México; CAN: inversiones procedentes de Canadá; AC: inversiones procedentes de América Central; AS: inversiones procedentes de América del Sur; CAR: inversiones procedentes del Caribe; EUR: inversiones procedentes de Europa; RM: inversiones procedentes del resto del mundo; ITSO: inversiones en turismo sin que conste origen.

Universidad de Huelva 2009

6.2.5.- El sector financiero y el fortalecimiento de la banca privada.

El sector financiero ha sufrido una importante modificación en su composición como consecuencia de las políticas reformistas, en concreto de las relacionadas con la liberalización financiera.

En todo el periodo objeto de análisis se han producido importantes modificaciones en el SBN; entre ellas destacan el aumento del peso de los bancos privados, la aparición de los Bancos Cooperativos y del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), el cierre del Banco Anglo-Costarricense y los intentos de privatización de los bancos estatales.

Como consecuencia del proceso de liberalización financiera en Costa Rica los bancos privados han ido ganando peso dentro del negocio bancario; así de controlar el 0,3% del total de la cartera del crédito bancario en 1978 pasaron a controlar en 1990 el 52,4% de la misma (González y Mesalles, 1993, p. 19). Algo parecido sucede respecto de la participación de la banca privada en la captación de cuentas corrientes, de los 16 bancos privados que captaban el 2,8% de las mismas en 1996, se pasó en 1997 a 22 bancos privados que captaban el 6,2% (MIDEPLAN, 1998-a, p. 176).

Junto a este cambio cuantitativo destaca, entre otros, un cambio cualitativo, la creación en 1983 de los Bancos Cooperativos como entidades pertenecientes al SBN. Se abrió así un mecanismo de constitución de bancos privados que no adoptaban la forma jurídica de sociedad anónima y que podían crearse con un mínimo de diez socios; dichos Bancos Cooperativos presentaban la ventajas, frente a otros bancos privados, de que podían realizar las mismas operaciones que los bancos comerciales del Estado, incluido el acceso al redescuento del BCCR (Espinosa, 1996, p. 20).

Según Sojo (1995, pp. 71-72), en 1995 existían en Costa Rica 21 bancos privados cuya clasificación, según el peso que tenían en el activo total de la banca

Universidad de Huelva 2009

privada, era la siguiente: Banco de San José (bn), Banco Interfin (bn), Banex (bn), Banco Continental (bn), BICSA (be), Banco del Comercio (bn), Banco BFA (bn), Banco Mercantil (bn), Banco Federado (coop), Banco Lyon (bn), Banco BCT (bn), Banco Metropolitano (bn), Banco Fincomer (jap), Banco de COFISA (bn), Banco FINADESA (bn), Banco Cooperativo (coop), Banco Panamericano (nd), Citibank (eu), Banco Solidarista (sol), Banco Exterior (bn) y Bancrecen (mex). De estos bancos uno pertenece a los bancos estatales (be), uno a las asociaciones solidaristas (sol), dos al movimiento cooperativo (coop), tres al capital extranjero (eu, jap y mex) y el resto, quince, a la burguesía nacional (bn), cinco de ellos muy vinculados como la comunidad judía costarricense.

Además del fortalecimiento de la banca privada y de la consiguiente consolidación de una poderosa burguesía financiera nacional, la liberalización del sector ha introducido en el mismo una mayor competencia y ha racionalizado la distribución del crédito atendiendo a criterios de rentabilidad financiera. Esto último ha sido de una gran importancia en la medida en que ha contribuido, junto con la modificación de los precios de los productos y de los salarios, a la destrucción creadora de las empresas costarricenses.

Por lo que se refiere a la banca pública, ésta ha ido perdiendo peso en el sector, en lógica correspondencia, y pese a sus esfuerzos de modernización no ha conseguido ser suficientemente competitiva y requiere del saneamiento financiero de algunas de sus entidades. La banca pública estaba formada en 1999 por tres bancos estatales, tras el cierre del Banco Anglo-Costarricense (BNCR, BCR y BCAC), dos bancos públicos no estatales (BPDC y Banco Cooperativo Costarricense -BCC-) y un banco de segundo nivel (BANHVI) (Tabla 6.17).

El Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) fue creado en el período objeto de estudio, concretamente en 1986; se trata de un banco público no estatal que vino

Universidad de Huelva 2009

a desempeñar las funciones que hasta el momento tenía la Caja Central de Ahorro y Préstamo, adscrita al BCAC. Este banco se convirtió en un banco de segundo piso al no poder realizar operaciones con el público y sólo poder trabajar con entidades financieras a las que canaliza recursos para que éstas los dediquen a financiar proyectos dentro del área habitacional (Espinosa, 1996, p. 21).

Por último, merece una especial referencia el cierre del Banco Anglo-Costarricense en 1994, el banco más antiguo del país que venía funcionando desde 1863. La gestión llevada a cabo por sus directivos durante la Administración Calderón había sido, cuando menos, arriesgada e ineficiente, e incluso las acusaciones de corrupción y fraude dirigidas hacia la anterior Junta Directiva por parte de la Administración Figueres, que decidió el cierre, fueron numerosas. Lo cierto es que se realizaron tres grandes operaciones que generaron la descapitalización del banco; dichas operaciones fueron, en primer lugar, la adquisición AVC Almacén de Valores Comerciales S. A. y sus filiales AVC Valores y BOLTEC S. A., por un valor superior al valor real de las mismas; en segundo lugar, un conjunto de operaciones de créditos y sobregiros irregulares por valor de 5.000 millones de colones; y en tercer lugar, una compra de bonos de deuda externa venezolana sobre los que se produjo un fuerte proceso especulativo que condujo a la pérdida de 55 millones de colones. Todas estas operaciones se vieron rodeadas por un ambiente de tráfico de influencias. El Banco Anglo-Costarricense había quedado descapitalizado y hubo de ser intervenido primero y cerrado posteriormente.

6.2.6.- El sector público empresarial y las privatizaciones.

Otro de los elementos estructurales que más se ha modificado debido a las

Universidad de Huelva 2009

políticas reformistas ha sido el sector público empresarial, que agruparía a todas las empresas financieras y no financieras de capital público o en las que participa dicho capital (Tablas 6.17 y 6.18). Aquí la política de reforma del Estado y sobre todo las privatizaciones han sido las principales responsables de las modificaciones de la composición del sector público empresarial costarricense.

TABLA 6.17

EVOLUCIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS FINANCIERAS (1980-1998).

EPF	1980	1985	1989	1994	1998
BAC	F	F	F	F	C-94
BANHVI	-	-	F	F	F
BCAC	F	F	F	F	F
BCC	-	-	-	-	F
BCCR	F	F	F	F	F
BCR	F	F	F	F	F
BNCR	F	F	F	F	F
BPDC	F	F	F	F	F
CNPE	F	F	F	F	F
CODESA	F	F	F	CEPNF	
CORBANA	ASBANA	F	F	F	F
IFAM	F	F	F	F	F
INFOCOOP	F	CIPS			
INS	F	F	F	F	F
INVU	F	F	F	F	F

Fuente: elaboración propia a partir de OFIPLAN (1982, pp. 316 y 330), Sojo (1991, pp. 53- 76) y los organigramas de la administración pública costarricense de 1985, 1994 y 1998 facilitados por MIDEPLAN. EPF: empresa pública financiera (siglas de las mismas en el Anexo); F: empresa en funcionamiento; C-94: cerrado a finales de 1994 por quiebra; CEPNF: convertida en empresa pública no financiera; ASBANA: en 1980 se esta empresa se denominaba Asociación Bananera Nacional; CIPS: cambio de clasificación de empresa pública financiera a institución pública de servicio.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 6.18

EVOLUCIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS (1980-1998).

EPNF	1980	1985	1990	1994	1998
CNFL	F	F	F	F	F
CNP - (FANAL)	F	F	F	F	F
CODESA	-	-	-	F	L-97
CORREOS	-	-	-	-	F
ECR	F	F	F	F	F
ESPH	F	F	F	F	F
ICAA	F	F	F	F	F
ICE	F	F	F	F	F
INCOPP	F	F	F	F	F
JAPDEVA	F	F	F	F	F
JASEC	F	F	F	F	F
RACSA	F	F	F	F	F
RECOPE	F	F	F	F	F
* AC	F	F	L-90	-	-
* ACR	F	F	V-87	-	-
* AP	n.d.	n.d.	V-86	-	-
* ALCORSA	F	F	L-90	-	-
* ALUNASA	F	F	V-85	-	-
* ADP	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* CATSA	F	F	V-89	-	-
* CCAISA	n.d.	n.d.	L-86	-	-
* CCTO	n.d.	n.d.	V-87	-	-
* CEMPASA	F	F	F	V-94	-
* CEMVASA	F	F	L-90	-	-
* CIPE	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* CPFC	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* CONEXPRO	F	F	L-88	-	-

Universidad de Huelva 2009

EPNF	1980	1985	1990	1994	1998
* CZFE	F	F	T-86	-	-
* DAISA	F	F	L-90	-	-
* DISCOCEM	F	L-84	-	-	-
*EXPOFRESCO	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* FECOSA	F	F	L-88	-	-
* FERTICA	F	F	F	V-94	-
* FLEMAR	-	F	L-87	-	-
* GUACAMAYA	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* GUANACAL	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* INACO	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* IDT	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* ITSA	F	F	L-90	-	-
* LACSA	n.d.	n.d.	V-87	-	-
* MACASA	n.d.	n.d.	V-87	-	-
* MINASA	F	F	T-86	-	-
* MULTIFERT	n.d.	n.d.	T-87	-	-
* NAMUCAR	n.d.	n.d.	T-87	-	-
* PETROLAT	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* TFB	F	F	L-90	-	-
* TRANACO	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* TRANSMESA	F	F	T-86	-	-
* SANSA	n.d.	n.d.	V-87	-	-
* SCSA	n.d.	V-85	-	-	-
* SEDEMAT	n.d.	n.d.	L-88	-	-
* STABAPARI	n.d.	n.d.	n.d.	L-n.d.	-

Fuente: elaboración propia a partir de OFIPLAN (1982, pp. 316 y 330), Sojo (1991, pp. 53- 76), FINTRA (1993, pp. 243-245) y los organigramas de la administración pública costarricense de 1985, 1994 y 1998 facilitados por MIDEPLAN.

* Empresa subsidiaria o afiliada a CODESA, o de la cual CODESA era accionista; EPNF: empresa pública no financiera (siglas de cada una en el Anexo); F: empresa en funcionamiento, al menos legalmente, con

Universidad de Huelva 2009

capital público; L: liquidada, V: vendida al sector privado la empresa o la participación pública en su capital; T: traspaso de los activos de la empresa a manos de la administración pública; n.d.: no se encontraron datos. OFIPLAN (1982) incluye en 1980 entre las empresas públicas no financieras a la Lotería Nacional, a la Dirección Nacional de Comunicaciones y a la Junta Administradora de Acueductos de Escazú, Sojo (1991) a la Azufrera de Guanacaste y FINTRA (1993) a Maricultura; por distintas razones ninguna aparece ya en 1985, por lo que hemos optado por no incluirlas en esta clasificación.

En 1980 existían más 50 empresas públicas (unas 13 empresas financieras, más de 11 empresas no financieras autónomas y alrededor de 35 empresas subsidiarias de CODESA o con participación de ésta). En 1998, después de un importante, pero inacabado, proceso de privatizaciones, liquidaciones y traspasos al sector público, quedaban en el sector público 24 empresas (12 financieras, 12 no financieras y ninguna vinculada con CODESA, que fue liquidada en 1997).

En la evolución de las empresas públicas financieras destaca la transformación de INFOCOOP en institución de servicio público, la creación del BANHVI, la transformación de CODESA en empresa pública no financiera, el cierre del Banco Anglo-Costarricense y la creación del Banco de Crédito Cooperativo. Los intentos por privatizar el INS, el BCR, el BICSA y CORBANA no dieron resultados, al igual que la propuesta de cierre del IFAM.

En la evolución de las empresas públicas no financieras destaca a su vez la constitución como empresa de Correos de Costa Rica, S. A., la pérdida de las funciones financieras de CODESA y su cierre y la desaparición de las empresas vinculadas a CODESA, 23 por liquidación, 11 por venta al sector privado y 5 por traspaso de sus activos a la administración pública. Con estas operaciones el Estado ha renunciado prácticamente a su función empresarial, reservándose sólo la provisión de servicios públicos esenciales.

Aún así, han existido intentos infructuosos de privatizar FANAL, dependiente

Universidad de Huelva 2009

del CNP y cuya permanencia en el sector público es inconsistente con el credo neoliberal. Lo mismo ha ocurrido con RECOPE, RACSA e ICE, empresas vinculadas a la energía y a las telecomunicaciones, cuya permanencia en el sector público no se justifica bajo la óptica neoliberal. De hecho la privatización del ICE ha sido tema central del debate político durante a la Administración Rodríguez.

6.2.7.- La administración pública y los cambios en las instituciones.

La administración pública costarricense también ha quedado transformada en todo este periodo por las políticas reformistas; especial mención merecen los efectos de las políticas de reducción de empleo público (Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público y programas de movilidad laboral), las de control presupuestario (ingresos, gastos, déficit y deuda), la reforma del BCCR (que a pesar de ser considerada una empresa pública financiera es en realidad una institución autónoma y, por tanto, parte de la administración pública), la modificación del marco de regulación de los mercados (Ley de Defensa de la Competencia y creación de la ARESEP), y la racionalización del sistema de pensiones.

Los principales efectos de dichas medidas sobre la administración pública costarricense se han estudiado implícitamente en el apartado 5.2; no obstante, merece la pena detenernos en observar las modificaciones que se han producido en el mapa institucional de la misma (Tablas 6.19 y 6.20).

La administración pública costarricense está compuesta de tres grupos de organismos, según la distribución del poder político. Por un lado está la administración pública del Gobierno Central (entendida en sentido amplio, ya que incluiría la administración de los cuatro poderes de la República), por otro, las instituciones

Universidad de Huelva 2009

autónomas de servicios públicos y, en tercer lugar, las municipalidades y los consejos municipales de distrito.

Los organismos que componen la administración pública del Gobierno Central podemos dividirlos en cuatro grupos según el poder de la República al que pertenezcan. Así tenemos el Tribunal Supremo de Elecciones, como cuarto poder, del que depende el Registro Civil; la administración pública del Poder Judicial; la Asamblea Legislativa, o poder legislativo, del que dependen la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes (creada en los años noventa); y la Presidencia de la República, o poder ejecutivo, del que dependen los ministerios.

Los principales cambios que se han producido en la organización de la administración pública del Gobierno Central, han sido, junto con la creación de la Defensoría de los Habitantes, la distribución de competencias ejecutivas entre distintos ministerios dando lugar a la aparición de cuatro nuevos en la segunda mitad de la década de los noventa, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), el Ministerio de la Vivienda y de Asentamientos Humanos (MIVAH), el Ministerio de Ciencia y la Tecnología (MICIT) y actual Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), antes denominado Ministerio de Energía y Minas (MIEM) y Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM). La constitución de estos cuatro ministerios pone de manifiesto la preocupación política por cuatro elementos importantes del desarrollo económico, el comercio exterior (base del modelo reformista), el medio ambiente (ventaja competitiva del país), la vivienda (elemento social compensador del ajuste) y la tecnología (donde recae la viabilidad a largo plazo del modelo de desarrollo). Durante la Administración Calderón se creó el Ministerio de Reforma del Estado, que desapareció a principios de la Administración Figueres; este hecho pone de manifiesto el carácter claramente neoliberal de la Administración Calderón que elevó la cuestión de la reforma del Estado a categoría de ministerio.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 6.19

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL (1980-1998).

APGC	1980	1985	1990	1994	1998
ASAMBL. LEG.	F	F	F	F	F
COMEX	-	-	F	F	F
CONTRALORÍA	F	F	F	F	F
DEFENSORÍA	-	-	-	F	F
MAG	F	F	F	F	F
MICIT	-	-	F	F	F
MCJD	F	F	F	F	F
MEIC	F	F	F	F	F
MG	F	F	F	F	F
MEP	F	F	F	F	F
MH	F	F	F	F	F
MIDEPLAN	F	F	F	F	F
MINAE	-	F (MIEM)	F (MIRENEM)	F (MIRENEM)	F
MIVAH	-	-	F	F	F
MJG	F	F	F	F	F
MOPT	F	F	F	F	F
MP	F	F	F	F	F
MRE	-	-	F	F	-
MREC	F	F	F	F	F
MS	F	F	F	F	F
MSP	F	F	F	F	F
MTSS	F	F	F	F	F
PRESIDENCIA	F	F	F	F	F
POD. JUDICIAL	F	F	F	F	F
REG. CIVIL	F	F	F	F	F
TSE	F	F	F	F	F

Fuente: elaboración propia a partir de OFIPLAN (1982, pp. 316 y 330), Sojo (1991, pp. 53- 76), FINTRA (1993, pp. 243-245) y los organigramas de la administración pública costarricense de 1985, 1994 y 1998

Universidad de Huelva 2009

facilitados por MIDEPLAN.

APGC: departamentos de la administración pública del Gobierno Central (siglas de los ministerios en el Anexo); ASAMBL. LEG.: Asamblea Legislativa; POD. JUDICIAL: Poder Judicial; REG. CIVIL: Registro Civil; TSE: Tribunal Supremo de Elecciones.

Las instituciones autónomas, que por su relativa independencia del Gobierno fueron importantes mecanismos de autorregulación automática del sistema bajo el creodo intervencionista, perdieron gran parte de su poder durante el proceso de reforma de Estado, sobre todo debido a modificaciones legislativas que reforzaron el poder del Presidente. Dichas instituciones, pese a ser simples extensiones de determinados ministerios, siguen manteniendo un cierto grado de autonomía que les da flexibilidad en su funcionamiento, pero que al mismo tiempo genera dificultades de coordinación.

En 1980 existían en Costa Rica 37 instituciones autónomas con una gran independencia (12 en el sector de la educación, 6 en el de cultura, 6 en el de pensiones, salud y asuntos sociales, 4 en el de agricultura y 1 en energía, en infraestructuras, en turismo y en comercio). En 1998 existían en Costa Rica 50 instituciones de servicio público, 33 de ellas autónomas, 16 adscritas al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD) y 1 adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); las 33 instituciones autónomas, cuyo grado de independencia no es comparable con el 1980, se distribuyen por sectores de la siguiente forma, 12 en educación, 8 en pensiones, salud y asuntos sociales, 6 en agricultura, 4 en economía y comercio y 1 en turismo, energía y cultura.

Por lo que se refiere a las municipalidades éstas apenas han sufrido modificaciones desde 1980, ya que no ha variado su número, 81, ni se han ampliado significativamente sus competencias. Los consejos municipales de distrito si han ampliado su número pasando de 4 a 7.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 6.20

EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SERVICIOS PÚBLICOS (1980-1998).

ISP	1980	1985	1990	1994	1998
AN	-	F *	F *	F *	F *
ARESEP	-	-	-	-	F
CCN	-	F *	F *	F *	F *
CCPC	-	F *	F *	F *	F *
CCSS	F	F	F	F	F
CENPRO	F	F	F	F	PROCOMER
CNCH	-	F *	F *	F *	F *
CND	-	F *	F *	F *	F *
CNREE	F	F	F	F	F
CNT	F	F *	F *	F *	F *
CONAI	F	F	F	F	F *
CONARE	F	F	F	F	F
CONICIT	F	F	F	F	F
CRC	-	F	F	F	F
CUC	F	F	F	F	F
CUNA	F	F	F	F	F
CUP	-	F	F	F	F
DGAF	-	F	F	FODESAF	FODESAF
DGEFYD	F	F	F	n.d.	ICDR
ECAG	F	F	F	F	F
IAFA	-	F	F	F	F
IAMS	F	F	F	CTAMS	CTAMS
ICAFE	OC	F	F	F	F
ICT	F	F	F	F	F
IDA	-	F	F	F	F
IMAS	F	F	F	F	F
INA	F	F	F	F	F

Universidad de Huelva 2009

ISP	1980	1985	1990	1994	1998
INCOPESCA	-	-	-	F	F
INEC	-	-	-	-	F
INFOCOOP	EPF	F	F	F	F
INAMU	-	-	-	-	F
ITCO	F	-	-	-	-
ITCR	F	F	F	F	F
JDT	F	F	F	F	F
JDZS	-	-	-	-	F
JE	F	F	-	-	-
JPJMN	F	F	F	F	-
JPJPJ	F	-	-	-	-
JPSSJ	-	F	F	F	F
LAICA	F	F	F	F	P
MAC	F	F *	F *	F *	F *
MHCJS	-	F *	F *	F *	F *
MN	F	F *	F *	F *	F *
MNJ	-	-	-	F *	F *
OFIARROZ	-	-	-	F	F
ONS	F	F	F	F	F **
OSJ	-	F *	F *	F *	F *
OSN	-	F *	F *	F *	F *
PANI	F	F	F	F	F
PNC	-	F	F	F	F
SENARA	F	F	F	F	F
SINART	-	F *	F *	F *	F *
SNE	F	F	F	F	F
TMS	-	-	-	F *	F *
TN	JCVTN	F *	F *	F *	F *
UCR	F	F	F	F	F

Universidad de Huelva 2009

ISP	1980	1985	1990	1994	1998
UNA	F	F	F	F	F
UNED	F	F	F	F	F

Fuente: elaboración propia a partir de OFIPLAN (1982, pp. 316 y 330), Sojo (1991, pp. 53- 76) y los organigramas de la administración pública costarricense de 1985, 1994 y 1998 facilitados por MIDEPLAN. * Institución dependiente del MCJD; ** institución dependiente del MAG; ISP: instituciones de servicio público (siglas de cada una en el Anexo); F: institución de servicio público en funcionamiento; P: institución privatizada; ICDR: convertida en Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (institución autónoma); PROCOMER: institución fusionada con otras para constituir PROCOMER; DGAF: convertida en FODESAF; OC: en 1980 la institución se denominaba Oficina del Café; CTAMS: convertida en Comisión Técnica de Asistencia Médico Social; EPF: en 1980 la institución era considerada una empresa pública financiera; n.d.: no se encontraron datos; JCVTN: en 1980 la institución se denominaba Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional.

6.2.8.- El mercado de trabajo y el aumento de la precariedad laboral.

Las políticas reformistas también han tenido repercusiones sobre el mercado de trabajo, en algunos casos directos como las reinterpretaciones legislativas, la pasividad en la aplicación de la legislación, la política de movilidad laboral, la de salarios mínimos o la atracción de inversiones extranjeras; en otros casos los efectos fueron indirectos ya que, al haber dichas políticas estimulado el crecimiento económico, ello se ha notado en el empleo.

En todo este periodo se ha producido una lenta pero constante movilización que ha hecho aumentar la tasa bruta de participación (ocupados y desocupados entre la población total) desde el 35% de principios de los ochenta hasta más del 40% de finales de los noventa (Tabla 6.21). Entre las razones que explican dicha movilización conviene destacar los efectos de la crisis de los ochenta sobre los ingresos de los

Universidad de Huelva 2009

hogares, el aumento de las oportunidades de empleo en los noventa y la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo; esto último se explica por distintos factores, entre ellos los mayores niveles formativos de las mujeres, la reducción del tamaño medio de los hogares, así como la reducción de las tasas de natalidad y fecundidad (MIDEPLAN, 1998-b, p. 247). Entre las causas del aumento de las tasas de participación puede también citarse el aumento de la fuerza laboral consecuencia de las migraciones desde Nicaragua, ya que el aumento de la población consecuencia de dichas migraciones es casi equivalente en términos absolutos al aumento de la fuerza laboral por el mismo motivo.

Por lo que se refiere a la tasa de ocupación (ocupados sobre la población de más de 12 años - mínima edad laboral legal-) su incremento no se produjo hasta 1987 y desde entonces se viene manteniendo en los mismos niveles; es por tanto a partir de dicha fecha cuando la reactivación económica influye decisivamente en el mercado de trabajo. Lo mismo puede decirse de la tasa de desempleo (desempleados sobre fuerza laboral -población activa-), que no recuperó los niveles previos a la crisis hasta 1987.

Contrasta con ello la evolución del subempleo. Dicho concepto hace referencia bien a aquellos trabajadores que trabajan menos de 47 horas semanales y desean trabajar más horas pero no encuentran ocupación (subempleo visible), bien a aquellos otros que trabajando 47 horas semanales no alcanzan el salario mínimo-minimorum mensual (salario mínimo interprofesional). En la Tabla 6.21 se observa como el subempleo se disparó durante la crisis y se redujo a partir de 1987; sin embargo, desde 1995 el subempleo ha vuelto a aumentar, tanto el visible como el invisible, poniendo de manifiesto que el empleo que se está creando en los últimos años es un empleo precario. El resultado de todo ello es que la tasa de subutilización de la fuerza laboral (subempleo más desempleo) ha aumentado de forma significativa durante los noventa.

Universidad de Huelva 2009

TABLA 6.21

DISTINTAS TASAS SOBRE EMPLEO (1980-1998).

AÑO	TP	TO	TDA	TSV	TSI	TST	TSUT
1980	34,7	46,8	5,9	4,6	3,0	7,6	13,5
1981	35,0	45,6	8,7	5,8	2,9	8,7	17,4
1982	36,1	46,4	9,4	7,0	7,4	14,4	23,7
1983	35,5	45,6	9,0	6,2	4,7	10,8	19,9
1984	35,8	46,1	7,9	5,6	4,3	9,8	17,7
1985	35,1	46,6	6,8	5,0	3,9	8,9	15,7
1986	35,2	46,9	6,2	5,1	3,0	8,2	14,4
1987	37,5	50,8	5,6	3,2	3,0	6,2	11,7
1988	37,6	50,7	5,5	3,0	3,2	6,2	11,6
1989	37,5	51,0	3,8	3,1	2,9	6,0	9,7
1990	38,0	51,1	4,6	3,4	2,7	6,1	10,7
1991	37,1	49,3	5,5	4,0	2,6	6,6	12,1
1992	37,0	49,4	4,1	2,8	3,6	6,4	10,4
1993	38,1	50,5	4,1	2,6	2,0	4,6	8,7
1994	38,7	50,9	4,2	3,5	2,4	5,9	10,1
1995	39,3	51,1	5,2	3,7	2,1	5,8	11,0
1996	38,1	49,0	6,2	4,4	3,3	7,7	13,9
1997	39,8	50,7	5,7	4,2	3,2	7,4	13,1
1998	41,2	-	5,6	4,8	2,7	7,5	13,1

Fuente: datos suministrados por el BCCR y elaboración propia a partir de los mismos y de otros procedentes de Vargas y Sáenz (1994).

TP: tasa de participación; TO: tasa de ocupación; TDA: tasa de desempleo abierto; TSV: tasa de subempleo visible; TSI: tasa de subempleo invisible; TST: tasa de subempleo total; TSUT: tasa de subutilización total.

Estas cifras esconden el efecto de las migraciones nicaragüenses, ya que dichos trabajadores, en muchos casos indocumentados, están dispuestos a aceptar condiciones laborales y salariales más duras que los trabajadores costarricenses,

Universidad de Huelva 2009

funcionando por tanto como un *ejército de reserva* cuyos efectos se perciben en el aumento del subempleo y de la subutilización de la fuerza laboral durante los últimos años. Los mayores volúmenes de estos trabajadores nicaragüenses en Costa Rica se concentran en la agricultura (banano, café, azúcar y nuevos productos agrícolas), en la construcción y en el servicio doméstico (Morales y Castro, 1999).

El BCCR estimó que en 1998 residían en Costa Rica unos 300.000 trabajadores nicaragüenses, que generaron un valor agregado de unos 1.342 millones de dólares y representaron el 23% de la población activa (La Nación Digital, 1999). Si tenemos en cuenta que, según la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), en 1999 los nicaragüenses residentes legalmente en Costa Rica eran unos 150.000, del total estimado de 300.000 inmigrantes nicaragüenses otros 150.000 se encontraban a principios de 1999 indocumentados. Una parte de ellos entró en el país hacia finales de 1998 como consecuencia de los efectos del Huracán Mitch en la economía nicaragüense, que dejó sin empleo a muchos trabajadores cuya única solución fue emigrar, en su mayoría a Costa Rica; este hecho propició que durante 1999 (Administración Rodríguez) se decretase una amnistía que permitía obtener permiso de trabajo y residencia a los inmigrantes centroamericanos indocumentados que hubiesen entrado en el país antes del 9 de noviembre de 1998; se presentaron 155.316 solicitudes, de las cuales el 97,43% (151.320) fueron de nicaragüenses, lo que da muestras del importante volumen de inmigrantes indocumentados que existía en el país y que con esta amnistía legalizaron su situación. Si tomamos por buenas las estimaciones de los nicaragüenses residentes, la practica totalidad de los inmigrantes legalizaron su situación con la amnistía; sin embargo, siguen existiendo inmigrantes nicaragüenses ilegales en Costa Rica, en su mayoría llegados después del 9 de noviembre de 1998; aún así, otras estimaciones hablan de que en el país residen unos 500.000 nicaragüenses, por lo que el volumen de inmigración ilegal se elevaría hasta

Universidad de Huelva 2009

los 200.000 según dichas estimaciones.

TABLA 6.22

OCUPADOS POR SECTORES (1980-1998).

AÑO	SP	SSIM	SSC	ST
1980	27,4	16,2	7,8	48,6
1981	27,5	15,4	6,7	50,4
1982	30,0	15,2	5,7	49,1
1983	28,2	16,5	5,1	50,2
1984	27,7	16,2	5,1	45,9
1985	27,3	15,9	5,1	51,7
1986	26,9	17,1	5,8	50,2
1987	28,1	17,5	5,9	48,5
1988	28,0	16,7	5,9	49,4
1989	26,2	18,8	6,1	48,9
1990	25,9	18,2	6,5	49,4
1991	25,5	18,8	6,3	49,4
1992	24,1	19,0	5,9	51,0
1993	22,6	18,0	6,1	53,3
1994	21,4	18,1	6,6	53,9
1995	21,6	16,7	6,3	55,4
1996	21,6	16,7	5,6	56,1
1997	20,6	15,7	6,8	56,9
1998	20,1	15,8	6,2	57,9

Fuente: MIDEPLAN (1998-b) y elaboración propia a partir de datos de Vargas y Sáenz (1994).

Datos en porcentajes del total de ocupados; SP: ocupados en el sector primario; SSIM: ocupados en el sector secundario (industria manufacturera y explotación de minas y canteras); SSC: ocupados en el sector secundario (construcción); ST: ocupados en el sector terciario.

Si observamos la ocupación por sectores (Tabla 6.22), el proceso de

Universidad de Huelva 2009

terciarización de la economía que se deduce de la distribución de la producción por sectores (Tabla 6.1) se ve reforzado. La agricultura sigue expulsado mano de obra en términos relativos, e incluso absolutos desde 1988, como es de esperar en todo proceso de modernización; dicha mano obra excedente ha sido absorbida en parte por la industria (entre 1989 y 1994) y sobre todo por los servicios. Aquí el desarrollo del turismo y de la banca privada han jugado un importante papel.

TABLA 6.23

EMPLEO POR SECTORES INSTITUCIONALES (1980-1997).

AÑO	EPR	EPB	EGC	EIA	EM
1980	80,4	19,6	8,6	11,0	•
1981	80,5	19,5	-	-	-
1982	82,3	17,7	-	-	-
1983	81,1	18,9	-	-	-
1984	80,7	19,3	-	-	-
1985	80,9	19,1	8,7	10,4	•
1986	80,3	19,7	-	-	-
1987	83,7	16,3	-	-	-
1988	82,4	17,6	-	-	-
1989	83,2	16,8	-	-	-
1990	83,0	17,0	8,1	8,3	0,6
1991	84,1	15,9	7,6	7,6	0,7
1992	83,8	16,2	7,7	7,8	0,7
1993	83,9	16,1	7,3	8,0	0,8
1994	84,7	15,3	7,0	7,6	0,7
1995	85,3	14,7	6,5	7,6	0,6
1996	85,4	14,6	6,9	7,1	0,6
1997	85,7	14,2	7,0	6,5	0,8

Fuente: MIDEPLAN (1995-b) y MIDEPLAN (1998-b).

Universidad de Huelva 2009

* Para estos años el empleo de las Municipalidades se contabiliza dentro de las Instituciones Autónomas
datos en porcentajes del total de ocupados; EPR: empleo privado; EPB: empleo público; EGC: empleo en el Gobierno Central; EIA: empleo en instituciones autónomas; EM: empleo en municipalidades.

Atendiendo a la distribución del empleo entre el sector público y el privado (Tabla 6.23) se aprecia cómo, en coherencia con el proceso de reforma del Estado y la política de movilidad laboral, el empleo público y sobre todo el de las instituciones autónomas, ha ido perdiendo peso en favor del privado en términos relativos. En términos absolutos el número de empleados públicos ha fluctuado debido a la aplicación de los programas de movilidad laboral, que si bien han sido cuestionados por su incapacidad para reducir efectivamente el empleo público, si consiguieron que no siguiese aumentando (véase apartado 5.2.5). De esta forma, mientas el empleo total entre 1985 y 1997 aumentó en un 32,6%, el empleo público tan sólo lo hizo en un 9,7%, pasando de representar en torno al 19% a mediados de los ochenta, a menos del 15% a finales de los noventa (Tabla 6.23).

Dado que el empleo público es un empleo estable, con remuneraciones que duplican a las del sector privado (Tabla 6.24) y con buenas condiciones de trabajo, circunstancias que se dan en escasos empleos privados, y dado que aquél se ha ido reduciendo en el periodo objeto de análisis, encontramos un nuevo argumento que nos explica la mayor precarización del empleo.

Por lo que se refiere a la retribución del factor trabajo en Costa Rica, ésta es una de las más altas de la región, con un salario promedio que se sitúa en torno a los 270 dólares mensuales (dólares de 1995), después de que haya aumentado bastante desde 1985 en que dicho salario se encontraba por debajo de los 200 dólares mensuales (dólares de 1995) (Tabla 6.24). Así pues, no es precisamente en el precio de su mano de obra donde Costa Rica tiene ventajas comparativas a la hora de atraer

Universidad de Huelva 2009

inversiones extranjeras, sino más bien en la cualificación de la misma, fruto de un buen sistema educativo de larga tradición en el país.

TABLA 6.24

SALARIOS MÍNIMOS Y PROMEDIO (1980-1997).

AÑO	ISMR B-84	SMMR C-95	SMMR $-95	SPR C-95	SPR $-95	SPN CC	SPN PB	SPN PR	DIF SPN
1980	94,8	24.545	126,6	42.707	220,3	1.979	-	-	-
1981	76,5	-	-	-	-	-	-	-	-
1982	82,7	-	-	-	-	-	-	-	-
1983	98,6	-	-	-	-	-	-	-	-
1984	97,1	-	-	-	-	-	-	-	-
1985	104,2	26.755	138,0	38.250	197,3	7.835	-	-	-
1986	102,6	-	-	-	-	-	-	-	-
1987	97,4	-	-	-	-	-	-	-	-
1988	90,4	-	-	-	-	-	-	-	-
1989	98,8	-	-	-	-	-	-	-	-
1990	96,3	30.313	156,3	47.121	243,0	21.233	33.375	17.527	47,5
1991	93,6	29.254	150,9	44.633	230,2	26.079	43.468	21.217	51,2
1992	100,8	28.163	145,2	46.735	241,0	33.070	51.933	27.528	47,0
1993	102,2	29.649	152,9	51.485	265,5	40.020	65.084	32.863	49,5
1994	101,9	30.694	158,3	54.203	279,5	47.119	76.528	39.102	48,9
1995	100,0	29.458	151,9	53.119	273,9	56.907	95.117	47.094	50,5
1996	103,6	29.527	152,3	52.087	268,6	66.228	107.929	55.620	48,4
1997	110,2	30.021	154,8	52.549	271,0	75.687	124.784	63.640	48,9

Fuente: MIDEPLAN (1998-b) y elaboración propia a partir de datos de dicha fuente.

ISMR B-84: índice de salarios mínimos reales a diciembre de cada año, deflactado con el índice de precios al consumo de cada mes con base en enero de 1995 y cambio de base a 1984; SMMR C-95: salario mínimo-minimorum real en colones de 1995; SMMR $-95: salario mínimo-minimorum real en dólares de 1995; SPR C-95: salario promedio real en colones de 1995; SPR $-95: salario promedio real en dólares de 1995; SPN CC: salario promedio nominal en colones corrientes; SPN PB: salario promedio nominal del sector público en colones corrientes; SPN PR: salario promedio nominal del sector privado en colones

Universidad de Huelva 2009

corrientes; DIF SPN: diferencia entre el salario promedio nominal del sector público y el del privado en porcentajes.

Los efectos de la globalización en el plano laboral se pueden apreciar en los regímenes especiales de exportación (zonas francas y perfeccionamiento activo) basados esencialmente en empresas maquiladoras, empresas que realizan en el país la parte más simple (ensamblaje, envasado, pruebas de funcionamiento...) de un proceso productivo complejo[21]. Dichos regímenes especiales han tenido una gran importancia en la generación de empleo sobre todo en los últimos años. El régimen de zonas francas pasó de generar el 1,5% del empleo en 1986 al 26% en 1995 y en el año 1997 creó más de 25.000 nuevos empleos. El régimen de admisión temporal empleó entre 1990 y 1996 al 4,3% de los trabajadores ocupados (Muñoz y Pacheco, 1999, pp. 77-78).

Los trabajadores de las empresas maquiladoras en Costa Rica son en su mayoría mujeres (62,2%), jóvenes (24 años como media), solteros (56,8%), y con un nivel de formación bajo (sólo el 40,5% ha terminado la enseñanza primaria y menos del 20% la secundaria) (Pérez Sáenz, 1996, p. 170).

El nivel de retribución de estas empresas es 3,6 veces superior al promedio asiático (0,95 dólares por hora en 1987 y 0,88 dólares por hora en 1991) y el más alto de Centroamérica, por lo que las empresas maquiladoras que se instalan en el país no lo hacen movidas por los salarios sino por la cualificación de la mano de obra, así como por otros factores, tales como la estabilidad política y la cultura democrática de Costa Rica. Además, hay escasas diferencias salariales entre empresas maquiladoras y no

[21] La maquila suele identificarse con el régimen de admisión temporal o perfeccionamiento activo; sin embargo, en los últimos años se ha apreciado un movimiento de las empresas maquiladoras desde dicho régimen al de zonas francas.

Universidad de Huelva 2009

maquiladoras de un mismo sector (8,1% menos de retribución en las maquiladoras en 1993) (Pérez Sáenz, 1996, pp. 172-178).

No obstante, la retribución en las maquiladoras en Costa Rica consiste en salarios base relativamente bajos y elevados complementos retributivos, basados no en la productividad sino en la intensidad de trabajo; es decir, el trabajador gana más cuando más produce por hora de trabajo, pero dicho aumento de la producción no está basado en una mejora de la organización productiva o en un aumento del capital o la tecnología empleada, sino en un mayor esfuerzo de aquél que trabaja casi a destajo. A esto se une la aplicación de jornadas laborales de hasta 12 horas diarias bajo el esquema 4-3 y 3-4, es decir, un mes, o una semana o quincena, se trabajan cuatro días seguidos y se descansan tres y en el periodo siguiente se trabajan tres y se descansan cuatro; de esta forma las empresas mantienen la producción ininterrumpida durante todo el año, en algunos casos 24 horas al día, evitándose el pago de festivos. Esta forma de retribución y de jornada laboral termina provocando el desgaste de la fuerza de trabajo empleada en la maquiladoras; de aquí la alta rotación que se produce en el empleo de dicho sector (Trejos, 1999, 309-320).

Por lo que se refiere a la organización del trabajo distintos autores (Pérez Sáenz, 1996, pp. 180-182; Trejos, 1999, pp. 313-320) coinciden en señalar que en Costa Rica se ha pasado desde un subfordismo (o subtaylorismo, debido a la ausencia de procesos de producción masiva) que se dio sobre todo en la industria, las plantaciones bananeras y las instituciones públicas, hacia un taylorismo modificado con algunos elementos de especialización flexible de corte post-fordista, propios del toyotismo, esto es, trabajo en equipo con mano de obra polivalente y mejora continua del proceso de producción. Dichos elementos (trabajo polifuncional y calidad total) se dan con mayor intensidad en las empresas vinculadas con el capital extranjero (turismo, maquiladoras, plantaciones bananeras...), seguidas por las instituciones públicas; aún

Universidad de Huelva 2009

así este tema está poco estudiado y dichas tendencias se basan en estudios de un reducido número de empresas (Trejos, 1999, pp. 313-317).

6.2.9.- Las clases sociales y la reducción de la pobreza.

Las políticas reformistas han influido de forma directa e indirecta sobre la composición de las clases sociales en Costa Rica, sobre la distribución del ingreso y sobre los niveles de pobreza del país. Si bien las distintas políticas sociales y salariales han tenido una influencia más directa sobre la clase baja y media-baja, las privatizaciones y la ampliación del mercado en detrimento del Estado han tenido su influencia sobre la clase alta y la clase media; pero lo que parece más claro es que el crecimiento económico, más o menos sostenido, de Costa Rica ha permito a medio plazo la reducción de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso, síntoma de que el modelo reformista, que tiene costosos efectos sociales a corto plazo, a largo plazo termina por redundar en beneficio de la mayoría de la población, aunque dichos beneficios no queden equidistribuidos.

El único estudio reciente sobre la modificación de la composición de las clases sociales en Costa Rica es el de Vega et al. (1995) que analiza la evolución de las mismas desde 1987[22], y cuyos principales resultados se recogen en las Tablas 6.25 y 6.26.

[22] A partir de esta fecha es cuando se dispone de datos comparables procedentes de las Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples; no obstante, el estudio de Vega et al. (1995) realiza estimaciones de años anteriores a partir de los Censos de Población, aunque éstas no son comparables con las procedentes de las encuestas. El citado estudio ha sido cuestionado por distintos investigadores sociales por diferentes razones, entre otras por la definición de las clases sociales; pero a falta de estudios alternativos damos por válidos sus resultados, que no son contradictorios con los que se obtienen a partir de estudios sobre la distribución del ingreso y la pobreza.

Universidad de Huelva 2009

De dicho estudio se desprende como la clase baja ha ido reduciendo su peso en el conjunto desde los años setenta hasta la actualidad, fruto del descenso de las ocupaciones en las actividades agrícolas, lo que ha provocado una movilidad social hacia la clase media-baja, que ha sido el estrato de la clase media que más ha crecido desde 1987.

La clase media, al contrario de lo que sostienen algunos investigadores basándose en estudios parciales e indirectos que parten de definiciones diferentes de *clase media*, se ha ido incrementando durante el periodo objeto de estudio fruto sin duda del proceso de terciarización de la economía, donde los trabajadores de cuello blanco tienen más importancia que los trabajadores manuales, y del aumento de la demanda de mano de obra cualificada (profesionales y técnicos) para hacer frente a los retos de la competitividad.

La clase alta por su parte si sufrió más duramente los efectos de la crisis por cuanto las oportunidades de negocio disminuyeron; sin embargo, desde principios de los noventa esta clase ha comenzado a aumentar fruto del crecimiento del mercado.

Si nos detenemos a ver dónde se concentran geográfica, institucional y ocupacionalmente las distintas clases sociales (Tabla 6.26) podemos comprobar cómo la clase alta es mayoritaria y tendencialmente urbana y se encuentra ocupada en el sector privado y en los servicios (comercio, finanzas, administración de negocios y del Estado); aunque se observa un cambio de tendencia durante los noventa, ya que ha aumentado su participación en la ocupación privada, tras perder peso en los ochenta, y ha comenzado a encontrar importantes ocupaciones en el sector industrial, lo que resta peso a la ocupación en los servicios.

Dentro de esta clase alta encontramos, por un lado, a las empresas transnacionales (turísticas e industriales esencialmente), representadas por sus ejecutivos, cuyo peso no es aún demasiado importante pero que va en aumento; por

Universidad de Huelva 2009

otro lado, estaría la llamada burguesía del Estado, formada por directivos de las distintas instituciones públicas, que se encuentran en claro retroceso al ser los perdedores del poder político y económico bajo el creodo neoliberal.

TABLA 6.25

COMPOSICIÓN DE LAS CLASES SOCIALES (1973-1995).

AÑO	CA	CM	CMA	CMB	CB	NI
1973 *	6,9	21,8	-	-	71,6	-
1984 *	4,2	28,4	-	-	67,4	-
1992 *	4,8	28,8	-	-	65,3	-
1987 **	2,4	24,5	10,5	14,0	72,1	1,0
1991 **	2,9	25,5	11,0	14,5	70,4	1.2
1995 **	4,0	29,7	12,8	16,9	65,8	0,5

Fuente: Vega et al. (1995 y 1996).

* Para estos años los valores fueron calculados a partir de los Censos de Población de 1973 y 1984 y de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 1992; ** para estos años los valores fueron calculados a partir de tabulaciones especiales de las variables recogidas en las Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples de 1987, 1991 y 1995, por lo que la metodología difiere de la aplicada para los años señalados con un sólo asterisco; datos en porcentajes de la población ocupada; CA: clase alta (empleadores con más de 10 trabajadores, ejecutivos y directores estatales); CM: CMA más CMB; CMA: clase media-alta (profesionales y técnicos por cuenta ajena o cuenta propia y empleadores de entre 5 y 9 trabajadores); CMB: clase media-baja (trabajadores de cuello blanco y empleadores de menos de 5 trabajadores); CB: clase baja (trabajadores manuales, rurales y urbanos, y trabajadores por cuenta propia no empleadores); NI: no identificables.

Junto a ellos y siguiendo a Sojo (1995, pp. 63-78), la burguesía nacional se puede clasificar en tres importantes grupos con diferentes grados de poder económico. El primero y más poderoso estaría formado por la burguesía comercial importadora (Aizenman, Quirós-Ramos de Anaya, Lachner...) y distribuidora interna (Uribe...),

Universidad de Huelva 2009

vinculada a los medios de comunicación (Grupo La Nación -Jiménez Borbón-) y con el sector financiero (Banco de Comercio, Banco Banex, Banco Mercantil de Costa Rica), controlado en su mayoría por la comunidad judía del país (Banco Mercantil de Costa Rica, Banco Interfin, Banco Metropolitano) y al que pertenecen otros grupos familiares (Banco de San José -Pellas-...). El segundo grupo de la burguesía nacional lo formarían las burguesías industrial (Sánchez, Lesko...) y agro-exportadora, eminentemente cafetalera (Esquivel, Volio...); este grupo también presenta fuertes vinculaciones con bancos de segundo nivel dentro del sector financiero como una forma de asegurarse la financiación necesaria para sus actividades, al estar la mayor parte de la banca privada en manos de la burguesía comercial. Existiría un tercer grupo de origen muy diverso, del que forman parte algunos extranjeros, que ha tenido un enriquecimiento rápido vinculado, en algunos casos, a la especulación inmobiliaria y a actividades ilícitas (Alem...).

La clase media-alta, pese a estar concentrada en las zonas urbanas, presenta tendencia a aumentar su participación en las zonas rurales, consecuencia de la aparición de oportunidades de negocio para pequeños empresarios en los nuevos cultivos. Destaca el cambio de sector institucional mayoritario de la ocupación de esta clase, ya que el sector público ha cedido el protagonismo al privado, lo cual es coherente con el proceso de reforma del Estado y de expansión del mercado. Esta clase se encuentra mayoritariamente concentrada en el sector servicios, aunque durante los noventa han incrementado su participación en la agricultura y la industria.

La clase media-baja es de naturaleza urbana con tendencia a concentrarse en las ciudades, donde los trabajadores de cuello blanco y los pequeños empleadores tienen más posibilidades de ocupación; ello se corresponde con su mayor participación en el sector servicios, pese a que se aprecia una tendencia a que aumenten su peso en la industria y la agricultura.

Universidad de Huelva 2009

La clase baja, por el contrario, es mayoritariamente rural, no se aprecian movimientos en cuanto a su localización y se encuentra muy concentrada en el sector privado y con tendencia a que dicha concentración aumente; ello es coherente con la escasa demanda pública de trabajadores manuales cuando el Estado ha abandonado su papel de empresario. Pese a que no se aprecia la concentración de otras clases sociales en el sector servicios, éste vuelve a ser mayoritario con tendencia a aumentar.

TABLA 6.26

DISTRIBUCIÓN DE LAS CLASES SOCIALES POR LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA, SECTOR INSTITUCIONAL Y SECTOR PRODUCTIVO DE OCUPACIÓN (1987-1994).

C / A	URB	RUR	SPB	SPR	SP	SS	ST
CA-87	71,9	28,1	32,9	67,1	9,8	26,0	64,2
CA-91	71,9	28,1	35,9	64,1	7,0	19,7	73,3
CA-94	72,7	27,3	30,3*	67,7*	6,0	23,1	70,9
CMA-87	75,9	24,1	54,1	45,9	2,4	12,1	85,5
CMA-91	75,3	24,7	51,5	48,5	3,4	14,9	81,7
CMA-94	71,4	28,6	45,9*	54,1*	3,9	14,5	81,6
CMB-87	59,1	40,9	28,9	71,1	7,5	14,0	78,5
CMB-91	59,1	40,9	23,8	76,2	9,1	14,3	76,6
CMB-94	61,4	38,6	21,2*	78,8*	10,4	14,5	75,1
CB-87	36,3	63,7	7,8	92,2	36,8	26,8	36,4
CB-91	36,3	63,7	7,6	92,4	33,4	29,3	37,3
CB-94	36,3	63,7	6,0*	94,0*	28,5	29,3	42,2

Fuente: Vega et al. (1996).

* Datos de 1995; datos en porcentajes del total; C / A: clase social / año; CA: clase alta; CMA: clase media-alta; CMB: clase media-baja; CB: clase baja.

Si atendemos a la distribución del ingreso en quintiles de renta (Tablas 6.27, 6.28 y 6.29) puede apreciarse como el quintil 5, que se correspondería con las clases

Universidad de Huelva 2009

alta y media-alta obtuvo una menor porción del ingreso durante los ochenta respecto a los setenta, pero desde principios de los noventa reciben una mayor proporción del mismo, sobre todo el 10% más rico de la población en el que se encuentra la clase alta. El quintil 4, correspondiente con la clase media baja ha perdido participación en la distribución del ingreso en todo el periodo; mientras que la suma de los quintiles 1, 2 y 3, correspondientes con la clase baja, mejoró su participación durante los ochenta y la ha mantenido durante los noventa. De aquí se desprende que, si bien la clase media se ha visto fortalecida en cuanto a que representa a un mayor número de hogares, ésta ha sido la perdedora en la nueva distribución del ingreso, por cuanto acumula una menor proporción del mismo, lo cual se explica por la reducción del empleo público y de la retribución del mismo. Hoy día Costa Rica tiene una clase media más amplia pero a la vez más pobre.

TABLA 6.27

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES (1977-1992).

AÑO	Q - 1	Q - 2	Q - 3	Q - 4	Q - 5	C. GINI
1977 *	4,5	10,4	15,4	22,3	47,4	0,42
1983 *	5,2	10,5	14,6	21,2	48,5	0,42
1986 *	4,4	10,5	15,0	21,5	48,6	0,42
1988 *	5,2	10,8	15,8	22,9	45,2	0,36
1988 **	6,3	11,9	16,0	22,8	43,0	0,355
1992 **	6,4	11,6	16,0	22,8	43,1	0,358
1981 ***	3,3	8,4	14,1	22,8	51,4	0,475
1989 ***	4,0	9,1	14,3	21,9	50,8	0,460

Fuente: Céspedes y Jiménez (1995, pp. 104).

Los datos de los años marcados con el mismo número de asteriscos son comparables entre sí pues fueron calculados siguiendo una misma metodología; los datos de los años marcados con un número distinto de asteriscos no son comparables entre sí; Q-1: porcentaje del ingreso que obtiene el 20% más pobre de los

Universidad de Huelva 2009

hogares; Q-2: porcentaje del ingreso que obtiene el 20% más pobre de los hogares; Q-3: porcentaje de ingreso que obtiene el 20% siguiente de los hogares; Q-4: porcentaje del ingreso que obtiene el 20% siguiente de los hogares; Q-5: porcentaje del ingreso que obtiene el 20% más rico de los hogares; C. GINI: coeficiente de Gini.

Las clases que han ganado en el nuevo reparto han sido, por un lado, la baja, sobre todo en los ochenta, beneficiada por el aumento de los salarios, la política social compensatoria del ajuste y por la reducción de la pobreza y, por otro lado, la alta, en los noventa, coincidiendo con la expansión de los negocios (comercio, finanzas y turismo, esencialmente).

TABLA 6.28

DATOS SOBRE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES (1987-1997).

AÑO	Q-1	Q-5	Q-1+Q-2	Q-5/Q-1	C. GINI	I. D-1	I. D-10
1987	5,0	46,1	15,4	9,3	0,402	100,0	100,0
1988	5,3	45,0	16,0	8,7	0,389	88,5	89,3
1989	5,3	43,9	16,5	8,3	0,373	90,7	82,8
1990	5,3	43,3	16,8	8,3	0,375	87,7	83,7
1991	5,0	45,3	15,9	9,0	0,393	74,6	81,6
1992	5,4	44,0	16,6	8,2	0,378	89,1	83,6
1993	5,7	44,4	16,5	7,8	0,379	107,0	95,6
1994	5,4	45,4	16,3	8,4	0,388	120,9	113,4
1995	5,7	44,3	16,9	7,9	0,378	114,2	101,1
1996	5,2	45,6	15,9	8,9	0,394	96,1	98,5
1997	5,6	44,9	16,7	8,0	0,380	114,4	97,4

Fuente: Céspedes (1998, pp. 216-217).

Q-1: porcentaje del ingreso que obtiene el 20% más pobre de los hogares; Q-5: porcentaje del ingreso que obtiene el 20% más rico de los hogares; Q-1+Q-2: porcentaje del ingreso que obtiene el 40% más pobre de los hogares; Q-5/Q-1: número de veces que el ingreso del 20% más ricos de los hogares es superior al

Universidad de Huelva 2009

ingreso del 20% más pobre de los hogares; C. GINI: coeficiente de Gini; I D-1: índice del ingreso que obtiene el 10% más pobre de los hogares; I D-10: índice del ingreso que obtiene el 10% más rico de los hogares.

TABLA 6.29

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO SEGÚN QUINTILES EXPRESADA EN NÚMERO DE VECES QUE EL INGRESO DE UN QUINTIL ES SUPERIOR AL DEL QUINTIL UNO (1987-1997).

AÑOS	Q - 1	Q - 2	Q - 3	Q - 4	Q - 5
1987	1,0	2,3	3,7	5,9	13,8
1988	1,0	2,3	3,5	5,5	12,6
1989	1,0	2,3	3,4	5,4	11,6
1990	1,0	2,3	3,6	5,7	12,6
1991	1,0	2,4	3,7	5,8	13,0
1992	1,0	2,2	3,2	4,8	11,0
1993	1,0	2,2	3,4	5,4	12,0
1994	1,0	2,2	3,4	5,3	12,3
1995	1,0	2,3	3,5	5,4	11,8
1996	1,0	2,4	3,7	5,8	13,2
1997	1,0	2,2	3,2	5,2	11,6

Fuente: MIDEPLAN (1998-b, p. 198).

En términos generales puede afirmarse que la distribución del ingreso mejoró durante los años ochenta y ha empeorado ligeramente durante los noventa a juzgar por la evolución del índice de Gini (Tabla 6.28). Según datos recopilados por Céspedes (1998, p. 192), el índice de Gini era en 1980 de 0,450 y en 1990 de 0,430; siguiendo una metodología distinta, el mismo autor muestra como el valor del índice en 1989 era de 0,373 y en 1997 del 0,380; por ello puede concluirse que si bien la distribución de la renta es hoy más equitativa que a principios de los ochenta, la mejora relativa (por el empobrecimiento de la clase alta y media) de la pasada década se ha visto reducida durante los noventa (por el enriquecimiento de la clase alta y media alta). Se aprecia

Universidad de Huelva 2009

así mismo que la distribución del ingreso empeora en los momentos coyunturales de recesión, 1991 y 1996, coincidiendo con el aumento de la pobreza (Tablas 6.28 y 6.30)

TABLA 6.30

DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA POR HOGARES (1987-1997).

AÑO	HNP	HP	HEP	HNB	NPU	PU	EPU	NBU	NPR	PR	EPR	NBR
1987	71,0	29,0	9,1	19,9	77,0	23,0	5,7	17,3	65,6	34,4	12,1	22,3
1988	71,6	28,4	9,8	18,7	77,5	22,5	6,2	16,3	66,9	33,1	12,6	20,5
1989	71,7	28,3	9,0	19,3	77,0	23,0	6,2	16,8	67,2	32,8	11,1	21,3
1990	72,9	27,1	9,1	17,9	76,4	23,6	5,4	18,2	69,9	30,5	12,4	17,7
1991	68,1	31,9	11,7	20,2	71,2	28,8	7,9	20,9	65,6	34,4	14,7	19,7
1992	70,6	29,4	9,3	20,1	72,7	27,3	6,3	21,0	68,9	31,1	11,9	19,2
1993	76,8	23,2	6,9	16,3	80,2	19,8	4,0	15,8	74,1	25,9	9,2	16,7
1994	80,0	20,0	5,8	14,2	84,5	15,5	3,1	12,4	76,3	23,7	8,0	15,7
1995	79,6	20,4	6,2	14,2	83,9	16,1	3,7	12,4	76,1	23,9	8,3	15,6
1996	78,4	21,6	6,9	14,7	82,9	17,1	4,2	12,9	74,8	25,2	9,0	16,2
1997	79,3	20,7	5,7	15,0	83,7	16,3	3,2	13,1	75,9	24,1	7,6	16,5

Fuente: MIDEPLAN (1998-b, pp. 188-189).

HNP: hogares no pobres en porcentajes del total de hogares con ingreso conocido; HP: hogares pobres en porcentajes del total de hogares con ingreso conocido; HEP: hogares en extrema pobreza en porcentajes del total de hogares con ingreso conocido; HNB: hogares que no satisfacen las necesidades básicas en porcentajes del total de hogares con ingreso conocido; NPU: hogares no pobres urbanos en porcentajes del total de hogares urbanos; PU: hogares pobres urbanos en porcentajes del total de hogares urbanos; EPU: hogares en extrema pobreza urbanos en porcentajes del total de hogares urbanos; NBU: hogares que no satisfacen las necesidades básicas urbanos en porcentajes del total de hogares urbanos; NPR: hogares no pobres rurales en porcentajes del total de hogares rurales; PR: hogares pobres rurales en porcentajes del total de hogares rurales; EPR: hogares en extrema pobreza rurales en porcentajes del total de hogares rurales; NBR: hogares que no satisfacen las necesidades básicas rurales en porcentajes del total de hogares rurales; se denomina *extrema pobreza* a la imposibilidad de cubrir las necesidades alimentarias, y *necesidades básicas* al resto de necesidades (vestido, vivienda, servicios básicos...).

Universidad de Huelva 2009

Por lo que se refiere a la pobreza ésta ha disminuido claramente durante todo el periodo. Durante los primeros años de la crisis la pobreza pasó del 23,3% de los hogares costarricense en 1979 hasta el 50% en 1982 (Céspedes, 1998, p. 217); sin embargo, desde entonces se ha ido reduciendo para representar el 27,1% de los hogares en 1990 y el 20,7% en 1997, con dos años de importantes repuntes, los años recesivos 1991 y 1996 (Tabla 6.29). Esto pone de manifiesto que si bien las políticas reformistas han sido efectivas en la reducción de la pobreza, ésta es muy dependiente de la evolución de la economía, sobre todo por la flexibilidad del mercado de trabajo, que gracias a la precariedad del empleo poco cualificado, se ajusta por la vía de la destrucción de empleo formal. La pobreza en Costa Rica sigue siendo eminentemente rural, aunque precisamente ha sido en este ámbito donde se han producido las mayores reducciones tanto de la pobreza extrema como de la no cobertura de otras necesidades básicas.

En lógica correspondencia con todo lo anterior puede comprobarse como Costa Rica mejoró bastante su Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre 1980 y 1997, pasando del 0,766 al 0,801 (Tabla 6.31). No obstante, dicha mejora se debe sobre todo a la elevación del nivel de ingresos, ya que los niveles de salud y de educación de los costarricenses han empeorado durante los años noventa.

TABLA 6.31

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DE COSTA RICA (1975-1997).

AÑO	1975	1980	1985	1990	1995	1997
IDH	0,741	0,766	0,767	0,783	0,800	0,801

Fuente: PNUD (1999, p. 151).

IDH: Índice de Desarrollo Humano calculado según la metodología utilizada en el *Informe sobre Desarrollo Humano de 1999*; téngase en cuenta que, en sentido estricto, los valores del IDH en el tiempo no son comparables, ya que están basados en valores ordinales y no cardinales.

Universidad de Huelva 2009

Estos resultados en el campo educativo y sanitario parecen ser consecuencia de la reducción del gasto social que se produjo a principios de los ochenta y cuya recuperación no se dio hasta finales de los noventa; en 1980 el gasto público social era del 22% del PIB, en 1982 había pasado a representar el 15,8% del PIB y no recuperó el nivel de 22% hasta 1997 (Céspedes, 1998, pp. 215-218).

La citada reducción del gasto social perjudicó la calidad de la salud y de la educación en Costa Rica y sus efectos han comenzado a notarse años después con la reducción de la esperanza de vida y de la tasa bruta de escolarización.

En materia de salud, se redujo la cobertura de la atención primaria (visitas más espaciadas, no cobertura de vacantes, reducción de centros de salud...) y la calidad de los servicios sanitarios en general (disminución de las prestaciones de consultas médicas, disminución del número de altas hospitalarias, largas listas de espera para las consultas de especialistas, trato más distante con los pacientes...), lo cual ha provocado el aumento de las críticas contra el funcionamiento de la CCSS y ha favorecido el desarrollo de la sanidad privada como un nuevo y próspero negocio (Céspedes, 1998, pp. 215-218).

En materia de educación, disminuyó, por un lado, la calidad de la misma (debido a la reducción de la inversión en infraestructura física y al aumento del número de maestros sin cualificación ante los bajos salarios existentes en el sector) y, por otro lado, el acceso a la educación y el rendimiento educativo (debido al empobrecimiento de las familias como consecuencia de la crisis, que hizo caer los niveles de escolarización primaria y secundaria y cuya recuperación ha sido muy lenta) (Céspedes, 1998, pp. 215-218). El deterioro de la calidad de los servicios educativos públicos también ha servido para fomentar las oportunidades de negocio en el sector de la educación privada.

Universidad de Huelva 2009

6.3.- Las nuevas leyes estructurales y el modelo multiexportador en Costa Rica.

Estudiada la evolución de los diferentes elementos estructurales procede ahorra sobre la base de la misma inducir las leyes estructurales que rigen el funcionamiento del sistema socioeconómico en la actualidad. Una vez hecho esto, procederemos a elevarnos a un nivel de mayor abstracción para construir un modelo estructural que sirva para explicar el funcionamiento del sistema socioeconómico costarricense y, eventualmente, el de otros sistemas de características similares.

6.3.1.- Las nuevas leyes estructurales del sistema socioeconómico costarricense.

El desarrollo del creodo neoliberal en Costa Rica desde 1984 ha ido conformando una nueva estructura socioeconómica en el país. La existencia de leyes estructurales distintas de las anteriores es la principal evidencia del cambio estructural.

Para la determinación de las nuevas leyes estructurales que caracterizan la estructura socioeconómica costarricense posterior al cambio, al igual que hicimos en el capítulo 3, estudiaremos las interrelaciones existentes entre los distintos elementos estructurales (sector primario, sector secundario, sector terciario, sector exterior, sector financiero, sector público, administración pública, mercado de trabajo y clases sociales), construyendo una matriz 9 por 9. En dicha matriz, que consideramos simétrica, identificamos 36 interrelaciones posibles (no estimamos las autorrelaciones directas, 9), algunas de las cuales tendrán suficiente entidad como para ser consideradas leyes estructurales. A continuación presentamos dichas leyes, organizadas de manera sistemática y fundamentadas en el estudio de las políticas reformistas recogido en el capítulo 5, en el análisis de la evolución de los elementos estructurales que acometimos

Universidad de Huelva 2009

en el apartado 6.2 y en algunas consideraciones y datos que se incluyen a continuación.

a) La articulación productiva interna.

El estudio de la articulación productiva de la economía costarricense en la actualidad se enfrenta con un primer obstáculo que es la inexistencia de una matriz de insumo-producto de elaboración reciente. Ello nos obliga a basarnos en la única que ha sido elaborada desde la de 1980, la matriz de 1990 (Franco y Briceño, 1995)[23].

Basándonos en los datos recogidos en dicha tabla, podemos determinar de manera muy simple el grado de conectividad o interrelación de los distintos sectores productivos por medio del cociente entre el valor de los insumos intermedios y el valor de la producción final; dicho grado es del 52,7% (frente 42,3% de 1980), de los que tan sólo 41,8 puntos (frente a los 30 de 1980) corresponden a las interrelaciones con sectores nacionales; visto de otra forma, podemos decir que el 79,2% de los consumos intermedios del aparato productivo corresponden a productos nacionales (frente al 70,8% de 1980). Calculando el grado de conectividad como la suma, ponderada por el peso de cada sector en el consumo intermedio, de las sumas por columnas de los coeficientes técnicos totales, obtenemos que dicho valor es de 0,60523774 (frente al 0,56480281 de 1980); sin embargo, la conectividad interna (coeficientes técnicos domésticos) alcanzaría un valor de 0,47871886 (frente al 0,3906658065), lo que se traduce en que el 79% de los eslabonamientos hacia atrás son con sectores

[23] Dicha tabla es el resultado de una actualización de la tabla de 1980 por medio de un procedimiento de ajuste biproporcional sintético (RAS simple) con algunas modificaciones determinadas por la disponibilidad de datos. Al igual que se hizo en el capítulo 3, consideramos que los errores que pudiesen haber entre la tabla estimada por el RAS y la tabla que reflejase las relaciones intersectoriales reales de Costa Rica en 1990, pueden ser despreciados al objeto del análisis eminentemente cualitativo que presentamos.

Universidad de Huelva 2009

productivos nacionales (frente al 69% de 1980)[24]. Así pues *la economía costarricense presentaba* ya en 1990 *una buena, aunque mejorable, articulación productiva interna* que, a pesar de no ser alta, nos permiten hablar de *una economía articulada*; teniendo en cuenta la tendencia seguida y a falta de la elaboración de una nueva matriz de insumo-producto, cabe suponer que la articulación productiva interna es hoy día mayor; aunque también debe matizarse dicha suposición, dado el gran crecimiento que en los últimos años ha experimentado la producción de las zonas francas, auténticos enclaves modernos.

El estudio de la matriz de insumo-producto de 1990 y sus derivadas, nos permite apreciar cómo ya en dicho año los sectores con mayor conectividad interna (aquellos en los que la suma de los coeficientes técnicos domésticos por columnas fuese mayor que 0,4), con excepción del sector inmobiliario, se concentraban en industrias tradicionales basadas en la explotación de los recursos naturales (industria agroalimentaria, del textil y el cuero, del vidrio y la cerámica y de los materiales de construcción), así como la construcción y los servicios (excluidos comercio, finanzas y transporte). La mayor articulación productiva interna se explicaría tanto por el desarrollo de la agroindustria, como por el aumento de la producción de bienes comercializables o transables y, en concreto, de las exportaciones, o el desarrollo de un turismo, muy vinculado con otros sectores productivos del país. Sin embargo, los sectores modernos, por el contrario, presentan mayores eslabonamientos con el sector exterior y, dado que la demanda externa es el motor del crecimiento, su efecto arrastre sobre el resto de la economía no es significativo. Esto nos permite hablar de una

[24] No obstante, estos datos acerca de la conectividad sólo tienen un valor estimativo ya que, al ser la matriz de insumo-producto del 1990 el resultado de un raseado de la de 1980, que a su vez resulta de un raseado de la de 1968, está despreciando la incorporación de nuevos insumos en el proceso productivo desde entonces; aunque sí recogería la sustitución de insumos o su ahorro en función del cambio tecnológico y de la variación de los precios relativos de los mismos.

Universidad de Huelva 2009

dualización de la economía en un sector tradicional, con importantes articulaciones internas, y un sector moderno, con fuertes articulaciones externas.

Más allá del plano productivo, existen otras importantes interrelaciones entre los distintos sectores productivos. Puede afirmarse que *el sector primario y el sector servicios financian el desarrollo industrial de Costa Rica.* Desde la perspectiva de la balanza de pagos, los superávits comerciales agrarios, debidos a la exportación de café, banano y productos agropecuarios no tradicionales, junto con los superávits de la balanza de servicios, gracias al turismo, sirven para compensar los déficits comerciales industriales, debidos al volumen de importaciones de bienes intermedios y de capital y de materias primas; así, el sector primario y el sector terciario aportan, en gran medida, las divisas necesarias para el desarrollo del sector industrial (véase apartado 6.2.4).

Ha desaparecido, sin embargo, el papel que jugaba la agricultura en la financiación del desarrollo industrial por la vía del mantenimiento de bajos precios en los productos alimenticios para permitir la existencia de bajos salarios en la industria. La política de desregulación de los precios de los alimentos implementada en Costa Rica desde mediados de los años ochenta ha sido la responsable de ello (véase apartado 5.2.6)

Por otro lado, *se produce una transferencia de mano de obra desde los sectores primario y secundario hacia el sector terciario*, lo cual es consecuencia del proceso de terciarización de la economía. La expansión de los servicios ha permitido que parte de la mano de obra urbano-industrial excedentaria, tras la destrucción creadora de las políticas reformistas, pueda ser empleada en éstos (comercio, turismo, finanzas...), al igual que la mano de obra rural-agrícola excedentaria, por el propio proceso de modernización del agro y por el abandono de actividades ahora extramarginales, ha podido encontrar una alternativa en el sector turístico,

Universidad de Huelva 2009

particularmente en las zonas costeras y en las proximidades de los parques naturales. Los servicios son el sector que más empleo genera y el que ofrece mayores salarios, aunque también suele exigir un mayor nivel de cualificación de la mano de obra (véanse apartados 6.2.3 y 6.2.8).

El Estado ha renunciado a su papel de redistribución sectorial de la renta que antes realizaba absorbiendo parte del excedente de ciertos sectores, vía impuestos, y financiando preferentemente otros, vía gasto público y créditos baratos (véanse apartados 5.2.2, 5.2.3 y 5.5). Ahora *la distribución sectorial de la renta es el resultado del funcionamiento del mercado*, que permite la acumulación de capital en aquellos sectores que son más competitivos. Por el momento, la competitividad de los sectores más dinámicos de la economía costarricense está basada en la utilización de los abundantes recursos naturales del país (turismo, café, banano...) y de una mano de obra barata, desde la perspectiva calidad-precio, ya que si bien los salarios costarricenses son más altos que otros países de la región, la cualificación de su mano de obra es también superior (industria vinculada al sector de la tecnología, textil, agroalimentaria...).

b) La articulación externa.

Basándonos de nuevo en los datos de la matriz insumo-producto de 1990 (Franco y Briceño, 1995), del 52,7% que habíamos determinado como grado de conectividad 10,9 puntos corresponden a las interrelaciones con sectores productivos extranjeros (frente a los 12,1 de 1980); visto de otra forma, podemos decir que el 20,8% de los consumos intermedios del aparato productivo corresponden a productos importados (frente al 29,2% de 1980); calculado el grado de conectividad externa de manera distinta (la suma, ponderada por el peso de cada sector en el consumo intermedio, de las sumas por columnas de los coeficientes de los componentes

Universidad de Huelva 2009

importados directos) ésta alcanzaría un valor de 0,12651888 (frente al 0,174144745 de 1980), lo que se traduce en que tan sólo el 21% de los eslabonamientos hacia atrás son con sectores productivos extranjeros (frente al 31% de 1980). Así pues, desde el punto de vista de la articulación externa, podemos afirmar que *el aparato productivo tenía un grado de dependencia del exterior moderado en 1990*, cabiendo esperar, a falta de una matriz de insumo producto más reciente, que dicha dependencia haya disminuido desde entonces, con la salvedad hecha de los últimos años, en que se ha incrementado notablemente la producción de las zonas francas. No obstante, se aprecia cómo los sectores más modernos (industria del papel y la imprenta, petroquímica, metalúrgica, de material eléctrico y de equipo de transporte) presentan una alta conectividad externa, es decir, la suma por columnas de los coeficientes de la matriz del componente importado directo es superior a 0,3.

La economía costarricense es hoy una economía muy abierta, tal y como lo muestra el coeficiente de apertura o grado de dependencia de la misma, que fue del 73,1% en los ochenta y del 87,3% en los noventa, alcanzándose en 1998 el 99,9% (véase apartado 6.2.4). Esto supone que Costa Rica es muy vulnerable ante los vaivenes de la economía mundial y, si bien está en buenas condiciones para aprovechar los periodos de expansión, las crisis internacionales pueden llegar a paralizar la economía del país.

Costa Rica continúa siendo un país deficitario aunque ahora es *moderadamente deficitario*, con una tasa de cobertura del 94,3% para los noventa, ello pone de manifiesto la necesidad de financiación de las importaciones costarricenses (véase apartado 6.2.4). Sin embargo, la transformación de la estructura productiva ha permitido que el citado déficit, pese a mantenerse, pierda la relevancia que tenía. En este sentido puede afirmarse que Costa Rica ha sido capaz de generar, desde mediados de los ochenta, un desarrollo autosostenido donde el funcionamiento de su

Universidad de Huelva 2009

economía permite un grado de autofinanciación superior al 94%.

A juzgar por los datos existentes sobre *la relación real de intercambio* de *Costa Rica,* que sólo están disponibles hasta 1994 (MIDEPLAN; 1995-b), *no se aprecia durante el periodo objeto de estudio una tendencia al deterioro*; todo lo contrario, entre 1981 y 1986 aumentó, entre 1987 y 1991 disminuyó, entre 1992 y 1994 volvió a aumentar y, a falta de datos específicos y según la evolución al alza de los precios del café y del banano durante la segunda mitad de los años noventa (MIDEPLAN, 1998-b), todo hace pensar que se ha mantenido la tendencia creciente, máxime si se tiene en cuenta que los datos existentes para el periodo 1980-1994 se elaboraron a partir de los precios de las exportaciones e importaciones de bienes y, por tanto, no incluyen la evolución del precio de los servicios (turismo). Esta apreciación es consistente con el hecho de que el deterioro de los términos de intercambio de los países subdesarrollados se basa en la especialización primario-exportadora, de forma que al ser ahora Costa Rica una economía multiexportadora no tiene porqué presentar la misma tendencia que en periodos anteriores.

La contrapartida financiera del moderado déficit comercial ha sido durante todos estos años la entrada de capitales, en un primer momento, en forma de créditos blandos de ayuda al desarrollo y, posteriormente, en forma de inversión extranjera directa (véase apartado 6.2.4). No obstante, dichas entradas de capital han tenido una importancia mayor en términos cualitativos que en términos cuantitativos; ello ha sido así por la influencia de la ayuda internacional en el diseño de las políticas reformistas y por la conformación de enclaves industriales en las zonas francas. Esto pone de manifiesto que pese a ser *Costa Rica* un país multiexportador, la competitividad de sus productos no es lo suficientemente grande como para que la acumulación de capital a nivel nacional baste para financiar el desarrollo del país, y por ello *sigue necesitando la financiación procedente del ahorro externo, aunque en menor medida* que bajo el

Universidad de Huelva 2009

creodo intervencionista.

Las entradas de capital, junto con los ingresos de las actividades agro-exportadoras, los ingresos de la exportaciones industriales y los ingresos del turismo, aportan las divisas necesarias para pagar las importaciones de materias primas, bienes de capital y bienes de consumo (véase apartado 6.2.4). Al haber Costa Rica renunciado a destinar su producción hacia el mercado interno y dada la limitada dotación de materias primas del país, el consumo doméstico y las distintas actividades productivas y, en particular, las industriales, tienen que ser abastecidos con bienes de consumo, materias primas y bienes de capital importados, y ello puede hacerse gracias a la capacidad de la economía para generar divisas vía exportaciones y vía captación del ahorro externo.

Las exportaciones costarricenses están diversificadas en un grupo relativamente amplio de productos, entre los que destacan el turismo (no tradicional), el café y el banano (tradicionales). Los llamados productos tradicionales (café, banano, esencialmente, ya que carne, azúcar, cacao y fertilizantes ocupan ahora posiciones marginales) representan en torno al 20% de las exportaciones totales de bienes del país. El resto de las exportaciones de bienes, los llamados productos no tradicionales, entre los que se encuentran los productos procedentes de los regímenes especiales de exportaciones (bienes industriales, en su mayoría) representan en torno al 80% de las exportaciones totales. Por otro lado, el turismo como servicio de exportación no tradicional y no incluido en los valores anteriores equivale a más del 20% de las exportaciones de bienes (véanse apartados 6.2.3 y 6.2.4).

El MCCA ha perdido la importancia que tenía como mercado de destino, ya que a él se dirigen ahora en torno al 10% de las exportaciones totales de bienes y algo más del 15% de las exportaciones no tradicionales de bienes, cuando a principios de los ochenta se dirigían al mismo más del 20% de las exportaciones totales y más del

Universidad de Huelva 2009

60% de las no tradicionales (véase apartado 6.2.4). *El destino de las exportaciones costarricense es ahora muy diverso aunque destaca el peso que tiene el mercado norteamericano.* Si a esto le sumamos las exportaciones de los servicios turísticos, la diversificación de los mercados de destino es aún mayor (véase apartado 6.2.3).

Vinculado con las entradas de capital en el país destacan *las inversiones extranjeras directas, que se concentran en los sectores industriales más dinámicos, acogidos a los regímenes especiales de exportación* (metal-mecánica, equipo eléctrico, textil...), *en determinados sectores agrícolas* (banano y ciertos productos agropecuarios no tradicionales) *y en el turismo* (véase apartado 6.2.4). Estas inversiones extranjeras se encuentran en su mayoría en forma de enclaves (plantaciones bananeras, complejos hoteleros *todo incluido* e industrias maquiladoras) y si bien tienen efecto sobre la demanda agregada por la vía del empleo, no ocurre lo mismo respecto de la demanda directa de estos sectores que en su mayoría se dirige hacia el exterior en forma de importaciones.

La demanda externa de los distintos productos (agropecuarios, industriales y servicios) *es el principal motor del crecimiento económico de Costa Rica.* La configuración de este país como una economía multiexportadora hace recaer el dinamismo económico en el sector exterior, lo cual lo convierte en un país muy dependiente del ciclo económico internacional, pero no de los precios de determinados productos tradicionales (café, banano, esencialmente) ni de la demanda de un mercado regional concreto (MCCA) (véase apartado 6.2.4).

c) La intervención pública.

El grado de intervención del Estado en la economía costarricense es moderado con tendencia a la reducción, *en la medida en que persisten algunas regulaciones en los mercados y sigue existiendo cierta provisión de servicios públicos*

Universidad de Huelva 2009

que podrían estar en manos privadas, *algunos de ellos en situaciones de monopolio u oligopolio*. Las regulaciones de precios se realizan ahora como forma de defensa de la competencia y de protección de los consumidores, mientras que la provisión de bienes y servicios por parte del Estado ha quedado reducida a un pequeño número de sectores (producción de licores, refinado de petróleo, producción y suministro de energía eléctrica, telecomunicaciones, suministro de agua, editorial, seguros, banca, educación, sanidad, pensiones...). Muchas de las empresas e instituciones encargadas de dicha provisión tienen perspectivas de privatización en los próximos años (FANAL, ICE, INS, RACSA, BCR, RECOPE...) al igual que de pérdida de su posición de monopolios (INS, ICE, FANAL, RECOPE...) (véanse apartados 6.2.6 y 6.2.7).

Las actuaciones del Estado como promotor de las exportaciones generan un sesgo proexportador en distintos sectores y un sesgo proimportador de materias primas y bienes de capital. Las devaluaciones permanentes, los contratos de exportación y de turismo, los CATs, las exoneraciones de impuestos a las empresas acogidas a los regímenes especiales de exportación, etc... hacen más rentables la producción de bienes y servicios destinados a los mercados exteriores frente a la producción destinada al mercado doméstico. Por otro lado, las exoneraciones de impuestos de importación a las empresas acogidas a regímenes especiales y contratos de exportación y de turismo y la práctica eliminación de los aranceles hacen que las diferentes empresas que se benefician de ellos opten por adquirir en los mercados internacionales las materias primas y los bienes intermedios y de capital, aunque ello suponga la incorporación de un menor valor añadido dentro del país. Esto fuerza a las empresas nacionales suministradoras de los insumos necesarios para el proceso productivo a especializarse sólo en aquellos productivos para los que tienen ventajas comparativas, renunciando así a una mayor diversificación que podría redundar en una mayor articulación productiva interna (véanse apartados 5.1 y 6.2.4).

Universidad de Huelva 2009

La intermediación financiera se encuentra en su mayor parte en manos la banca privada y se rige por criterios de rentabilidad financiera a la hora de conceder sus créditos. La liberalización financiera ha desmantelado progresivamente el monopolio público de la intermediación existente desde la nacionalización bancaria de 1948; en la actualidad los bancos públicos y privados compiten en igualdad de condiciones en los mercados financieros, habiendo conseguido estos últimos hacerse con la mayor parte del crédito nacional. Todos estos cambios han hecho que el sector financiero deje de estar al servicio de las decisiones políticas que pretendían fomentar unos sectores en detrimento de otros, en función de criterios políticos y sociales más que económicos, y pase a depender de criterios de rentabilidad financiera (véanse apartados 5.5 y 6.2.5).

Frente a la política de regulación de precios y mercados del creodo intervencionista, destacan ahora *las escasas regulaciones de precios existentes, que son usadas con objeto de promover la competencia y proteger al consumidor* en aquellas situaciones en que en el mercado existan monopolios u oligopolios. Estas regulaciones provienen de la ARESEP y de algunos ministerios (MAG, MEIC, Ministerio de Hacienda...), y se encuentran todas amparadas en la Ley de Defensa de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor, por lo que su vocación es la de evitar la conformación de monopolios u oligopolios y en los casos en que éstos existan, amparados por la ley, evitar las prácticas abusivas (véase apartado 5.2.6).

La estructura impositiva se basa en el predominio de los impuestos indirectos, particularmente en los de que recaen sobre el comercio exterior y el consumo, que representaban alrededor del 75% de los impuestos totales; esto denota el mantenimiento del carácter regresivo de la estructura impositiva en el que el impuesto directo sobre la renta tiene escasa importancia y, por tanto, mínima repercusión en redistribución personal de la renta (véase apartado 5.2.2).

La inestabilidad es la tónica general de las finanzas públicas costarricenses,

Universidad de Huelva 2009

muy dependientes del ciclo político (aumento del gasto público previo a las elecciones y recortes posteriores) y de los vaivenes de los mercados internacionales (por la dependencia de los ingresos públicos de los impuestos vinculados con el comercio exterior). *El aumento errático de los ingresos públicos, junto con la disminución también errática de los gastos públicos, explican la moderación del déficit público con algunos repuntes ocasionales, los cuales son responsables de un fuerte endeudamiento interno* (véanse apartados 5.2.2, 5.2.3 y 5.2.7).

d) La composición social.

La distribución del ingreso en Costa Rica presenta una tendencia al empeoramiento que se acentúa en los momentos de recesión[25]. Aunque durante los años ochenta mejoró ligeramente la distribución de la renta pasando el índice de Gini del 0,45 de 1980 al 0,43 de 1990, en los noventa, cuando las políticas reformistas han alcanzado un mayor grado de implementación, dicha distribución presenta una suave, pero clara, tendencia al empeoramiento (el índice de Gini -medido con diferente metodología- pasó del 0,373 de 1989 al 0,380 de 1997) que se acentúa en momentos de recesión (en 1991 el índice de Gini alcanzó el 0,393 y en 1996 el 0,394) (véase apartado 6.2.9).

Las beneficiadas por la evolución en la distribución del ingreso fueron las clases alta y baja, en perjuicio, de una clase media cada vez más amplia. La clase baja se ha beneficiado de la creación de empleo, de la mejora de las retribuciones y de las políticas de compensación social, en particular, durante los años ochenta, estancándose sus mejoras en los noventa, justo cuando la clase alta ha comenzado a enriquecerse apropiándose de los frutos del crecimiento económico. La clase media por

[25] En caso de recesiones prolongadas o crisis, lo lógico sería que mejorase la distribución de la renta.

Universidad de Huelva 2009

el contrario se ha empobrecido durante todo el periodo (véase apartado 6.2.9).

Los niveles de pobreza se reducen significativamente gracias al aumento del empleo de baja cualificación, aunque su evolución es también muy dependiente del ciclo económico. El dinamismo económico que ha experimentado Costa Rica se ha traducido en un aumento del empleo de baja cualificación tanto en la industria como en los servicios (turismo), esto ha hecho que un importante volumen de mano de obra no cualificada dedicada a la agricultura abandonase dicha actividad, obteniendo empleo en los otros sectores donde los niveles de retribución son mayores. La elevación de los salarios agrícolas junto con la política social compensatoria, como la de vivienda, han sido también importantes elementos que han contribuido a la reducción de la pobreza. Se aprecia, sin embargo, como la pobreza aumenta cuando la economía pierde su dinamismo, debido a que en esos casos la destrucción de empleo y la contención de salarios repercuten directamente sobre los trabajadores de escasa cualificación (véase apartado 6.2.9).

El rápido enriquecimiento de la clase alta del país durante los años noventa, junto con el empobrecimiento relativo de la clase media durante los ochenta y noventa, han generado un ambiente de desconfianza hacia la clase política que se refleja en una menor participación democrática y hace perder legitimidad a los gobiernos electos. El enriquecimiento de la clase alta es consecuencia directa del funcionamiento del modelo reformista, sin embargo, a dicho enriquecimiento no es ajeno, como se constata por los diferentes escándalos que han salto a los medios de comunicación durante los años noventa, aspectos tales como la evasión fiscal, la corrupción política, el blanqueo de dinero procedente del narcotráfico y la especulación inmobiliaria. Por otro lado, el empobrecimiento relativo de la clase media está también muy vinculado con la reforma del Estado (reducción del empleo público y del gasto público social), por lo que se percibe como consecuencia de las actuaciones de la clase política del país, que es una

Universidad de Huelva 2009

parte importante de la clase alta y con fuertes vinculaciones con otros sectores de dicho estrato social. Si tenemos en cuenta que el funcionamiento del sistema electoral costarricense favorece el bipartidismo e impide en la práctica la posibilidad de optar por una alternativa de gobierno distinta de la propuesta por el PLN y el PUSC y que las élites de ambos partidos han sido salpicadas por las acusaciones de corrupción, generando un ambiente de desconfianza, el resultado es que gran parte del electorado opta por no participar en las elecciones, elevando el grado de abstencionismo y restándole legitimidad a los gobiernos. Esta menor legitimidad puede llegar provocar, si se dan otras condiciones necesarias, una crisis política de imprevisibles consecuencias[26].

Existe una moderada tendencia hacia la concentración de la población en zonas urbanas. Si bien la política de industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollo de la burocracia del Estado propiciaron la concentración de la población en las zonas urbanas durante el creodo intervencionista, en la actualidad dicha tendencia se ha moderado. A ello han contribuido la reducción del empleo público, eminentemente urbano, la reducción del empleo industrial, también de naturaleza urbana, y el aumento del empleo en sector turístico, con gran impacto en las zonas rurales. Gran parte de la mano de obra excedente de la agricultura, de naturaleza rural, ha encontrado una alternativa laboral en el turismo sin necesidad de emigrar a las ciudades.

El papel de élites dominantes lo ocupan hoy de las burguesías comercial y financiera, en detrimento de las burguesías agro-exportadora, industrial y del Estado. Las claras perdedoras bajo el nuevo creodo han sido las élites industrial y de la burocracia del Estado, que ocupaban la posición dominante bajo el credo

[26] Piénsese en el caso de Hugo Chávez en Venezuela y su propuesta de revolución institucional.

Universidad de Huelva 2009

intervencionista. La burguesía agro-exportadora sigue manteniendo bajo el creodo neoliberal una posición secundaria después de que perdiera su papel dominante con el desarrollo del creodo intervencionista. Las que sí pasan a convertirse en élites dominantes son las burguesías comercial (esencialmente importadora) y financiera, vinculadas con dos sectores de fuerte dinamismo económico tras la implementación de las políticas reformistas.

El progresivo desmantelamiento del Estado benefactor y la reducción del empleo público ha terminado provocando el empobrecimiento de la clase media. La reducción del gasto público social, como requisito de equilibrio financiero, y los esfuerzos por paliar la pobreza con dichos gastos, como requisito de paz social, han forzado al cierre de una serie de programas sociales cuyo principal beneficiario no era la clase baja sino la clase media, reduciéndose así lo que se denomina *salario complementario*. Por otro lado, la reducción del empleo público ha forzado a que gran parte de la clase media deba buscar empleo en el sector privado, donde las condiciones laborales y, en particular, las salariales son bastante inferiores. Estos dos elementos han sido determinantes en el empobrecimiento de la clase media (véanse apartados 6.2.8, 6.2.9 y 5.4).

Las clases populares se benefician del dinamismo económico, por la vía del empleo, lo que repercute en la mejora de sus niveles de vida, aunque se resienten mucho con las recesiones. La reducción de la intervención del Estado en favor de la clase baja no ha perjudicado la situación de éstas, debido a que el dinamismo económico ha permitido una importante creación de empleo poco cualificado y con niveles de retribución más altos. Esta dependencia del empleo que tienen los ingresos de la clase baja, si bien mejora el nivel de vida de misma durante los periodos de expansión, donde empleos y salarios crecen, también hace recaer sobre dicha clase gran parte del coste de las recesiones, ya que ante un mercado de trabajo tan flexible

Universidad de Huelva 2009

cuando cae la demanda externa o los precios de los productos exportados, el empleo se reduce drásticamente y los salarios se congelan, cuando no se reducen por la eliminación de los distintos complementos (véanse apartados 6.2.8, 6.2.9 y 5.4).

e) Comparación.

Si procedemos a comparar las veintiocho leyes estructurales del sistema socioeconómico costarricense existentes antes de la crisis de principios de los ochenta con las que encontramos en la actualidad podemos observar como una de las de 1980 ha desaparecido (la tendencia al deterioro de los términos de intercambio), ha surgido una nueva (la articulación productiva dual), persiste otra (el predominio de los impuestos indirectos) y se han modificado, en mayor o menor medida, las veintiséis leyes restantes. Luego según el metodología empleada estamos ante un claro cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense.

TABLA 6.33

LEYES ESTRUCTURALES DEL SISTEMA SOCIOECONÓMICO COSTARRICENSE (1980-1998).

LEYES ESTRUCTURALES - 1980	LEYES ESTRUCTURALES - 1998
La economía costarricense tenía escasa articulación productiva interna.	La economía costarricense es una economía bastante articulada en el plano productivo.
	La economía costarricense se encuentra dualizada entre un sector tradicional, que mantiene importantes articulaciones internas, y un sector moderno, con fuertes articulaciones externas.
El sector primario financiaba el desarrollo industrial.	El sector primario y el sector servicios financian el desarrollo industrial.
El sector primario transfería mano de obra hacia los sectores secundario y terciario.	Los sectores primario y secundario transfieren mano de obra hacia el sector terciario.
Parte del excedente agrario se utilizaba para financiar aquellos sectores productivos considerados como prioritarios por el Estado.	La distribución sectorial de la renta es el resultado del funcionamiento del mercado.

Universidad de Huelva 2009

El aparato productivo tenía un alto grado de dependencia del exterior.	El aparato productivo tenía un grado de dependencia del exterior moderado.
Costa Rica era una economía abierta.	Costa Rica era una economía muy abierta.
Costa Rica era una economía deficitaria en relación con el sector exterior.	Costa Rica es una economía moderadamente deficitaria en relación con el sector exterior.
Los términos de intercambio presentaban una tendencia al deterioro a lo largo del tiempo.	
El desarrollo económico costarricense se financiaba en gran medida con ahorro externo.	El desarrollo económico costarricense necesita poco ahorro externo para su financiación.
Las entradas de capital, junto con los ingresos de las actividades agro-exportadoras y los ingresos de la exportaciones industriales al MCCA, aportaban las divisas necesarias para pagar las importaciones de bienes de capital y materias primas.	Las entradas de capital, junto con los ingresos de las actividades agro-exportadoras, los ingresos de la exportaciones industriales y los ingresos del turismo, aportan las divisas necesarias para pagar las importaciones de bienes de capital y materias primas.
Las exportaciones costarricenses estaban altamente concentradas en un pequeño grupo de productos tradicionales (café, banano, azúcar y carne).	Las exportaciones costarricenses están diversificadas en un grupo relativamente amplio de productos, entre los que destacan el turismo (no tradicional), el café y el banano (tradicionales).
Los llamados productos no tradicionales eran exportados en su mayoría al MCCA.	Los llamados productos no tradicionales se exportan a diversos mercados, entre los que destaca el de Estados Unidos.
Las inversiones extranjeras directas se concentraban en los sectores industriales más dinámicos.	Las inversiones extranjeras directas se concentran en los sectores industriales más dinámicos, acogidos a los regímenes especiales de exportación, en determinados sectores agrícolas y en el turismo.
La demanda externa de productos agropecuarios y la demanda doméstica centroamericana de productos industriales eran importantes motores del crecimiento económico de Costa Rica.	La demanda externa de los distintos productos (agropecuarios, industriales y servicios) es el principal motor del crecimiento económico de Costa Rica.
El grado de intervención del Estado en la economía costarricense era elevado por la intensidad de las regulaciones y por la provisión de bienes y servicios en situaciones de monopolio u oligopolio.	El grado de intervención del Estado en la economía costarricense es moderado en la medida en que persisten algunas regulaciones en los mercados y sigue existiendo cierta provisión de servicios, algunos de ellos en situaciones de monopolio u oligopolio.

Universidad de Huelva 2009

Las principales regulaciones del Estado, que recaían sobre el sector exterior, generaban un sesgo antiexportador en el sector industrial, más allá del MCCA, y un sesgo proimportador de materias primas y bienes de capital.	Las actuaciones del Estado como promotor de las exportaciones generan un sesgo proexportador en distintos sectores y un sesgo proimportador de materias primas y bienes de capital.
Existía un monopolio público de la intermediación financiera que permitía utilizar los recursos financieros en favor de los sectores considerados prioritarios por el Estado.	La intermediación financiera se encuentra en su mayor parte en manos la banca privada y se rige por criterios de rentabilidad financiera a la hora de conceder sus créditos.
La regulación de los precios, como forma de intervención del Estado en la economía, era usada con objeto de proteger a las familias con ingresos bajos y a los productores nacionales de la competencia exterior y de las fluctuaciones de los precios en el mercado.	Las escasas regulaciones de precios existentes, como forma de intervención del Estado en la economía, son usadas con objeto de promover la competencia y proteger al consumidor en aquellas situaciones en que en mercado existan monopolios u oligopolios.
La estructura impositiva se basaba en el predominio de los impuestos indirectos.	La estructura impositiva se basa en el predominio de los impuestos indirectos.
La insuficiencia y fluctuación de los ingresos públicos, junto al fuerte crecimiento de los gastos públicos, derivado de la intervención, explican el déficit público creciente y la necesidad de financiarlo con endeudamiento interno y externo.	Las finanzas públicas costarricenses son inestables, pero aún así el aumento errático de los ingresos públicos, junto con la disminución también errática de los gastos públicos, explican la moderación del déficit público con algunos repuntes ocasionales, los cuales son responsables de un fuerte endeudamiento interno.
La distribución del ingreso era cada vez más equitativa.	La distribución del ingreso en Costa Rica presenta una tendencia al empeoramiento.
Las beneficiadas por la evolución en la distribución del ingreso fueron las clases medias.	Las beneficiadas por la evolución en la distribución del ingreso fueron las clases alta y baja, en perjuicio, de una clase media cada vez más amplia.
Los niveles de pobreza se redujeron significativamente gracias a las políticas públicas de lucha contra la pobreza.	Los niveles de pobreza se reducen significativamente gracias al aumento del empleo de baja cualificación, aunque su evolución es también muy dependiente del ciclo económico.

Universidad de Huelva 2009

El fortalecimiento económico de la clase media generó un clima de paz social que contribuyó al desarrollo democrático del país.	El rápido enriquecimiento de la clase alta del país durante los años noventa, junto con el empobrecimiento relativo de la clase media durante los ochenta y noventa, han generado un ambiente de desconfianza hacia la clase política que se refleja en una menor participación democrática y hace perder legitimidad a los gobiernos electos.
La población presenta una tendencia a concentrarse en las zonas urbanas.	La población presenta una moderada tendencia a concentrarse en las zonas urbanas.
El papel de élites dominantes lo ocupaban las burguesías industrial y del Estado en detrimento de la agro-exportadora, la comercial y la financiera.	El papel de élites dominantes lo ocupan hoy de las burguesías comercial y financiera, en detrimento de la burguesías agro-exportadora, industrial y del Estado.
Partiendo de una propiedad de la tierra bien repartida, el Estado con sus actuaciones y con la creación de empleo público fue generando una amplia clase media.	El progresivo desmantelamiento del Estado benefactor y la reducción del empleo público ha terminado provocando el empobrecimiento de la clase media.
Las clases populares se beneficiaron de la intervención del Estado mejorando su nivel de vida.	Las clases populares se benefician del dinamismo económico, por la vía del empleo, lo que repercute en la mejora de sus niveles de vida, aunque se resienten mucho con las recesiones.

6.3.2.- El modelo multiexportador.

La aplicación de políticas reformistas en Costa Rica desde 1984 ha tenido como consecuencia la conformación de una nueva estructura socioeconómica que puede clasificarse de forma tipológica como un ejemplo de lo que podríamos llamar el *modelo multiexportador*; dicho modelo sería común a muchas economías latinoamericanas que han seguido políticas reformistas y, en particular, a economías pequeñas como las centroamericanas y caribeñas. No obstante, aquí no se pretende demostrar la validez de este modelo estructural para dichas economías, sino plantear un modelo abstracto que defina la nueva estructura socioeconómica costarricense y

Universidad de Huelva 2009

que, eventualmente, pueda servir para definir las estructuras socioeconómicas de otros países que han seguido trayectorias similares.

La denominación de multiexportador obedece a que los motores del modelo son las exportaciones de diversa naturaleza, tanto agropecuarias como industriales o de servicios. Algunos autores hablan de *modelo de promoción de exportaciones no tradicionales*, tomando el nombre de la política de desarrollo implementada para salir de la crisis; sin embargo, esta expresión se refiere fundamentalmente al modelo de desarrollo y no al modelo estructural que explica el funcionamiento del sistema socioeconómico costarricense.

A continuación vamos a presentar las características estructurales básicas de un sistema socioeconómico para que pueda ser interpretado por medio del modelo multiexportador, para lo cual seguiremos el mismo esquema utilizado en el capítulo 3 y propuesto por Talavera (1987 [1986], pp. 280-319), basado en el estudio de nueve aspectos de la estructura socioeconómica y en el funcionamiento del sistema bajo este modelo. Dichos aspectos son la propiedad de los medios de producción, la producción, la articulación económica, el destino de la producción, la financiación de la producción, el papel del Estado, el uso de los factores productivos, la distribución de la renta y la estructura social. Por lo que se refiere al funcionamiento, lo relevante es el resultado de la interrelación entre los distintos aspectos anteriores, así como las etapas de auge y crisis propias del modelo.

Las características estructurales del modelo multiexportador, serían pues las siguientes:

a) La propiedad de las diferentes empresas agropecuarias, industriales y de servicios está repartida entre empresarios nacionales y extranjeros, aunque los sectores más dinámicos se encuentran en manos del capital extranjero.

b) Los sectores tradicionales, con excepción de los monocultivos de exportación,

Universidad de Huelva 2009

caracterizados por una baja productividad, destinan la mayoría de su producción hacia el mercado interno (productos industriales de consumo no duradero, granos básicos...), mientras que los sectores modernos, con alta productividad e intensivos en mano de obra, lo hacen hacia el mercado exterior (turismo, textiles, ensamblajes de manufacturas, productos agropecuarios no tradicionales...).

c) Existe una escasa articulación entre los dos sectores, tradicional y moderno, mientras que el sector moderno sí presenta una importante articulación con otros sectores de terceros países; un ejemplo de articulación externa son las llamadas zonas francas, que funcionan como auténticos enclaves.

d) La mayor parte de la producción, tanto agropecuaria como industrial, se destina hacia el mercado externo, satisfaciéndose la demanda interna con algo de producción nacional tradicional y, sobre todo, con importaciones.

e) El excedente generado por la exportaciones agropecuarias, industriales y de servicios, se lo apropian la burguesía comercial (exportadora e importadora), la burguesía financiera, los distribuidores extranjeros y el Estado; éste último utiliza su porción del excedente redistribuyéndola entre la sociedad por medio del gasto público.

f) Las funciones del Estado son por este orden, garantizar las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento del mercado, eliminar las distorsiones internas y externas, liberalizar la economía y redistribuir el excedente que se apropia para garantizar la paz social.

g) El aprovechamiento de las ventajas competitivas supone la explotación intensiva de los recursos naturales del país, de su mano de obra y de su capacidad instalada, a la hora de elegir las actividades económicas más rentables.

Universidad de Huelva 2009

h) La distribución de la renta es ahora menos equitativa que bajo modelos anteriores y, pese al aumento de la renta per cápita y la reducción de los niveles de indigencia y de pobreza, el deterioro de los niveles de vida de las clases medias, junto con el enriquecimiento acelerado de algunos sectores de la burguesía (financiera y comercial, esencialmente), hacen que la desigualdad aumente progresivamente.

i) Bajo este modelo surge el fenómeno de la exclusión social, que va más allá de la simple pobreza y que es consecuencia del abandono de determinadas funciones sociales que antes realizaba el Estado. Destaca también el aumento de la informalidad laboral y la reducción del número de empleados públicos como consecuencia de las restricciones presupuestarias. El mercado de trabajo se encuentra dualizado entre nuevos profesionales altamente cualificados y con elevados niveles de retribución y trabajadores precarios sin cualificación y con escasos ingresos. El proceso de pauperización de las clases medias amenaza con generar una fractura social importante.

El funcionamiento de este modelo se basa en el tirón del mercado internacional. Al ser la estructura socioeconómica muy dependiente del sector exterior, como único motor de la economía, la expansión de la economía internacional explica la expansión interna, mientras que las recesiones internacionales se traducen en profundas crisis económicas nacionales; sin embargo, este motor externo puede caracterizarse como un motor multiválvulas, ya que los riesgos están diversificados en un gran número de producciones exportables, por lo que las coyunturas sectoriales tienen menos influencias en el funcionamiento de este modelo que en el caso del primario-exportador basado en el monocultivo. La estabilidad del crecimiento bajo este modelo depende de una adecuada combinación de productos exportables.

Aún así se corre el riesgo de basar toda la estrategia en una competitividad

Universidad de Huelva 2009

espuria, que es aquélla en la que la cuota de mercado que se consigue depende de la explotación de los recursos naturales (no sustentable ecológicamente) y/o de los bajos salarios con que se retribuye a la mano de obra (no sustentable socialmente) (CEPAL, 1990-c).

Bajo este modelo el sistema puede ir evolucionando dentro del creodo neoliberal siguiendo una serie de etapas como las descritas por Porter (1991, pp. 674-701). La primera fase de este modelo sería la de la *economía impulsada por los factores* (mano de obra y recursos naturales); dicha fase debe servir de base para una acumulación de capital que dé paso a una segunda etapa donde la economía estaría *impulsada por la inversión,* basada en ventajas competitivas creadas y donde se realice la asimilación de tecnología extranjera; esta asimilación es necesaria para pasar a una tercera fase donde la economía estaría *impulsada por la innovación* y algunos sectores productivos del país se convertirían en líderes a nivel internacional.

6.4.- El cambio estructural y el desarrollo del sistema socioeconómico costarricense.

Hasta aquí hemos comprobado la existencia de un cambio estructural en el sistema socioeconómico costarricense, pero nos queda aún determinar si dicho cambio equivale a desarrollo, si se ha producido un proceso de evolución como consecuencia del salto creódico o si por el contrario estamos en un proceso de involución.

La interpretación del cambio estructural como desarrollo dependerá de si la situación actual supone una mejora o un empeoramiento respecto de la existente en 1980, lo cual a su vez depende del criterio de valoración que adoptemos.

Podemos basarnos en criterios de la teoría neomarxista del desarrollo, que,

Universidad de Huelva 2009

a pesar de haber entrado en decadencia a juzgar por los escasos trabajos teóricos publicados durante los noventa, sigue teniendo un gran potencial analítico como muestran algunos trabajos interpretativos de la realidad. Un ejemplo de ello es el estudio de las transformaciones estructurales de la economía chilena bajo una perspectiva neomarxista realizado por Arrizabalo (1995); este autor utiliza tres criterios de valoración para determinar si en Chile se produjo o no desarrollo durante la dictadura; dichos criterios son el grado de concentración del capital, el nivel de dependencia externa de la economía y la distribución del ingreso. Si interpretamos el cambio estructural costarricense bajo estos tres criterios tendríamos que ha aumentado el grado de concentración del capital, como muestra Sojo (1995, pp. 63-86), que el nivel de dependencia externa es hoy mayor que 1980, como vimos en los apartados 6.2.4 y 6.3.2 y que la distribución del ingreso ha empeorado, como se expuso en el apartado 6.2.9; luego Costa Rica tendría hoy un nivel de desarrollo menor que antes de la crisis de los ochenta y, por tanto, se habría producido un proceso involutivo.

Bajo otros criterios la interpretación es diferente; así si nos basamos en las teorías alternativas del desarrollo y, en particular, en el desarrollo humano, existiría un mayor nivel de desarrollo si se ha producido un aumento de las oportunidades de los costarricenses, en concreto la de disfrutar de una vida larga y saludable, la de tener acceso a los conocimientos y la disponer de recursos suficientes para tener un nivel de vida decente, y esto se mediría mediante el IDH. Tal y como vimos en el apartado 6.2.9, el IDH de 1980 era del 0,766 y el de 1997 fue del 0,801, luego en Costa Rica se habría producido un proceso de desarrollo.

Si nos basamos en criterios procedentes de la teoría neoestructuralista del desarrollo, tendríamos que comprobar si en Costa Rica se ha producido una transformación productiva con equidad que haya generado un cierto dinamismo económico. La transformación productiva costarricense ha quedado sobradamente

Universidad de Huelva 2009

demostrada a lo largo del presente capítulo. Respecto del dinamismo económico baste decir que la economía costarricense creció entre 1985 y 1998 a un ritmo medio anual del 5,4%. No queda tan claro si en Costa Rica la transformación productiva se produjo con equidad; si atendemos al índice de Gini como criterio de equidad, vimos en el apartado 6.2.9 como éste perdió valor durante el periodo; pero si atendemos a los niveles de pobreza vimos en el mismo apartado como éstos se redujeron durante dicho periodo. Sin embargo, consideramos que el criterio de equidad que debe tenerse en cuenta es el que utilizó Fajnzylber (1990) en su análisis del casillero vacío; para este autor la equidad debía medirse como el cociente entre nivel de renta del 40% más pobre de la población y el nivel de ingresos del 10% más rico. Para el caso de Costa Rica y atendiendo a los datos disponibles (Céspedes y Jiménez, 1995, p. 102) dicho indicador sólo puede calcularse para los años 1977, en que valdría 0,495, 1983, en que valdría 0,452, 1986, en que valdría 0,443, y 1988, en que valdría 0,552; luego, con dichos datos, entre 1977 y 1988 se produjo una mejora de la equidad pese al empeoramiento durante los años de la crisis y los inmediatamente posteriores. Para el resto del periodo no se disponen de datos desagregados del último decil (Céspedes, 1999, pp. 216-217), sin embargo, si atendemos a la evolución de los ingresos de los dos primeros quintiles, ésta pasó de representar el 16% en 1988 al 16,7% en 1997, mientras que los ingresos del último quintil, del que forma parte el último decil, se mantuvieron en torno al 45%; luego puede concluirse que en todo el periodo el valor del indicador de equidad empleado por Fajnzylber, aplicado al caso de Costa Rica, experimentó una ligera mejoría y, por tanto, puede afirmarse que la transformación productiva costarricense se hizo con equidad, con lo que se produjo un proceso de desarrollo. De hecho, suponiendo que los límites del casillero vacío pudieran considerarse estables, lo cual tendría que ser demostrado, Costa Rica se encontraría ahora dentro de dicho casillero, pues su nivel de equidad supera el 0,4 y su crecimiento

Universidad de Huelva 2009

medio el 2,5%.

Nos quedaría por comprobar si en Costa Rica ha habido desarrollo bajo los criterios de la teoría neoliberal; de ser así en Costa Rica tendría que haberse generado un proceso de crecimiento sostenido fruto del libre funcionamiento del mercado, cuyos beneficios se hubiesen distribuido por goteo a todo el sistema. La tesis del crecimiento sostenido puede defenderse basándose en la tasa media de crecimiento del 5,4%, aunque se trata de un crecimiento inestable como lo demuestran las recesiones de 1991 y 1996. El que dicho crecimiento es fruto del libre funcionamiento del mercado ha quedado demostrado a lo largo tanto del presente capítulo como del capítulo 5. Por otro lado, la tesis de la distribución por goteo de los beneficios de dicho crecimiento puede ser aceptada basándonos en la reducción de la pobreza y en su relación con el crecimiento económico, como se vio en el apartado 6.2.9. Luego Costa Rica habría experimentado un proceso de desarrollo económico bajo la perspectiva neoliberal.

Pese a que Costa Rica califica como un país con mayor nivel de desarrollo según tres de los cuatro criterios empleados en su valoración conviene hacer tres aclaración que matizan una visión optimista. En primer lugar, en cuanto al desarrollo humano Costa Rica presenta tendencias preocupantes en materia de salud y educación. En segundo lugar, la equidad que acompañó a la transformación productiva sólo se obtiene con un indicador muy determinado, pero no así con el índice de Gini, luego se trata de una equidad relativa. Y, en tercer lugar, la sostenibilidad del crecimiento parece ser bastante inestable y el efecto goteo está dejando fuera del reparto de los beneficios de dicho crecimiento a las clases medias.

Así pues el modelo reformista como modelo de desarrollo, al menos en la aplicación que ha tenido en Costa Rica hasta 1998, ha tenido un éxito tímido y relativo y está lejos de poderse presentar como un modelo a seguir, pese a que parece presentar mejores resultados que en otros países de la región.

Universidad de Huelva 2009

6.5.- Perspectivas de futuro: las reformas pendientes.

La percepción de este éxito relativo por parte de muchos autores próximos a la corriente neoliberal como, por ejemplo, los vinculados a la Academia de Centroamérica, sirve de base para proponer nuevas reformas, como se constata en palabras de Jiménez (1998-b, p. 566):

> *"Se logró reactivar el crecimiento, pero en los últimos tres años se ha entrado en un relativo estancamiento. Se logró ampliar y diversificar la base exportadora, pero ésta ha dependido de los subsidios. Se logró reducir la inflación, pero no se ha logrado abatirla totalmente. El país contaba con una amplia y excelente infraestructura, pero ésta se ha deteriorado fuertemente. El país que era excepcional en su inversión en capital humano, en los últimos años se ha acercado al país promedio en América Latina. Se resolvió el problema de la deuda externa, pero se creó un problema de deuda interna. (...) Si se miran sólo los éxitos podríamos caer en un optimismo sin sentido si se miran sólo las debilidades podríamos caer en un fuerte pesimismo. No se trata de tomar ninguno de los dos extremos, pues los dos llevarían a la parálisis; se trata de aprovechar las fortalezas y abatir las debilidades. De ahí surge la necesidad de avanzar en una agenda nacional..."*

En coherencia con la perspectiva evolutiva que hemos adoptado en nuestro análisis nos permitimos sostener que la políticas que se apliquen en el futuro necesariamente deberán estar inspiradas en el pensamiento neoliberal. Al encontrarse Costa Rica en una fase autopoiética de su desarrollo, las opciones de política económica quedan reducidas a aquellas compatibles con el creodo neoliberal; en este

Universidad de Huelva 2009

sentido cabe esperar más privatizaciones, pero no nacionalizaciones, más libertad de precios, pero no más precios regulados, más liberalización externa, pero no elevación de aranceles... No obstante, el Gobierno sigue teniendo un amplio margen de actuación, pudiendo aún optar entre una economía social de mercado o un neoliberalismo radical.

Si atendemos a las reformas que han sido propuestas por intelectuales y políticos neoliberales (Jiménez, 1998-a), se trataría de reformas de tercera generación, como las sugeridas por Edwards (1995), tanto en el fondo como en la forma. Dichas propuestas ha sido sintetizadas en una agenda nacional por Jiménez (1998-b) agrupándolas en distintas áreas:

a) Aprovechamiento de las oportunidades de la economía mundial, con medidas como una nueva reducción de aranceles y de otras restricciones al comercio internacional (transportes, regulaciones ambientales y sanitarias...), la eliminación de subsidios y exoneraciones (contratos de exportación, de turismo y régimen de zona franca), la apertura de los servicios a la competencia (seguros, telecomunicaciones, transporte aéreo, servicios profesionales...), la continuidad de la política de atracción de inversiones extranjeras y de negociaciones comerciales internacionales (ALCA, Iniciativa para la Cuenca del Caribe, MCCA, Tratado de Libre Comercio con México, tratados bilaterales de libre comercio con países de la región, OMC...)

b) Mayor estabilidad y ahorro para fomentar el crecimiento, con medidas que mejoren el funcionamiento del sistema financiero como la eliminación de las pérdidas del BCCR, la dotación al BCCR de una mayor autonomía, la reducción del encaje bancario, la homogeneización y el fortalecimiento de las regulaciones financieras, una mayor apertura a la banca extranjera y la reforma de la banca estatal, de forma que se facilite el acceso a los servicios

Universidad de Huelva 2009

financieros.

c) Redefinición del papel del Estado, de forma que sus actuaciones se centren en el fomento del crecimiento y de la equidad, para lo cual el Estado debiera tener como funciones el mantenimiento de un entorno general propicio para el desarrollo económico (Estado de derecho, justicia y seguridad), la creación de condiciones para el buen funcionamiento de los mercados (eliminando imperfecciones), la protección de los consumidores, productores y trabajadores de la arbitrariedad (calidad, higiene, condiciones ambientales...), la mejora de la distribución del ingreso (por las vías del desarrollo del mercado laboral -empleo, productividad y salarios-, del gasto público en capital humano -educación, capacitación y salud- y de programas específicos para grupos vulnerables), el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la garantía de eficiencia (cantidad, calidad y precio) de los servicios públicos básicos (agua potable, electricidad, transporte, telecomunicaciones...)

d) Desarrollo del capital humano con actuaciones en el campo de educación (formación, actualización e incentivos para más y mejores docentes, aumento de las becas para estudiantes, mayor flexibilidad de la capacitación de la mano de obra...), lo cual pasa por un aumento del gasto público educativo, y de la salud, que en este caso requiere de la mejora de la eficiencia del sector.

e) Desarrollo de nuevas infraestructuras y mantenimiento de las existentes con medidas tales como una mayor participación de la iniciativa privada (al amparo de la Ley de Concesión de Obra Pública), la transformación del MOPT en un organismo planificador y no ejecutor de las políticas de infraestructuras y el aumento del gasto público en infraestructuras.

f) Reforma tributaria y mejora de la recaudación basadas en una simplificación del sistema tributario (pocos impuestos pero con base amplia) que permita

Universidad de Huelva 2009

evitar la evasión y reducir costes, la neutralidad del mismo respecto del sector exterior (reducción de los impuestos a la importación y de los costes fiscales de los productos que se exportan o que compiten interiormente con productos extranjeros) y en la eliminación de la función redistribuidora de dicho sistema (impuestos progresivos), que quedaría reducida a la vía del gasto público; en concreto se propone la reducción de aranceles, la ampliación de la base del impuesto de ventas, la simplificación del impuesto selectivo de consumo, la eliminación de impuestos pequeños, la ampliación de la base del impuesto sobre la renta y la eliminación de las discriminaciones que se aplican sobre dicha renta y la aplicación de impuestos de *males* (contaminación, costes de reposición...).

g) Apertura de mercados y privatizaciones por medio de actuaciones como la privatización de algunas empresas públicas (BICSA, BCR, FANAL e INS), la apertura de los mercados en los que existe monopolio público (licores, seguros, telecomunicaciones, suministro eléctrico y de petróleo) y la aplicación de los fondos procedentes de las privatizaciones a la formación de capital humano e infraestructuras, al refuerzo de los sistemas de pensiones, a la reducción de la deuda interna y al saneamiento del BCCR (lo que repercutirá en la reducción del déficit fiscal y de la inflación).

h) Sostenibilidad fiscal con medidas como la regulación constitucional de la política fiscal y limitación por ley del déficit fiscal, el control del gasto público, por parte de la Asamblea Legislativa, tanto del Gobierno Central como de las instituciones autónomas y la eliminación de las potestades de los diputados y del Gobierno en materia de modificación tributaria, quedando dichas medidas en manos de la mayoría cualificada de la Asamblea Legislativa.

El actual Presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez, como miembro

Universidad de Huelva 2009

de la Academia de Centroamérica y participante en un seminario sobre las reformas pendientes cuya discusión se recoge en Jiménez (1998-a), comparte las ideas generales de la agenda nacional antes citada, por lo que cabía esperar que tras su toma de posesión en mayo de 1998 dicha agenda hubiese comenzado a implementarse; sin embargo, el primer año de su mandato ha sido infructuoso en este sentido ante el fracaso de la política de concertación nacional que trató de implementar. En este segundo año los esfuerzos han estado centrados en consensuar con el PLN tres leyes, conocidas como el *combo eléctrico* y dirigidas a liberalizar los mercados de la electricidad y las telecomunicaciones, consenso sobre el que planea la sombra de importantes comisiones para la élite política de los dos partidos por parte de empresas transnacionales interesadas en controlar dichos mercados.

A pesar de una agenda técnicamente coherente con el creodo neoliberal, la falta de una mayoría parlamentaria suficiente y la dinámica de los partidos políticos costarricenses pueden hacer que la Administración Rodríguez pase a la historia como pasó la Administración Calderón, sin avances notables en las reformas pendientes.

Universidad de Huelva 2009

Universidad de Huelva 2009

CONCLUSIONES

Universidad de Huelva 2009

Universidad de Huelva 2009

Las principales conclusiones que hemos obtenido de esta investigación están vinculadas con la demostración de las hipótesis que señalamos en la Introducción; sin embargo, de este trabajo se han desprendido también otros resultados dignos de ser señaladas en estas páginas finales. Incluimos, además, en este apartado nuestra propia valoración del proceso de cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense, aspecto este que hemos tratado de evitar a lo largo de toda la exposición anterior, en aras de un análisis lo más objetivo posible, pero que creemos llegado el momento de hacerla explícita.

Nos habíamos planteado al comienzo de esta investigación el objetivo general de conocer las razones que llevaron al cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense y las características y el funcionamiento de la nueva estructura socioeconómica. Creemos haber cumplido dicho objetivo al haber demostrado las cuatro hipótesis que planteamos en relación con los cuatro objetivos parciales en los que descompusimos el citado objetivo global.

El primer objetivo parcial que nos planteamos fue constatar la existencia de un cambio estructural en el sistema socioeconómico costarricense entre 1980 y la actualidad. Dicho objetivo se alcanzó con la demostración de que las leyes estructurales de la actual estructura socioeconómica costarricense son, en su mayoría, distintas de las existentes a principios de los años ochenta. Como vimos en el apartado 6.3.1e, de las veintiocho leyes estructurales del sistema socioeconómico costarricense que identificamos antes de la crisis, en la actualidad podemos observar cómo una de ellas ha desaparecido, ha surgido una nueva, persiste otra y se han modificado, en mayor o menor medida, las veintiséis leyes restantes. Así pues, según la metodología empleada, estamos ante un claro cambio estructural mayor del sistema socioeconómico costarricense.

El segundo objetivo parcial que nos planteamos fue conocer la naturaleza y

Universidad de Huelva 2009

las repercusiones de la crisis que vivió el sistema socioeconómico costarricense a principios de los años ochenta. Dicho objetivo se alcanzó con la demostración de que dicha crisis era de tal intensidad que impedía la autorregulación del sistema y como consecuencia de ello tuvo lugar un relevo en la élite política del país. Como vimos en el apartado 4.1, la crisis de principios de los ochenta fue una fase no autopoiética por la que atravesó el sistema socioeconómico costarricense. A dicha fase se llegó por la combinación de una serie de perturbaciones externas con el agotamiento del modelo de desarrollo anterior de forma tal que la nueva situación era incompatible con el creodo intervencionista por el que venía discurriendo el sistema; esta incompatibilidad hizo que el sistema perdiese la capacidad de autorregularse por algún tiempo (la fase no autopoiética). Como vimos en el apartado 4.2, durante dicha fase y como manifestación de una situación de indeterminación parcial, tuvo lugar una lucha por el poder que desembocó en el ascenso de una nueva élite política, con formación y concepciones distintas de las de la anterior élite política.

El tercer objetivo parcial que nos planteamos fue conocer las razones que llevaron a la aplicación en Costa Rica de un modelo de desarrollo tan distinto de los aplicados con anterioridad. Dicho objetivo se alcanzó con la demostración de que la nueva élite política, condicionada por el problema de la deuda externa y por la ayuda financiera internacional, optó por abandonar el creodo intervencionista y saltar hacia un creodo neoliberal, como forma de devolverle la estabilidad al sistema. Como vimos en el apartado 4.3, la crisis había provocado en la nueva élite política costarricense un cambio en sus concepciones sobre el adecuado funcionamiento del sistema socioeconómico; entre dichas concepciones resultaba comúnmente aceptado que el modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones y en la actividad empresarial del Estado ya no era útil para garantizar la estabilidad estructural del sistema; sin embargo, la acepción de los principios generales del

Universidad de Huelva 2009

neoliberalismo no era tan evidente. Aquí entró en juego el problema de estrangulamiento financiero que padecía el sistema, lo cual hizo que la renegociación de la deuda externa y la ayuda financiera internacional se convirtieran en dos medios de devolverle estabilidad a dicho sistema a corto plazo; sin embargo, estos medios presentaban una importante condicionalidad, la aplicación de políticas de corte neoliberal. Como vimos en el apartado 4.4 , fueron precisamente los buenos resultados de la combinación de la renegociación de la deuda, de la ayuda financiera y de la aplicación de las políticas neoliberales de estabilización, las que terminaron por condicionar el salto creódico desde la senda intervencionista a la senda neoliberal, en un contexto de indeterminación parcial como era la fase no autopoiética de principios de los ochenta.

El cuarto objetivo parcial que nos planteamos fue determinar los efectos del nuevo modelo de desarrollo sobre la estructura socioeconómica costarricense. Dicho objetivo se alcanzó con la demostración de que el modelo de desarrollo basado en políticas de reforma económica, como manifestación del creodo neoliberal, había originado al ser aplicado una nueva estructura socioeconómica en Costa Rica. Como vimos en el apartado 6.1, ya había sido constatado por distintos autores que la aplicación de políticas reformistas termina generando en los sistemas socioeconómicos cambios estructurales; así pues, con la constatación de que dichas políticas se aplicaron en Costa Rica, con la intención de provocar determinados cambios en la estructura socioeconómica (elementos e interrelaciones), como vimos en el capítulo 5, y que dicha estructura se modificó en el sentido pretendido, como vimos en los apartados 6.2 y 6.3.1, quedó demostrado que fueron las políticas reformistas, derivadas del genotipo neoliberal y, por tanto, manifestación del creodo neoliberal, las que provocaron el cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense.

No obstante, de esta investigación se deriva otra conclusión digna de ser

Universidad de Huelva 2009

mencionada. Se trata de una conclusión vinculada con el objetivo metodológico que nos planteamos, elaborar un método adecuado para el análisis del cambio estructural de una economía en desarrollo. Consideramos que dicho objetivo se ha alcanzado en la medida en que el seguimiento de los pasos señalados en la definición de nuestro método nos ha permitido analizar convenientemente el proceso de cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense; no obstante, la aplicación de dicho método al estudio del cambio estructural de otras economías en desarrollo nos indicará si dicho método tiene una validez general.

Junto a estas cinco conclusiones queremos destacar como principales resultados de esta investigación, las que consideramos que son nuestras modestas aportaciones al conocimiento científico.

La primera de dichas aportaciones es de carácter metodológico y está vinculada con la explicación teórica de la evolución de un sistema socioeconómico nacional, que presentamos en el capítulo 1; dicha explicación ha resultado ser válida para interpretar el desarrollo de Costa Rica en las décadas de los ochenta y los noventa y consideramos que también lo es para interpretar la evolución de otros sistemas socioeconómicos nacionales. Los conceptos de autopoiesis y de creodo, lejos de ser un esnobismo, han demostrado ser útiles en dicha interpretación; tal vez podríamos haber empleado términos más conocidos como *autoorganización* y *trayectoria evolutiva* para referirnos a los mismos conceptos, pero consideramos que la precisión que aportaban dichos términos era preferible y su procedencia del campo de la biología servía para enmarcar esta investigación dentro del campo de la economía evolucionista; si bien, en este caso, nos hemos alejado de la principal corriente de la economía evolucionista, que hace descansar la evolución de la economía en la tecnología. Basándonos en otras aportaciones de la economía de la complejidad, hemos centrado la evolución del sistema socioeconómico en la decisión,

Universidad de Huelva 2009

de los agentes. Este enfoque se ha revelado útil y esperamos que lo siga siendo en futuras investigaciones.

La que consideramos nuestra segunda aportación al conocimiento científico es la definición de la nueva estructura socioeconómica costarricense, basada en nueve elementos y veintiocho leyes estructurales, la definición de un modelo estructural, el multiexportador, en el que consideramos que podemos incluir de forma tipológica a la actual economía costarricense, y la explicación del funcionamiento de dicho modelo, así como la pauta evolutiva óptima dentro del mismo. Todos estas aportaciones se encuentran recogidas en el capítulo 6. Creemos que la definición del modelo multiexportador puede ser útil para explicar el funcionamiento de otros sistemas socioeconómicos, tales como gran parte de los latinoamericanos y, en particular, los centroamericanos; por ello, consideramos que puede ser una interesante línea de investigación en el futuro el estudio de las estructuras socioeconómicas centroamericanas, de forma que podamos comprobar si efectivamente se corresponden con las características del modelo multiexportador o con otro modelo distinto, o si la definición de dicho modelo necesita de ciertos reajustes o precisiones para que pueda incluir a las economías centroamericanas.

Además de las cinco conclusiones y las dos aportaciones, de esta investigación se derivan también al menos dos resultados más.

El primero de ellos, como constamos en el capítulo 2, es la existencia de una convergencia entre las distintas corrientes de pensamiento que durante los años noventa han realizado aportaciones a la Economía del Desarrollo. Estamos asistiendo en esta disciplina a la conformación de una nueva teoría del desarrollo cuya base es la teoría neoliberal del desarrollo (Banco Mundial), pero que está muy influida por las aportaciones neoestructuralistas (CEPAL) y alternativas (PNUD). El desarrollo de esta nueva teoría, aún difusa, viene de la mano de los economistas vinculados de una u otra

Universidad de Huelva 2009

otra manera al Sistema de Naciones Unidas. Los enfoques polarizados y radicales, propios de la Guerra Fría, están dando paso a un único y moderado enfoque, claramente vinculado con al tendencia hacia el *pensamiento único* de un mundo globalizado.

Un segundo resultado, también relacionado en cierto modo con el anterior, hace referencia a la aplicación en Costa Rica de las políticas de desarrollo derivadas de las distintas teorías expuestas en el marco teórico. Como se constató en el aparatado 4.4 y en el capítulo 5, las políticas aplicadas se corresponden en su mayoría con las que suelen incluirse en el modelo reformista de desarrollo de claro corte neoliberal. Sin embargo, la implementación en Costa Rica ha sido en cierto modo heterodoxa por varios motivos; en primer lugar, por el ritmo excesivamente lento de la misma, ya que ésta comenzó en 1984 y aún no han terminado; en segundo lugar, por las reticencias de parte de la élite política y de la sociedad costarricense a desmantelar el Estado benefactor, como preconizaban los neoliberales, y la insistencia de esos mismos sectores en que dicho Estado jugase un papel activo, aunque diferente, en el desarrollo, como defendían los neoestructuralistas; y, en tercer lugar, por la compensación de los efectos sociales de dichas políticas con los recursos procedentes de la ayuda financiera internacional, compensación que ha hecho que los grupos vulnerables no sufran en exceso el ajuste, como defendían los autores de la corriente alternativa. Así pues, el proceso de desarrollo de Costa Rica puede considerarse como un ejemplo de la aplicación ecléctica de políticas derivadas de los distintos enfoques teóricos o, lo que es lo mismo, de lo que sería una nueva, única y moderada teoría del desarrollo.

No queremos terminar este trabajo sin hacer nuestra valoración del proceso de desarrollo del sistema socioeconómico costarricense a partir de la crisis de principios de los años ochenta y para ello creemos que lo mejor es señalar aquellos

Universidad de Huelva 2009

Entre los aspectos negativos creemos conveniente resaltar los siguientes:

e) El crecimiento económico sobre el que se sustenta el proceso de desarrollo costarricense no parece ser autosostenido, sino que se trata de un crecimiento bastante inestable.

f) El empobrecimiento relativo de la clase media, junto con el enriquecimiento de la clase alta, empeora la distribución de la renta y amenaza con debilitar la base social de la estabilidad democrática costarricense, que es precisamente su clase media.

g) El bloqueo institucional que se produjo en la Administración Calderón y en parte de la Administración Figueres ralentizó el proceso de cambio estructural e impidió el fortalecimiento de las bases del proceso de crecimiento sostenido; los dos primeros años de la Administración Rodríguez parecen seguir la misma tónica.

h) La gran apertura de la economía costarricense deja al sistema a merced de los vaivenes de los mercados internacionales, de forma que los ciclos económicos pueden ser muy acusados.

i) La ayuda financiera internacional ha sido un importante acicate para la implementación de las políticas reformistas, lo que nos hace plantearnos si las mismas se hubiesen ejecutado de no estar vinculadas con los recursos financieros, o si sus resultados hubiesen sido los mismos; en este sentido el proceso de desarrollo costarricense ha sido muy dependiente de dicha ayuda.

j) Todo este proceso de desarrollo ha venido acompañado de un aumento de la corrupción política y de las actividades ilegales (lavado de dinero negro, narcotráfico, proxenetismo...) poco conocidas en el país antes de los años ochenta.

Entre los aspectos positivos del proceso conviene destacar los siguientes:

Universidad de Huelva 2009

Entre los aspectos positivos del proceso conviene destacar los siguientes:

a) Costa Rica consiguió salir rápidamente de la crisis de principios de los ochenta y para este país no hubo una década perdida, gracias a una rápida y eficaz actuación de la nueva élite política del país durante las Administraciones Monge y Arias. Costa Rica optó por ingerir la *medicina amarga* del ajuste, mientras sus vecinos latinoamericanos se resistían a ello; años más tarde, cuando la situación socioeconómica se deterioró excesivamente, todos terminaron aceptando dicha medicina.

b) Los grupos más vulnerables ante el ajuste estructural y, en particular, pobres e indigentes, han resultado beneficiados por este proceso de desarrollo, lo cual contribuye a mejorar la distribución de la renta.

c) El aparato productivo costarricense, pese a su dualización, se encuentra hoy más articulado que antes de la crisis de principios de los ochenta, lo que favorece que una mayor porción del excedente se quede dentro del país.

d) La economía costarricense tiene hoy día una inserción internacional más equilibrada, gracias a la diversificación de sus exportaciones de productos agropecuarios, de bienes industriales de consumo e intermedios y de servicios.

e) Costa Rica está apostando por la atracción de inversiones extranjeras de empresas de alta tecnología y si bien éstas, de momento, sólo concentran en el país las partes menos sofisticadas de sus procesos productivos, son un buen medio para la asimilación de las nuevas tecnologías de cara a la localización de procesos productivos complejos.

f) Pese al deterioro sufrido, en particular durante la crisis, Costa Rica sigue teniendo uno de los mejores sistemas educativos y sanitarios de toda América Latina y sus niveles de desarrollo humano, medidos por el IDH, la

Universidad de Huelva 2009

países en desarrollo.

g) Por el momento, en su proceso de desarrollo, los costarricenses han sabido, no sólo respetar el medio ambiente, sino hacer de ello un importante activo para el turismo, para el desarrollo científico, para las relaciones financieras internacionales y, en general, para toda aquella actividad económica donde la imagen es importante. En este mismo sentido conviene destacar el aprovechamiento de la imagen de país democrático, pacífico, sin ejército y sin tensiones sociales importantes tanto para el turismo, como para la captación de inversiones extranjeras o de ayuda financiera internacional; dicha imagen se vio reforzada por la concesión del Premio Nobel de la Paz al entonces Presidente Óscar Arias, en 1987, por su participación en los acuerdos de Esquipulas.

h) La aplicación de las políticas reformistas en Costa Rica ha sido fruto del consenso, no sólo entre los principales partidos políticos, sino también entre distintos sectores de la sociedad; si bien ello ha ralentizado el proceso en algunos momentos, también le añade el valor de ser un proceso democrático y participativo.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, creemos que el proceso de ajuste estructural ha sido positivo para Costa Rica y en este sentido basta comparar la evolución y la situación de la economía costarricense con la de sus vecinos latinoamericanos que aplicaron las mismas políticas de forma tardía.

Cabría preguntarse si se hubiesen podido aplicar en Costa Rica otras políticas distintas de las neoliberales; la respuesta es que sí y de hecho otros países de la región lo hicieron (Nicaragua, Brasil...), sin embargo, el resultado conseguido no fue satisfactorio y dichos países hoy aplican políticas reformistas ortodoxas; aunque la aplicación de dichas políticas también ha tenido sus fracasos, relativos, en otros países

Universidad de Huelva 2009

aplicación de dichas políticas también ha tenido sus fracasos, relativos, en otros países (México, Argentina...). Creemos que Costa Rica eligió la mejor opción posible, de entre las existentes a mediados de los ochenta, un neoliberalismo moderado, que posteriormente se ha desvelado como la opción más eficiente y menos traumática de las aplicadas.

Desde una perspectiva progresista, próxima a la socialdemocracia, estamos convencidos de que el mercado por si sólo, lejos de generar el desarrollo económico de los países pobres, perpetúa el subdesarrollo; pero al mismo tiempo la evidencia histórica nos hace creer que la intervención de Estado no puede ir en contra de dicho mercado.

Aquí la metáfora del mercado como un río es bastante acertada; un río dejado fluir de forma natural generará beneficios y perjuicios a la poblaciones rivereñas; por más que nos interese cambiar el curso del río, no puede conseguirse que éste fluya cuesta arriba, pero aprovechando el cauce del mismo puede ser canalizado para que sea útil a nuestro fines, fomentando los beneficios y tratando de evitar los perjuicios.

Los neoliberales defienden el fluir natural del río del mercado; algunos autores intervencionistas creyeron posible hacer que el río del mercado subiera montañas; nosotros sostenemos la utilidad de las obras de ingeniería que sin cambiar el cauce del río del mercado permitan su aprovechamiento y reduzcan sus perjuicios.

En este sentido consideramos que las políticas reformistas aplicadas en Costa Rica no son más que obras de ingeniería puestas en marcha para hacer que el río del mercado fluya por su cauce natural, pero de forma controlada; por ello, lo importante en este caso es no perder el control del cauce porque el río del mercado cada cierto tiempo tiende a desbordarse ahogando con ello el futuro de las poblaciones rivereñas.

Terminamos con una cita de Eduardo Lizano, Presidente del BCCR con Monge, Arias y Rodríguez y principal abanderado del reformismo neoliberal en Costa

Universidad de Huelva 2009

305):

"América Latina vive una etapa de transición entre el modelo GPP[27] y la implantación del modelo de liberalización económica. Los tiempos actuales se caracterizan porque lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer. En la actualidad, en los países latinoamericanos se encuentra una superposición de modelos. La realidad muestra, en forma simultánea, elementos de ambos modelos. Éste es el origen de muchas de las contradicciones, incongruencias y deficiencias de la política económica. Pero esto, hasta cierto punto es inevitable. Cambiar un modelo por otro muy diferente es una tarea difícil, compleja y lenta, aún cuando la orientación general de la política económica sea la correcta. Por lo tanto, se dificulta poder determinar si los resultados son consecuencias de los remanentes del viejo modelo GPP o efectos de la aplicación del nuevo modelo de liberalización económica. La dificultad fundamental de la política económica, hoy, en América Latina, no es una de estática comparativa -comparar la situación A (el viejo modelo) con la situación B (el nuevo modelo)- sino una de naturaleza dinámica, a saber: el proceso de transición de A a B".

Esperamos que este trabajo haya servido para entender cómo se ha producido uno de los procesos de transición más avanzado, el de Costa Rica.

[27] Gremialismo, paternalismo y populismo; con estos términos Lizano se refiere al modelo de industrialización por sustitución de importaciones en la forma en que se implementó en América Latina (la nota es nuestra).

Universidad de Huelva 2009

Universidad de Huelva 2009

BIBLIOGRAFÍA

Universidad de Huelva 2009

Universidad de Huelva 2009

AGLIETTA, M. (1991): *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI, México, (1ª ed. 1976).

AKERMAN, J. (1962): *Estructuras y ciclos económicos*, Aguilar, Madrid, (1ª ed. 1955).

ALBURQUERQUE LLORENS, F. (1981): *El análisis dialéctico estructural de la realidad económica*, UNIVECOP, Madrid.

ALCÁNTARA SÁEZ, M. (1990): *Sistemas políticos de América Latina. México. Los países del Caribe y de América Central*, Tecnos, Madrid.

——— (1994): *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

ALLEN, P. M. (1990): "Evolution, Innovation and Economics", en DOSI, G. et al. (1990), pp. 95-118, (1ª ed. 1988).

ALTENBURG, T. et al. (1990): *El desafío económico de Costa Rica*, DEI, San José.

ANDERSON, P. W. et al. (eds.) (1988): *The Economy as an Evolving Complex System*, Addison-Wesley Publishing Company, Redwood City, Cal., Estados Unidos.

ANFE (1980): *El modelo económico costarricense*, ANFE, San José.

AMIN, S. (1985): *La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo*, Siglo XXI, Madrid, (1ª ed. 1970).

ARAYA POCHET, C. (1970): "Notas sobre historia económica y social de Costa Rica, 1914-1949", *Revista de la Universidad de Costa Rica*, nº 28, pp. 17-24.

——— (1975): *Historia económica de Costa Rica*, 1950-1970, Fernández Arce, San José.

——— (1983): "Crisis e historia económica y social en Costa Rica, 1970-1982", en ROVIRA MAS, J. (1983), pp. 19-36.

ARAYA POCHET, C. et al. (1993): *La industria en Costa Rica. Su evolución histórica y su aporte a la sociedad costarricense*, Cámara de Industrias de Costa Rica, San José.

Universidad de Huelva 2009

ARNDT, H. W. (1985): "The Origins of Structuralism", *World Development*, vol. 13, nº 2, pp. 151-159.

ARRIZABALO MONTORO, X. (1995): *Milagro o quimera. La economía chilena durante la dictadura*, Libros de la Catarata, Madrid.

ASAMBLEA LEGISLATIVA (1985-a): "Ratificación legislativa del Convenio de Préstamo para Ajuste Estructural y para Asistencia Técnica entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento", *La Gaceta*, nº 76, 2/4/1985, San José.

——— (1985-b): "Ley de incentivos para el desarrollo turístico", *La Gaceta*, nº 6990, 30/7/1985, San José.

——— (1989): "Ratificación del Convenio de Préstamo para el Programa de Ajuste Estructural suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento", *La Gaceta*, nº 55, 17/3/1989, San José.

——— (1994): "Aprobación de los convenios de prestamos: nº 3594-CR 'Tercer Programa de Ajuste Estructural' entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; 739/OC-CR 'Programa de Ajuste del Sector Público', entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo; 742/OC-CR 'Programa Sectorial de Inversiones' entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo", *La Gaceta*, nº 243, 22/12/1994, San José.

——— (1995-a): *Constitución política de la República de Costa Rica*, Investigaciones Jurídicas S. A., San José, (1ª ed. 1949).

——— (1995-b): "Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor", *La Gaceta*, nº 14, 19/1/1995, San José.

——— (1996): "Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos", *La Gaceta*, nº 169, 5/9/1996, San José.

Universidad de Huelva 2009

ASENSIO COTO, M. J. (1998): *El análisis multidimensional como método de estudio para la actuación con poblaciones desfavorecidas. Una aplicación al caso de ACCEM*, Dpto. Economía e Historia de las Instituciones Económicas de la Universidad de Huelva, mimeografía, Huelva.

AVENDAÑO, R. (1992): "El dilema de la deuda externa de Costa Rica", *Gestión Empresarial*, noviembre-diciembre, pp. 24-30.

BALASSA, B. (1988): *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, (1ª ed. 1981).

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (1986): *Estadísticas 1950-1985*, BCCR, San José.

——— (1992): *Principales estadísticas sobre las transacciones internacionales de Costa Rica*, BCCR, San José.

BANCO MUNDIAL (1990-a-1999-a): *Informe sobre el desarrollo mundial*, Banco Mundial, Washington, D.C.

——— (1993-b): *The East Asian Miracle*, Oxford University Press, Oxford.

BAR-HILLEL, Y. et al. (1993): *El pensamiento científico. Conceptos, avances y métodos*, Tecnos, Madrid, (1ª ed. 1978).

BARAHONA STREBER, O. et al. (1980): *Los problemas económicos del desarrollo en Costa Rica*, EUNED, San José.

BARANZINI, M. y SCAZZIERI, R. (eds.) (1990-a): *The Economic Theory of Structure and Change*, Cambridge University Press, Cambridge.

——— (1990-b): "Economic Structure: Analytical Perspectives", en BARANZINI, M. y SCAZZIERI, R. (1990-a), pp. 227-333.

BARRANTES ARAYA, T. (1993): "Los programas de ajuste: sus rasgos más relevantes", *Resistencia*, UCR-SINDEU, vol. 1, nº 1, pp. 47-52.

BATEN, D. et al. (eds.) (1985): *Economic Evolution and Structural Adjustment*, Springer-Verlag, Berlín.

Universidad de Huelva 2009

Springer-Verlag, Berlín.

BATES, R. H. y KRUEGER, A. O. (1993): *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, Basil Blackwell, Oxford.

BEJARANO, O. (1992): "El solidarismo costarricense", en VILLASUSO ESTOMBA, J. M. (1992-a), pp. 203-208.

BERGER, P. L. (1992): "América Latina bajo una perspectiva cultural comparada", en LEVINE (1992-a), pp. 39-51.

BERTALANFFY, L. V. (1976): *Teoría general de sistemas. Fundamentos, desarrollo y aplicaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, (1ª ed. 1968).

——— (1992): *Perspectivas en la teoría general de sistemas*, Alianza, Madrid, (1ª ed. 1975).

BERZOSA, C. (1995): "¿Réquiem por el análisis de la estructura económica?", en VV.AA. (1995), pp. 33-49.

——— (1996): "Veinticinco años después", en SAMPEDRO, J. L. y BERZOSA, C. (1996), pp. 187-284.

BERZOSA, C. et al. (1997): *Estructura Económica Mundial*, Síntesis, Madrid.

BEYME, K. VON (1994): *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad*, Alianza, Madrid.

BORTIS, H. (1990): "Structure and Change within the Circular Theory of Produccion", en BARANZINI, M. y SCAZZIERI, R. (1990-a), pp. 64-93.

BOUZA-BREY, L. (1990): "El poder y los sistemas políticos", en CAMINAL BADIA, M. (1996), pp. 37-83.

BOYER, R. (1990-a): "Technical Change and the Theory of 'Régulation'", en DOSI, G. et al. (1990), pp. 67-94, (1ª ed. 1988).

——— (1990-b): "Formalizing Growth Regimes", en DOSI, G. et al. (1990), pp. 608-

Universidad de Huelva 2009

——— (1992): *Teoría de la regulación*, Alfons El Magnanim, Valencia, (1ª ed. 1987).

BRENES, J. R. y VARGAS BRENES, J. R. (comp.) (1994): *Aspectos macroeconómicos de la reforma del Estado*, Ministerio de Hacienda, San José.

BROEMELING, L. D. y TSUMURI, H. (1987): *Econometric and Structural Change*, Marcel Dekker, Nueva York.

BULMER-THOMAS, V. (1989): "El nuevo modelo de desarrollo de Costa Rica", *Revista de Ciencias Económicas*, UCR, vol. 8, nº 2, pp. 51-66.

——— (ed.) (1996): *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, MacMillan, Londres.

——— (1998): *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, Fondo de Cultura Económica, México, (1ª ed. 1994).

BUSTELO, P. (1989): *Los nuevos países industriales asiáticos desde 1945. ¿Milagros económicos o modelos de desarrollo?*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

——— (1992): *Economía del Desarrollo. Un análisis histórico*, Complutense, Madrid, (1ª ed. 1991).

——— (1997): "Las polémicas teóricas sobre el desarrollo", en BERZOSA, C. et al. (1997), pp. 244- 274.

——— (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Síntesis, Madrid.

CÁCERES, L. R. et al. (1991): *Métodos cuantitativos para la política económica en países en vías de desarrollo*, EUNA, Heredia, Costa Rica.

CALVO COÍN, L. A. (1993): "Las políticas económicas aplicadas en Costa Rica y los orígenes y bases de la política económica neoliberal y neoclásica", *Revista de Ciencias Sociales*, UCR, nº 60, pp.101-105.

CALVO HORNERO, A. (1994): *Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

Universidad de Huelva 2009

CALVO HORNERO, A. (1994): *Integración económica y regionalismo. Principales acuerdos regionales*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

CAMINAL BADIA, M. (coord.) (1996): *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid.

CARVAJAL POVEDA, M. M. et al. (1994): *Evaluación de los efectos de la movilidad laboral en el sector privado*, FCE-UCR, mimeografía, San José.

CARCANHOLO, R. (1981): *El desarrollo del capitalismo en Costa Rica*, EDUCA, San José.

CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. (1984): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, (1ª ed. 1969).

CARDOZO RODAS, V. (1990): *Política salarial del Estado costarricense*, EUNA, Heredia, Costa Rica.

CARRILLO, M. A. (1988): *Las formas de financiación estatal en el desarrollo económico reciente en Costa Rica*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

CASTRO DOBLES, M. y GONZÁLEZ ACUÑA, A. L. (1995): *Partidos políticos. República de Costa Rica*, Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, mimeografía, San José.

CASTRO VALVERDE, C. (1992-a): "Ajuste estructural y cambio de prioridades sociales en Costa Rica", en CASTRO VALVERDE, C. y GONZÁLEZ OVIEDO, M. (1992-a), pp. 9-18.

——— (1992-b): "Las políticas sociales: un difícil equilibrio", en CASTRO VALVERDE, C. y GONZÁLEZ OVIEDO, M. (1992-a), pp. 51-76.

CASTRO VALVERDE, C. y GONZÁLEZ OVIEDO, M. (1992-a): *Costa Rica en el umbral de los años noventa. Deterioro y auge de lo social en el marco del ajuste*, CEPAS, San José.

——— (1992-b): "La utopía de lo social", en CASTRO VALVERDE, C. y GONZÁLEZ OVIEDO, M. (1992-a), pp. 77-88.

Universidad de Huelva 2009

——— (1999): *Evolución de la economía en 1998 y pronóstico económico para 1999*, CEFSA, San José.

CEPAL (1983-a-1999-a): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1985-b-1999-b): *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1990-c): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1991-c): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1992-c): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad,* Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1992-d): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1993-c): *Población, equidad y transformación productiva,* Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1994-c): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad,* Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1996-c): *América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

——— (1996-d): *Desarrollo con equidad. Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas.

Universidad de Huelva 2009

económicas y sociales en América Latina y el Caribe, Nueva Sociedad, Caracas.

——— (1996-e): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre micro y macroeconomía*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1998): *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAS (1990-a-1993-a): *Costa Rica. Balance de situación*, CEPAS, San José.

——— (1993-b): "Pobreza y política", *Boletín de CEPAS*, nº 2, marzo, pp. 1-2.

——— (1993-c): *Costa Rica: democracia económica y desarrollo social hacia el año 2000*, CEPAS, San José.

CERDAS CRUZ, R. (1979): "Del Estado intervencionista al Estado empresario", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, nº 5, pp. 81-100.

CÉSPEDES SOLANO, V. H. (1979): *Evolución de la distribución del ingreso en Costa Rica*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

——— (1998): "Crecimiento y condiciones sociales", en JIMÉNEZ, R. (1998), pp. 187-242.

CÉSPEDES SOLANO, V. H. et al. (1983-a): *Costa Rica. Una economía en crisis*, Studium, San José.

——— (1983-b): *Costa Rica. Crisis y empobrecimiento*, Studium, San José.

——— (1984): *Costa Rica. Estabilidad sin crecimiento*, Academia de Centroamérica, San José.

——— (1985): *Costa Rica: Recuperación sin reactivación*, Academia de Centroamérica, San José.

——— (1990): *Costa Rica frente a la crisis. Políticas y resultados*, Academia de Centroamérica, San José.

CÉSPEDES SOLANO, V. H. y JIMÉNEZ, R. (1987): *Evolución de la pobreza en Costa*

Universidad de Huelva 2009

Centroamérica, San José.

——— (1995): *La pobreza en Costa Rica. Concepto, medición y evolución*, Academia de Centroamérica, San José.

CLARK, N. G. y JUMA, C. (1987): *Long-Run Economics: An Evolutionary Approach to Economic Growth*, Frances Printer, Londres.

COMEX (1998-a): *Estrategia nacional para la atracción de inversiones*, COMEX, San José.

——— (1998-b): *El papel de la inversión extranjera directa en el desarrollo de Costa Rica*, COMEX, San José.

——— (1998-c): *Comportamiento y perfil de la inversión extranjera directa en Costa Rica*, COMEX, San José.

CONEJO FERNÁNDEZ, C. (1992): "Las reformas cambiarias en el marco de la política económica", en CEPAS (1992-a), pp. 37-68.

CONEJO FERNÁNDEZ, C. et al. (comp.) (1999): *Costa Rica hacia el siglo XXI. Balance de las reformas económicas 1983-1998*, EFUNA, Heredia, Costa Rica.

CORBO, V. et al. (eds.) (1987): *Growth Oriented Adjustment Programs*, FMI - Banco Mundial, Washington, D.C.

——— (eds.) (1992): *Adjustment Lending Revisited. Policies to Restore Growth*, Banco Mundial, Washington, D. C.

CORBO, V. y ROJAS, P. (1992): "World Bank Supported Programs: Country Performance and Effectiveness", en CORBO, V. et al. (eds.) (1992).

CORICELLI, F. (1997): *New Theories in Growth and Development*, MacMillan, Hampshire, Reino Unido.

CORICELLI, F. y DOSI, G. (1990): "Coordination and order in economic change and the interpretative power of economic theory", en DOSI, G. et al. (1990), pp. 124-146, (1ª ed. 1988).

Universidad de Huelva 2009

CORICELLI, F. y DOSI, G. (1990): "Coordination and Order in Economic Change and the Interpretative Power of Economic Theory", en DOSI, G. et al. (1990), pp. 124-146, (1ª ed. 1988).

CORNIA, J. A. et al. (1987): *Ajuste con rostro humano*, UNICEF - Siglo XXI, Madrid, vol. 1 y 2.

CORRALES QUESADA, J. (1981): *De la pobreza a la abundancia en Costa Rica*, Studium, San José.

——— (1985): *Políticas de precios y subsidios en Costa Rica*, Academia de Centroamérica, San José.

——— (ed.) (1993): *Raíces institucionales de la política económica costarricense*, CIAPA, San José.

CORRALES QUESADA, J. y ANGULO AGUILAR, J. E. (1994): *Política impositiva y recaudación tributaria*, Academia de Centroamérica, San José.

CORRALES QUESADA, J. y MONGE GONZÁLEZ, R. (1990): "Política comercial reciente y subsidios a la exportación en Costa Rica", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1990), pp. 191-225.

CROCKER, D. A. (1989): "Cuatro modelos de desarrollo costarricense: un análisis y evaluación ética", *Revista de Filosofía*, UCR, vol. 27, nº 66, pp. 317-332.

CYPHER, J. M. y DIETZ, J. L. (1997): *The Process of Economic Development*, Routledge, Londres.

CHENERY, H. (1980): *Cambio estructural y política de desarrollo*, Tecnos, Madrid, (1ª ed. 1979).

CHENERY, H. y SYRQUIN, M. (1978): *La estructura del crecimiento económico*, Tecnos, Madrid, (1ª ed. 1975).

CHENERY, H. y SRINIVASAN, T. N. (1988-1989): *Handbook of Development Economics*, Elsevier Sciencies Publishers, Nueva York, vols. 1 y 2.

Universidad de Huelva 2009

Aplicada, Universidad de Sevilla, mimeografía, Sevilla.

——— (coord.) (1993): *Economía Mundial*, Pirámide, Madrid.

——— (coord.) (1998): *Economía Mundial. Transito al nuevo milenio*, Pirámide, Madrid.

DE PAZ BÁÑEZ, M. A. y MIEDES UGARTE, B. (1993): *Ciencia Económica Compleja*, Dpto. Economía e Historia de las Instituciones Económicas de la Universidad de Huelva, mimeografía, Huelva.

DELGADO, F. (1990): "Las políticas cambiaria y tributaria en la promoción de exportaciones", *Revista de Ciencias Económicas*, UCR, vol. 10, nº 1, pp. 33-46.

DELGADO, F. y VARGAS BRENES, J. R. (1991): "La función fiscal de la autoridad monetaria y el déficit del banco central", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1991), vol. 2, pp. 139-202.

DÍAZ ALEJANDRO, C. (comp.) (1988): *Trade, Development and the World Economy: Selected Essays*, Basil Blackwell, Oxford.

DOPFER, K. (1991): "The Complexity of Economic Phenomena. Reply to Tinbergen and Beyond", *Journal of Economic Issues*, vol. 25, nº 1.

DOPFER, K. y RAIBLE, K. F. (eds.) (1990): *The Evolution of Economic Systems*, MacMillan Press, Londres.

DORFMAN, R. (1991): "Review Article: Economic Development from the Begining to Rostow", *Journal of Economic Literature*, vol. 29, pp. 573-591.

DORYAN GARRÓN, E. (1990): *De la abolición del Ejército al Premio Nobel de la Paz*, EUCR, San José.

DOSI, G. et al. (eds.) (1990): *Technical Change and Economic Theory*, Printer, Londres, (1ª ed. 1988).

DOSI, G. y ORSENIGO, L. (1990): "Coordination and Transformation: An Overview of

Universidad de Huelva 2009

DOSI, G. et al. (eds.) (1990): *Technical Change and Economic Theory,* Printer, Londres, (1ª ed. 1988).

DOSI, G. y ORSENIGO, L. (1990): "Coordination and Transformation: An Overview of Structures, Behaviours and Change in Evolutionary Environments" en DOSI, G. et al. (1990), pp. 13-37, (1ª ed. 1988).

DURÁN CASTRO, O. (1995): *El Estado y los organismos financieros internacionales en la privatización del CNP*, IIS - UCR, mimeografía, San José.

EATWELL, J. et al. (comp.) (1993): *Desarrollo económico*, Icaria - FUHEM, Barcelona, (1ª ed. 1987).

ECO, U. (1992): *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación estudio y escritura*, Gedisa, Barcelona, (1ª ed. 1977).

EDWARDS, S. (1993): "Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing countries", *Journal of Economic Literature*, vol. 31, pp. 1358-1393.

——— (1997): *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*, Emecé, Buenos Aires (1ª ed. 1995).

ESPINOSA RODRÍGUEZ, J. L. (1996): "Algunas consideraciones sobre la evolución del marco regulatorio y represión en el sistema financiero costarricense: de los setenta a 1994", *Economía y Sociedad*, vol. 1, nº 2, pp. 12-31.

ESQUIVEL VILLEGAS, F. (1990-a): *Estabilización y reactivación de la economía pequeña*, Guayacán, San José.

——— (1990-b): "Costa Rica. De la crisis económica al ajuste estructural conservador", en VARGAS SOLÍS, L. P. (1990), pp. 117-171.

ESTEFANÍA, J. (1996): *La nueva economía. La globalización*, Debate, Madrid.

EZEALA-HARRISON, F. (1996): *Economic Development. Theory and Policy Applications,* Praeger, Westport, C.T.

FACIO BRENES, R. (1990): *Estudio sobre economía costarricense*, Ed. Costa Rica,

Universidad de Huelva 2009

Santiago de Chile.

FALLAS VENEGAS, H. (1981): *Crisis económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos veinte años*, Nueva Década, San José.

——— (1983): "Crisis económica y transformación social en Costa Rica", en ROVIRA MAS, J. (1983), pp. 57-82.

FERNÁNDEZ CARRIÓN, R. y LUNA HUERTAS, P. (1993): *Metodología informática para la tesis*, Universidad de Sevilla, Sevilla.

FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1994): *La economía de la complejidad. Economía dinámica caótica*, McGraw-Hill, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, A. et al. (1993): *Curso de Política Económica*, AC, Madrid (1ª ed. 1989).

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A. (1992): "Hitos y dirección del proceso de apertura comercial", en CEPAS (1992-a), pp. 103-128.

FIGUERES OLSEN, J. M. y CALDERÓN FOURNIER, R. A. (1995-a): "Al pueblo de Costa Rica", *La Nación*, 29/4/1995, p. 14-A.

——— (1995-b): "Pacto para la reforma estatal", *Panorama Centroamericano*, nº 105, pp. 11-12.

FINTRA (1991): *Memoria de los seminarios sobre reforma del Estado*, FINTRA, San José.

FISHKIN, J. S. (1991): *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven, Estados Unidos.

FOERSTER, H. (1991): *Las semillas de la cibernética*, Gedisa, Barcelona.

FONSECA, E. (1996): *Centroamérica: su historia*, FLACSO-EDUCA, San José.

FONSECA CUBILLO, L. (1997): *Apuntes sobre regulación de servicios públicos*, ARESEP, San José.

FONSECA SIBAJA, A. (1999): "Desempeño del sector turismo: balance y perspectivas,

Universidad de Huelva 2009

FONSECA CUBILLO, L. (1997): *Apuntes sobre regulación de servicios públicos*, ARESEP, San José.

FONSECA SIBAJA, A. (1999): "Desempeño del sector turismo: balance y perspectivas, 1986-1997", en CONEJO FERNÁNDEZ, C. et al. (1999), pp. 217-237.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1990-1999): *Estadísticas financieras internacionales: Anuarios*, FMI, Washington, D.C.

FRANCO, E. y BRICEÑO, E. (1995): *Resultados de la actualización de un modelo insumo producto para Costa Rica, 1990*, FLACSO, mimeografía, San José.

FREEMAN, C. y PÉREZ, C. (1990). "Structural Crises of Adjustment: Business Cycles and Investment Behaviours", en DOSI, G. et al. (eds.) (1990), pp. 38-67, (1ª ed. 1988).

FUNDACIÓN RAÚL PREBISCH (1988): *Raúl Prebisch. Pensamiento y obra*, Tesis, Buenos Aires.

FÜRST, E. (1992): *Liberalización comercial y promoción de exportaciones en Costa Rica (1985-1990). Limitaciones y desafíos de la política de ajuste estructural reciente*, EFUNA, Heredia, Costa Rica, 1992.

FURTADO, C. (1972): *Teoría y política del desarrollo económico*, Siglo XXI, México, (1ª ed. 1967).

GAETE ASTICA, M. (1992-a): "Potencialidades y desarrollo desde abajo", *Entre líneas*, ALFORJA, vol. 4, nº 95, pp. 2-4.

——— (1992-b): "Estado y modelo neoliberal", *Entre líneas*, ALFORJA, vol. 4, nº 95, pp. 7-9.

GARNIER RIMOLO, L. (1991): *Gasto público y desarrollo social en Costa Rica*, EFUNA, Heredia, Costa Rica.

GARNIER RIMOLO, L. et al. (1987): "Alternativas de desarrollo frente a la crisis de los ochenta", *Revista Centroamericana de Economía*, UNA, nº 23, pp. 47-69.

Universidad de Huelva 2009

GEYER, F. (1986): *Sociocybernetic Paradoxes: Observation, Control and Evolution of Self-Steering Systems*, Sage, Beverly Hills, Estados Unidos.

GOBIERNO DE COSTA RICA (1995): "Carta de intenciones entre el Gobierno y el FMI", *La Nación (Hoja Electrónica)*, 18/10/1995, San José.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S. (coord.) (1993): *Temas de organización económica internacional*, McGraw-Hill, Madrid.

GONZÁLEZ MEJÍA, H. (1999): "Balance de las reformas económicas para el sector agropecuario 1983-1997 y perspectivas", en CONEJO FERNÁNDEZ, C. et al. (1999), pp. 112-132.

GONZÁLEZ OVIEDO, M. (1993): "El PAE III. Una obra en ejecución", en CEPAS (1993-a), pp. 11-38.

GONZÁLEZ OVIEDO, M. y DONATO, E. (1992): "Tendencias globales del empleo y la pobreza en el marco del ajuste", en CASTRO VALVERDE, C. y GONZÁLEZ OVIEDO, M. (1992-a), pp. 19-50.

GONZÁLEZ VEGA, C. (1994): "Regulación, competencia y eficiencia de la banca", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1994), pp. 3-36.

GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (eds.) (1990): *Políticas económicas en Costa Rica*, Academia de Centroamérica, San José, vols. 1 y 2..

——— (eds.) (1994): *Regulación, competencia y eficiencia de la banca costarricense*, Academia de Centroamérica, San José.

GONZÁLEZ VEGA, C. y MESALLES, L. (1993): "La economía política de la nacionalización bancaria en Costa Rica, 1948-1990", en GONZÁLEZ VEGA, C. y VARGAS MADRIGAL, T. (1993), pp. 3-53.

GONZÁLEZ VEGA, C. y MONGE GONZÁLEZ, R. (1995): *Economía política, proteccionismo y apertura en Costa Rica*, Academia de Centroamérica, San José.

Universidad de Huelva 2009

GONZÁLEZ VEGA, C. y MONGE GONZÁLEZ, R. (1995): *Economía política, proteccionismo y apertura en Costa Rica*, Academia de Centroamérica, San José.

GONZÁLEZ VEGA, C. y VARGAS MADRIGAL, T. (eds.) (1993): *Reforma financiera en Costa Rica. Perspectivas y prospectivas*, Academia de Centroamérica, San José.

GOODWIN, R. M. (1996): *Caos y dinámica económica*, PUZ, Zaragoza, (1ª ed. 1990).

GRIFFIN, K. y JAMES, J. (1981): *The Transition to Egalitarian Development. Economic Policies for Structural Change in the Third World*, MacMillan, Londres.

GRIFFIN, K. y KNIGHT, J. (1990): *Human Development and International Development Strategy for the 1990´s*, MacMillan - Naciones Unidas, Hampshire, Reino Unido.

GROUND, R. L. (1984): "Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional", *Revista de la CEPAL*, nº 23, pp. 47-84.

——— (1988): "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, nº 36, pp. 181-207.

GUARDIA QUIRÓS, J. (1990): "Estilo y componentes de un futuro Programa de Ajuste Estructural III", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1990), pp. 357-382.

——— (1992): *Reforma al régimen cambiario*, Banco Central de Costa Rica, San José.

GUARDIA QUIRÓS, J. et al. (1987): *La política de precios en Costa Rica*, COUNSEL, San José.

GÜENDELL GONZÁLEZ, L. (1993): "El ajuste a las puertas de lo social", en CEPAS (1993-a), pp. 77-95.

Universidad de Huelva 2009

juego, Instituto Costarricense de Estudios Sociales, San José.

GUTIÉRREZ SAXE, M. et al. (1985): *¿Hacia dónde va Costa Rica? 56 preguntas y respuestas sobre la crisis*, Porvenir, San José.

——— (1995-1999-a): *El Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos, a partir de los indicadores más actuales (1994-1997)*, Proyecto Estado de la Nación, San José.

——— (1999-b): *El Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*, Proyecto Estado de la Nación, San José.

GUSTAFSSON, B. (ed.) (1991): *Power and Economic Institutions. Reinterpretations in Economic History*, Edward Elgar, Aldershot.

GUZMÁN CUEVAS, J. y RALLO ROMERO, A. (coord.) (1998): *Estructura Económica Mundial*, McGraw-Hill, Madrid.

HAGGARD, S. y WEBB, S. (comp.) (1994): *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, Oxford University Press, Nueva York.

HAHN, R. (comp.) (1996): *Risks, Costs and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation*, Oxford University Press, Nueva York.

HETTNE, B. (1990): *Development Theory and the Three Worlds*, Logman, Londres.

HERNÁNDEZ, C. A. (1990): *La política de tasas de interés*, BCCR, Serie "Comentarios sobre Asuntos Económicos", San José.

HERNÁNDEZ BRENES, T. y JIMÉNEZ RUEDA, A. (1994): *La economía política de la inflación moderada en Costa Rica*, BCCR, Serie "Comentarios sobre Asuntos Económicos", San José.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. (1992): "El Estado benefactor en Costa Rica", *Relaciones Internacionales*, UNA, nº 39, pp. 9-18.

HERRERA, V. (ed.) (1995): *Centroamérica en cifras*, FLACSO, San José.

Universidad de Huelva 2009

Económicos", San José.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. (1992): "El Estado benefactor en Costa Rica", *Relaciones Internacionales*, UNA, nº 39, pp. 9-18.

HERRERA, V. (ed.) (1995): *Centroamérica en cifras*, FLACSO, San José.

HERRERA ZABALETA, R. (1994): *Del Estado benefactor al Estado empresario (1948-1978)*, Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica, UCR, fascículo 16, mimeografía, San José.

HESS E., E. (1994): *Estructura y desarrollo del sector terciario durante el ajuste*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

HICKS, J. R. (1975): *La estructura social. Una introducción a la economía*, Fondo de Cultura Económica, México, (1ª ed. 1960).

HICKS, J. R. y HART, A. G. (1958): *Estructura de la economía*, Fondo de Cultura Económica, México, (1ª ed. 1942).

HIDALGO CAPITÁN, A. L. (1996): *Costa Rica. Apertura económica y cambio estructural (1980-1996)*, Tesis de Maestría, Universidad Internacional de Andalucía - Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida, mimeografía, Huelva.

——— (1998-a): *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva.

——— (1998-b): "La forzada apertura comercial y el modelo neoliberal de desarrollo en Costa Rica", *Revista Ciencias Sociales*, UCR, nº 78-79, pp. 61-74.

HINKELAMMERT, F. (1996): *Intervención en el curso "Teorías críticas del derecho"*, Universidad Internacional de Andalucía - Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida, mimeografía, Huelva.

HIRSCHMAN, A. O. (1984): *De la economía a la política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras*, Fondo de Cultura Económica, México,

Universidad de Huelva 2009

HODGSON, G. y SCREPANTI, E. (eds.) (1991): *Rethinking Economics. Markets, Technology and Economic Evolution*, Edward Elgar, Hants.

HUNT, D. (1989): *Economic Theories of Development. An Analysis of Competing Paradigms*, Harvester Wheatsheaf, Londres.

IBÁÑEZ, J. (1994-a): *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*, Siglo XXI, Madrid (1ª ed. 1991).

——— (1994-b): "Las paradojas de la investigación social: una tarea necesaria e imposible", en IBÁÑEZ, J. (1994-a), pp. 1-30, (1ª ed. 1988).

INS (1996): *INS. Protección y servicio. Guía de servicios*, INS, San José.

IRÍAS, J. et al. (1992): "De la pobreza a la abundancia o la abundancia de la pobreza", *Revista de Ciencias Sociales*, UCR, nº 57, pp. 79-86.

JANTSCH, E. y WADDINGTON, C. H. (eds.) (1976): *Evolution and Consciousness: Human Systems in Transition*, Addison-Wesley, Reading, Mass., Estados Unidos.

JIMÉNEZ, R. (1994): "Algunas consideraciones en torno a la deuda interna", en BRENES, J. R. y VARGAS BRENES, J. R. (1994), pp. 187-191.

——— (ed.) (1998-a): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes*, Academia de Centroamérica, San José.

——— (1998-b): "Elementos para una agenda de reforma económica", en JIMÉNEZ, R. (1998-a), pp. 559-629.

JIMÉNEZ, R. y CÉSPEDES SOLANO, V. H. (1990): "Costa Rica: cambio estructural y situación social durante la crisis y la recuperación", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1990), pp. 133-151.

JIMÉNEZ CASTRO, W. (1991): *Préstamos y programas de ajuste estructural de Costa Rica*, EUNED, San José.

KOESTER, A. y SMYTHIES, J. R. (1969): *Beyond Reductionism: New Perspectives in*

Universidad de Huelva 2009

situación social durante la crisis y la recuperación", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1990), pp. 133-151.

JIMÉNEZ CASTRO, W. (1991): *Préstamos y programas de ajuste estructural de Costa Rica*, EUNED, San José.

KOESTER, A. y SMYTHIES, J. R. (1969): *Beyond Reductionism: New Perspectives in the Life Sciencies*, Hutchinson, Londres.

KORTEN, A. (1997): *Ajuste estructural en Costa Rica: una medicina amarga*, DEI, San José.

KRUEGER, A. O. (1996): *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*, Alianza, Madrid, (1ª ed. 1993).

KRUGMAN, P. (1996): "Productividad y el futuro de América Latina", *Libertad económica y progreso*, pp. 159-179.

LA NACIÓN (1996): "Independencia centroamericana", *La Nación*, 15/9/1996, San José.

——— (1999): "Editorial. Otra sacudida. Informe de Desarrollo Humano: sin tiempo que perder", *La Nación*, 13/7/1999, p. 13-A, San José.

LA NACIÓN DIGITAL (1999): "Síntesis Nacional. Aporte nica", *La Nación Digital*, http://www.nacion.co.cr/ln_ee/1999/julio/21/pais.html.

LAHERA, E. et al. (1995): "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, nº 55, pp. 97-119.

LAL, D. (1983): *The Poverty of "Development Economics"*, Institute of Development Economic Affairs, West Sussex, Reino Unido.

LANDESMANN, M. A. y SCAZZIERI, R. (1990): "Specification of Structure and Economic Dynamics", en BARANZINI, M. y SCAZZIERI, R. (1990-a), pp. 95-121.

LARRAIN, J. (1994): *Theories of Development*, Polity Press, Cambridge, (1ª ed. 1989).

Universidad de Huelva 2009

LEITÓN, P. (1999): "País 6º en desarrollo humano", *La Nación Digital*, http://www.nacion.co.cr/ln_ee/1999/julio/12/pais.html.

LEVINE, B. B. (comp.) (1992-a): *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*, Norma, Bogotá.

——— (1992-b): "Un manifiesto liberal para América Latina en una era de desencanto", en LEVINE, B. B. (1992-a), pp. 53-72.

LEWIS, W. A. (1954): "Economic development with un-limited supplier of labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, pp. 139-191.

LI KAM, SUI MOY et al. (1992): *La promoción del nuevo estilo de desarrollo en Costa Rica*, IIS-UCR, Avances de Investigación, nº 83, mimeografía, San José.

LIPIETZ, A. (1987): *Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism*, Verso, Londres.

LIZANO, E. (1994): *The Impact of Policy Reform on Food Consumption in Costa Rica*, Faculty of The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, mimeografía, BCCR - San José.

LIZANO FAIT, E. (1990-a): *Tres ensayos sobre Centroamérica*, FLACSO, San José.

——— (1990-b): "Programa de ajuste estructural", en VARGAS SOLÍS, L. P. (1990), pp. 39-59.

——— (1994): *Notas sobre el PAE III*, Academia de Centroamérica, San José.

——— (1999): *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1994*, Academia de Centroamérica, San José.

LIZANO FAIT, E. y SAGOT, M. (1984): *Costa Rica y la integración económica centroamericana*, Academia de Centroamérica, San José.

LUHMANN, N. (1986): "The autopoiesis of social systems", en GEYER, F. (1986).

MARTÍN SERRANO, M. (1975): "Aplicación de la teoría y el método sistemático en ciencias sociales", *Revista Española de Opinión Pública*, nº 39, pp. 81-112.

Universidad de Huelva 2009

LIZANO FAIT, E. y SAGOT, M. (1984): *Costa Rica y la integración económica centroamericana*. Academia de Centroamérica, San José.

LUHMANN, N. (1986): "The Autopoiesis of Social Systems", en GEYER, F. (1986).

MARTÍN SERRANO, M. (1975): "Aplicación de la teoría y el método sistemático en ciencias sociales". *Revista Española de Opinión Pública*, nº 39, pp. 81-112.

——— (1978): *Métodos actuales de investigación social*. Akal, Madrid.

MATUTE, R. (1999): "Ordenado cierre de amnistía". *La Nación Digital*. http://www.nacion.co.cr/ln_ee/1999/agosto/01/pais.html.

MEIER, G. M. (ed.) (1987): *Pioneers in Development (Second Series)*. Oxford University Press, Nueva York.

MEIER, G. M. y SEERS, D. (1986): *Pioneros del desarrollo*. Tecnos, Madrid. (1ª ed. 1984).

MELÉNDEZ HOWELL, D. y MEZA RAMÍREZ, M. (1993): *CODESA. Origen y consecuencias, 1972-1993*. FINTRA, San José.

MELMED-SANJAK, J. et al. (eds.) (1994): *Centroamérica en la globalización: perspectivas comparativas*. Porvenir, San José.

MENDILUCE, J. M. (1998): *Pura vida*. Planeta, Madrid.

MENDOZA M., A. J. (1995): "Costa Rica. De la utopía democrática a la realidad conservadora", *Reflexiones*, UCR, nº 30, pp. 39-49.

MENJÍVAR LARÍN, R. y RODRÍGUEZ ROMÁN, J. (1998): *Centroamérica en cifras, 1980-1996*. FLACSO, San José.

MENSCH, G. O. (1990): "Why some Reforms Succeed", en DOPFER, K. y RAIBLE, K. F. (1990), pp. 68-76.

MEZA LAGO, C. y DÍAZ BRIQUETS, S. (1988): "Estrategias diferentes, países similares: las consecuencias para el crecimiento y la equidad en Costa Rica y Cuba", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 14, nº 1-2, pp. 5-23.

Universidad de Huelva 2009

2 y resumen.

——— (1991-a): *Plan nacional de desarrollo 1991-1994. "Desarrollo sostenido con justicia social"*, MIDEPLAN, San José, vols. 1, 2, 3 y resumen.

——— (1991-b): *El gasto público de los sectores sociales 1975-1991*, MIDEPLAN, San José.

——— (1992): *Evolución socioeconómica de Costa Rica: 1975-1989*, Escuela de Economía (UNA) - MIDEPLAN, San José.

——— (1993-a): *Costa Rica. Balance del ajuste estructural, 1985-1991*, MIDEPLAN, San José.

——— (1993-b): *El sector industrial y los programas de ajuste estructural*, MIDEPLAN, San José.

——— (1993-c): *El sector agropecuario y los programas de ajuste estructural*, MIDEPLAN, San José.

——— (1993-d): *La política fiscal en el marco del ajuste estructural 1985-1992*, MIDEPLAN, San José.

——— (1993-e): *Ajuste estructural y sus efectos sobre el sector monetario-financiero*, MIDEPLAN, San José.

——— (1993-f): *La deuda pública externa en el marco del ajuste estructural*, MIDEPLAN, San José.

——— (1993-g): *Ajuste estructural y balanza comercial: resultados del periodo 1985-1992*, MIDEPLAN, San José.

——— (1994-a): *La transformación del Estado costarricense 1990-1994*, MIDEPLAN, San José.

——— (1994-b): *Plan nacional de desarrollo 1994-1998. "Francisco J. Orlich"*, MIDEPLAN, San José.

——— (1994-c): *Organización del sector público costarricense*, MIDEPLAN,

Universidad de Huelva 2009

——— (1994-a): *La transformación del Estado costarricense 1990-1994*, MIDEPLAN, San José.

——— (1994-b): *Plan nacional de desarrollo 1994-1998. "Francisco J. Orlich"*, MIDEPLAN, San José.

——— (1994-c): *Organización del sector público costarricense*, MIDEPLAN, mimeografía, San José.

——— (1995-a-1998-a): *Costa Rica. Panorama económico, social y ambiental 1994-1997*, MIDEPLAN, San José.

——— (1995-b): *Costa Rica. Tendencias sociodemográficas, económicas y ambientales, 1980-1994*, MIDEPLAN, San José.

——— (1998-b): *Principales indicadores de Costa Rica*, MIDEPLAN - BID, San José.

——— (1998-c): *Gobernando en tiempos de cambio. La Administración Figueres Olsen*, MIDEPLAN, San José.

MIEDES UGARTE, B. (1993): "La ausencia de soluciones nuevas: crisis en la ciencia económica", en DE PAZ BÁÑEZ, M. A. (1993), pp. 235-254.

——— (1996): *La concepción compleja de la Ciencia en la Economía*, Dpto. Economía e Historia de las Instituciones Económicas de la Universidad de Huelva, mimeografía, Huelva.

——— (1998): "Problemas económicos y ciencia económica. Hacia un enfoque renovado en la economía", en DE PAZ BÁÑEZ, M. A. (1998), pp. 311-347.

MIEDES UGARTE, B. et al.(1998): "El agente económico en una economía entendida como un sistema complejo evolutivo", *Actas de la XII Reunión Anual ASEPELT - España*, CD, Universidad de Córdoba, Córdoba.

MONGE GONZÁLEZ, R. (1987): *La reforma arancelaria. El caso de Costa Rica*, Prodesarrollo, San José.

MONGE ALFARO, C. (1976): *Historia de Costa Rica*, Ed. Costa Rica, San José, (1ª ed.

Universidad de Huelva 2009

FLACSO, San José.

MORALES ABARCA, L. F. (1994): *Ajuste estructural y participación del Consejo Nacional de Producción en la producción, precios y comercialización de maíz blanco y frijol, 1985-1993*, FCE-UCR, mimeografía, San José.

MUÑOZ LÓPEZ, J. J. y PACHECO JIMÉNEZ, J. F. (1999): "Desempeño industrial en Costa Rica durante el ajuste estructural: políticas, logros y limitaciones", en CONEJO FERNÁNDEZ, C. et al. (1999), pp. 61-107.

NAQUI, S. N. H. (1993): *Development Economics. A New Paradigm*, Sage, Nueva Delhi.

NARANJO, F. y ZÚÑIGA, G. (1990): "Manejo fiscal y deuda interna en Costa Rica", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1990), t. 1, pp. 139-202.

NEGISHI, T. (1990): "Economic Structure and the Theory of Economic Equilibrium", en BARANZINI, M. y SCAZZIERI, R. (1990-a), pp. 47-63.

ODELL, J. S. (1982): *U.S. International Monetary Policy: Markets, Power and Ideas as Sources of Change*, Princenton University Press, Nueva Jersey, Estados Unidos.

OFIPLAN (1966): *Plan nacional de desarrollo 1965-1968*, OFIPLAN, San José.

——— (1970): *Plan nacional de desarrollo económico y social 1969-1972 y planes del sector público*, OFIPLAN, San José.

——— (1973-74): *Plan nacional de desarrollo 1974-1978*, OFIPLAN, San José, vols. 1 y 2.

——— (1979): *Plan nacional de desarrollo 1979-1982. "Gregorio José Ramírez"*, OFIPLAN, San José.

——— (1980): *El papel del sector público costarricense en el desarrollo. Un análisis con énfasis en las empresas públicas*, OFIPLAN, mimeografía, San José.

——— (1982): *Evolución Socioeconómica de Costa Rica, 1950-1980*, EUNED, San

Universidad de Huelva 2009

——— (1979): *Plan nacional de desarrollo 1979-1982. "Gregorio José Ramírez"*, OFIPLAN, San José.

——— (1980): *El papel del sector público costarricense en el desarrollo. Un análisis con énfasis en las empresas públicas*, OFIPLAN, mimeografía, San José.

——— (1982): *Evolución Socioeconómica de Costa Rica, 1950-1980*, EUNED, San José.

OMAN, C. y WIGNARAJA, G. (1991): *The Postwar Evolution of Development Thinking*, MacMillan, Londres.

ORNAGHI, L. (1990): "Economic Structure and Political Institutions: A Theoretical Framework", en BARANZINI, M. y SCAZZIERI, R. (1990-a), pp. 23-46.

OTTONE, E. (1992-1993): "CEPAL, un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 22-23, pp. 386-392.

PALAZUELOS, E. (coord.) (1987): *Las economías capitalistas durante el periodo de expansión 1945-1970*, Akal, Madrid, (1ª ed. 1986).

——— (coord.) (1988): *Dinámica capitalista y crisis actual*, Akal, Madrid.

PALMA, J. G. (1993): "Estructuralismo", en EATWELL, J. et al. (1993), pp. 250-260, (1ª ed. 1987).

PAPAGEORGIOU, D. et al. (1991): *Liberalizing Foreign Trade*, vols. 1-7, Basil Blackwell, Oxford.

PASINETTI, L. (1985): *Cambio estructural y crecimiento económico*, Pirámide, Madrid.

——— (1993): *Structural Economic Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.

PERALTA BALLESTER, C. y ALVARADO VARGAS, J. (1994): *El tipo de cambio en Costa Rica. Evolución y comportamiento, 1945-1994*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

PÉREZ, C. (1983): "Structural Change and Assimilation of New Technologies in the

Universidad de Huelva 2009

trabajo en Centroamérica, FLACSO, San José.

PERROUX, F. (1981): *Poder y economía*, ICE, Madrid (1ª ed. 1973).

——— (1984): *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*, Serval, Barcelona.

PIAGET, J. (1971): *El estructuralismo*, Prometeo, Buenos Aires, (1ª ed. 1968).

——— (1993): "El concepto de estructura", en BAR-HILLEL, Y. et al. (1993), pp. 72-105, (1ª ed. 1968).

PICADO H., R. (1996): *Asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional a Costa Rica*, BCCR, Serie "Comentarios sobre Asuntos Económicos", 7ª ed., San José.

PNUD (1990-a): *Desarrollo humano. Informe 1990*, Tercer Mundo, Bogotá.

——— (1990-b): "Desarrollo humano. Resumen del Informe de 1990", *Desarrollo*, nº 17, pp. 3-7.

——— (1990-c): "Definición y medición del desarrollo humano", *Desarrollo*, nº 17, pp. 8-12.

——— (1990-d): "Balance del desarrollo humano", *Desarrollo*, nº 17, pp. 13-15.

——— (1990-e): "Estrategias de desarrollo humano para la década del 90", *Desarrollo*, nº 17, pp. 22-33.

——— (1991): *Informe sobre desarrollo humano 1991*, Tercer Mundo, Bogotá.

——— (1992): *Informe sobre desarrollo humano 1992*, Movimiento Cultural Cristiano, Madrid.

——— (1993): *Informe sobre desarrollo humano 1993*, CIDEAL, Madrid.

——— (1994): *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México.

——— (1995): *Informe sobre desarrollo humano 1995*, Harla, México.

——— (1996-1999): *Informe sobre desarrollo humano 1996-1999*, Mundi Prensa,

Universidad de Huelva 2009

——— (1993): *Informe sobre desarrollo humano 1993*, CIDEAL, Madrid.

——— (1994): *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México.

——— (1995): *Informe sobre desarrollo humano 1995*, Harla, México.

——— (1996-1999): *Informe sobre desarrollo humano 1996-1999*, Mundi Prensa, Madrid.

PORTER, M. E. (1991): *La ventaja competitiva de las Naciones*, Plaza y Janés, Barcelona, (1ª ed. 1990).

PREBISCH, R. (1949): "El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas", *El Trimestre Económico*, vol. 16, nº 63.

——— (1987): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, (1ª ed. 1981).

PRIETO, M. (1992): "Cambios en las organizaciones políticas costarricenses", en VILLASUSO ESTOMBA, J. M. (1992-a), pp. 277-285.

PRIGOGINE, I. (1997): *El fin de las certidumbres*, Taurus, Madrid.

PRIGOGINE, I. y STENGERS, I. (1984): *Order out of Chaos: Man´s New Dialogue with Nature*, Heinemann, Londres.

——— (1990): *La nueva alianza. Metamorfosis en la ciencia*, Alianza, Madrid, (1ª ed. 1979).

PULIDO, A. y FONTELA, E. (1993): *Análisis input-output. Modelos, datos y aplicaciones*, Pirámide, Madrid.

QUESADA CAMACHO, J. R. et al. (1999): *Costa Rica contemporánea. Raíces del estado de la nación*, EUCR - Proyecto Estado de la Nación, San José

RALLO ROMERO, A. e HIDALGO CAPITÁN, A. L. (1998): "Los grandes desequilibrios económicos. El fenómeno del subdesarrollo", en DE PAZ BÁÑEZ, M. A. (1998), pp. 269-310.

Universidad de Huelva 2009

RAMÓN Y CAJAL, S. (1991): *Reglas y consejos sobre investigación científica*, Espasa Calpe, Madrid, (1ª ed. 1897).

RANIS, G. (1981): "Challenges and Opportunities Posed by Asia's Superexporters: Implications for Manufactured Exports from Latin America", *The Quartely Review of Economics and Business*, nº 21, pp. 204-226.

RANIS, G. y SCHULTZ, T. P. (1988): *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*, Basil Blackwell, Oxford.

REDONDO GÓMEZ, B. (1996): "La nueva Ley del Banco Central de Costa Rica: principales implicaciones en materia de regulación y control monetario", *Economía y Sociedad*, vol. 1, nº 2, pp. 1-16.

RIVERA URRUTIA, E. (1982): *El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica, 1978-1982. Política económica y crisis*, DEI, San José.

——— (1983): "El FMI y las políticas de estabilización en Costa Rica, 1978-1982", en ROVIRA MAS, J. (1983), pp. 175-200.

RODRÍGUEZ, O. (1980): *Teoría del subdesarrollo en la CEPAL*, Siglo XXI, México, (1ª ed. 1979).

RODRÍGUEZ MOLINA, M. E. (1994): *Costa Rica en los noventa: los desafíos económicos ante el nuevo orden mundial*, Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica, UCR, fascículo 18, mimeografía, San José.

RODRÍGUEZ CÉSPEDES, E. (1983): "Del crecimiento sostenido a la recesión: en busca de alternativas", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 4, pp. 151-167.

——— (1984): "Las alternativas para Costa Rica a la luz de las teorías del desarrollo", *Revista de Ciencias Económicas*, UCR, nº 1, pp. 21-29.

——— (ed.) (1989): *De cara al nuevo milenio*, EUNED, San José.

RODRÍGUEZ CLARE, A. y RODRÍGUEZ ECHEVARRÍA, M. A. (1990): "Política cambiaria en Costa Rica: dimensiones monetaria y real", en GONZÁLEZ

Universidad de Huelva 2009

——— (1984): "Las alternativas para Costa Rica a la luz de las teorías del desarrollo", *Revista de Ciencias Económicas*, UCR, nº 1, pp. 21-29.

——— (ed.) (1989): *De cara al nuevo milenio*, EUNED, San José.

RODRÍGUEZ CLARE, A. y RODRÍGUEZ ECHEVARRÍA, M. A. (1990): "Política cambiaria en Costa Rica: dimensiones monetaria y real", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (ed.) (1990), pp. 319-355.

ROJAS SORIANO, R. (1985): *Guía para realizar investigaciones sociales*, UNAM, México, (1ª ed. 1978).

ROJAS BOLAÑOS, M. (1979): *Lucha social y guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, Provenir, San José.

ROJAS BOLAÑOS, M. y SOJO OBANDO, C. (1995): *El malestar con la política*, FLACSO, San José.

ROJAS JIMÉNEZ, R. (1994): "Comentarios sobre el proyecto de ley del Fondo de Capitalización Laboral y Democratización Económica", en VINDAS PEÑA, M. A. (1994), pp. 71-76.

ROJAS SÁNCHEZ, M. (1991): *Análisis de la concentración bancaria: el caso de la banca comercial costarricense*, BCCR, Serie "Comentarios sobre Asuntos Económicos", San José.

ROSALES, O. e HIDALGO CAPITÁN, A. L. (1998): "Las Américas: Estados Unidos y América Latina", en DE PAZ BÁÑEZ, M. A. (1998), pp. 425-462.

ROSENBERG, M. (1980): *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*, Ed. Costa Rica, San José.

ROSENTHAL, G. (1989): "El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas", *Revista de CEPAL*, nº 39, pp. 7-17.

ROSTOW, W. W. (1990*): Theorists of Economic Growth from David Hume to the Present*, Oxford University Press, Nueva York.

Universidad de Huelva 2009

José.

——— (1987): *Costa Rica en los ochenta*, Porvenir, San José.

——— (1992): "El nuevo estilo nacional de desarrollo", en VILLASUSO ESTOMBA, J. M. (1992-a), pp. 441-456.

——— (1993-a): "Los industriales, la Ley de Protección Industrial de 1959 y el Mercado Común Centroamericano", en ARAYA POCHET, C. et al. (1993), pp. 95-119.

——— (1993-b): "Los industriales y el Estado empresario", en ARAYA POCHET, C. et al. (1993), pp. 121-132.

——— (1993-c): "Los industriales y el proceso de cambio de la sociedad costarricense", en ARAYA POCHET, C. et al. (1993), pp. 133-150.

——— (1995): *La actual coyuntura política nacional: notas para su comprensión*, IIS-UCR, Contribuciones, nº 22, mimeografía, San José.

RUIZ DE OLABUENAGA, J. I. (1996): *Metodología de la investigación cualitativa*, Universidad de Deusto, Bilbao.

SÁENZ, C. (1990): "Política agrícola en Costa Rica", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1990), pp. 227-247.

SÁENZ BATALLA, O. y VARGAS BRENES, J. R. (1992): "El modelo macro: un instrumento para la prospección económica", *Revista de Ciencias Económicas*, UCR, vol. 12, nº 2, pp. 69-101.

——— (1999): "Los programas de ajuste estructural: análisis econométrico de su efectividad", en CONEJO FERNÁNDEZ, C. et al. (1999), pp. 41-57.

SAHLINS, M. D. y SERVICE, E. R. (eds.) (1960): *Evolution and Culture*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Estados Unidos.

SALAZAR XIRINACHS. J. M. (1990): "El Estado y el ajuste en el sector industrial", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1990), pp. 249-298.

Universidad de Huelva 2009

efectividad", en CONEJO FERNÁNDEZ, C. et al. (1999), pp. 41-57.

SAHLINS, M. D. y SERVICE, E. R. (eds.) (1960): *Evolution and Culture*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Estados Unidos.

SALAZAR XIRINACHS. J. M. (1990): "El Estado y el ajuste en el sector industrial", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1990), pp. 249-298.

SAMPEDRO, J. L. (1959): *Realidad económica y análisis estructural*, Aguilar, Madrid.

——— (1972): *Conciencia de subdesarrollo*, Salvat, Barcelona.

SAMPEDRO, J. L. y MARTÍNEZ CORTIÑA, R. (1975): *Estructura Económica*, Ariel, Barcelona, (1ª ed. 1969).

SAMPEDRO, J. L. y BERZOSA, C. (1996): *Conciencia del subdesarrollo veinticinco años después*, Taurus, Madrid.

SAUMA F., P. y TREJOS SOLORZANO, J. D. (1990): *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica, 1977-1986*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

SAUMA F., P. (1991): *Impacto redistributivo del gasto público en programas sociales*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

SEERS, D. (1963): "The Limitations of Special Case", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol. 25, nº 2, pp. 77-98.

——— (1979): "The Bird, Live and Death of Development Economics", *Development and Change*, vol. 10, pp. 707-719.

SELIGSON, M. A. et al. (1996): *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*, IICE - UCR, mimeografía, San José.

SERVEN, L. y SOLIMANO, A. (comp.) (1994): *Striving for Growth after Adjustment. The Role of Capital Formation*, Banco Mundial, Washington, D. C.

SERVICE, E. R. (1960): "The Law of Evolutionary Potential", en SAHLINS, M. D. y SERVICE, E. R. (1960).

Universidad de Huelva 2009

SOJO MARTÍNEZ, A. (1983): "¿Crisis del Estado empresario?", en ROVIRA MAS, J. (1983), pp. 217-234.

SOJO OBANDO, C. (1991): *La utopía del Estado mínimo: la influencia de la AID en las transformaciones funcionales e institucionales del Estado costarricense en los años ochenta*, CRIES, Managua.

——— (1992): *La mano visible del mercado*, CRIES, Managua.

——— (1995): *Demandas sociales, reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica*, FLACSO, San José.

——— (1999): *Democracias con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*, FLACSO, San José.

SOJO OBANDO, C. y FRANCO, E. (1993): "Pactos y ajustes", *David y Goliath*, CLACSO, vol. 21, nº 59, pp. 40-47.

SOLANO ORFILA, R. (1993): "El papel de la Comisión de Reforma del Estado (COREC)", en CEPAS (1993-c), pp. 89-96.

SOLÍS RIVERA, L. G. y ROJAS ARAVENA, F. (ed.) (1994): *De la guerra a la integración: la transición y la seguridad en Centroamérica*, FLACSO-Chile y Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José.

SOTO, M. y LEIVA, C. (1980): *Antecedentes y metodología en la actualización de una tabla insumo producto para Costa Rica*, Documento de trabajo, nº 17, IICE - UCR, mimeografía, San José.

STEICHEN, R. (1992): "Cambios en la orientación política-ideológica de los partidos políticos en la década de los ochenta", en VILLASUSO ESTOMBA, J. M. (1992-a), pp. 265-275.

STERN, N. (1989): "The Economics of Development: A Survey", *Economics Journal*, vol. 99, nº 397, pp. 598-685.

STEWART, F. (ed.) (1995): *Adjustment and Poverty: Options and Choice. The Story of*

Universidad de Huelva 2009

políticos en la década de los ochenta", en VILLASUSO ESTOMBA, J. M. (1992-a), pp. 265-275.

STERN, N. (1989): "The Economics of Development: A Survey", *Economics Journal*, vol. 99, nº 397, pp. 598-685.

STEWART, F. (ed.) (1995): *Adjustment and Poverty: Options and Choice. The Story of the 1980´s*, Routledge, Londres.

STREETEN, P. (1994): *Strategies for Human Development*, Handelshojskolens Forlag, Copenague.

SUNKEL, O. (comp.) (1991): *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

SUNKEL, O. y PAZ, P. (1973): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI, Madrid, (1ª ed. 1970).

SUNKEL, O. y ZULETA, G. (1990): "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, nº 42, pp. 35-52.

TALAVERA, P. (1987): "Tipología de las formaciones sociales capitalistas periféricas" en PALAZUELOS, E. (1987), pp. 280-320, (1ª ed. 1986).

TAYLOR, M. (1984): *Estructura de la protección al sector industrial en Costa Rica*, Prodesarrollo-Disegral, San José.

TAYLOR, L. (1986): *Modelos macroeconómicos para los países en desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.

——— (1989): *Macroeconomía estructuralista. Modelos aplicables al Tercer Mundo*, Trillas, México.

——— (1996): "Crecimiento económico, intervención del Estado y teoría del desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 29, pp. 31-83.

TODARO, M. P. (1988): *El desarrollo económico del Tercer Mundo*, Alianza, Madrid, (1ª ed. 1983).

Universidad de Huelva 2009

a los programas de ajuste estructural", *Revista de Ciencias Económicas*, UCR, vol. 10, nº 2, pp. 47-67.

TORRES RIVAS, E. (1971): *Interpretación del desarrollo social costarricense*, EDUCA, San José.

——— (1989): *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, FLACSO, San José, (1ª ed. 1969).

——— (ed.) (1994): *Historia General de Centroamérica. Historia inmediata*, FLACSO, San José.

TREJOS, M. E. (1999): "Política laboral del ajuste: inestabilidad, intensidad y ausencia de representación", en CONEJO FERNÁNDEZ, C. et al. (1999), pp. 303-329.

TREJOS FERNÁNDEZ, J. (1980): "Consideraciones referidas a cifras oficiales sobre desarrollo económico-social, 1957-1976", en BARAHONA, O. et al. (1980), pp. 85-118.

TREJOS S., R. A. (1992): "Desarrollo del sector servicios en Costa Rica", en VILLASUSO ESTOMBA, J. M. (1992-a), pp. 493-508.

TREJOS SOLORZANO, J. D. (1982): "Desempleo en Costa Rica: evolución y perspectivas", *Revista de Ciencias Económicas*, UCR, nº 1-2, pp. 113-118.

——— (1989): *El sector informal urbano en Costa Rica*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

——— (1992): *Mercado de trabajo y pobreza urbana en Costa Rica*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

——— (1995-a): *Empleo, distribución del ingreso y pobreza durante los inicios del ajuste en Costa Rica, 1987-1992*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

——— (1995-b): *Pobreza en Costa Rica. Una síntesis cuantitativa*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

TYLECOTE, A. (1985): "Hacia una explicación de la onda larga, 1780-2000", *Zona*

Universidad de Huelva 2009

——— (1995-a): *Empleo, distribución del ingreso y pobreza durante los inicios del ajuste en Costa Rica, 1987-1992*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

——— (1995-b): *Pobreza en Costa Rica. Una síntesis cuantitativa*, IICE-UCR, mimeografía, San José.

TYLECOTE, A. (1985): "Hacia una explicación de la onda larga, 1780-2000", *Zona Abierta*, pp.19-33, (1ª ed. 1984).

——— (1992): *The Long Wave in the World economy. The Current Crisis in Historical Perspective*, Routledge, Londres.

——— (1994): "Long Waves, Long Cycles, and Long Swings", *Journal of Economic Issues*, vol. 28, pp. 476-488.

ULATE M., F. (1989): "El modelo neoclásico y una política de crecimiento para Costa Rica", *Revista de Ciencias Económicas*, UCR, vol. 8, nº 1, pp. 39-53.

ULATE QUIRÓS, A. (1992): "Aumento de las exportaciones: obsesión del ajuste estructural", en VILLASUSO ESTOMBA, J. M. (1992-a), pp. 471-492.

——— (1993-a): "La industria y el Mercado Común Centroamericano", en ARAYA POCHET, C. et al. (1993), pp. 153-164.

——— (1993-b): "La industria y la apertura comercial", en ARAYA POCHET, C. et al. (1993), pp. 165-181.

ULATE QUIRÓS, A. y RODRÍGUEZ CÉSPEDES, E. (1983): "Costa Rica en los años ochenta: un caso de estrangulamiento externo. Antecedentes y perspectivas", en ROVIRA MAS, J. (1983), pp. 155-174.

VALVERDE R., J. M. et al. (1990): *Informe final del Proyecto Crisis y política social en Costa Rica 1980-1988: tendencias y perspectivas*, CSUCA, IIS-UCR, mimeografía, San José.

——— (1992): *Impacto sociolaboral del Plan de Movilidad Laboral en Costa Rica*, IIS-UCR, mimeografía, San José.

Universidad de Huelva 2009

industrial. El caso de Costa Rica, EFUNA, Heredia, Costa Rica.

VARGAS BRENES, J. R. y SÁENZ BATALLA, J. O. (1994): *Costa Rica en cifras*, MIDEPLAN - PNUD, San José.

VARGAS BRENES, J. R. y VARGAS, V. (1993): "El crecimiento económico de Costa Rica: un análisis sobre sus principales resultados", *Revista de Ciencias Económicas*, UCR, vol. 13, nº 1 y 2, pp. 109-142.

VARGAS LLOSA, M. (1992): "América Latina y la opción liberal", en LEVINE, B. B. (comp.) (1992), pp. 17-36.

VARGAS MADRIGAL, T. (1990): "El ajuste estructural de la economía costarricense", en VARGAS SOLÍS, L. P. (1990), pp. 61-83.

VARGAS MADRIGAL, T. y LÓPEZ, G. (1994): "El Banco Popular", en GONZÁLEZ VEGA, C. y CAMACHO MEJÍA, E. (1994), pp. 223-260.

VARGAS SOLÍS, L. P. (ed.) (1990): *Crisis económica y ajuste estructural*, EUNED, San José.

——— (1993-a): "El carácter democrático del proyecto neoliberal de los años ochenta en Costa Rica", *Relaciones Internacionales*, UNA, Heredia, Costa Rica, nº 45, pp. 123-134.

——— (1993-b): "Los costes sociales del ajuste estructural: algo más que pobreza", *Aportes*, CEDECO, nº 100, pp. 9-11.

——— (1993-c): "PAE III: una falsa polémica", *Aportes*, CEDECO, nº 102, pp. 6-8.

VARGAS HIDALGO, R. (1994): "Comentario sobre el proyecto de ley 'Fondo de capitalización laboral y democratización económica'", en VINDAS PEÑA, M. A. (1994), pp. 95-102.

VEGA, M. et al. (1995): *Cambios en la estructura de clases costarricense 1987-1994. Informe final de investigación*, IIS-UCR, mimeografía, San José.

——— (1996): *Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década*

Universidad de Huelva 2009

capitalización laboral y democratización económica'", en VINDAS PEÑA, M. A. (1994), pp. 95-102.

VEGA, M. et al. (1995): *Cambios en la estructura de clases costarricense 1987-1994. Informe final de investigación*, IIS-UCR, mimeografía, San José.

——— (1996): *Cambios en la estructura de clases de Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995). Resumen de los principales resultados del informe de investigación*, IIS-UCR, mimeografía, San José.

VEGA CABALLO, J. L. (1983): "Breves reflexiones sociológicas sobre la crisis actual de Costa Rica", en ROVIRA MAS, J. (1983).

——— (1986): *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense. Ensayo sociológico*, Porvenir, San José, (1ª ed. 1983).

VEGA MORA, G. (1993): "El papel de FINTRA (Fiduciaria de Inversiones Transitorias) en el proceso de reforma del Estado y los procesos de democratización económica", en CEPAS (1993-c), pp. 105-111.

VERMEER, R. (1990): *El cambio en la agricultura. El caso de los granos básicos durante la Administración Arias*, CENAP, San José.

VIET, J. (1970): *Los métodos estructuralistas en las ciencias sociales,* Amorrortu, Buenos Aires, (1ª ed. 1965).

VILLASUSO ESTOMBA, J. M. (1983): "Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre la distribución del ingreso", en ROVIRA MAS, J. (1983), pp. 201-216.

——— (1984): *El sector productivo: crisis y perspectivas*, Porvenir, San José.

——— (1990): "Reflexiones sobre la nueva estrategia de desarrollo costarricense", en VARGAS SOLÍS, L. P. (1990), pp. 85-115.

——— (ed.) (1992-a): *El nuevo rostro de Costa Rica*, CEDAL, San José.

——— (1992-b): "La política económica en Costa Rica y el entorno internacional", en

Universidad de Huelva 2009

para la Reestructuración de CODESA, mimeografía, San José.

VV.AA. (1995): *Estudios en homenaxe ao profesor Xosé Manuel Beiras Torrado*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.

WADDINGTON, C. H. (1962): *New Patterns in Genetic and Development*, Columbia University Press, Nueva York.

WEISS, P. A. (1969): "The Living System: Determinism Stratified", en KOESTER, A. y SMYTHIES, J. R. (1969), pp. 3-42.

WELLER, J. (1993): *La política agraria en Costa Rica: experiencias y perspectivas*, EFUNA, Heredia, Costa Rica.

WILLIAMSON, J. (comp.) (1990): *Latin American Adjustment*, Institute of International Economics, Washington, D. C.

——— (1994): *The Political Economy of Political Reform*, Institute for International Economics, Washington, D. C.

ZELAYA, C. et al. (1978): *¿Democracia en Costa Rica?*, EUNED, San José.

ZOLO, D. (1992): *Democracy and Complexity. A Realist Approach*, Polity Press, Cambridge.

Universidad de Huelva 2009

Universidad de Huelva 2009

ANEXO

Universidad de Huelva 2009

Universidad de Huelva 2009

Siglas y abreviaturas empleadas en este trabajo.

AC	Atunes de Costa Rica, S.A.
ADP	Atunes del Puerto, S.A.
AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras.
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas.
ALCORSA	Algodones de Costa Rica, S.A.
ALUNASA	Aluminios Nacionales, S.A.
AN	Archivo Nacional.
ANDE	Asociación Nacional de Educadores.
ANFE	Asociación Nacional de Fomento Económico.
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo.
AP	Agropalmito, S.A.
ARENA	Alianza Republicana Nacional de El Salvador.
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
ASBANA	Asociación Bananera Nacional, S.A.
ATD	Consultora Apoyo para la Toma de Decisiones.
BAC	Banco Anglo-Costarricense.
BANDECO	Compañía para el Desarrollo del Banano.
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda.
BCAC	Banco de Crédito Agrícola de Cartago.
BCCR	Banco Central de Costa Rica.
BCR	Banco de Costa Rica.
BEI	Banco Europeo de Inversiones.
BEM	Bono de Estabilización Monetaria.

Universidad de Huelva 2009

BICSA	Banco Internacional de Costa Rica, S.A.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica.
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
CAT	Certificado de Abono Tributario.
CATSA	Central Azucarera del Tempisque, S.A.
CAUCA	Código Aduanero Unificado Centroamericano.
CBS	Canasta Básica Salarial.
CCN	Comisión Costarricense de Nomenclatura.
CCPC	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica.
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social.
CCAISA	Consolidación de Compañías Agrícolas e Industriales, S.A.
CCTO	Compañía Consolidada de Terrenos de Oro (Costa Rica), S.A.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEFSA	Consejeros Económicos y Financieros, S.A.
CEMPASA	Cementos del Pacífico, S.A.
CEMVASA	Cementos del Valle, S.A.
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CESCA	Comunidad Económica y Social de Centroamérica.
CIEX	Certificado de Incremento de las Exportaciones.
CIF	Cost, Insurance and Freight.
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas par el Desarrollo.
CIPE	Compañía Industria Pesca Escama, S.A.
CNCH	Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas.

Universidad de Huelva 2009

CND	Compañía Nacional de Danza.
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz.
CNI	Consejo Nacional de Inversión.
CNP	Consejo Nacional de la Producción.
CNPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación.
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
CNS	Comisión Nacional de Salarios.
CNT	Compañía Nacional de Teatro.
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo, S.A.
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior.
CONAI	Consejo Nacional de Asuntos Indígenas.
CONARE	Consejo Nacional de Rectores.
CONEXPRO	Consorcio de Exportación de Productos Costarricenses, S.A.
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
CORBANA	Corporación Bananera Nacional.
COREC	Comisión de Reestructuración de CODESA.
CPFC	Centro Permanente de Ferias y Convenciones, S.A.
CRC	Cruz Roja Costarricense.
CRUSA	Fundación Costa Rica - Estados Unidos.
CTAMS	Comisión Técnica de Asistencia Médico Social.
CUC	Colegio Universitario de Cartago.
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela.
CUP	Colegio Universitario de Puntarenas.
CZFE	Corporación de Zonas Francas de Exportación, S.A.
DAISA	Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense, S.A.
DEG	Derechos Especiales de Giro.

Universidad de Huelva 2009

DGAF	Dirección General de Asignaciones Familiares.
DGEFYD	Dirección General de Educación Física y Deportes.
DGME	Dirección General de Migraciones y Extranjería.
DISCOCEM	Distribuidora Costarricense de Cementos, S.A.
EARTH	Escuela Agrícola Regional del Trópico Húmedo.
ECAG	Escuela Centroamericana de Ganadería.
ECR	Editorial Costa Rica.
EGP	Ejército Guerrillero de los Pobres de Guatemala.
ERE	Acuerdo de Estabilización y Reactivación formado con la AID.
ESF	Fondos de Apoyo Económico.
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia.
ETN	Empresa Transnacional.
FANAL	Fabrica Nacional de Licores.
FAR	Fuerzas Armadas Rebeldes de Guatemala.
FDR	Frente Democrático Revolucionario de El Salvador.
FECOSA	Ferrocarriles de Costa Rica, S.A.
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior.
FERTICA	Fertilizantes de Centroamérica, Costa Rica, S.A.
FINTRA	Fiduciaria de Inversiones Transitorias.
FLEMAR	Oficina de Fletamiento Marítimo, S.A.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional de El Salvador.
FOB	Free on Board.
FODEIN	Fondo de Desarrollo Industrial.
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
FOPEX	Fondo para el Financiamiento de las Exportaciones.

Universidad de Huelva 2009

FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua.
FUCE	Fundación de Cooperación Estatal.
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio.
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.
IAMS	Instituciones de Asistencia Médico Social.
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
ICAFE	Instituto del Café.
ICDR	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad.
INCOPP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico.
ICT	Instituto Costarricense de Turismo.
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario.
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
IDT	Ingenio del Tempisque, S.A.
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje.
INACO	Industria Aceitera Costarricense, S.A.
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer.
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles.
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuacultura.
INCSA	Industria Nacional de Cemento.
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos.
INFOCOOP	Instituto de Fomento Cooperativo.
INS	Instituto Nacional de Seguros.
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Universidad de Huelva 2009

IPC	Índice de Precios al Consumo.
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización.
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica.
ITSA	Inmobiliarias Temporales, S.A.
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica.
JASEC	Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago.
JCVTN	Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional.
JDT	Junta de Defensa de Tabaco.
JDZS	Junta de Desarrollo de la Zona Sur.
JE	Juntas de Educación.
JPJMN	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.
JPJPJ	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.
JPSSJ	Junta de Protección Social de San José.
LACSA	Líneas Aéreas Costarricenses, S.A.
LAICA	Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar.
LIBOR	Tipo de Interés Interbancario Oficial del Mercado de Londres.
LOBC	Ley Orgánica del Banco Central.
LSMS	Encuesta para la medición del nivel de vida
MAC	Museo de Arte Costarricense.
MACASA	Maderas y Acabados, S.A.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MAS	Movimiento de Acción Solidaria de Guatemala.
MCCA	Mercado Común Centroamericano.
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología.
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

Universidad de Huelva 2009

MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
MEP	Ministerio de Educación Pública.
MG	Ministerio de Gobernación.
MH	Ministerio de Hacienda.
MHCJS	Museo Histórico Cultural Juan Santamaría.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica.
MIEM	Ministerio de Energía y Minas.
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía.
MINASA	Minera Nacional, S.A.
MINEX	Ministerio de Exportaciones.
MIRENEM	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas.
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos.
MJG	Ministerio de Justicia y Gracia.
MN	Museo Nacional.
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes.
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
MP	Ministerio de la Presidencia.
MRE	Ministerio de Reforma del Estado.
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
MS	Ministerio de Salud.
MSP	Ministerio de Seguridad Pública.
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
NAFTA	Área de Libre Comercio de América del Norte.
NAMUCAR	Naviera Multinacional del Caribe, S.A.
NAUCA	Nomenclatura Arancelaria Común Centroamericana.
NCCA	Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera.

Universidad de Huelva 2009

NEC	Nuevas Empresas Cooperativas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OFIARROZ	Oficina del Arroz.
OFIPLAN	Oficina de Planificación Nacional.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
ONS	Oficina Nacional de Semillas.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OPEN	Organización para las Emergencias Nacionales.
ORPA	Organización del Pueblo en Armas de Guatemala.
OSN	Orquesta Sinfónica Nacional.
OSJ	Orquesta Sinfónica Juvenil.
PAE	Programa de Ajuste Estructural.
PAN	Partido de Avance Nacional de Guatemala.
PANI	Patronato Nacional de la Infancia.
PETROLAT	Industria Petrolera del Atlántico, S.A.
PIB	Producto Interior Bruto.
PLN	Partido de Liberación Nacional.
PMI	Programa de Modernización Industrial.
PNC	Patronato Nacional de Ciegos.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRI	Política de Reconversión Industrial.
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.
PROMAI	Programa de Modernización Agroindustrial e Industrial.
PUSC	Partido de Unidad Social Cristiana.
RACSA	Radiográfica Costarricense, S.A.
RAS	Procedimiento de ajuste biproporcional sintético.

Universidad de Huelva 2009

RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo.
SAL	Préstamo de Ajuste Estructural.
SANSA	Servicios Aéreos Nacionales, S.A.
SBN	Sistema Bancario Nacional.
SCSA	Subproductos del Café, S.A.
SENARA	Servicio Nacional de Riego y Avenamiento.
SICA	Sistema de Integración Centroamericano.
SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión.
SNAA	Servicio Nacional de Acueducto y Alcantarillados.
SNE	Servicio Nacional de Electricidad.
TAL	Préstamo de Asistencia Técnica.
TFB	Tempisque Ferry Boat, S.A.
TMS	Teatro Melico Salazar.
TN	Teatro Nacional.
TRANACO	Transportes Aéreos Continentales, S.A.
TRANSMESA	Transportes Metropolitanos, S.A.
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones.
UCR	Universidad de Costa Rica.
UNA	Universidad Nacional.
UNED	Universidad Estatal a Distancia.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNO	Unión Nacional Opositora de Nicaragua.
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.
VAN	Valor Agregado Nacional.

Universidad de Huelva 2009

Universidad de Huelva 2009

Universidad de Huelva

Reunido el Tribunal integrado por los abajo firmantes en el día de la fecha, para Juzgar la Tesis Doctoral de D. / Dª. Antonio Luis Hidalgo Capitán

Titulada El cambio estructural del sistema socioeconómico catalán desde una perspectiva compleja (1280-1418).

Acordó otorgarle la calificación de SOBRESALIENTE CUM LAUDE

Huelva, 25 de febrero de 2000

El Vocal

El Vocal

El Vocal

El Presidente

El Secretario

El Doctorando

Antonio Luis Hidalgo

Universidad de Huelva 2009

UNIVERSIDAD DE HUELVA
BIBLIOTECA
0000210176

Universidad de Huelva 2009