Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva

Luis Paulino Vargas Solís

EDITORIAL UCR

Serie
Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica

8

Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

Universidad de Costa Rica
Escuela de Historia
Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica

Comisión Editorial
Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica

M.Sc. Ana María Botey Sobrado
M.Sc. Manuel Calderón Hernández
Licda. Ana Cecilia Román Trigo

Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva

Luis Paulino Vargas Solís

EDITORIAL
UCR
Ejemplar sin
valor comercial

EDITORIAL
UCR
2015

Serie
Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica

8

338.972.86
V297m Vargas Solís, Luis Paulino.
Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva / Luis Paulino Vargas Solís. – 1. ed., 2a. reimpr. – San José, C.R. : Edit. UCR, 2015.
72 p. : iI. – (Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica ; 8)

ISBN 978-9977-67-812-2

1. COSTA RICA - CONDICIONES ECONÓMICAS. 2. AGRICULTURA - ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS. 3. CRISIS ECONÓMICA. I. Título. II. Serie.

CIP/2824
CC/SIBDI.UCR

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
Ejemplar sin valor comercial

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.
Primera edición 2003.
Segunda reimpresión: 2015.

La EUCR es miembro del Sistema de Editoriales de Centroamérica (SEDUCA) perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

La forma y el contenido de esta edición son responsabilidad exclusiva de la Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica.

Fotografía de portada: Figueres y Monseñor Odio inauguran la planta eléctrica de Tibás. 1956. Archivo Nacional de Costa Rica.

Diseño de portada: *Everlyn Sanabria*.

© Editorial Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.
Apdo. 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257 • administracion.siedin@ucr.ac.cr • www.editorial.ucr.ac.cr

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Impresión bajo demanda en la Sección de Impresión del SIEDIN, fecha de aparición, mayo 2015.
Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

ÍNDICE

1. El modelo de desarrollo agroexportador 2
   1.1. El café 3
   1.2. El banano 5
   1.3. Limitaciones del modelo agroexportador y emergencia de una alternativa reformista 7

2. La estrategia desarrollista 11
   2.1. El contexto internacional 11
   2.2. La estructura productiva bajo la estrategia desarrollista 18
   2.3. El papel del Estado 29

3. Los problemas y desequilibrios del modelo desarrollista .. 43
   3.1. El contexto internacional de la crisis: años setenta 44
   3.2. Las contradicciones económicas fundamentales del modelo desarrollista 51

Notas 61

Bibliografía 62

Acerca del autor 65

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

Gráfico 1: Participación de la industria y el sector agropecuario en el total de la producción nacional 1950-1978 19

Gráfico 2: Importaciones y exportaciones de la industria y su déficit comercial 1961-1979 24

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

Gráfico 3: Costa Rica: Déficit comercial como porcentaje de las exportaciones totales 1950-1980 28

Gráfico 4: Participación del sector público en el total del empleo (1950-1980) 33

Gráfico 5: Participación porcentual del sector público en el Producto Interno Bruto (1961-1976) 34

Gráfico 6: Tasas anuales de inflación y tasas anuales de variación del PIB (1962-1979) 51

Gráfico 7: Costa Rica: déficit fiscal del Gobierno Central como porcentaje del PIB (1950-1980) 54

Gráfico 8: Costa Rica: exportaciones e importaciones industriales y déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (1962-1978) 56

Cuadro 1: Aporte porcentual de los impuestos indirectos al total de los ingresos del gobierno central (1968-1979) 53

Cuadro 2: Costa Rica: Deuda pública y su proporción (%) con respecto al total de las exportaciones (1950-1983) 58

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

Modelo desarrollista y de industrialización sustitutiva (1950 - 1980)

Luis Paulino Vargas Solís

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

Aún cuando a lo largo de este período se registran momentos o situaciones particulares que ameritan ser destacados en cuanto poseen una significación considerable, el período 1948-1979 presenta características así como tendencias generales de desarrollo que lo califican y diferencian, en relación tanto con el período que lo antecedió (el cual culmina con la crisis económica y social de los años treintas y cuarentas), como en relación con el período siguiente, que se inaugura a partir de la crisis económica de 1980-82, la cual da lugar a un replanteamiento profundo de las formas de desarrollo que el país siguió durante ese período 1948-79.

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

El papel y funciones cumplidas por el Estado, el tipo de actividades económicas dominantes y las formas como el país se vinculaba con el comercio internacional y los capitales extranjeros, son tres factores de particular importancia que permiten diferenciar cada uno de esos tres grandes períodos citados. Pero tales factores necesariamente aparecen vinculados con otros en el ámbito de lo social y político.

1. EL MODELO DE DESARROLLO AGROEXPORTADOR

Para los países latinoamericanos en general, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) desarrolló -allá por los años cincuenta y sesenta del siglo XX- una caracterización de esta forma de desarrollo utilizando el término de *desarrollo hacia fuera*. Con ello quería significarse que se trataba de un período en el que la evolución y el desenvolvimiento económico de nuestros países, se sustentaba fundamentalmente en unas pocas actividades agrícolas o mineras de exportación, las cuales básicamente se orientaban a la satisfacción de una demanda proveniente sobre todo de los países capitalistas desarrollados o países centrales, Gran Bretaña el principal de ellos en el siglo XIX y primeras décadas del XX.

Por conveniencia, aquí lo designaremos como modelo de desarrollo agroexportador, el cual es un término que pone el énfasis, en un sentido más bien descriptivo, en el aspecto económico de la cuestión, en relación, particularmente, con el carácter primario agrícola de la producción (el café y, posteriormente, el banano) y su orientación hacia la exportación. Debe tenerse presente que esta caracterización es sin duda insuficiente en cuanto no atrapa toda la complejidad de los procesos que la sociedad costarricense vivió en relación con ese desarrollo agroexportador. Téngase en cuenta que, en realidad, el desarrollo cafetalero, no tan solo consistía en la expansión de una actividad productiva primaria orientada a la exportación, ya que, igualmente, provocaba transformaciones importantes en lo social (nuevas clases sociales y nuevas formas de relación entre estas), afectaba asimismo las funciones que el Estado cumplía y la forma como este era manejado, y además determinaba ciertas formas de vinculación con el comercio internacional y los capitales extranjeros. Inclusive es un proceso que afectaba en lo cultural e ideológico, dado que favorece la

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

creciente influencia de las formas de vida propias de los centros más desarrollados del capitalismo mundial, Gran Bretaña (Europa en general), primero, y luego los Estados Unidos.

1.1. El café

Costa Rica se hace parte -se inserta por primera vez- en el sistema capitalista internacional hacia mediados del siglo XIX con el cultivo y la exportación del café. Es importante enfatizar ciertas características que distinguen la producción cafetalera y la modalidad de desarrollo que esta induce:

- El desarrollo cafetalero como fuente de generación de riqueza tiene lugar sobre la base de una demanda externa que, fundamentalmente, provenía de Inglaterra, primer país capitalista desarrollado de la historia y potencia hegemónica hasta los primeros decenios del siglo XX. El sistema productivo de Costa Rica se transforma, centrado en las actividades de beneficiado y exportación del café, las cuales quedan en manos de la oligarquía cafetalera, un grupo social relativamente reducido, que asume un rol social y políticamente dominante.

- El crecimiento cafetalero se sustentaba en un conocido mecanismo de financiamiento, el cual era proveído por casas inglesas y canalizado en Costa Rica por los grandes beneficiadores-exportadores hacia los pequeños productores, como financiamiento adelantado de su cosecha la cual les era comprada por aquellos. Esto da lugar a una particular forma de relación entre pequeños cafetaleros, por una parte, y beneficiadores-exportadores, por la otra, en cuyo contexto -como proveedores de financiamiento y compradores de la cosecha- estos últimos tenían una posición claramente ventajosa y, por lo tanto, dominante.

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial
EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

- La actividad cafetalera era el pivote sobre el que giraba toda la economía nacional pero, más aún, toda la vida social y económica del país. Inclusive el café daba sustento al comercio de importación (que era posible gracias a las divisas que el café proporcionaba) y al desarrollo de las actividades de banca y finanzas. Así, el café determinó que la economía y sociedad costarricenses adquirieran ciertos rasgos distintivos fundamentales que, en los términos descriptivos de la CEPAL (puede verse al respecto Rodríguez 1984), son los típicos del subdesarrollo: era una economía especializada -en vista del peso absolutamente fundamental del café- y además, heterogénea, en el sentido de que frente al desarrollo hipertrofiado del café y de las actividades directamente vinculadas a este (beneficiado; comercio de importación y exportación; actividades financieras) el resto de la economía nacional continuaba siendo muy tradicional y de baja productividad. O bien, en los términos del economista egipcio Samir Amín (1978 y 1981), la economía de Costa Rica adquiere bajo el predominio cafetalero, las características propias de la extroversión, ya que su desarrollo se configura en función de demandas y estímulos externos de modo que su proceso de transformación carece de una dinámica propia generada en forma endógena, es decir, generada desde dentro de la propia economía y en función de sus propios requerimientos de desarrollo. De ahí la hipertrofia de la actividad cafetalera exportadora y, asimismo, la fragilidad de la economía, su vulnerabilidad externa y, en consecuencia, su inestabilidad.

- De tal modo, el café resultaba tener implicaciones paradójicas. Implicó una transformación importante en relación con la época colonial y los primeros años de la vida republicana independiente, tanto por constituir una fuente de

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

riqueza como por la transformación social y política que indujo. Pero al mismo tiempo consolida una forma de inserción en el sistema capitalista internacional, que da lugar y consolida una situación de subdesarrollo. Puede sonar paradójico, pero lo cierto es que el café aporta nuevas posibilidades de progreso material y, al mismo tiempo, determina nuestro subdesarrollo. Esto último en virtud de que propicia una fuerte especialización de la economía, la heterogeneidad de la misma (por las evidentes diferencias en el nivel de desarrollo y productividad de los distintas actividades) y la situación de vulnerabilidad -por lo tanto de fragilidad e inestabilidad- que la economía nacional asume dentro del contexto del sistema económico mundial.

1.2. El banano

Hacia las últimas décadas del siglo XIX se da el desarrollo del cultivo del banano. Son conocidas las condiciones bajo las cuales se llevó a cabo este proceso, en relación con el interés por construir un ferrocarril hacia el Atlántico lo cual era necesario a los intereses de la oligarquía cafetalera para facilitar la exportación del café, y los diversos intentos en ese sentido que desembocan en la concesión del proyecto al empresario estadounidense Minor Keith al cual, además, se le entregan grandes extensiones de tierra. En estas tierras empezará el cultivo del banano y con ello el inicio de lo que luego constituirá un gran imperio bananero: la United Fruit Company. Al cabo de pocos años, el banano pasará a ser el segundo gran producto de exportación de Costa Rica.

Como el café en su momento, pero dentro de formas en muchos sentidos distintas, el desarrollo bananero implicará una transformación económica y social importante, así como nuevas formas de inserción en la economía mundial:

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

- El banano, a diferencia del café, era una actividad de naturaleza enteramente capitalista, es decir, se organizaba según relaciones de producción capitalistas; una gran empresa era propietaria de las tierras, los cultivos y las herramientas y equipos utilizados en la producción, y empleaba una gran masa de trabajadores asalariados. Esa organización capitalista tendrá consecuencias sociales importantes. Por ejemplo, la formación de los sindicatos bananeros que, hacia los años treinta del siglo XX, figurarán como un actor socialmente relevante en el medio costarricense.

- Aparecen nuevas formas de interacción con la economía capitalista internacional. En el caso del café, la presencia del capital británico -hegemónico a nivel mundial en aquellos momentos- era indirecta y operaba básicamente por medio del financiamiento a la actividad cafetalera. En el caso del banano, el capital -ahora estadounidense- sí se instala *directamente*, esto significa que, a diferencia del café, en el caso del banano hay, en cambio, una inversión *directa* del capital estadounidense, el cual se apropia de los medios de producción, inclusive la tierra, maquinarias y herramientas. Esto inaugura la presencia tan fuerte, a la postre dominante, de la economía y el capital estadounidense en nuestro país.

- La actividad productiva del café poseía amplios vínculos con la economía nacional, y constituía su componente más importante. Muchos pequeños productores y peones asalariados eran partícipes directos en la producción y, bajo el dominio económico y político de la oligarquía cafetalera, el café alimentaba el desarrollo de las actividades del comercio exterior (exportación e importación) y la banca. En el caso del banano, el nivel de interacción con

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

la economía nacional era mínimo, casi inexistente. De ahí que se diga que constituía un *enclave*. Costa Rica aportaba las tierras y la mano de obra de sus trabajadores, pero la gestión de la actividad era realizada de forma tal que prácticamente nada de la riqueza que ella generaba afluía hacia el resto de la economía. Las materias primas y bienes de capital eran importadas y las ganancias de la empresa eran manejadas de forma que no impactaban a lo interno. Eran casi como si la empresa produjera *dentro* del territorio de los Estados Unidos y no en el de otro país.

1.3. Limitaciones del modelo agroexportador y emergencia de una alternativa reformista

El estado liberal

El desarrollo del café y el banano se ve acompañado por el desarrollo de un modelo de Estado liberal, el cual se configura más claramente como tal hacia fines del siglo XIX y primeros decenios del XX. Es un modelo de Estado cuya gestión de las políticas públicas, generalmente era permisivo en el sentido de dejar que la economía funcionara librada a su propia dinámica que, en este caso, era sobre todo la de los mercados capitalistas internacionales del café, según el fenómeno (al que se hizo referencia anteriormente) que Amín llamó de *extroversión* de la economía. La ciclicidad de los mercados internacionales del café, sus alzas y bajas recurrentes, constituían factores de inestabilidad interna que agravaban los conflictos sociales y políticos. A ello debe sumársele el carácter problemático del desarrollo bananero: no daba aportes significativos a la economía costarricense pero comportaba la enajenación de grandes riquezas y activos (las tierras y el ferrocarril, por ejemplo), así como altísimos niveles de explotación para

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

los trabajadores bananeros costarricenses. La Costa Rica del Estado liberal, asentada en lo económico en ese modelo agroexportador, era, de tal modo, una sociedad fracturada por graves contradicciones sociales, económicas y políticas que tenían un grave potencial conflictivo.

Respuestas iniciales ante la crisis del modelo agroexportador

Desde el gobierno de Alfredo González Flores (1914-17), con sus esfuerzos por introducir una reforma tributaria progresiva (con más elevadas tasas de tributación para los que tuvieran mayores ingresos y riqueza), y pasando por diversos movimientos sociales -por ejemplo el Partido Reformista de Jorge Volio- que expresaban posiciones críticas frente a la situación social y política del país, hasta llegar a la fundación del Partido Comunista en los años treinta. Se trataba, en general, de un despertar social que, en parte, se daba al nivel de los grupos política y económicamente dominantes (era el caso de González Flores) pero que, más aún, tendía a ser un reclamo popular por reformas que propiciaran la equidad social y dieran un mayor contenido democrático al sistema político.

En los años cuarenta esa tendencia se amplía y profundiza. Viene la reforma social que el gobierno de Calderón Guardia impulsó aliado con el Partido Comunista y la más alta jerarquía de la Iglesia Católica. Por primera vez en la historia republicana de Costa Rica, estas reformas traen, al primer plano político y en el primer nivel de la gestión estatal de las políticas públicas, los intereses de amplios grupos sociales, históricamente relegados a posiciones subalternas.

Los nuevos grupos que surgen en los años cuarenta: el panorama político se complicaba adicionalmente, por el ascenso de grupos medios emergentes que pugnaban por un espacio en las políticas y la gestión del Estado, que representara sus

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

propios intereses. Estos grupos han sido caracterizados por Rovira (1982) como de pequeña burguesía, e incluían un sector de pequeños y medianos empresarios que intentaban desarrollar nuevos sectores productivos, como un sector de jóvenes profesionales e intelectuales que florecía gracias a la recién creada Universidad de Costa Rica.

Es conocido que, en ese complicado contexto social y político, el gobierno de Calderón Guardia (y el de Picado, que lo sucede y da continuidad) enfrentó dos frentes de oposición. El uno, la tradicional oligarquía cafetalera para la cual las reformas sociales resultaban inaceptables. El otro eran esos grupos de pequeña burguesía, cuyo oposición no estaba dirigida hacia la reforma social, sino más bien en contra de determinadas prácticas y estilos políticos y de gestión que atribuían al gobierno de Calderón. Lo acusaban de corrupción y de arbitrariedad en el manejo político, pero, por otra parte, sin duda eran grupos sociales que requerían del poder estatal, en parte porque proponían un proyecto político relativamente coherente y comprensivo, pero también porque ese poder estatal era condición necesaria para su propio florecimiento económico y social. Al margen de que posiblemente hubo arbitrariedades por ambas partes (que es lo usual bajo coyunturas políticas agudas como las de aquellos momentos), tales pretensiones políticas de estos grupos eran perfectamente legítimas. Pero, en las condiciones de la Costa Rica de esos años, carente de tradición para el ejercicio de la democracia, no puede ser visto como extraño -aunque seguramente sí es de lamentar- que el conflicto llegara a profundizarse hasta derivar hacia la violencia.

En todo caso, estos grupos medios demostraron una extraordinaria vitalidad ideológica, inédita en aquel momento y nunca igualada con posterioridad. En ese sentido, el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales -bajo el liderazgo de Rodrigo Facio- constituyó un núcleo especialmente fértil de

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

generación de un pensamiento político que, posteriormente, será de importantes consecuencias para la sociedad costarricense.

La crítica al modelo agroexportador

Esta fue formulada por esos grupos de pequeña burguesía, en relación con las modalidades históricas del desarrollo costarricense hasta aquellos momentos. Esto da base para una amplia propuesta de reforma que comprendía los diversos órdenes de lo político, social y económico. El programa ideológico y de política económica que predominará a lo largo del período 1948-79 aparecía desarrollado con notable claridad en la obra de Rodrigo Facio, *Estudio sobre economía costarricense*, escrita en los primeros años cuarentas (véase Facio, 1990).

La crítica formulada enfatizaba, en el aspecto económico, lo que Facio llamó el monocultivo, con lo cual describía la preeminencia del café y, en segundo lugar y con sus peculiaridades, el banano. El monocultivo creaba inestabilidad económica y, además, bloqueaba el logro de un desarrollo cuya solidez dependía, sobre todo, de la modernización y diversificación productiva. Ese predominio excluyente del llamado monocultivo no podía ser superado puesto que se carecía de condiciones económicas mínimas, sobre todo de infraestructura material. Pero, además, no existían, por parte del Estado, los estímulos apropiados que propiciaran nuevas opciones productivas y empresariales. Claramente se configuran así dos elementos básicos: la propuesta a favor de la *diversificación productiva* y la de una *participación estatal* mucho más fuerte y activa. La diversificación -nuevas y más modernas actividades a la par de las del café y banano- constituía una condición necesaria para la estabilidad económica y el desarrollo equilibrado del conjunto de la economía. La participación estatal era entonces instrumento necesario para fomentar las nuevas

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

actividades, y donde lo que se procuraba era una modernización en sentido capitalista.

Por otra parte, esa idea de la diversificación productiva ya ponía de manifiesto los intereses de estos nuevos grupos emergentes, cuya suerte en mucho dependía de que existieran condiciones apropiadas para el impulso de nuevas posibilidades empresariales. Por su parte, la participación estatal fomentaría esa modernización y diversificación, por medio de la creación de infraestructura física (la electrificación; la telefonía; las carreteras; los puertos y aeropuertos), mediante el crédito y recurriendo a otros estímulos. De ese modo también se crearía un mercado nacional integrado, lo cual requería *integrar* el territorio nacional por medio de los transportes y comunicaciones, y asentar la autoridad política del Estado en todo el territorio. Esas eran bases indispensables para dar impulso a la empresa privada capitalista.

Pero, además, se proponía enfrentar los problemas de la pobreza y la marginalidad y propiciar una más equitativa difusión de los beneficios del progreso económico. De ahí, pues, su notable capacidad de integración social, es decir, su capacidad para lograr que los diversos sectores de la sociedad se sientan (en su mayoría, al menos) "partícipes" del desarrollo y el progreso. De ahí la "dominación por consenso" (sobre esto, volveremos posteriormente), que ha predominado en Costa Rica.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
Ejemplar sin valor comercial

2. LA ESTRATEGIA DESARROLLISTA

2.1. El contexto internacional

Esta estrategia que aquí llamamos desarrollista se despliega teniendo como telón de fondo, ciertas condiciones internacionales que le son propicias, las cuales conviene repasar aunque sea someramente.

El desarrollo inicial del proceso industrializador a nivel latinoamericano

Varias condiciones favorecieron que ese proceso emergiera, al menos en las principales economías latinoamericanas (como Argentina, Brasil o México). Fue un crecimiento industrial "espontáneo", es decir, no requirió, en esas primeras etapas, de políticas gubernamentales deliberadas para el fomento y protección de la industria o, al menos, estas no fueron necesarias en grado significativo. Según la interpretación teórica de la CEPAL (véase Rodríguez 1984), varios factores incidieron en ese temprano proceso industrializador: a nivel internacional, las dos Guerras Mundiales y la gran depresión económica de los treinta, ya que estas situaciones implicaron una suspensión o, al menos, una reducción considerable del suministro de bienes industriales importados. Surge así un relativo desabastecimiento y, por lo tanto, una demanda insatisfecha al interior de estos países, cosa que estimula la producción local encaminada a cubrir esa demanda. Desde luego, hay que tener en cuenta que se trataba de economías nacionales relativamente grandes, de modo que resultaba atractivo emprender esos proyectos de industrialización, ya que la demanda insatisfecha era lo suficientemente voluminosa.. Un segundo factor internacional, deriva de lo que la CEPAL llamaba el desplazamiento del "*centro cíclico principal*" de la economía mundial, con lo cual se hacía referencia al proceso de sustitución de Gran Bretaña por los Estados Unidos como potencia capitalista hegemónica. Esto tenía importancia en virtud de que la economía estadounidense presentaba un grado menor de participación en el comercio internacional; era, pues, al modo de una economía más "cerrada" que la británica. Ello determinaba menores posibilidades para que los países latinoamericanos tuvieran dónde colocar sus exportaciones; por tanto se disponía de relativamente menos

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

cantidad de divisas para comprar los productos manufacturados importados y se requería, pues, tratar de producir al menos una parte de estos en el propio país. Finalmente, según la concepción cepalina, hay también factores estructurales internos fundamentales, que más que posibilitarla, hacen de la industrialización una *necesidad*. En particular, porque había una creciente oferta de mano de obra que no encontraba empleo en la agricultura y estaba siendo expulsada desde las áreas rurales hacia las urbanas. Este excedente de mano de obra requería de empleo, el cual solo podía ser proveído por la industria.

El surgimiento de nuevos paradigmas (ideas, teorías) económicos

Hasta los años treinta, en los países capitalistas desarrollados predominaba una determinada concepción teórica acerca del funcionamiento de la economía. Se aseguraba que el libre mercado, si se permitía que funcionara automáticamente y, por lo tanto, sin intervención estatal, eran capaz de garantizar un alto crecimiento económico con un desempleo mínimo de la fuerza de trabajo. La Gran Depresión de los años treinta dio argumentos muy fuertes en contra de tales presunciones. Baste decir que, desde el punto de vista de esa teoría, era imposible que nunca se presentara una depresión económica De ahí que esa teoría no ofreciera explicación alguna, menos aún soluciones, frente a una crisis tan grave. La depresión dio lugar a dos respuestas de muy amplio alcance. La primera, en el plano de la teoría económica, la brinda el economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946), particularmente en su obra fundamental *Teoría General del empleo, del interés y del dinero* (1936) en la que aclara cuáles eran los errores fundamentales de las teorías ortodoxas, sin cuya comprensión era igualmente imposible entender los factores subyacentes a la crisis. La profunda

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

innovación aportada por Keynes -el economista más importante del siglo XX- tendrá amplias consecuencias en el tipo de políticas económicas que el mundo capitalista siguió durante décadas, al menos hasta los años setenta. En el plano político propiamente dicho, y simultáneo con la aparición de la *Teoría General*, hay que considerar el papel de Franklin D. Roosevelt (1882-1945), como Presidente de los Estados Unidos durante tres períodos sucesivos a partir de 1933. Su política relativamente novedosa, la del *New Deal* (el Nuevo Trato), principalmente consistía en una amplia estrategia de obras públicas. Frente al enorme desempleo que se vivía, se trataba así de crear puestos de trabajo e inyectar demanda a la economía, todo ello con el evidente objetivo de reanimar la decaída actividad económica. Este tipo de políticas era enteramente coherente con las que se desprendían de la elaboración teórica de Keynes, cuyo análisis de las circunstancias que subyacían a la depresión, desembocaba en una propuesta de política fiscal de los gobiernos, la cual, por medio del manejo del gasto público y los impuestos, buscaba conjurar los factores generadores de crisis económica. Por otra parte, como ha de ser evidente, ello concedía poderosas justificaciones a favor de una incrementada actividad del Estado en la economía, en vez del "libre mercado" sin restricción que proponía la teoría económica ortodoxa. Y, en efecto, la tendencia dominante a nivel mundial -en especial en el capitalismo avanzado- hasta, al menos, los años setenta, fue la de una participación estatal significativa, dentro de un esquema de *economía mixta* (llamada así porque combina Estado con mercado).

La regulación fordista y el Estado del bienestar

Así pues, en los años treinta se ponen las bases para que el Estado en adelante asuma una función de activa intervención en

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

la economía. Con ello se da lugar a lo que otros autores (por ejemplo Aglietta 1979 y Gauron y Billaudot 1987) han designado *modo fordista de regulación*. El término fordismo hace referencia, como es obvio, al famoso empresario automovilístico estadounidense, Henry Ford (1863-1947), a quien se atribuye la idea original de producir un tipo de automóvil lo suficientemente barato como para que pudiera ser adquirido por los obreros de su propia fábrica. Se habla entonces de *modo de regulación* para designar conceptualmente el conjunto de los arreglos institucionales, incluyendo el Estado y sus instituciones; las relaciones entre esa esfera estatal de la economía y los mercados y la empresa privada; la relación capital-trabajo, etc. Tales arreglos normativos e institucionales, permiten organizar el sistema capitalista y crean condiciones que permiten su funcionamiento de forma estable. En consonancia con la idea de Ford de que sus propios obreros compraron los carros que la fábrica producía, el fordismo es un modo de regular la economía capitalista que se basa, entre otros requisitos básicos, en el *consumo de masas*, esto es, en la posibilidad de adquisición y disfrute de una gama variada y creciente de bienes de consumo por parte de la población en su conjunto, inclusive los obreros asalariados (quienes, durante las primeras etapas del desarrollo del capitalismo, estaban excluidos de esa posibilidad). Ello implicaría, además, un más elevado nivel material de vida. Al nivel de los procesos productivos, este modo de regulación se basaba en los principios del *taylorismo*, que propendía a una especialización máxima de los procesos productivos mediante su subdivisión en operaciones sencillas y repetitivas. Cada obrero individual tan solo ejecutaría una operación muy simple y, por lo tanto, carecería de un dominio técnico del proceso productivo en su conjunto, el cual quedaba concentrado en oficinas técnicas especializadas. Esa intensa especialización taylorista al interior mismo de las fábricas

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

posibilitaba un rápido desarrollo de la productividad del trabajo lo que, por otra parte, hacía factible un mayor ritmo de aumento de los salarios, por lo tanto más demanda y consumo y, así, la ampliación del mercado para la venta de la creciente producción industrial. En el ámbito macroeconómico y macrosocial, el Estado se configura como un Estado de bienestar: proveía equipamiento colectivo (infraestructura material de la economía, como carreteras, puertos y aeropuertos), garantizaba la universalización de los servicios de sanidad, educación y vivienda; y creaba una serie de condiciones (como el seguro de desempleo) que dan una mayor seguridad y estabilidad a las condiciones de vida de la población. El capitalismo de estas décadas (período posterior a la Segunda Guerra Mundial) se caracterizaba, pues, por una veloz evolución de la productividad, un acceso creciente de las masas al consumo y una amplia función del Estado, tanto para la regulación de la demanda agregada como en la organización e institucionalización de las relaciones sociales y de producción. Es también este un período de consolidación de la gran empresa o corporación transnacional, cuyo funcionamiento se guiaba por criterios diferentes de los que eran usuales en la empresa capitalista tradicional, ya que la gran corporación, por su tamaño y forma de propiedad (con base en acciones), su dominio de la tecnología y su capacidad de planificación, está en condiciones de controlar los mercados y manipular la demanda y, en consecuencia, a los consumidores (véase Galbraith 1980).

La "guerra fría"

Durante la Segunda Guerra Mundial, las potencias capitalistas principales, con Estados Unidos a la cabeza, establecieron una alianza con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a fin de enfrentar la terrible amenaza de la Alemania nazi.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

Al concluir la guerra, el espacio de los países donde regía el socialismo real se amplió sustancialmente; toda la Europa Oriental quedó así bajo la directa influencia geoestratégica de la Unión Soviética. También por esos años, la China continental -un enorme espacio geográfico y, a la vez, un gran conglomerado humano- viró hacia el socialismo, si bien rápidamente se pusieron de manifiesto sus profundas discrepancias con la Unión Soviética. La Guerra Fría quedó configurada al modo de una competencia "pacífica" entre los dos grandes bloques -pero especialmente entre Estados Unidos y la URSS- el cual se expresaba de formas diversas, algunas para nada pacíficas. Una de las expresiones de este enfrentamiento recibió la designación de "convivencia pacífica" con la que se quería designar lo que, se suponía, era una especie de competencia económica: con base en sus logros económicos cada sistema pretendería "convencer" a la humanidad de su superioridad. Uno de los aspectos más crudos del enfrentamiento era el de la carrera armamentista; el desarrollo y acumulación de armas nucleares con potencial sobrado para exterminar la vida sobre el planeta. A esto se le designó el "equilibrio del terror", un término sin duda alguna apropiado. Finalmente, la "guerra fría" también se manifestaba en guerras localizadas, sin duda muy "calientes", en puntos del planeta donde se ubicaban como al modo de eslabones débiles del sistema capitalista mundial. Tales fueron los casos, por ejemplo, de Corea en los años cincuenta, Vietnam en los sesentas y setentas y, a decir verdad, también el caso de los países centroamericanos durante los años ochenta. En este último caso, y con la excepción de Costa Rica, sin duda existían complejos problemas sociales, inclusive situaciones de gravísima pobreza, enormes desigualdades sociales y una historia de opresión y dictadura. Pero, aún así, cada uno de estos conflictos tendió a quedar atrapado en el contexto más amplio del enfrentamiento bipolar, lo que, en

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
Ejemplar sin valor comercial

consecuencia, lo complicaba adicionalmente, imponiendo terribles costos a las poblaciones afectadas.

Esta guerra fría tuvo también la consecuencia al interior del mundo capitalista de que presionaba por una mayor intervención estatal en las economías a fin de evitar extremos de desigualdad social, y así evitar el descontento y prevenir el surgimiento de movimientos políticos revolucionarios. De ahí el desarrollo de una economía mixta y la aplicación de políticas sociales y de bienestar por parte de los gobiernos. Como ya vimos, tales eran las características centrales del llamado modo de regulación fordista.

Cada una de estas realidades tendrá su influencia en Costa Rica. Inclusive en la forma de una relativa vigencia de los movimientos de izquierda, la cual, si bien siempre estuvo dividida en pequeñas agrupaciones, sí se mostró beligerante en relación con asuntos socialmente conflictivos, como los de los campesinos sin tierra o la población urbana carente de vivienda. Sin embargo, la izquierda nunca logró recuperar el protagonismo que alcanzó en los años cuarenta -con motivo de las reformas sociales- ni llegó a calar a fondo en la población. Tampoco logró incrementar significativamente su cuota electoral. En general, desde sus múltiples y reducidas expresiones partidarias, nunca logró romper el cerco que le impuso el sistema de dominación por consenso pero, en todo caso, sus concepciones políticas y su lenguaje permanecían alejados de la sensibilidad usual en el pueblo costarricense. Volveremos más adelante sobre el tema de la dominación consensuada.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

2.2. La estructura productiva bajo la estrategia desarrollista

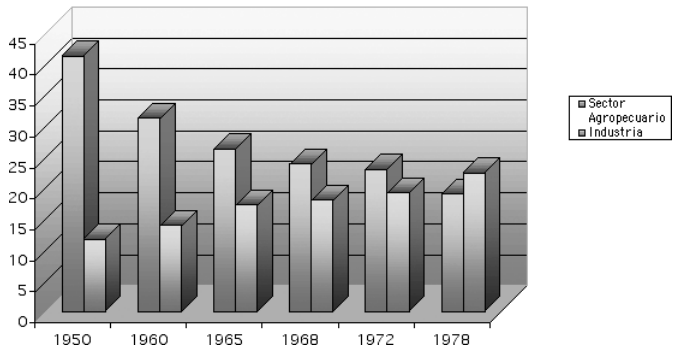
Elementos básicos de la estrategia

Al repasar las ideas de Rodrigo Facio, hemos visto que la propuesta doctrinaria e ideológica que sustenta las políticas

económicas que impulsan este modelo, propone *la diversificación productiva, la modernización de la estructura económica y la integración de todo el territorio del país dentro de un solo mercado nacional*. Modernización, en este contexto, se refería especialmente a dos elementos principales: el desarrollo de la industria (que, a la par, es un elemento fundamental de diversificación productiva) y el desarrollo de la infraestructura material de la economía, incluyendo electrificación y telecomunicaciones, carreteras y caminos, puertos y aeropuertos. Estos últimos también eran elementos necesarios tanto para el impulso al desarrollo industrial cuanto para la conformación de un mercado nacional integrado. Por otra parte, todos los elementos antes mencionados atienden, claramente, hacia el logro de un desarrollo capitalista relativamente moderno. En ese marco, el Estado debía cumplir un significativo y muy activo papel; ello se observa con toda claridad en relación con la formación de infraestructura física, que es asumida, fundamentalmente, por el sector público.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

GRÁFICO 1
COSTA RICA: participación de la industria y el sector agropecuario en el total de la producción nacional (%)



Fuente: *Reuben, 1982 (años 1950, 1960 y 1965); Banco Central de Costa Rica (demás años).*

Los datos del anterior gráfico ilustran cómo durante el período de la estrategia desarrollista, y a contrapelo de la creencia popular, la economía de Costa Rica deja de ser principalmente agrícola. Así, la diversificación productiva se concreta en un crecimiento industrial que hace que este sector pase a ser el más importante.

Requisitos sociales básicos

Paralelamente se propone desarrollar, básicamente desde el Estado, diversos mecanismos destinados a fomentar la pequeña y mediana propiedad, una distribución de la riqueza y el ingreso que fuese relativamente equitativa y el desarrollo de un aparato de asistencia social y de Estado benefactor, entendido este como aquella forma de Estado que atiende a la satisfacción de ciertas necesidades básicas de la población en salud, educación y vivienda. A la vez, esto posibilitaría que la fuerza de trabajo fuera más educada y saludable y, por lo tanto, más productiva. Ello claramente resultaba propicio a la diversificación y modernización productiva propuestas y, en particular, al desarrollo industrial.

Crecimiento del mercado interno

Entendemos por mercado interno, la suma total de las demandas por bienes y servicios que se demandan y compran por parte de quienes residen en el territorio nacional. Varios factores inciden en esa demanda: la magnitud del gasto del gobierno y sus instituciones; el crecimiento de los salarios; una distribución de la riqueza más equitativa, que garantice que la mayor parte de la población disponga de un ingreso relativamente satisfactorio y, por lo tanto, de mejores posibilidades de consumo. Entre las políticas y acciones a que se da lugar en este período, y que actúan en el sentido indicado, cabe citar:

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

el crecimiento del tamaño del Estado y, por lo tanto, de la magnitud del gasto público y, al mismo tiempo, la relativa consolidación de la pequeña y mediana empresa y la vigencia de políticas salariales relativamente expansivas (las "políticas de salarios crecientes" según la concepción de Figueres Ferrer). Estos factores garantizaban que una porción creciente de la población tuviera acceso al consumo masivo característico de la moderna sociedad capitalista de la época, aunque, desde luego, dentro de las posibilidades limitadas de la subdesarrollada economía costarricense. Ese crecimiento del mercado interno favorece el deseado desarrollo industrial, en cuanto la producción industrial en gran parte estaba destinada al mercado nacional.

Tal es, posiblemente, un reflejo, en el contexto y dentro de las condiciones nacionales, de lo que, para los países altamente desarrollados, ha sido designado -según vimos anteriormente- como el *modo fordista de regulación*, entre cuyas características más notables se cuentan el desarrollo del Estado de bienestar y la incorporación de la población trabajadora al consumo de masas.

La industria de sustitución de importaciones

Esta es la concreción principal que alcanza el objetivo de diversificación productiva. Ese término designa el hecho de que se trata de un tipo de industria que produce bienes de consumo que anteriormente eran importados. Básicamente bienes de consumo "ligero", esto es, bienes destinados para el consumo directo de la personas, y cuyos procesos productivos utilizaban tecnologías relativamente poco avanzadas. Pero este tipo de producción industrial hacía necesaria la importación, en cuantía creciente y elevada, de materias primas y bienes de capital. En consecuencia, el aporte de la mano de obra y las

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial
EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

materias primas de origen nacional dentro del valor total de las mercancías resultaba relativamente limitado, por comparación con el que provenía de las materias primas y bienes de capital importados. Por ello se dice, que el *valor agregado nacional* de esta producción industrial era relativamente reducido.

De tal modo, la importancia relativa que, desde el punto de vista cuantitativo tenían las importaciones no disminuye, ya que dentro de las mismas los bienes de consumo son "sustituidos" por los bienes intermedios y de capital. Pero cualitativamente sí hay una modificación importante: *ahora se trata de importaciones necesarias para el normal funcionamiento del aparato productivo*. Anteriormente había más espacio para restringir las importaciones de bienes de consumo en caso de necesidad (al menos aquellas de carácter relativamente suntuario o superfluo, y siempre que las condiciones políticas lo permitieran). Ahora, limitar tales importaciones (ante un caso eventual de fuerte desequilibrio en la balanza de pagos, por ejemplo) tendría efectos perniciosos sobre la producción industrial y, en consecuencia, sobre el empleo.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

Características del desarrollo industrial

Primero, su *alto componente importado* y, en consecuencia, su *relativamente reducido valor agregado*. Esto también significa que el grado de integración de esta industria en relación con el resto de los sectores productivos de la economía nacional, resultaba relativamente limitado ya que no procesaba materias primas nacionales o, a lo sumo, lo hacía muy limitadamente. Segundo, el carácter "*ligero*" de la producción, con lo cual queremos indicar que era una producción

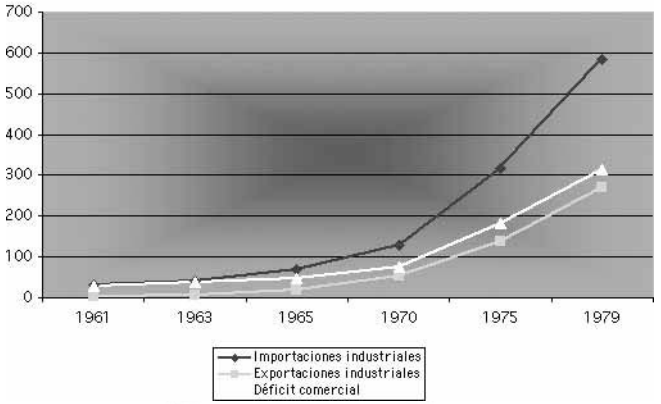
de bienes de consumo, pero, más aún, de bienes de consumo "ligero" (como alimentos, calzado o jabones para el baño, por ejemplo; en cambio no se producían bienes de consumo duradero, como electrodomésticos ni, menos aún, automóviles). Tercero, su carácter *relativamente intensivo en capital*: es decir, el volumen y valor del capital (maquinarias, equipos, etc.) relativamente a la cantidad de mano de obra empleada, resultaba superior a lo que, en promedio, era usual en la economía costarricense.

Este rasgo era la consecuencia de utilizar tecnologías diseñadas en países desarrollados, ya que en estos, los mercados muy amplios y los elevados niveles salariales estimulan el desarrollo de técnicas productivas que utilizan capital más intensivamente que mano de obra. Ello implicaba que la capacidad de generación de empleo por parte de este tipo de industria, resultaba relativamente limitada. Cuarto, y muy relacionado con el punto anterior, el capital nacional invertido en la industria entraba en diversas formas de asociación -y con alguna frecuencia como socio minoritario- con el capital transnacional proveniente de los países desarrollados, en especial Estados Unidos.

En muchos casos este capital extranjero proveía la tecnología y las marcas, lo que obligaba al pago correspondiente por concepto de patentes o royalties. Con todo, debe reconocerse que ese crecimiento industrial bajo tales formas de asociación con el capital transnacional, posibilita el desarrollo de cuadros administrativos y gerenciales (una suerte de *tecnoestructura* criolla, en los términos de J.K. Galbraith), que vienen a constituir un estamento importante desde el punto de vista del desarrollo capitalista de la economía costarricense.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

GRÁFICO 2
Importaciones y exportaciones de la industria y su déficit comercial



Fuente: *OFIPLAN, 1982, pp. 107 y 109.*

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

Las exportaciones de la industria iban, casi en su totalidad, hacia los países centroamericanos. Entre tanto, las importaciones –básicamente materias primas y bienes de capital- provenían principalmente de países industrializados. Ese alto componente importado de la producción industrial se refleja en el elevado y creciente déficit comercial de la propia industria (diferencia entre las exportaciones e importaciones industriales).

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

Desarrollo hacia adentro

Este modelo ha sido designado con ese término según la conceptuación elaborada para los países latinoamericanos en general, por la Comisión Económica para la América Latina, CEPAL, una agencia de las Naciones Unidas. Se le describe de esa forma ya que el aspecto central de esta forma de desarrollo de las economías latinoamericanas era la emergencia de una industria de sustitución de importaciones, cuya producción se orientaba principalmente al mercado nacional o interno,

en vez de a la exportación. Esto también es cierto para el caso de Costa Rica, con la particularidad de que el fomento de la industria se dio en el marco de los acuerdos de integración centroamericana sobre los que se constituyó el Mercado Común Centroamericano. Esto creaba un *mercado protegido* al nivel de los 5 países del istmo: se establecían elevados aranceles -es decir impuestos- aplicados sobre las importaciones de bienes de consumo; ello encarecía sustancialmente estos productos y permitía que la industria asentada en estos países pudiera disponer de los mercados nacionales de los cinco países para la venta de su producción. Así se propiciaba la competencia entre las empresas establecidas en los diferentes países del istmo, pero, en cambio, se impedía la competencia de los productos manufacturados procedentes de fuera del área centroamericana y, en particular, de aquellos producidos en países desarrollados altamente competitivos en virtud de su nivel tecnológico y elevada productividad. La industria de Costa Rica producía entonces para el mercado costarricense, en primer lugar y, adicionalmente, para el centroamericano, pero no exportaba más allá de las fronteras de estos países ya que el nivel competitivo de sus productos -su calidad y precio- no se lo permitía. La protección que la industria recibía por medio de los aranceles que se aplicaban a las importaciones de bienes competitivos, se complementaba con la exención de impuestos sobre la importación de bienes de capital y materias primas. Ya hemos visto que la importación de este último tipo de bienes era de fundamental importancia para el funcionamiento de la industria, cosa que permite entender, igualmente, la importancia de tal exención tributaria. La vigencia de esta estructura de protección a la industria -básicamente aranceles y exención sobre bienes de capital y materias primas importadas- es uno de los ejemplos más significativos de lo que muchos economistas llaman "distorsiones" del mercado. Según el modelo

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
Ejemplar sin valor comercial

teórico y la correspondiente liturgia del "libre mercado" en que, básicamente, estos economistas se fundamentan, lo ideal habría sido que existiera un flujo de importaciones sin restricciones, en el marco de un sistema de mercado absolutamente libre lo cual, supuestamente, permitiría alcanzar la máxima eficiencia económica y, por lo tanto, el desarrollo de la economía. Desde luego, esta idea tan simplista no se sostiene ante la evidencia histórica, que obliga a preguntarse porqué no se logró ese desarrollo durante ese largo período previo a los años cuarenta del siglo XX, en el que predominó el "libre" mercado[1].

Limitado desarrollo exportador y déficit estructural en la balanza de pagos

La industria así desarrollada poseía, pues, limitada capacidad exportadora pero, contradictoriamente, su producción demandaba una cuantía sustancial de importaciones de bienes intermedios, materias primas y bienes de capital (como ya se indicó, poseía un alto componente importado). Entre tanto, las exportaciones no experimentaron más que un desarrollo relativamente limitado. Primero, la diversificación de la oferta de productos de exportación fue limitada, ya que, junto a los ya tradicionales café y banano tan solo se logra dar impulso a las exportaciones de azúcar y carne de ganado vacuno. Cierto que, además, se logró alcanzar altos niveles de productividad en café y banano. Además, en el caso del café la cooperativización es el mecanismo que intenta impedir la desaparición de la pequeña y mediana propiedad cafetalera y, en el segundo, el Estado fomentó el surgimiento de un sector de empresarios bananeros nacionales. Pero, en general, las políticas públicas no colocan las actividades exportadoras en el centro de su atención lo cual probablemente

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

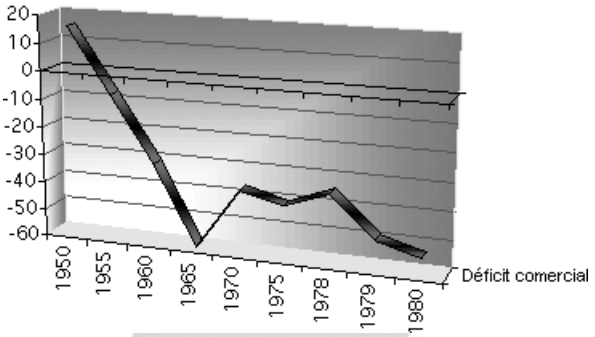
no favoreció su más pleno desarrollo. Por otra parte, hay diversos factores que inciden en el aumento de las importaciones. La demanda interna crece, en parte por el aumento del gasto y la inversión públicas, así como por el incremento de los salarios y la expansión de la inversión privada, sobre todo en la industria. Por otra parte, hay cambios culturales que la sociedad costarricense experimenta por su mayor contacto con la industria transnacional y la llamada sociedad de consumo de masas.

Esto va modificando las pautas de vida y el comportamiento de la población la cual gradualmente va siendo más y más consumista. Así, el consumo de las familias aumenta (favorecido por los salarios en aumento) y ello también contribuye a que crezca la demanda interna. Y, en fin, esa creciente demanda de origen interno, en parte considerable se desvía hacia las importaciones (básicamente en la forma de importaciones de materias primas y bienes de capital para la industria) y, en consecuencia, genera presión sobre la balanza de pagos[2], cosa que se contrapone con el limitado desarrollo exportador.

De ello resulta, de forma inevitable, los crecientes déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Decimos que el origen de tales déficits es estructural ya que se producían en razón de las características mismas del sistema productivo del país -sobre todo el hecho de que la industria necesitaba importar gran cantidad de materias primas y bienes de capital- más la tendencia consumista que se fue fortaleciendo entre la población. Tal déficit en cuenta corriente obligaba a endeudarse; de ahí, en gran parte, el crecimiento de la deuda externa.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

GRÁFICO 3
COSTA RICA: Déficit (superávit) comercial como porcentaje de las exportaciones totales



Fuente: *Elaboración propia con base en: OFIPLAN, 1982, pp. 268-272.*

El déficit comercial se amplía sustancialmente a partir del momento en que, en la primera mitad de los años sesenta, se da impulso al modelo de industrialización sustitutiva. Posteriormente se mantiene en niveles muy elevados. Como porcentaje de las exportaciones –que son las que proporcionan capacidad de pago en divisas- representaba, consistentemente, porcentajes superiores al -40%. Desde luego, ello incide, de forma acumulativa, en el proceso de endeudamiento externo de la economía (el porcentaje correspondiente aparece expresado con un valor negativo, ya que, a su vez, el déficit aparece con un valor negativo que ponemos en relación con el de las exportaciones, el cual es positivo).

Protección al pequeño productor

Durante este período el sector de los pequeños productores agrícolas conserva un papel de relativa importancia; básicamente los productores de alimentos como legumbres y hortalizas y diversos granos (frijoles, arroz, maíz, sorgo). Su supervivencia es, en buena parte, fruto de la protección del Estado:

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

el crédito relativamente barato (es decir, subsidiado) y en montos suficientes; la limitación a las importaciones a fin de impedir la competencia que estas habrían representado; el esquema de precios de sustentación (garantía de un cierto precio mínimo) y compra de excedentes que se realizaba por medio del Consejo Nacional de la Producción (CNP). El interés y la protección a estos productores agrícolas refleja, desde un punto de vista, los originales énfasis pequeño burgueses de la estrategia desarrollista que favorecía un amplio acceso a la propiedad pero, de cualquier forma, representaba una opción política que favorecía una más equitativa distribución de la riqueza. En el período de la liberalización económica (años ochenta y noventa), este ha sido un aspecto sujeto a severo escrutinio; al contrario la óptica neoliberal ha privilegiado la eficiencia económica por sobre la equidad y el equilibrio sociales, y precisamente el pequeño productor agrícola ha sido víctima directa de tales concepciones.

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial
EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

2.3. El papel del Estado

Creación de condiciones necesarias para la modernización económica y la diversificación productiva

Los Acuerdos de Integración Centroamericana que fundan el Mercado Común y crean un mercado protegido a nivel de los países del istmo, son una condición fundamental, pero no la única. La modernización de la economía resultante del desarrollo de la infraestructura física y la educación y elevación de las condiciones sanitarias de la población es otro elemento muy importante. Ello posibilita que, en promedio, el sistema económico nacional sea más productivo y, en particular, que posibilite condiciones para un funcionamiento rentable de las empresas industriales. Esa modernización favorece la *integración del*

territorio nacional, la consolidación del poder político del Estado en todo ese territorio y, de esa forma, la conformación de un *mercado nacional* integrado y unitario. En ese sentido la electricidad y los teléfonos más las carreteras, puertos y caminos juegan un papel decisivo, ya que permiten romper el relativo aislamiento de las distintas regiones y subregiones y hace que estas, paulatinamente, se integren dentro un solo sistema económico de alcances nacionales. Esto permite satisfacer otro de los requisitos necesarios: la industria dispondrá de un mercado nacional donde colocar su producción; donde comercialización y vender rentablemente lo que se producía. Pero era importante, además, que este mercado que se integraba sobre una base nacional lograra un *crecimiento sostenido* a lo largo del tiempo. A ese respecto cobran importancia las tres factores siguientes: el aumento de los salarios de la población trabajadora, el incremento de los ingresos de la población campesina al garantizárseles mejores condiciones de producción y comercialización de su producción y, tercer aspecto, el crecimiento de las compras del sector público, al crear nuevas instituciones y emplear más trabajadores. Un mercado nacional integrado y creciente proporcionaba una demanda en expansión para la industria.

Cada uno de los aspectos anteriores implicaban -en grado más o menos elevado y más o menos directo- la participación del Estado. Tan solo repasemos: el acuerdo entre los gobiernos del área que creaba el Mercado Común Centroamericano y establecía el Régimen Arancelario Centroamericano; la formación de infraestructura física y la provisión de servicios de salud y educación de cobertura cada vez más generalizada. El propio Estado favorecía el crecimiento del mercado nacional: por medio de las políticas de salarios crecientes y de la ampliación de su propio empleo y gasto.

Pero la participación del Estado va más allá, no obstante que ya lo indicado es muy amplio. Recordemos el papel de las

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

exportaciones en el marco de esta estrategia: no constituían su aspecto medular pero, de cualquier forma, poseían una importancia que no era posible soslayar, ya que, dada la significación de las importaciones de materias primas y bienes de capital para la industria, aquellas debían proporcionar las divisas que financiarían estas importaciones. Por ello se hacen esfuerzos de diversificación exportadora que se plasman sobre todo en el crecimiento de las de azúcar y carne de ganado vacuno, el cual en parte fue favorecido por el Estado, sobre todo mediante el crédito. Desde luego, también otras condiciones influyeron: el bloqueo estadounidense al azúcar de Cuba, que proporciona un amplio mercado para el azúcar costarricense. Y, en el caso de la ganadería, la explotación de la tierra bajo condiciones de latifundio ya que esto hacía posible una mayor rentabilidad sustentada en el uso despilfarrador de la tierra (inclusive mediante la deforestación de amplias extensiones). Esto, claro está, constituyó un aspecto contradictorio dentro de esta estrategia, ya que tales formas de explotación ganadera no solo era ecológicamente destructiva, sino que, además, favorecían los intereses del gran hacendado y ni siquiera tenían la cualidad de ser generadoras de empleo. El Estado también fomentó la formación de un sector de empresarios bananeros nacionales, tratando de ampliar los nexos de esa actividad con la economía nacional de modo que, en mayor medida, su crecimiento revirtiera hacia la sociedad costarricense. En el caso del café, el Estado fomentó la elevación de los niveles de productividad y, desde otra perspectiva, buscó proteger al pequeño y mediano productor cafetalero impulsando y fomentando su cooperativización.

Legitimación y estabilización del sistema social

Cuando hablamos de legitimidad de un orden político y social, nos referimos al grado en el cual la población acepta

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

ese orden. La aceptación implica asimismo conformidad, y tal cosa le concede estabilidad al régimen. En el caso costarricense, esto se ilustra claramente en el contraste que se observa entre la considerable estabilidad social del período de los años cincuenta en adelante respecto del período previo, es decir, todas las primeras cinco décadas del siglo XX hasta los convulsos años cuarenta. O, desde otro punto de vista, el contraste entre el grado de estabilidad social de Costa Rica en los decenios posteriores al de los cincuenta, en comparación con los demás países centroamericanos, cosa más evidente aún con motivo de las cruentas guerras civiles que afectaron a estos países, sobre todo durante los años setenta (principalmente hacia el final) y los ochenta. Para alcanzar tal grado de legitimidad y estabilidad del orden social, fue de gran importancia el papel que el Estado desempeñó en el manejo de los factores de conflicto social y en la creación de condiciones que consolidaban esa legitimidad política y social.

Se ha hablado de esto como una forma de dominación por consenso. El término dominación atiende al hecho básico de que la sociedad costarricense era, de cualquier forma, una sociedad organizada en clases sociales y, por lo tanto, una sociedad jerarquizada en la que determinados grupos (fracciones o segmentos de clase más que una clase en sentido amplio) jugaban un papel dominante en lo político y económico y, por lo tanto, un papel dirigente. Si tales eran grupos *dominantes*, inevitablemente habría de existir su correlato: los grupos *dominados o subalternos* y, en consecuencia, existía una *estructura de dominación*. En otros países -para los mismos años habían excelentes ejemplos a nivel centroamericano- tal dominación se ejercía literalmente por la fuerza; de ahí la presencia de poderosos (a menudo corruptos y sanguinarios) aparatos militares. Entre tanto, en Costa Rica la dominación básicamente se ejercía por medios pacíficos; en general, los distintos

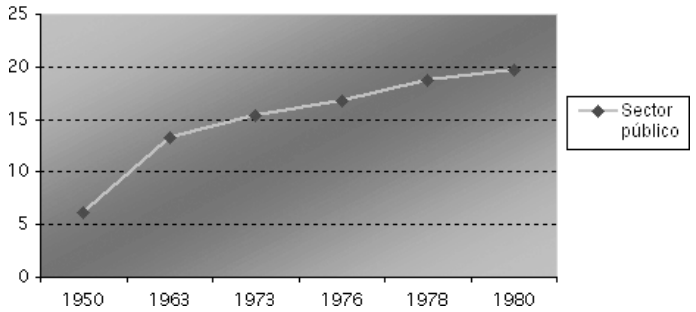
EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

grupos de la sociedad -en posiciones más o menos dominadas o dominantes- coincidían en su aceptación del sistema tal cual este se organizaba y funcionaba. Sin duda se presentaban, con más o menos frecuencia y de formas más o menos crudas, manifestaciones de violencia. Pero, en general, el sistema costarricense tendía a eludir al máximo ese mecanismo a favor de las formas pacíficas y consensuadas.

En general, esta conceptuación es válida pero, por otra parte, es preciso cuidarse de caer en formas simplistas de análisis que se fundamenten en conceptos ortodoxos de lucha de clases. Lo cierto es que ningún *consenso* es posible si no se funda en la negociación pero donde, y como condición de eficacia, esta negociación ha de llevar a las partes a ceder en algo, más o menos significativo según el caso. Pero es claro que no están en posición de ceder los que poco o nada tienen, como sí podrían hacerlo los más poderosos o los más ricos y privilegiados. El ceder supone, precisamente (aunque parezca redundante), *cesión* y, en el caso que analizamos, es cesión de una parte (aunque pequeña, qué duda cabe) de sus privilegios por parte de las clases y grupos dominantes de la sociedad costarricense.

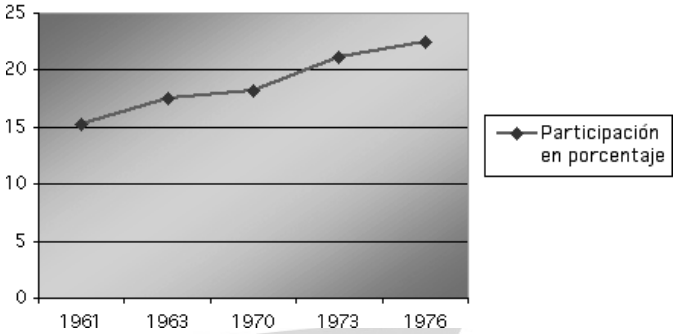
EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

GRÁFICO 4
Participación (en porcentaje) del sector público en el total del empleo (1950 - 1980)



Fuente: *Céspedes, Víctor H. y otros, 1983, p. 97.*

GRÁFICO 5
Participación porcentual del sector público en el Producto Interno Bruto (PIB): 1961 - 1976



Fuente: *Alvarado et al., 1981.*

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

Una forma simple de ilustrar el proceso de crecimiento del sector público de Costa Rica a lo largo del período de la estrategia desarrollista, es observar el aumento del empleo en ese sector y la creciente participación del sector público dentro del Producto Interno Bruto del país (este último constituye la medición de la producción de bienes y servicios de la economía en un año). Se constata que el Estado empleaba una proporción creciente del total de la fuerza de trabajo del país. Baste anotar que el porcentaje respectivo pasa de 6,1% en 1950 a 13,3% en 1963, y hasta 19,7% en 1980. Entre tanto, la participación del sector público en el PIB pasa del 15,3% en 1961 a 22,5% en 1976.

EDITORIAL UCR
Prohibida su venta
valor comercial

Condiciones que propiciaron el consenso y la estabilidad sociales

En el caso costarricense desde los años cincuenta hasta los setenta del siglo XX, inclusive, las condiciones de la organización económica y social propiciaron ese proceso de negociación y cesión parcial de privilegios. Parte de las condiciones

que lo hicieron posible se establecieron en el período previo, en especial por medio de las reformas sociales de los años cuarenta. Pero durante esos años de los cincuentas a setentas, el sistema social costarricense tendió a dirigirse en ese sentido, inclusive por razones estructurales, es decir, por factores profundos característicos de la organización social, política y económica. El que la vieja oligarquía cafetalera quedara relegada a una posición relativamente marginal, supone ya una cesión de privilegios, si bien en este caso no como fruto de la negociación sino más bien como el resultado de una imposición derivada de las condiciones sociales y políticas a que se da lugar a lo largo de la década de los cuarenta, desde la alianza del gobierno de Calderón Guardia con los comunistas y la Iglesia Católica y la aprobación de las reformas sociales, hasta culminar con el resultado acaecido después de la Guerra Civil de 1948. El posterior asentamiento de los grupos medios emergentes (de pequeña burguesía) en posición dirigente, y las características del proyecto político y la estrategia que impulsan, propicia la legitimidad del orden social y político y, por lo tanto, la estabilidad social. Recordemos que el éxito de esa estrategia de desarrollo requería estabilidad social, una fuerza de trabajo productiva y saludable y la incorporación de la población al consumo de masas a fin de impulsar el crecimiento del mercado interno.

Recordemos, por otra parte, que este proyecto político privilegiaba el apoyo y fomento de la pequeña y mediana empresa y, aún en el caso de la grande, privilegiaba la de capital nacional. Esto le daba un contenido democratizante que se concretaba en políticas que favorecían cierta equidad en la distribución de la riqueza. Por otra parte, el interés por las actividades que producían para el mercado nacional (sobre todo la industria de sustitución de importaciones), hacía necesario que la población tuviera capacidad de compra que generara suficiente

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial
EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

demanda y un mercado lo bastante amplio. De ahí la importancia de los "salarios crecientes".

Así el Estado fue instrumento de importancia fundamental en el proceso de legitimación del sistema y estabilización social. Actuó de diversas formas y en variadas direcciones: el crédito que se extendió a todo el país por medio de la banca nacionalizada, permitió fomentar el desarrollo de nuevas actividades y, a la vez, apoyar la pequeña y mediana empresa. Diversas instituciones fueron creadas para manejar y suavizar focos de conflicto social, como ha sido el caso, por ejemplo, del problema agrario o el de vivienda. La universalización de los servicios de salud y educación constituye un factor de mejoramiento de las condiciones de vida de la población con un efecto adicional, sobre todo en el caso de la educación, favorable a la movilidad social (al ampliar las posibilidades de acceso a empleos más productivos y mejor remunerados). Lo anterior entre otros ejemplos de formas de intervención estatal que estaban orientadas a propiciar una relativa equidad social y, así, la legitimación del sistema y su estabilidad. Pero al alcanzar esa relativa estabilidad social, con ello, y al mismo tiempo, se daba una efectiva (aunque solo parcial y relativa) cesión de privilegios por parte de las clases o grupos dominantes a favor de los grupos subalternos. En este proceso de concesión parcial se basaba el *consenso* que hizo factible la estabilidad de la organización social.

Tomemos en cuenta que, alternativamente, pudo haberse aplicado una estrategia de políticas económicas y sociales, que tendiera a profundizar las inequidades y concentrar la riqueza. Eso fue lo que, por esos mismos años, se hacía en el resto de Centro América. Por otra parte, esa búsqueda de una relativa equidad social, recogía el pensamiento e inquietudes presentes en movimientos sociales y en algunos líderes durante los primeros decenios del siglo XX en Costa Rica, desde

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

González Flores en el segundo decenio hasta las reformas sociales de los años cuarenta. Ese clima intelectual y político proporcionó la base a partir de la cual la intervención estatal deviene mecanismo principal que buscaba fomentar el desarrollo económico y la equidad social.

El surgimiento de nuevos intereses

Con el paso de los años, sin embargo, surgen nuevos intereses, no necesariamente inspirados en una opción democrática y de equidad social. El sector de burguesía industrial, los sectores de la agroexportación -aunque con diferencias según la actividad- y el propio sector estatal, llegarán a constituir importantes núcleos de interés.

La industria constituía, como hemos visto, un aspecto central dentro de esta estrategia económica, en virtud de sus objetivos de modernización y diversificación productiva. En la perspectiva de reducir los efectos derivados del predominio del café y el banano (el monocultivo, con sus consecuencias negativas, en la conceptuación de Rodrigo Facio), esta industria se orientaba hacia la sustitución de importaciones para tratar así de reducir los niveles de dependencia externa. Es claro que tal expectativa no se cumplió; en su lugar se gestaron nuevas formas de dependencia y vulnerabilidad externa. También es claro que el desarrollo industrial se sustentaba en una fuerte intervención estatal: desde la creación de las condiciones de infraestructura material hasta la firma de los tratados de integración centroamericana, que crean el Mercado Común Centroamericano y establecen, con fines proteccionistas, elevadas barreras arancelarias. Pero también la gestión del crédito por parte de la banca estatal, así como otros aspectos de las políticas económicas de los gobiernos en materia de impuestos y gasto público. Todo esto permite entender que surgiera una

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

fuerte alianza entre el sector estatal y la industria, ya que esta crecía bajo la protección e impulso de aquel. Así, las necesidades del desarrollo industrial daban justificación al crecimiento estatal.

En el caso del sector agroexportador hay varias especificidades relevantes. En el caso del café, el tradicional sector oligárquico continúa presente pero, evidentemente, en una posición relativamente secundaria dentro del bloque de los grupos política y económicamente dominantes. Su peso relativo disminuye frente a la creciente importancia del sector industrial y el surgimiento de nuevos grupos exportadores. Inclusive el Estado trató de reducir el poder de esa oligarquía dentro de la misma actividad cafetalera, mediante el fomento a la cooperativización de los pequeños y medianos cafetaleros. En el caso del banano, el predominio de las transnacionales continúa siendo decisivo pero las políticas del Estado, dentro de una óptica nacionalista relativamente moderada, busca fomentar el desarrollo de un sector de empresarios bananeros nacionales.

Las nuevas actividades exportadoras de importancia eran el azúcar y la ganadería. En ambos casos se combinan factores derivados del fomento estatal (por ejemplo el crédito relativamente abundante y barato) con otras condiciones ya mencionadas (el bloqueo en Estados Unidos al azúcar cubano y, en el caso de la ganadería, la explotación latifundista). Pero es de notar que, también en estos dos casos -el azúcar y la ganadería, similar a la industria- necesariamente operaba un fuerte ligamen entre el Estado y la burocracia pública, en relación con esos grupos empresariales. El crecimiento de estos últimos requería, en grados variables, del apoyo estatal y, por lo tanto, favorecía el crecimiento del aparato estatal.

También algunas actividades agropecuarias -sobre todo de producción de alimentos- orientadas al mercado nacional reciben considerable protección y fomento estatales. Un ejemplo

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

importante, en el que estaba implicado un grupo empresarial de relativo peso económico, es el arroz. Pero también actividades en que se involucraban muchos pequeños y medianos productores; tal el caso, en especial, de granos básicos como el frijol, el maíz pero inclusive el mismo arroz (al menos en la fase de producción, ya que la de industrialización estaba bajo el dominio de empresarios grandes). Esta protección operaba por varios medios: el crédito; el mecanismo de sustentación de precios y de garantía de compra de la producción por el Consejo Nacional de la Producción; la limitación a las importaciones.

Así pues, diversas razones propician el crecimiento del aparato estatal. La modernización y diversificación propuestas dan razón para ello, por las necesidades de desarrollo de la infraestructura material (puertos, aeropuertos, carreteras, electrificación, telefonía), la educación y calificación de una fuerza de trabajo más saludable y productiva, la ampliación de los servicios bancarios y la expansión crediticia así como las diversas formas de protección (como los aranceles sobre las importaciones industriales). Otras poderosas razones provienen de los objetivos de democratización económica -inclusive el interés por apoyar y fomentar la pequeña y mediana empresa- más los de equidad social y los de control de los diversos focos de conflicto social.

Ese crecimiento inevitablemente propicia el surgimiento de intereses particulares al interior de la estructura estatal. Hay un proceso -complejo y variado- de interacciones entre intereses situados en el sector privado de la economía y el Estado y, por otra parte, una propuesta ideológica que ganó predominio y que propiciaba la intervención estatal como el mecanismo más apropiado para lograr cierta equidad social y determinadas metas de desarrollo y modernización económicas. Surgen nuevas instituciones estatales y estas, más las que ya existían, ganan en complejidad y tamaño. Crecen, pues, el empleo y el

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
Ejemplar sin valor comercial

gasto públicos y con ello se consolidan estamentos burocráticos que pasan a constituir una especie de clase o estamento social medio, fuertemente asentados al interior del Estado (es conocido que los sindicatos de empleados públicos son los únicos que han tenido una presencia y un poder de movilización importantes).

¿El Estado ha sido tomado por asalto?

Esas variadas relaciones a que se da lugar entre determinados intereses del sector privado e instituciones y burocracias del Estado, que acompañan a la creciente complejidad de las instituciones públicas, con frecuencia ha sido caracterizada como un proceso en el cual el Estado ha sido "*tomado por asalto*", cosa que se estaría llevando a cabo tanto por parte de aquellos grupos privados, o, desde dentro del propio Estado, por estos grupos o estamentos burocráticos. Durante los años noventa, esa ha sido la conceptuación que Eduardo Lizano (por ejemplo, Lizano 1994 y 1999) ha propalado y que ha calado entre ciertos economistas (por ejemplo, Céspedes y Jiménez 1997) y en importantes medios de prensa y empresariales. Tal es la forma como valoran la situación social y política del período cincuentas a setentas (pero extendiéndose hasta los noventa), particularmente en relación con el Estado y las instituciones públicas. Ello hace factible dar el salto hacia una especulación acerca de la necesidad de una reforma del Estado que lo "rescate" (puesto que está "tomado por asalto") y lo ponga al servicio del "*bien común*".

Esto último ha constituido uno de los más poderosos elementos de justificación de los procesos de ajuste estructural, apertura externa y liberalización durante los años ochenta y noventa, de los que se ha querido hacer creer que tienen por objetivo el logro de ese "bien común". No es aquí lugar para entrar a analizar tales procesos pero si conviene reflexionar acerca

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

de la idea de que el Estado ha sido "tomado por asalto" y de que, entonces, lo que ha de seguirse es un proceso de liberalización que instaure (o acaso reinstaure) el "bien común" perdido.

Primero, el argumento consta de dos partes: a) el Estado ha sido "tomado por asalto" y, en consecuencia, el Estado responde a intereses particulares; y b) el Estado, todo lo contrario, debería orientarse hacia el logro del "bien común". Hay aquí una concepción acerca del origen y la forma de funcionamiento del aparato estatal que no encuentra sustento en ninguna evidencia de la realidad. Un Estado totalitario está inevitablemente sujeto a intereses específicos y, con seguridad, estos intereses son de fácil identificación. Ahí no hay posibilidad de nada que pueda asemejarse a ningún improbable "bien común", puesto que ni siquiera existe posibilidad alguna de control democrático ni participación ciudadana. En un Estado relativamente democrático y pluralista, se suponen abiertos los canales para esa participación y control ciudadanos. Pero, en general, diversos grupos dentro de la sociedad poseen capacidades variables para hacer efectiva esa participación; y el poder económico es, con mucho, uno de los factores determinantes de esas capacidades, aunque no sea el único que hay que tener en cuenta. Así, resulta difícil de creer que, aún en una sociedad relativamente democrática, sea factible identificar un "bien común" de alcances genéricos y abstractos al cual deba o pueda responder la acción y las políticas estatales.

De tal modo, y en general, hablar de "bien común" es hacerlo en términos especulativos. Se trata de un concepto que existe en la mente de quienes lo formulan pero poco más; no se le pueda reconocer ningún contenido de realidad. Quizá por eso Lizano, no obstante la frecuencia con que evoca el término, nunca se ha preocupado por concretarlo. Otros autores (por ejemplo en el libro ya citado de Céspedes y Jiménez, 1997) llegan a puntualizar una aparente definición de "bien

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

común" en términos de una "igualación del terreno" para todos. Pero a poco que se le de vuelta a la idea, fácilmente se constata que esta propone un tipo extraño de "bien común", ya que tal "igualación del terreno" implica, sin más, dejar en estado de indefensión a los más débiles y, en cambio, conceder libertad irrestricta a los más poderosos para que impongan sus intereses. Salta entonces la pregunta: "bien común", ¿para quién?

Sin embargo, al formular esta última pregunta, en realidad estamos declarando que, en relación con la mayoría de los asuntos cotidianos de la vida en sociedad, ese tal "bien común" no existe. Existe, en cambio, lo que es bueno para determinados y específicos intereses. El hecho de que la sociedad esté conformada por grupos plurales determina que, a su vez, exista una pluralidad de intereses. De ahí que sea perfectamente factible que las políticas reales que se aplican desde las instituciones públicas, favorezcan en mayor o menor medida ciertos intereses particulares. Es posible, desde luego, que el Estado favorezca intereses más amplios o más estrechos como, asimismo, es posible que la acción estatal esté sujeta a niveles de control y escrutinio popular más o menos amplios y participativos. Este tipo de cosas determinan que el Estado sea democrático en un grado más o menos significativo. Desde luego, es más deseable un Estado que sea parte de un sistema con niveles de desarrollo democrático relativamente muy elevados. Pero algo bien distinto es la especulación acerca de un Estado purificado y ascético, tan solo orientado al logro del "bien común". Inevitablemente esto último es o bien simple propaganda o, alternativamente, es una pura manipulación de los argumentos teóricos.

El aparato estatal costarricense durante el período posterior a la Guerra Civil de 1948 y hasta finales de los años setenta, logró un éxito importante desde el punto de vista de su capacidad para responder a intereses relativamente amplios: propició

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

el desarrollo de la industria, fomentó cierta -aunque limitada- diversificación de las exportaciones, protegió con relativo suceso a la pequeña y mediana propiedad, propició el acceso universal a la salud y educación y, en general, contribuyó a que los beneficios del crecimiento económico llegaran a la mayoría de la población. Ello explica, al menos en buena parte, el consenso y la estabilidad características de la sociedad costarricense. No debe, sin embargo, entenderse que se tratara de un proceso carente de conflicto y contradicción; lo contrario es lo cierto. En todo caso -como lo hemos analizado- son identificables determinados núcleos de interés que adquieren influencia creciente. En su orden, estos eran: la industria, los nuevos sectores de agroexportación, ciertos sectores de la actividad agropecuaria que producían para el mercado interno y los propios estamentos burocráticos al interior del aparato estatal. Inclusive aquellos grupos medios que emergían en los años cuarenta, van consolidando su status económico y, gradualmente, adquieren el perfil de una burguesía nacional relativamente modernizadora en su visión ideológica, siempre ligados, aunque en grados variables, con el Estado pero, en cualquier caso, con intereses económicos de mayor envergadura. Quizá ello determina que, después de la crisis de 1980-82, el Partido Liberación Nacional experimente un viraje relativamente considerable en sus propuestas ideológicas y programáticas, las cuales adquieren matices neoliberales, aunque no sin múltiples conflictos al interior de esa organización partidaria.

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial
EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

3. LOS PROBLEMAS Y DESEQUILIBRIOS DEL MODELO DESARROLLISTA

En el plano económico, y según se desprende del análisis que hemos realizado, son dos, fundamentalmente, los desequilibrios que, paulatinamente, tienden a agravarse: *el déficit fiscal*

y el de balanza de pagos. El primero se refiere a la diferencia entre los ingresos recaudados por el gobierno y, en general, por el sector público (los cuales en su mayor parte provienen de los impuestos), y los gastos de esas instituciones públicas. El segundo se refiere a la diferencia entre el total de exportaciones de bienes (como café, flores o textiles) y servicios (como turismo) frente a las importaciones de bienes y servicios. El déficit fiscal ha sido el obvio resultado del crecimiento del aparato estatal bajo condiciones de relativa insuficiencia de los ingresos fiscales. Los desequilibrios de la balanza de pagos eran consecuencia de las debilidades del desarrollo de la estructura productiva, sobre todo la dependencia de las importaciones (como en el caso, ya explicado, de la industria) contrapuesta a las limitaciones del desarrollo exportador.

Son desequilibrios estructurales, es decir, permanentes que daban lugar al creciente endeudamiento externo para poder financiarlos. Además, las condiciones internacionales de los años setenta propiciaron esa tendencia al endeudamiento. Es importante referirnos brevemente a ese contexto internacional para mejor comprender lo acontecido en la economía costarricense en la segunda mitad de los años setenta e inicios de los ochenta.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

3.1 El contexto internacional de la crisis: años setenta

Crisis del sistema monetario creado en Bretton Woods

Este sistema fue establecido hacia el final de la Segunda Guerra Mundial con base en los acuerdos de la Conferencia de Bretton Woods (1944), y rigió a nivel internacional durante el período posterior a esa guerra. Su base era el dólar ya que las diversas monedas del mundo fijaban su valor en dólares y, a su vez, este fijaba su valor en oro; por ello se le ha designado

como sistema de patrón oro-dólar. Este sistema empezó a debilitarse en virtud de la pérdida relativa de competitividad de la economía estadounidense frente a sus rivales principales -Japón y los países de Europa Occidental-, consecuencia de la vigorosa recuperación de estos últimos durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Ello se reflejó en la aparición de crecientes déficits comerciales (diferencia entre exportaciones e importaciones) de la economía estadounidense. A ello se une la casi descontrolada emisión de dólares que Estados Unidos llevaba a cabo, entre otras razones para el financiamiento de la guerra de Vietnam. La consecuencia de todo ello es que el dólar se debilita y deja de ser tan confiable en su papel de moneda clave del sistema monetario internacional. Ello da lugar a un proceso de gradual deterioro de ese sistema internacional, que culmina hacia 1971 cuando el entonces Presidente estadounidense, Richard Nixon, adopta algunas medidas monetarias muy fuertes, las cuales culminan poco después con la libre flotación de las divisas en los mercados internacionales. Ello abolía los tipos de cambio fijos, que eran una de las características centrales del sistema de Bretton Woods.

Desde finales de los sesenta la situación económica internacional evolucionaba de manera poco satisfactoria; la inflación mostraba signos de agudización y, al contrario, el crecimiento de las economías desarrolladas se debilitaba. La crisis monetaria de los primeros años setenta -en la que se da lugar a esa ruptura del sistema de Bretton Woods- constituye la gota que derrama el vaso y prepara la emergencia de una más profunda y extendida situación de recesión e inflación a mediados de los setenta.

La recesión internacional de 1974-75

Hacia finales de 1973 se da la primera gran alza del precio del petróleo provocada por el control de la oferta por parte de

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). La segunda se presentará en 1979. Luego, en 1974 y 75, los países capitalistas avanzados experimentan la más grave recesión internacional desde la Gran Depresión de los años treinta. Por recesión se entiende una situación en la cual el crecimiento de la economía se frena al punto de que la producción total del país se reduce durante varios meses seguidos, implicando, en consecuencia, un aumento en el desempleo de la fuerza de trabajo y un deterioro en las condiciones de vida de la población. No es apropiado atribuir aquella recesión tan solo al aumento del precio del petróleo, aun cuando este pudo ser un factor agravante. Lo cierto es que la situación del sistema económico internacional venía ya dando signos de deterioro, inclusive esa crisis monetaria del sistema de Bretton Woods al que nos referimos anteriormente. Es decir, habían causas profundas que anunciaban la recesión. Esta última adquirió características que, por novedosas, en aquel momento resultaban desconcertantes: las economías de los países desarrollados sufrían problemas de estancamiento e, inclusive, de disminución de la producción nacional, con aumento del desempleo. Sin embargo, y de forma simultánea, se registran tasas de inflación anuales de hasta más del 10%, lo que, para estos países según su experiencia histórica de las décadas anteriores, resultaban sumamente elevadas. La combinación de recesión y desempleo con inflación recibió la designación de *estanflación* y constituía, con toda seguridad, un fenómeno inusitado que retaba muy seriamente las teorías económicas (de inspiración keynesiana) entonces prevalecientes ya que, según tales teorías, inflación y recesión eran fenómenos excluyentes. Supuestamente era imposible que se dieran simultáneamente, de ahí la perplejidad a que se da lugar. Recordemos que el keynesianismo provenía del economista inglés John Maynard Keynes cuyas teorías reformularon profundamente,

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

hacia los años treinta del siglo XX, las concepciones económicas que prevalecían desde el último tercio del siglo XIX y durante los primeros decenios del XX. En su célebre obra titulada *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), Keynes demostró la imposibilidad de que los mercados lograran en forma automática un equilibrio sin desempleo de la economía. En cambio, tal automatismo de los mercados conduciría eventualmente a situaciones de crisis económica. Así aconteció, precisamente, con la Gran Depresión de los treintas.

El paradigma keynesiano proporcionó una importante base teórica e ideológica para una participación estatal importante en las economías durante los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Este fue un período de extraordinaria bonanza para el capitalismo mundial, en especial el mundo desarrollado pero con repercusiones para los países subdesarrollados. El crecimiento económico era relativamente alto y estable y las tasas de desempleo muy bajas. Sí prevalecía un ritmo inflacionario muy bajo pero en todo caso persistente, al cual con alguna frecuencia se le designó con el término de "*inflación reptante*".

El ascenso del nuevo conservadurismo económico

Sin embargo, como hemos visto, desde fines de los sesentas e inicios de los setentas, se empezaban a ver indicios de lo que parecía ser un cambio de tendencia, inclusive esos fenómenos que contradecían abiertamente algunas de las proposiciones básicas de la teoría keynesiana. El descrédito de esta última teoría va acompañado también del cuestionamiento a la intervención del Estado en la economía y, más en general, al modelo del Estado de bienestar, que proporcionaba protección a la población por medio de servicios sociales diversos y desarrollo de la infraestructura de la economía. Se fortalecen entonces las

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

tesis políticas conservadoras que, en lo económico, son de raíz neoliberal (un buen y exhaustivo análisis del proceso de ascenso del neoliberalismo económico se encuentra en Villarreal, 1986). Resurgen con nuevos ropajes las viejas ideas económicas, que afirmaban que los automatismos impersonales del libre mercado constituían el mecanismo idóneo para guiar el funcionamiento del sistema económico. Una de las variantes mejor conocidas, aunque no la única, de esa especie de resurrección se encuentra en la obra del premio Nobel de Economía de 1977, el estadounidense Milton Friedman (por ejemplo, su obra Friedman 1993), el teórico más afamado de una corriente conocida como el monetarismo, usualmente vinculada a la Universidad de Chicago en Estados Unidos. Este ascenso del nuevo conservadurismo económico y político alcanza sus puntos culminantes con los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Tatcher en Gran Bretaña.

Desde la segunda mitad de los años sesenta, Estados Unidos emitía gran cantidad de dólares, como consecuencia, entre otras razones, de sus déficits en balanza de pagos, las inversiones de sus grandes empresas alrededor del mundo y de la guerra de Vietnam. Eran inmensas cantidades de dólares circulaban en manos de los bancos transnacionales o en las bolsas de valores, lo cual alimentaba la especulación financiera a nivel internacional. A ello se unían los llamados "*petrodólares*" resultantes de los grandes aumentos del precio del petróleo, que causaban el que los países petroleros recibieran enormes cantidades de dólares que luego eran colocados en los grandes bancos de los países desarrollados. Evidentemente esta era una causa adicional que favorecía la especulación a nivel mundial. Surgen entonces los llamados "*euromercados*", plazas financieras que se desarrollan a partir de esos grandes flujos de capitales financieros. Esto posiblemente constituía una primera etapa en el proceso de globalización de los mercados

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

financieros que el mundo ya ha vivido (y padecido) a plenitud en la segunda mitad de los años noventa. En el contexto de recesión internacional de mediados de los setenta las oportunidades de inversión en la producción eran relativamente limitadas. En parte por ello los bancos quisieron explorar opciones de inversión especulativa y financiera. Una de estas fue la colocación de una porción de eso fondos en los países latinoamericanos, cosa que, para estos, constituía deuda externa. Así, la deuda latinoamericana se iba privatizando en el sentido de que los acreedores eran, cada vez más, bancos privados transnacionales y no agencias o bancos multilaterales formados por la asociación de gobiernos (es decir, de carácter oficial).

La deuda externa latinoamericana

Ese ambiente especulativo a nivel internacional -del que, evidentemente, la banca privada transnacional era parte principal en su afán de sacar provecho de los "petrodólares"- propiciaba el endeudamiento de los países de América Latina si bien, como lo mostrara Hinkelammert (1988), esta era una tendencia que provenía de varios decenios atrás. Ese ambiente especulativo es un factor sin cuya consideración no es posible entender la agudización del proceso de endeudamiento, lo cual no niega la responsabilidad de los grupos dirigentes de los países latinoamericanos que imprudentemente se embarcaron en esta peligrosa aventura financiera. Tan solo recuérdese que muchos de estos países, inclusive los más grandes de ellos, estaban bajo el gobierno de dictaduras militares que nunca se caracterizaron por su rectitud y probidad puesto que ni siquiera respetaban los más elementales derechos humanos.

A partir de 1976, la economía internacional entra en una fase de recuperación pero se veía frágil y vacilante (todo el

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

período de los setenta, de generalizada crisis económica internacional, es analizado, entre otros, por Gunder Frank, 1979 y Mandel, 1980). Hacia 1979 se pone de manifiesto que la economía mundial se desliza nuevamente hacia la recesión. Esa situación se prolonga hasta aproximadamente 1982 y entre sus rasgos más notables -especialmente por sus implicaciones para los países latinoamericanos- están los de la fuerte elevación de las tasas de interés internacionales, hasta llegar a cotas históricas nunca igualadas, y la caída de los precios internacionales de los productos primarios, minerales y agropecuarios.

Esto último implicaba para nuestros países un fuerte deterioro de los términos internacionales del intercambio ya que, al tiempo que bajaban los precios de las exportaciones, aumentaban los de las importaciones, en especial las importaciones de energéticos (López 1986, ilustra tales tendencias con abundancia de datos). En ese marco tan problemático se hace evidente que ya la deuda externa había alcanzado límites muy peligrosos.

En gran parte era deuda asumida con la banca privada transnacional, sujeta a tasas de interés fluctuantes. Cuando estas se elevan, también lo hace el servicio de la deuda bajo circunstancias en las cuales las exportaciones latinoamericanas -y por lo tanto la disponibilidad de divisas para el pago de las obligaciones de la deuda- prácticamente se desploman ante la caída de la demanda y el deterioro de los precios, resultantes ambos de la recesión internacional.

Se precipita así la crisis de la deuda externa latinoamericana, cuyo inicio por lo general ha sido ubicado en 1982 con el estallido de la crisis de la deuda mexicana, si bien ya desde 1981 Costa Rica enfrentaba una situación crítica al punto que en ese año el Gobierno se vio obligado a decretar una moratoria parcial de los pagos de las obligaciones de la deuda.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

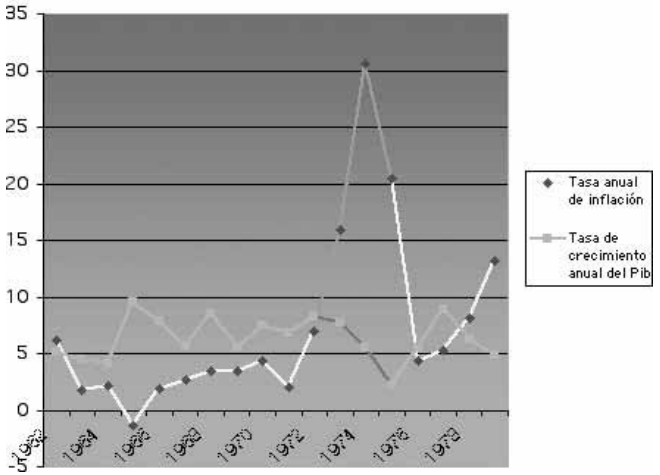
3.2. Las contradicciones económicas fundamentales del modelo desarrollista

El modelo desarrollista tuvo un notable éxito relativo que se puso de manifiesto en tasas de crecimiento económico relativamente elevadas (promedio anual del 6,5% durante los años 1963-1978), una generalizada elevación de las condiciones de vida de la población -inclusive la casi total universalización de los servicios de salud y educación- y una relativa equidad social que dio base al sostenimiento de un orden social relativamente estable y pacífico, y a un sistema de democracia representativa muy avanzado para el contexto centroamericano e, inclusive, para el latinoamericano. Pero el modelo o estrategia desarrollista no carecía de problemas y contradicciones que, en su momento, y desde dentro de la economía nacional, dan la base estructural que precipita la crisis de inicio de los años ochenta.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

GRÁFICO 6

Tasas anuales de inflación y tasas anuales de variación del PIB: 1962 - 1979



Fuente: *Ministerio de Planificación (datos de inflación) y Fallas, 1982 (PIB).*

El gráfico anterior permite ilustrar de forma general, acerca de los efectos que tuvo la problemática coyuntura internacional de 1974-75. Claramente se desacelera el crecimiento de la economía (medido según el porcentaje anual de variación del Producto Interno Bruto, PIB), en un movimiento descendente que se inicia en 1973. Al contrario, las tasas de inflación se incrementan sustancialmente en esos mismos años. Seguramente esta situación también ponía de manifiesto que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones empezaba a dar signos de agotamiento. Quizá a ello se debió que se tratara de dar impulso al proyecto de Estado empresario, por medio de CODESA y las empresas subsidiarias de esta

El problema o contradicción económica central de este modelo (que ha seguido plenamente vigente en el modelo de liberalización de los ochenta y noventa, si bien sobre bases estructurales más o menos transformadas) se puede resumir en lo siguiente: *la tendencia deficitaria estructural de la economía costarricense*. Ello se ponía de manifiesto, claramente, en dos déficits persistentes y, por lo demás, muy evidentes: el fiscal y el de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El déficit fiscal

El sector público era deficitario de forma estructural, lo cual quiere decir que era un déficit que persistía a largo plazo. Este déficit no era simplemente resultado de políticas de corto plazo que buscaran aumentar el gasto público a fin de estimular la economía por medio de las compras del sector público (tal es la idea básica de la política fiscal de tipo keynesiano en su forma más simple). El déficit fiscal persistente implicaba que, por diferentes razones, la economía nacional no proveía a su sector público con la suficiente cantidad de recursos sanos para cubrir las necesidades derivadas de los servicios que

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

el Estado brindaba y la infraestructura material básica que este estaba creando durante ese período. A la base del problema probablemente había una situación de relativa regresividad de la estructura tributaria, es decir, los individuos y grupos de la sociedad costarricense que concentraban un mayor poder económico, no tributaban proporcionalmente a esa riqueza y al nivel de sus ingresos. En cambio, los sectores de ingresos medios hacia abajo debían pagar impuestos en una mayor cuantía relativa. Tal era uno, entre otros, de los rasgos inequitativos de una estrategia económica que, en otros aspectos, sí busco propiciar una mayor equidad social.

CUADRO 1
Aporte porcentual de los impuestos indirectos al total de los ingresos del gobierno central

Participación	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1979
Imp. Ind. / Ing. Co.	64,8	69,5	67,9	73,1	70,9	69,1	69,4

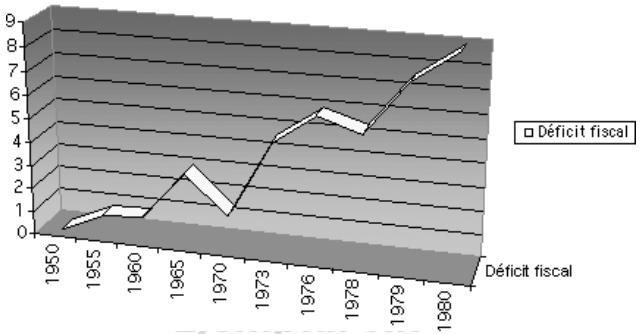
Fuente: *Fallas 1982 (cuadro N° 19)*

Los impuestos indirectos son aquellos que –como el impuesto sobre las ventas- no discriminan en relación con el ingreso y la riqueza de las personas. Por esa razón se dice que son regresivos, es decir, que son un tipo de impuestos que, proporcionalmente, afectan más a las personas de menores ingresos. Como puede observarse, tales impuestos constituían (entonces como en la actualidad) la parte más importante de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Ello muestra que, en contradicción con los objetivos de equidad social que políticamente se sustentaban durante este período, la estructura tributaria de Costa Rica era (y sigue siendo) muy inequitativa.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

Esa característica de la estructura de los impuestos imposibilitaba recolectar un financiamiento suficiente para cubrir las necesidades del financiamiento del Estado el cual, como hemos analizado, crecía muy rápidamente en respuesta a la complejidad de las funciones y responsabilidades que, durante ese período, se le encomendaban. Ya esta expansión del Estado de hecho creaba condiciones para que surgieran los déficits. El Estado tomaba en sus manos el desarrollo de una serie de condiciones necesarias para la modernización de la economía, por ello tendía a adelantarse a las posibilidades reales de financiamiento al alcance del sistema productivo de Costa Rica.

GRÁFICO 7
COSTA RICA: Déficit fiscal (del Gobierno Central) como porcentaje del PIB



Fuente: *OFIPLAN, 1982 y Banco Central de Costa Rica.*

El déficit fiscal era cero en 1950. Es decir, el presupuesto del Gobierno Central estaba balanceado. Conforme avanza el proceso impulsado bajo el modelo desarrollista, este déficit crece en términos absolutos pero, sobre todo, lo hace relativamente al tamaño de la economía en su conjunto. Así, como proporción del PIB, el porcentaje correspondiente se sitúa en 3,0% en 1965; 4,7% en 1973 y 6,0% en 1976. Durante el período de crisis de fines de los setenta e inicios de los ochenta, ese porcentaje virtualmente se dispara: 7,7 y 9,0% en 1979 y 1980.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

El déficit de la cuenta corriente es reflejo del problema fundamental

Pero ese déficit fiscal era en realidad parte de un déficit de alcances más amplios que se ponía de manifiesto en el *déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos* (esta última registra las transacciones internacionales -compras y ventas- de bienes y servicios entre Costa Rica y el resto del mundo). En cuanto la economía costarricense utilizaba en el consumo de la gente o del gobierno y en la inversión productiva (pública y privada), una cantidad de bienes y servicios que excedía de la cantidad que se producía en el país, se hacía necesario cubrir la diferencia recurriendo a compras fuera del país[3]. Entonces el país importaba más bienes y servicios de los que exportaba, de donde surgía un déficit de cuenta corriente que, por añadidura, era persistente en cuanto era *estructural*, ya que su origen era esa incapacidad para producir suficiente para poder pagar todo como la economía nacional consumía o invertía en la formación de capital.

Esta incapacidad productiva estructural era resultado, posiblemente, de varios factores concurrentes:

- El tipo de desarrollo industrial, cuyo crecimiento estaba supeditado y limitado al mercado nacional y, a lo sumo, el centroamericano, en razón de su producción no era suficientemente competitiva (en cuanto a precios y calidad) como para poder ser vendida en otros mercados más amplios.

- Las limitaciones del desarrollo agroexportador que tan solo había experimentado una limitada diversificación, de donde resultaba, a la vez, una restringida capacidad para la generación de divisas.

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial
EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

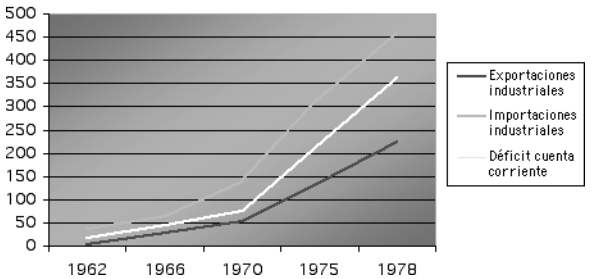
- El bajo nivel de integración de la estructura productiva que se manifestaba en los nexos muy débiles entre la industria y los sectores primarios de la economía o, en otras palabras, el elevado componente importado de la primera. Es decir, la industria importaba, además de las maquinarias y equipos, la mayor parte de sus materias primas, y, en cambio, casi no utilizaba materias primas nacionales. El proyecto estatal de la Corporación Costarricense de Desarrollo S.A. (CODESA)) intentó infructuosamente resolver ese problema, mediante la creación de un complejo de empresas públicas.

Los problemas de fondo eran, por lo tanto, los propios de una economía, que aunque relativamente modernizada y diversificada al cabo de 30 años de estrategia desarrollista, continuaba siendo subdesarrollada, según se ponía de manifiesto en los siguientes rasgos: su bajo nivel de productividad, su limitada capacidad de innovación tecnológica y el grado, muy incompleto, de integración y coherencia interna de su estructura productiva. Todo ello agravado por los altos niveles de vulnerabilidad externa que continuaban caracterizándola, los cuales tendrán una influencia decisiva en el curso de la crisis de los años 1980-82.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

GRÁFICO 8

Costa Rica: Exportaciones e importaciones industriales y déficit (total) en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (cifras en millones de US dólares)



Fuente: *Dirección General de Estadísticas y Censos y Banco Central de Costa Rica.*

Ya hemos comentado, y se reitera en este punto, que la capacidad de exportación del sector industrial se rezagó ampliamente comparativamente a su demanda de importaciones, y la diferencia negativa tiende a aumentar durante todo ese período de desarrollo de la industrialización sustitutiva, a lo largo de los años sesentas y setentas. Ello incide decisivamente en la ampliación del déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de pagos, el cual también crece sin cesar. Desde luego, esto último incide en el proceso de ascendente endeudamiento externo que Costa Rica vive durante esos años.

El endeudamiento externo

Aquellos déficits persistentes en la cuenta corriente de la balanza de pagos, hacían necesario que se recibiera inversión extranjera o que, alternativamente, el país recurriera a deuda externa, a fin de contar con los recursos financieros expresados en divisas (USA dólares) necesarios para saldar la diferencia.

Hacia los años setenta, la alternativa del endeudamiento tiende a prevalecer; hacia fines de los setenta e inicios de los ochenta la deuda externa alcanza niveles que la frágil economía costarricense no podía soportar, menos aún bajo las adversas condiciones externas de esos años.

Se precipita entonces la crisis. Son los años 1980-82 cuando las tasas de interés internacionales alcanzan las cotas más elevadas jamás registradas, mientras los precios del petróleo y sus derivados nuevamente se elevan de forma sustancial, y los de los productos primarios que nosotros exportamos en cambio se deprimían.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

CUADRO 2
COSTA RICA: Deuda pública y su proporción (%) con respecto al total de las exportaciones (1950-1983)

Año	Deuda pública externa	Deuda ext. / export.
1960	28	33%
1965	148	132
1970	164	71
1975	511	104
1978	1044	121
1979	1398	150
1980	1735	173
1981	2345	233
1982	2603	294
1983	3050	348

Fuente: *OFIPLAN, 1982, p. 292; Iglesias, 1984, p. 200*

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

El ajuste por medio de la liberalización del mercado cambiario

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

El gobierno costarricense optó, ya desde 1979, por una estrategia de política económica que, básicamente, confió el proceso de ajuste de la balanza de pagos a la modificación del tipo de cambio, es decir, a la *devaluación* de la moneda. Cuando hablamos de "ajuste", hacemos referencia a la necesidad de recurrir a algún tipo de mecanismo que permitiera reducir el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, para tratar de restablecer una situación aceptable. Seguramente se cometió un error al decidir hacerlo por medio de la virtual liberalización del mercado cambiario y, por lo tanto, la liberalización del tipo de cambio.

Las condiciones no podían ser más inapropiadas para llevar a cabo tal cosa. Primero, era una disposición que, ya de entrada, estaba viciada por un grave error de percepción ya

que no consideraba las circunstancias inherentes al mercado cambiario (mercado en el que se transan divisas) costarricense, muy pequeño y, por lo tanto, expuesto -incluso bajo condiciones relativamente normales (que no era el caso)- a movimientos especulativos que podrían desestabilizarlo seriamente. Segundo, la medida era inapropiada teniendo en cuenta, además, la magnitud de los desequilibrios que el país sufría tanto en la cuenta corriente de la balanza de pagos, como en virtud de la magnitud desproporcionada de su deuda externa. Estos factores hacían extremadamente frágil la posición externa del país y daban lugar a temores acerca de sus condiciones de solvencia financiera (es decir, su capacidad para poder enfrentar sus compromisos por deuda externa). Todo ello, a su vez, incrementaba las posibilidades de que se dieran fugas de capital y movimientos especulativos que, inevitablemente, provocarían serios trastornos en los mercados cambiarios. Tercero, bajo las condiciones internacionales de los años 1979-82 -elevación de las tasas de interés, caída de la demanda y los precios de nuestros productos de exportación, deterioro de los términos internacionales de intercambio- los márgenes de maniobra disponibles se volvían más estrechos, tanto para la política económica del gobierno como para la economía en su conjunto desde el punto de vista de su posición financiera externa. Es fácil advertir que al dejar el tipo de cambio libre, cualquier pequeño trastorno en alguno de estos factores mencionados podría tener consecuencias catastróficas sobre el tipo de cambio, ya que este estaba a merced de las fuerzas especulativas que actuaban en el mercado cambiario costarricense, pequeño, vulnerable y sujeto a fácil manipulación.

Lamentablemente se cumplieron las peores previsiones que se pudieran haber elaborado. El mercado cambiario quedó bajo evidentes influencias especulativas desde el inicio de la liberalización. La evolución posterior de la política económica

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

tendió a agravar el problema. Por un lado, en vista del carácter errático de esa política (un análisis interesante de las circunstancias políticas subyacentes que explicarían ese rasgo, se encuentra en Rivera 1982). La posterior ruptura con organismos financieros internacionales (el Fondo Monetario Internacional, en particular, a raíz del tipo de demandas que este quería imponer) prácticamente dejó al país sin acceso a ningún financiamiento externo, precisamente cuando las obligaciones de la deuda externa consumían montos sustanciales de las divisas que generaban las exportaciones y cuando, al mismo tiempo, estas exportaciones estaban disminuyendo por la caída de la demanda y los precios en los mercados internacionales.

Se precipita la crisis de 1980-82

Se dio lugar a una grave crisis cambiaria en la forma de un proceso de acelerada y errática devaluación de la moneda. La devaluación tenía directas y muy negativas implicaciones para la industria. Recordemos que esta importaba la casi totalidad de las maquinarias, equipos y materias primas que utilizaba, de forma que la devaluación encarecía tales importaciones. De ahí la severa contracción de la producción industrial y, en consecuencia, del empleo en este sector productivo.

La devaluación produjo, en general, un ambiente económico extremadamente inestable ya que, por su carácter errático, hacía imprevisible la evolución futura de la economía. Ello frenó la inversión puesto que, como es comprensible, cualquier empresa requiere de alguna certeza a la hora de planear sus inversiones y el nivel de empleo y producción. La caída general de la inversión -no solo en la industria sino también en la agricultura o en las actividades del comercio y los servicios- desencadenó la recesión, es decir, la caída de la producción nacional.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

Por otra parte, la severa devaluación favorecía el aceleramiento de la inflación y esta, a su vez, reducía el poder adquisitivo de los salarios y de los ingresos de la población. Esto acarreó la caída de la demanda de consumo lo cual constituía un elemento adicional de desestímulo para las empresas que producían para el mercado nacional. Otra razón para que se redujera la inversión de las empresas y sus niveles de producción y empleo.

Tal fue el cuadro de la crisis de 1980-82: caída de la inversión de las empresas y del consumo de la gente; reducción de la producción nacional; fuerte inflación; severo incremento de los niveles de desempleo y de subempleo (es decir, de las formas de empleo muy poco productivas e informales); y, en general, grave disminución de los niveles de vida de la mayoría de la gente.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

NOTAS

1 En todo caso, es notable el hecho de que se aplique el término "distorsión" a cosas que no son, ni más ni menos que aspectos vigentes en la realidad. Pareciera que para estos economistas "distorsión" es todo aquello que no coincida con su modelo teórico, con lo cual no están sino poniendo de manifiesto que para ellos la teoría está antes que la realidad. O, de otra manera, estos economistas parecieran ser del tipo que razona afirmando que si la realidad no coincide con el modelo, "peor para la realidad". Es fácil advertir que de aquí al dogmatismo solo hay un paso. En vez de esa visión simplista, lo que corresponde es analizar lo concreto de este desarrollo industrial, según las condiciones históricas -sociales, económicas y políticas- en que surge y, por lo tanto y desde esa base, las alternativas disponibles.

2 **La Balanza de Pagos** es el registro contable de todas las transacciones del país con el resto del mundo. Se compone de varias balanzas menores. Las dos más importantes son: la Balanza de Cuenta Corriente, que registra los intercambios de bienes y servicios –exportaciones e importaciones- de bienes y servicios entre nuestro país y el resto del mundo; y la **Balanza de Capitales**, que registra los

movimientos de capital provenientes del exterior o que salen de Costa Rica hacia el resto del mundo. Cuando hay déficit en la Cuenta Corriente, este debe ser cubierto ya sea por medio de capital extranjero que se invierta en el país o por medio de endeudamiento. Si aún así quedara un remanente sin cubrir, se produciría una disminución de las **Reservas Monetarias Internacionales** en poder del Banco Central (las cuales en su mayor parte son en dólares).

3 Esto no quiere decir que, para estar en equilibrio, el país deba producir todo lo que consume, sino que el país esté en condición de pagar todo lo que importa con base en las divisas que recibe de sus exportaciones, sin necesidad, por lo tanto, de endeudarse.

BIBLIOGRAFÍA

Aglietta, Michel, 1979. *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI Editores.

Alvarado, Hernán et al, 1981. *De los empresarios políticos a los políticos empresarios*, Heredia: Universidad Nacional.

Amín, Samir, 1978. *El desarrollo desigual. Ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico*. Barcelona: Editorial Fontanella (3ª edición en español).

Amín, Samir, 1981. *La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo*. México: Siglo XXI Editores, 1981.

Céspedes, V.H. y Jiménez R. (editores), 1997. *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. San José: Academia de Centro América.

Facio, Rodrigo, 1990. *Estudio sobre economía costarricense*. San José: Editorial Costa Rica (4ª edición).

Fallas, Helio, 1982. *Crisis Económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos 20 años*. San José: Editorial Nueva Década.

Friedman, Milton y Rose, 1993. *Libertad de elegir*. Barcelona: Editorial Planeta-De Agostini, S.A.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

Galbraith, John Kenneth, 1980. *El Nuevo estado industrial*. Barcelona: Editorial Ariel (7ª edición).

Gauron, André y Billaudot, Bernard, 1987. *Crecimiento y crisis: hacia un nuevo crecimiento*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Gunder Frank, André, 1979. *La crisis mundial*. Barcelona: Editorial Bruguera, S.A. (dos tomos).

Hinkelammert, Franz 1988. *La deuda externa de la América Latina. El automatismo de la deuda*. San José: Editorial DEI.

Iglesias, Enrique, 1984. La evolución económica de América Latina en 1983, en: *Comercio Exterior*, México: Banco de Comercio Exterior. Febrero de 1984, Vol. 34, N° 2.

Lizano, Eduardo, 1994. *Notas sobre el PAE-III*. San José: Academia de Centroamérica.

Lizano, Eduardo, 1999. *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica: 1982-1994*. San José: Academia de Centroamérica.

López, José Roberto, 1986. "Los orígenes económicos de la crisis en Centroamérica", en Rivera, Sojo y López. *Centroamérica: política económica y crisis*. San José: DEI-ICADIS-UNA, pp. 115-201.

Mandel, Ernest, 1980. *La crisis: 1974-1980*. México: Ediciones Era S.A.

OFIPLAN, 1982. *Evolución socio-económica de Costa Rica, 1950-1980*. San José: EUNED.

Rivera Urrutia, Eugenio, 1982. *El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica: 1978-1982*. San José: Editorial DEI

Rodríguez, Octavio, 1984. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI Editores (4ª edición)

Rovira, Jorge, 1982. *Estado y política económica en Costa Rica 1948-70*. San José: Editorial Porvenir.

Villarreal, René, 1986. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa
EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial

ACERCA DEL AUTOR

Luis Paulino Vargas Solís. Economista y egresado del doctorado en Política y Gobierno de la Universidad de Costa Rica. Docente e investigador de la Universidad Estatal a Distancia. Autor de numerosos libros y artículos sobre temas económicos.

EDITORIAL UCR
Ejemplar sin valor comercial
EDITORIAL UCR
#QuedateEnCasa

La licencia de este libro se ha
otorgado a su comprador legal.

Valoramos su opinión.
Por favor comente esta obra.

Adquiera más de nuestros
libros digitales en la
Librería UCR virtual.

LIBRERÍA
UCR
VIRTUAL

El artículo analiza las tendencias generales del desarrollo que lo califican y diferencian en el período 1948-1979. Se estudia el papel y funciones cumplidas por el Estado, el tipo de actividades económicas dominantes y las formas como el país se vincula con el comercio internacional y los capitales extranjeros, así como el impacto en el ámbito social y político.

ISBN 978-9977-67-812-2

9 789977 678122

Universidad de Costa Rica
Escuela de Historia
Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica

EDITORIAL UCR