

La estrategia de liberalización económica

(Período 1980-2000)

Luis Paulino Vargas Solís



EDITORIAL
UCR

Serie
Cuadernos de Historia de las
Instituciones de Costa Rica

9

**La
estrategia de
liberalización
económica**

(Período 1980-2000)



EDITORIAL
UCR

Ejemplar sin
valor comercial



#QuedateEnCasa



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

La estrategia de liberalización económica

(Periodo 1980-2000)

Luis Paulino Vargas Solís



EDITORIAL
UCR
Ejemplar sin
valor comercial



EDITORIAL
UCR
2015



EDITORIAL
UCR

#QuedateEnCasa

Serie
Cuadernos de Historia de las
Instituciones de Costa Rica

9

338.972.86

V297e

Vargas Solís, Luis Paulino.

La estrategia de liberalización económica, período 1980-2000 / Luis Paulino Vargas Solís. – 1. ed., 3a. reimpr. – San José, C.R. : EUCR, 2015.

74 p. : il. – (Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica ; 9)

ISBN 978-9977-67-805-4

1. COSTA RICA - POLÍTICA ECONÓMICA.
2. COSTARICA - CONDICIONES ECONÓMICAS.
3. CRISIS ECONÓMICA. 4. COMERCIO EXTERIOR. I. Título. II. Serie.

CIP/2825

CC/SIBDLUCR



#QuedeEnCasa

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica. Primera edición 2003.

Tercera reimpresión: 2015.

La EUCR es miembro del Sistema de Editoriales de Centroamérica (SEUCA) 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: *Protesta contra el Combo del ICE. 5 de abril del 2000. Archivo del Semanario Universidad.*

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.	Crisis económica y agotamiento del modelo desarrollista 1980-1982	1
1.1.	Causas de la crisis: ¿Un problema de "distorsiones" creadas por el Estado?	1
1.2.	La crisis: contexto y manifestaciones	4
2.	Hacia una nueva estrategia de desarrollo	8
2.1	El papel del Estado es cuestionado	8
2.2.	El proceso de globalización económica.....	10
2.3.	Políticas de fomento de las exportaciones	16
2.4.	Lo paradójico en la estrategia liberalizante: ¿apariencia o realidad?	19
2.5.	Pretensiones de neutralidad frente a realidad de intereses subyacentes.....	21
2.6.	Hacia la liberalización financiera	25
2.7.	Programas de ajuste estructural: aspectos principales.....	30
3.	Transformación estructural de la economía costarricense	34
4.	Estrategia de liberalización: Sus límites y problemas	39
4.1.	La diversificación exportadora es limitada	40
4.2.	El crecimiento económico es modesto e inestable	43
4.3.	Desequilibrios estructurales en lo fiscal y en la cuenta corriente	45
4.4.	Las causas de los desequilibrios fiscal y externo.....	48
5.	INTEL: Un intento para reanimar la estrategia de liberalización	58
5.1.	Una respuesta ante las limitaciones de la estrategia exportadora	58
5.2.	INTEL generó expectativas infladas	59

5.3. Pero los efectos de INTEL sobre la economía nacional son muy limitados	60
Notas	62
Bibliografía	64
Acerca del autor	67

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

<i>Cuadro 1:</i> Indicadores de la crisis de inicios de los ochenta	7
<i>Gráfico 1:</i> Gasto público en varios renglones seleccionados como porcentaje del PIB	35
<i>Gráfico 2:</i> Participación porcentual en la demanda agregada de sus componentes principales	37
<i>Gráfico 3:</i> Distribución porcentual de las exportaciones según sus categorías principales	41
<i>Gráfico 4:</i> Tasas anuales de crecimiento del PIB bajo la estrategia desarrollista y la liberalizante	44
<i>Gráfico 5:</i> Déficit en la Cuenta Corriente de la balanza de pago (millones de dólares)	47
<i>Gráfico 6:</i> Déficit del Gobierno Central y del sector público combinado	47
<i>Gráfico 7:</i> Deuda pública interna (miles de millones de colones)	52

LA ESTRATEGIA DE LIBERACIÓN ECONÓMICA (Período 1980 - 2000)

Luis Paulino Vargas Solís

1. CRISIS ECONÓMICA Y AGOTAMIENTO DEL MODELO DESARROLLISTA 1980-1982

1.1. Causas de la crisis: ¿Un problema de "distorsiones" creadas por el Estado?

La crisis económica de los primeros años ochentas usualmente ha sido interpretada como signo del agotamiento del modelo o estrategia de desarrollo que el país siguió durante las décadas previas. Tal es, según es de uso interpretarlo, el factor fundamental al cual se adiciona el de las políticas económicas equivocadas seguidas durante la administración Carazo Odio (1978-1982). Un autor muy reconocido lo plantea en los términos siguientes: *"Las causas de la crisis de 1981 y 1982 fueron básicamente dos. En primer lugar, el agotamiento del modelo económico puesto en práctica a partir de la Segunda Guerra Mundial, más precisamente durante el cuarto de siglo que se inicia entre 1950 y 1952 y concluye entre 1975 y 1977. En segundo lugar, la política económica equivocada adoptada para hacerlo frente a los efectos externos..."* (Lizano, 1999, p. 3).

EDITORIAL
UCR

#QuedateEnCasa

Al abundar en el tema del agotamiento del modelo, Lizano -al igual que otros autores- por lo general se refieren a los efectos de la acción del Estado en la economía. Tales efectos - que los economistas usualmente llama "*distorsiones*"- están relacionados con un funcionamiento ineficiente de los mercados y, en consecuencia, con una asignación de los recursos productivos inferior -menos productiva y eficiente- de la que se habría logrado de no mediar esa intervención estatal. El propio Lizano habla de "*Un sector privado ineficiente debido al proteccionismo, a la distorsión de los precios de los factores y de los bienes y a la asignación deficiente de los factores de la producción*" y de un "*sector público sobredimensionado y anquilosado, debido a su burocratización y a su instrumentalización por parte de los grupos de presión*" (p. 10).

Es claro que, en estas interpretaciones, el Estado -el sector público de la economía- aparece como núcleo central del problema. Inclusive al hablar de la ineficiencia en el sector privado, se interpreta que esta ha sido causada precisamente por la acción del Estado (por medio del "proteccionismo" y la "distorsión de los precios"). Esto es, en general, coincidente con el tipo de análisis que desarrollan otros autores. Por ejemplo Thelmo Vargas (1990, pp. 73-78), al referirse a las que el llama "*causas de origen interno*" de la crisis, formula un análisis que se centra enteramente en las "distorsiones" de precios que el Estado provoca, con sus consecuencias en términos de restricción del mercado para el cual producen las empresas, limitación de la competencia y, en último término, ineficiente asignación de los factores productivos. Pero estas tesis no son especialmente novedosas ni fue preciso esperar al período posterior a la crisis de inicios de los ochenta para que surgiera una valoración del papel del Estado como "distorsionador". Ya con cierto grado de elaboración esas ideas se encontraban en, por ejemplo, González 1980 o Corrales 1981. En todo caso,

economistas extranjeros -por ejemplo, ganadores del Nobel como M. Friedman y F. Hayek- son padres ideológicos de estas concepciones sobre el Estado.

No está de más detenerse un momento a fin de considerar este curioso concepto de "distorsión", en el cual descansa toda la explicación que estos autores dan acerca de la crisis de 1980-82. Nótese que estas *distorsiones* presuntamente han sido *creadas por el Estado*. A las mismas se les atribuyen efectos de *ineficiencia económica*, en el sentido de que, según se dice, por su causa la utilización de los recursos productivos no es la óptima. Esto último implica que la economía nacional no produce tanto como podría, ni tampoco produce con la calidad (y por tanto la competitividad) con que, se supone, podría hacerlo. Por otra parte, al hablarse de una realidad "distorsionada" se está teniendo en mente una *imagen idealizada* de ese sistema económico, la cual se utiliza como punto de referencia para formular tal comparación. Es, a decir verdad, una especie de sistema perfecto que es justamente tal en cuanto no está "distorsionado". Solo de esta manera -por comparación con un ideal teórico- resulta factible calificar de "distorsión" lo que, en definitiva, no son sino rasgos propios de la realidad económica concreta. Este constituye un procedimiento discutible para tratar de entender el porqué de la crisis de inicios de los años ochenta, ya que no es más que una especulación que pretende evaluar una realidad concreta mediante su confrontación con un ideal teórico que existe única y exclusivamente como construcción mental, nunca como realidad social que haya tenido existencia histórica concreta.

La crisis deber ser analizada y entendida a partir del sistema económico concretamente existente, es decir, analizar los problemas y debilidades presentes en la estructura productiva y en el conjunto del aparato y el sistema institucional. Esas contradicciones determinaban la existencia de bloqueos

al desarrollo y puntos de ruptura que se ponen de manifiesto en el surgimiento y gradual profundización de ciertos desequilibrios. Estos últimos, a su vez, determinan, en su momento, la explosión de la crisis.

1.2. La crisis: contexto y manifestaciones

La estrategia desarrollista que Costa Rica siguió desde los años cincuenta, mostró sus primeros síntomas de agotamiento hacia 1974-75, en coincidencia (como vimos en el capítulo anterior) con una situación de crisis internacional. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) se reduce pronunciadamente en 1974 y, en especial, en 1975 en comparación con las tendencias históricas predominantes desde los años cincuenta; la inflación se elevó a los niveles más altos hasta entonces registrados; el déficit en las cuentas externas -y en particular la balanza comercial de la balanza de pagos- se agravó de forma considerable.

En 1976 la economía internacional empieza a recuperarse y, de forma coincidente, la de Costa Rica inicia un ciclo de recuperación en el que incidieron varios factores: el incremento del gasto y la inversión pública; los altos precios internacionales del café; el acceso a endeudamiento externo que, al menos en parte, es el que financia aquella expansión de la actividad estatal así como los crecientes déficits de la Balanza de Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos¹. Parte del crecimiento de la inversión pública se relacionaba con el proyecto del estado empresario realizado por medio de la Corporación de Desarrollo Costarricense (CODESA). Este posiblemente fue un intento de respuesta frente a los síntomas de agotamiento que la estrategia manifestó hacia 1974-75, ya que la industria de sustitución de importaciones no daba signos de poder avanzar más allá de las manufacturas de consumo ligero (como los

productos alimenticios, el calzado o los textiles), ni parecía tener capacidad para exportar a otros destinos que no fueran los países centroamericanos. Así el Estado empresario intentaba impulsar nuevas actividades basadas en la industrialización, en relativa gran escala, de materias primas nacionales (como el aluminio, el cemento o el algodón, entre otros). Se pretendía avanzar en la diversificación productiva, ligar e integrar el desarrollo industrial con el sector primario (agropecuario o minero) y ampliar la capacidad de exportación. Las empresas eran de dimensiones muy superiores al promedio de las empresas características de la industria sustitutiva. Esa fue una de las razones que se mencionaron para justificar la inversión estatal, ya que, se decía, por el volumen de la inversión no podían ser desarrolladas por el capital privado nacional. Debían ser realizadas bien por el capital extranjero o por el Estado. Privaba entonces una óptica nacionalista por lo que se prefirió este último camino, aunque sí se proponía que una vez "maduras" las inversiones y consolidadas las empresas y sus mercados, fueran privatizadas.

Sin embargo, CODESA rápidamente desató una oposición cerrada por parte de los más importantes sectores del empresariado nacional. El capital privado percibía una amenaza a sus intereses en la tendencia hacia la ampliación de la actividad empresarial estatal. El fantasma de la estatización de los medios de producción se agitaba tras ese temor de la clase empresarial. El espacio político del proyecto CODESA rápidamente se agotó cuando aún las inversiones estaban lejos de alcanzar un punto de sostenibilidad financiera. El fracaso del Estado empresario cierra las opciones de ampliación y diversificación del proyecto de industrialización, pero, más aún, implicó el bloqueo a la última posibilidad que pudo haberle concedido nueva vida a la estrategia desarrollista. El modelo de industrialización llegaba a sus límites

de crecimiento sin encontrar una alternativa renovadora y, paralelamente, se profundizaban los desequilibrios fiscal y de balanza de pagos. Así quedaba definido el marco de la crisis de inicios de los ochenta, la cual es empujada por una situación mundial negativa: nueva recesión internacional, alza en los precios internacionales del petróleo, caída de los precios de los productos de exportación y elevación de las tasas internacionales de interés. Sin duda hubo una confluencia de factores internos y externos que determinaron la emergencia de la crisis y su gravedad.

A inicios de los años ochenta el gobierno de Rodrigo Carazo permite que el colón empiece a fluctuar frente al dólar. La resultante devaluación de la moneda rompe uno de los supuestos básicos del modelo de industrialización sustitutiva. En virtud del alto componente importado de su producción, la industria requería de importaciones baratas de materias primas, bienes intermedios y de capital.

Por ello estas importaciones estaban exentas de gravámenes pero, además, un tipo de cambio fijo -que con el tiempo tendía a sobrevaluarse- era un mecanismo propicio porque abarataba relativamente esas importaciones y de esa forma subsidiaba el desarrollo industrial. La liberalización del mercado cambiario da inicio a un movimiento de acelerada y errática devaluación.

Repentinamente ese subsidio desaparece y, al contrario, se produce un proceso de encarecimiento de las importaciones en general, y de las destinadas a la industria en particular. Hay así un ajuste violento e indiscriminado, donde la rentabilidad de la industria se deteriora y caen su inversión y la producción y el empleo industriales pero, en general, toda la economía se contrae ya que ante el acelerado proceso inflacionario, el poder adquisitivo de los ingresos de la población se deteriora violentamente.

CUADRO 1
Indicadores de la crisis de inicios de los ochenta

	1976-79	1980	1981	1982	1983
Tasa de variación anual del PIB real	6,4	0,8	-2,3	-7,3	2,3
Tasa de variación anual PIB pér cápita	3,6	-1,6	-4,9	-9,8	-0,3
Tasa variación anual salario prom. Real	9,3	-4,1	-15,3	-29,0	19,4
Tasa desempleo abierto	5,1	5,9	8,7	9,4	9,0
Tasa subutilización total de la fuerza de trabajo	11,9	13,5	17,4	23,8	19,9
Tasa anual de inflación (índice al consumidor)	7,8	17,8	65,1	81,8	10,7
Deuda pública externa (millones US\$)	1005	2254	2733	3117	3781
Déficit sector público (% respecto PIB)	10,4	13,3	13,7	9,3	3,4

Fuente: *Barahona, 1999, p. 107*

En la evolución de la crisis de los primeros años ochenta, el año 79 marcó ya un cambio de tendencia puesto que el crecimiento del PIB cae por debajo del 5% y, por lo tanto, muy por debajo de las tendencias de los años sesenta y setenta. Sin embargo, 1980 es claramente el primer año de crisis. Como se desprende de los datos del cuadro anterior, la crisis se profundiza y alcanza su punto más bajo en 1982. En el 83 aún se viven secuelas de la difícil solución pero, en términos generales, es un año de estabilización, en el que se logra revertir la caída de la producción, el aumento del desempleo y subempleo, la desordenada devaluación de la moneda y la agudización del proceso inflacionario.

La devaluación es la expresión más obvia de la situación de virtual insolvencia externa de la economía, ante la magnitud de los desequilibrios fiscal y de balanza de pagos y, en particular, ante la magnitud desproporcionada de la deuda externa. Insolvencia significa que los ingresos y la disponibilidad de divisas resultaban absolutamente insuficientes frente a las obligaciones externas (importaciones más pagos por concepto de deuda externa), pero donde tal insuficiencia no era un fenómeno coyuntural ni transitorio, sino uno estructural y, por tanto, persistente. Pero optar por la libre fluctuación de la moneda era confiarse a los mecanismos automáticos del mercado para que estos llevaran a cabo el proceso de ajuste, por medio del cual se lograría reducir el nivel de consumo y gasto nacionales a la real capacidad de pago disponible. Hubo ocasión de comprobar que ese no era si no el peor de los procedimientos posibles, ya que el mercado de divisas quedó a merced de fuerzas especulativas que actuaban prácticamente sin control alguno. Ello introdujo elementos de severa inestabilidad que agravaron el proceso inflacionario, la incertidumbre económica, el freno a la inversión productiva y la fuga de capitales. De ahí, pues, la magnitud de la crisis: caída del PIB en alrededor de un -10% en el bienio 1981-82; inflación que, en el dato anual, llegó al 65% en 1981 y superó el 82% en el 82; elevación sustancial del desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo; caída del poder adquisitivo real de los salarios en alrededor de un 40% en relación con sus niveles más altos (registrados en 1979) previos a la crisis.

2. HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

2.1 El papel del Estado es cuestionado

Esta crisis trae consigo un severo cuestionamiento a la estrategia desarrollista de los decenios cincuenta a setenta. A

partir de cierto momento ese cuestionamiento deviene casi consensual, al menos entre los grupos económica y políticamente dominantes del país. De ahí derivan un determinado diagnóstico de la crisis y una particular propuesta de redefinición de la estrategia de desarrollo. Con el tiempo la nueva estrategia pondrá de manifiesto sus diversos aspectos contradictorios, lo que resquebrajará ese consenso y suscitará la oposición de diversos y muy amplios grupos de la sociedad que se veían perjudicados. Tal el caso, claramente, de los empleados públicos, el campesinado y, en general, la pequeña y mediana empresa, pero también, según el caso, de sectores del gran empresariado.

La crisis alcanza su punto más bajo en 1982. Este año se registra un amplio triunfo electoral del Partido Liberación Nacional, de oposición, que lleva a la presidencia a Luis Alberto Monge. Este gobierno procedía de una tradición partidista socialdemócrata, proclive a una fuerte participación estatal en la economía y al desarrollo de los mecanismos propios de un Estado promotor del desarrollo y que cumplía funciones de asistencia social y bienestar (en relación con demandas sociales en salud, educación, vivienda, problemas agrarios y de pobreza extrema). Notablemente, sin embargo, en esta administración alcanzan amplia vigencia, ya desde sus inicios, tesis que suscriben el cuestionamiento a la participación del Estado en la economía, y proponen la liberalización de mercados y la apertura al comercio internacional y la inversión extranjera (en mi trabajo Vargas Solís 1991 ilustro sobre estos aspectos con amplitud). Desde el comienzo se percibían matices neoliberales, no obstante que en diversos aspectos se optó por políticas de directa intervención. Este último fue el caso del mercado cambiario, en cuyo caso se optó por un control estatal ejercido por el Banco Central lo que contribuyó para que hacia los últimos meses de 1982, se estabilizara el tipo de cambio. Otro

caso similar fue el programa de salvamento de empresas, que puso en funcionamiento diversos mecanismos para apoyar a empresas que estuvieran en problemas financieros a raíz de la situación de crisis.

Pero, en todo caso, se fueron poniendo de manifiesto modificaciones importantes en los supuestos básicos a partir de los cuales se formulaba la política económica. Ello se evidenciaba en aspectos del discurso de las dos principales autoridades económicas de ese gobierno: el Dr. Carlos Manuel Castillo, Presidente Ejecutivo del Banco Central durante la primera mitad del gobierno de Monge, y el Dr. Federico Vargas, por entonces Ministro de Hacienda. Ambos jerarcas cuestionaban el alto grado de intervención estatal en la economía, al que le atribuían efectos de distorsión en el sistema económico, de lo que resultaba los de ineficiencia en la economía y, por lo tanto, menor capacidad para el crecimiento económico. Tales eran consideradas las razones principales de la crisis. Como solución se proponía reducir el tamaño del Estado y la magnitud del gasto público, reducir la intervención estatal en los mercados y, en consecuencia, liberalizar y desregular la economía. Se consideraba que el mercado externo, y por lo tanto las exportaciones, serían, en adelante, el motor que impulsaría el crecimiento y desarrollo de la economía.

2.2. El proceso de globalización económica

Ya en los años ochenta se adivinaba lo que luego ha terminado por decantarse en los noventa: la economía mundial se movía efectivamente hacia la *globalización*. Esta ha pasado a constituir un asunto de frecuente comentario en los medios de comunicación de masas, aunque también ha sido usual -sobre todo a lo largo de los años noventa- que esos comentarios tuvieran una clara intención propagandística. Creaban una

imagen ilusoria de la globalización -de la cual se hacía una verdadera glorificación- y, en cambio, nada decían de la realidad palpable de ese proceso.

Cierto que, desde mucho tiempo atrás (siglos, de hecho) ha existido un *sistema de relaciones económicas internacionales*, es decir, un sistema de relaciones entre estados y el cual se enmarcaba en el contexto de un mercado mundial capitalista. Pero justamente es ese carácter internacional lo que ahora está en cuestionamiento. Una cosa es un sistema de relaciones entre *estados o economías nacionales*. Algo distinto es una economía mundial *globalizada* en la cual hayan desaparecido las fronteras nacionales y, con estas, esos espacios económicos relativamente autónomos y diferenciables que históricamente hemos reconocido como economías nacionales. Una economía mundial enteramente globalizada constituiría un único mercado de alcances planetarios; entonces habrían dejado de existir las economías nacionales. La propaganda acerca de la globalización, tan usual en los años noventa, imaginaba una economía mundial que presentaría tales características: ya no existirían estados o economías nacionales; solo habría una economía mundial totalmente integrada y sin fronteras que la dividieran. Esta construcción mental -pura imaginación, a decir verdad- ofrecía, sin embargo, imágenes contrapuestas en relación con el tipo de resultados que se obtendrían con tal globalización. Por un lado, se afirmaba que esta daría lugar a una economía mundial capaz de generar riqueza de una forma nunca vista. Pero al mismo tiempo, se insistía en que era una economía mundial ferozmente competitiva en la cual o se triunfaba o se sufrirían las consecuencias terriblemente negativas de no haber sido capaces de competir con éxito. Esto último dejaba sentada la posibilidad de que hubiesen pueblos -posiblemente una gran parte de la población mundial- que quedaría condenada al atraso y la pobreza. Y se supone -así

quería hacerlo creer esa propaganda— que los culpables de tal pobreza era quienes no podían (o no querían) competir. Es decir, los pobres serían los culpables de su propia pobreza, no obstante que es por completa absurda la idea de que los pueblos pobres entren a la globalización a competir de igual a igual con potencias económicas super-desarrolladas. No es exagerado decir que esto último es lo que los propagandistas de la globalización reiteradamente proponían que debía ocurrir; es decir, proponían (y siguen haciéndolo) que los países pobres entren a competir de igual a igual con las potencias...

En la práctica, la llamada globalización *tiende* hacia la conformación de una economía mundial integrada. Pero es básicamente eso: una *tendencia*. No es, ni mucho menos, una realidad acabada. La economía mundial plenamente integrada sigue siendo un límite utópico aún muy lejano. Es un proceso y, más aún, es un proceso altamente conflictivo. Produce algunos grandes ganadores y muchísimos perdedores. Por ello, inevitablemente, enfrenta resistencias que surgen de grupos de la sociedad en todos los países del mundo, cuyos intereses no están representados, o inclusive están siendo perjudicados. Pero además el proceso de globalización ha dado lugar, en su propia dinámica, a grandes desequilibrios que constituyen otros tantos factores de conflicto. Es el caso de las recurrentes crisis financieras internacionales, las cuales, a lo largo de la segunda mitad de los noventa, incluyeron la crisis en México (1994-95) con repercusiones en toda América Latina; en el Sudeste Asiático (1997) que luego se extendió a Rusia y Brasil (1998). En 2001 Turquía pasó por una crisis similar, y una mes después Argentina tocaba el fondo de una crisis -que pareciera inacabable- iniciada en 1998. No puede dejar de mencionarse el problema de la pobreza y el ahondamiento de las desigualdades a nivel mundial y, por otra parte, el agravamiento de la crisis ambiental -de carácter inequívocamente global

frente a los cuales esta globalización no solo no parece capaz de generar solución alguna. Es que, según lo muestra toda la evidencia, tiende más bien a agravar tales situaciones. Vistas estas realidades, no debería extrañar el fortalecimiento de los movimientos anti-globalización, no obstante que algunos de estos asumen formas que no son las más constructivas desde el punto de vista de los intereses superiores de la humanidad.

Hablamos aquí, como es evidente, de la *globalización económica*, actualmente en curso cuyas formas son bien concretas y reconocibles. Pero, no es, por cierto, la única concebible. En cambio, podríamos hablar de otras formas de globalización (como lo ha propuesto el filósofo español Fernando Savater o el Cardenal hondureño, Monseñor Rodríguez) más cercanas al ser humano en cuanto se enfocan hacia grandes problemas de la humanidad para formular soluciones de alcance global. Así, por ejemplo, con los derechos humanos, el medio ambiente, la infancia, la pobreza, el SIDA y otras enfermedades contagiosas y la supresión de toda forma de discriminación.

La globalización que el mundo ha vivido durante los últimos 20 años, podríamos designarla como la *globalización realmente existente*. No corresponde, en modo alguno, a las imágenes festivas y en extremo optimistas de la propaganda usual. Además ha sido, básicamente, una *globalización económica*, que se despliega bajo el liderazgo de las grandes corporaciones transnacionales y los diversos agentes que manejan enormes masas de capitales financieros² (tal el caso de los fondos de pensiones, los de inversiones o los mutualistas).

Los capitales productivos que manejan las grandes transnacionales, funcionan de acuerdo a estrategias empresariales en múltiples países (estrategias transnacionales), si bien por lo general poseen una base nacional principal. Los capitales puramente financieros tienden a ser globales en mayor grado: buscan la rentabilidad sin reconocer patria, tan solo buscan y

se mueven hacia los lugares donde mejores oportunidades de ganancia se les presenten. Pero también las grandes empresas transnacionales tienden progresivamente a desarrollar estrategias empresariales que, cada vez más, son planetarias. Al hacerlo gradualmente van debilitando la base nacional en que funcionaban, es decir, debilitan la economía nacional de origen.

Además de que los capitales financieros son de comportamiento tan voluble, sucede además que la inversión de las empresas se mueve de un país a otro con creciente flexibilidad. Todo ello hace más inestables las economías a nivel nacional. Estas se debilitan y desdibujan. Para cada gobierno se hace cada vez más difícil manejar la situación económica de su propio país. Pero entonces el sistema a nivel global se vuelve más inestable, ya que si los gobiernos no controlan su propia economía, tampoco existen instituciones que pongan orden a nivel mundial. Las crisis financieras internacionales de la segunda mitad de los noventa, y la sincronización mundial que ha puesto de manifiesto la recesión de 2001-2002, muestran que, en efecto, la economía mundial ha tendido a integrarse sin poseer esos necesarios mecanismos de regulación.

La estrategia de liberalización en Costa Rica surge a partir de la crisis de inicios de los ochenta, la cual hacía evidente el agotamiento del viejo modelo desarrollista. Pero, como ya vimos, era también una crisis de insolvencia externa a raíz del problema de la deuda externa. De estos elementos surge una propuesta que pone en cuestionamiento el papel del Estado en la economía (de ahí lo de las "distorsiones" creadas por el Estado) y el énfasis en una política de apertura económica y desarrollo exportador. Al fin y al cabo, la deuda solo podía pagarse con divisas y estas, se supone, deberían provenir de las exportaciones y no de nuevas deudas.

Pero al avanzar los años ochenta y entrar los noventa, y conforme el proceso de globalización se dibuja con rasgos más

claros, esta última proporciona una justificación aún más poderosa a favor de la estrategia liberalizante. En general, los ideólogos de esta estrategia en Costa Rica tienden a reproducir los tópicos usuales de la propaganda de la globalización económica. Hay ciertas constantes en ese discurso que es preciso resaltar. Primero, el tópico que afirma la imposibilidad absoluta de toda otra opción como no sea la de la globalización, el cual literalmente condena a muerte a quien tan solo ose proponerla. Este es (en los términos de Franz Hinkelammert) el *chantaje de la alternativa única*. En ese sentido, el lenguaje de los globalizadores es intransigente; inclusive autoritario e intolerante. Nada democrático, por cierto. A la par, se elaboran discursos en tonos apologeticos que glorifican y hacen una verdadera apoteosis de la globalización. Se dice que esta posee una capacidad prácticamente infinita de incremento de la riqueza material, y que concede opciones abiertas para el disfrute de tal riqueza a todos aquellos dispuestos a competir bajo las reglas de la globalización (quedará la pobreza para quienes "no quieren"). Paradójicamente, en los años noventa el crecimiento de la economía mundial es el más lento desde la depresión económica de los años treinta y, a la vez, es un período de ahondamiento abisal de las desigualdades y la pobreza. Los años 2000 empiezan con una recesión mundial que no resulta mucho más prometedora.

Según esta óptica, la estrategia liberalizante en Costa Rica aparece como el camino correcto para, primero, incorporar la economía costarricense en ese proceso de globalización y, segundo, crear las condiciones que permitan el feliz aprovechamiento de esas supuestas gloriosas condiciones de abundancia. El *neoliberalismo* surge entonces, casi naturalmente, como la ideología justificadora de esta estrategia liberalizante. Porque elabora la apoteosis del libre mercado y, sobre esa base, puntualiza la necesidad y conveniencia ineluctables de incorporación a la globalización.

2.3. Políticas de fomento de las exportaciones

El primer convenio que la administración Monge firmó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que rigió durante 1983, establecía compromisos bien definidos para la restricción fiscal, que claramente afectaron la inversión pública y el gasto en educación y salud. Además, definían lineamientos limitantes en lo salarial y comprometía un tipo de política cambiaria que ya entonces gozaba de aceptación entre las jerarquías que manejaban la política económica: las *minidevaluaciones*. Estas han sido justificadas como un instrumento para proteger la competitividad de las actividades exportadoras, compensando la diferencia entre el nivel de inflación de Costa Rica y la de los países con los cuales se realiza un mayor intercambio comercial. La mayor inflación a nivel nacional repercute en un aumento más fuerte de los costos de producción, lo que afectaría negativamente la competitividad de los productos de exportación. Se supone que las minidevaluaciones tendrían como finalidad compensar esa diferencia. Hasta la actualidad este continúa siendo el criterio principal que guía la política cambiaria. En la práctica ha funcionado como un mecanismo de subsidio indirecto y encubierto a favor de las actividades exportadoras, entre otras cosas porque genera un efecto inflacionario inercial (las empresas tienden a aumentar los precios como respuesta anticipada a la devaluación prevista), lo que deteriora el poder adquisitivo real de los salarios y, así, favorece la ganancia de las empresas, en especial las exportadoras que, al no depender del mercado interno, no se ven perjudicadas por una demanda de consumo poco dinámica (consecuencia que se sigue a partir de unos salarios cuyo poder adquisitivo real va declinando).

Luego, en 1984, se aprueba, bajo fuerte presión de organismos internacionales y de la Agencia Internacional para el

Desarrollo (AID) del gobierno de los Estados Unidos, la llamada Ley de Emergencia (Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, N° 6955), uno de cuyos aspectos principales era que definía metas muy fuertes para la restricción del gasto y el empleo públicos. Aunque esto último no llegó a concretarse como se pretendía, en todo caso sí ponía en evidencia un énfasis ideológico cercano al neoliberalismo. Por otra parte, esa Ley integraba diversas formas de estímulo a favor de las exportaciones no tradicionales, lo cual sí tendrá importantes consecuencias para el fomento de ese tipo de actividades productivas. Se creaba el contrato de exportación que coordinaba varias formas de estímulo a las exportaciones: amplias exenciones tributarias; depreciación acelerada; tarifas portuarias especiales; créditos con tasas preferenciales; ampliación de los Certificados de Abono Tributario (CAT) y entrega de los Certificados de Incremento de las Exportaciones (CIEX). También el Régimen de Admisión Temporal que favorece a la maquila con exenciones tributarias y el Consejo Nacional de Inversiones, encargado de aprobar los Contratos de Exportación.

Se consolida así una opción a favor del desarrollo de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. *Terceros mercados* se refiere a aquellos situados fuera del área centroamericana. Lo de *no tradicionales* establece una lista abierta de productos, que incluía todos aquellos diferentes de los tradicionales; café, banano, azúcar y carne.

Estas políticas entran en vigencia de forma simultánea con la aprobación por parte del Congreso de los Estados Unidos de la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Esta ley fue aprobada en agosto de 1983 y entró a regir en enero de 1984. En lo medular, permitía la libre exportación a los Estados Unidos de mercancías producidas en la región, sin exigir reciprocidad en el trato comercial por parte de nuestros países. La condición era que al menos un 35% del valor de estos productos

fuera generado en los países beneficiarios. Un segundo componente de la ICC era la promoción de las inversiones de capital estadounidense en los países de la Cuenca, lo cual se suponía que sería un resultado derivado de la ampliación de las oportunidades comerciales en el mercado estadounidense. Un tercer elemento era la asignación de un monto de \$350 millones de asistencia financiera para estos países. La ICC excluía, por obvias razones políticas y geoestratégicas, a Nicaragua y Cuba.

Se definía una lista de productos excluidos: textiles, petróleo y sus derivados, vestidos y artículos de cuero y productos que contuvieran piezas producidas en países comunistas (este detalle reiteraba los condicionamientos geoestratégicos). Excluidos estos productos, quedaba definida una lista positiva abierta que potencialmente permitiría una ampliación sustancial de la oferta exportable (la ICC es estudiada con amplitud en Hillcoat y Quenan, 1989; Timossi, 1989; Sojo, 1992).

Todo esto estaba conectado. Las políticas de fomento exportador en Costa Rica se configuraban con claridad, al mismo tiempo que se ponía en marcha la ICC. Además esas políticas en Costa Rica se aprobaban bajo fuerte influencia de la AID y, por lo tanto, del gobierno de los Estados Unidos que es, asimismo, el que propone la ICC. Dos de las formas como la AID influía eran, primero, los recursos financieros que canalizaba principalmente por medio de la banca privada, para apoyar el desarrollo exportador y, en segundo lugar, mediante la creación y financiamiento de la Corporación de Iniciativas de Desarrollo, CINDE, la cual cumplía, sobre todo, funciones de propaganda ideológica a favor de la estrategia de liberalización económica, apertura externa, desarrollo exportador y atracción de inversiones.

2.4. Lo paradójico en la estrategia liberalizante: ¿apariciencia o realidad?

Esa nueva política económica empezaba así a tomar forma y, en algunos aspectos, adquiría rasgos liberalizantes tal y como lo proclama su discurso justificador. Pero, al parecer de forma paradójica, propiciaba nuevas formas de intervención estatal en la economía. La opción liberalizante adquiere mayor vigencia en la segunda parte de la administración Monge -en particular con el nombramiento de Eduardo Lizano como Presidente Ejecutivo del Banco Central- y marcará un sendero que tendrá continuidad hasta la actualidad. Esa liberalización alcanza concreciones bien reconocibles en ciertas áreas importantes: las importaciones, con la reducción de aranceles y el desmantelamiento de diversas formas de control o limitación de las mismas, el sector financiero, sobre todo con el fuerte crecimiento de la banca privada; la privatización de las empresas de CODESA; la generalizada liberalización de precios (excepto para algunos pocos productos que permanecen bajo control estatal); el debilitamiento de los mecanismos de fomento y protección a la pequeña y mediana empresa, inclusive la limitación del crédito subsidiado y, en el caso de los agricultores, la supresión de diversos mecanismos de protección que proveía el Consejo Nacional de la Producción (CNP). En cada uno de esos aspectos la presencia estatal se reduce y, alternativamente, crece la de los mecanismos automáticos e impersonales del mercado.

En contradicción con lo anterior, aparece un núcleo fuerte de políticas proteccionistas que comporta un relativamente alto grado de intervención estatal; las actividades exportadoras, y en especial las no tradicionales, son las grandes beneficiarias. Inclusive son reconocibles ciertas formas de intervención que favorecían la rentabilidad y el desarrollo de la banca

privada. Recordemos que, en general, esta estrategia o modelo liberalizante se sustenta en un discurso y una ideología que cuestionan severamente la intervención del Estado en la economía y, al mismo tiempo, proclama la superioridad de los mercados -libres y desregulados, por lo tanto librados al automatismo de su funcionamiento- como mecanismo organizador del sistema económico. Lucen paradójicas, entonces, las políticas de fomento a las exportaciones no tradicionales que comportan un considerable grado de intervención estatal. Ello es aún más claro en el caso del sector financiero cuya opción ideológica por la liberalización es particularmente enfática.

En ese sentido, y en relación con el sector financiero, hay un doble movimiento -de liberalización e intervención estatal- que pareciera contradictorio pero es, en realidad, complementario: liberalización que reduce el papel y el peso de los bancos públicos dentro del sistema financiero y que, a la par, modifica la lógica y los criterios de funcionamiento de las políticas monetarias y crediticias del Banco Central y, paralelamente, intervención que busca favorecer el crecimiento de la banca privada. Sobre esto volveremos posteriormente.

Pero debe quedar claro que lo paradójico en relación con esa contraposición entre discurso liberalizante y prácticas intervencionistas es, en el peor de los casos, un asunto más aparente que real. Un análisis político más profundo que identifique los intereses subyacentes a esta estrategia permite clarificar por qué. Primero, esta estrategia liberalizante no es, en modo alguno, neutra desde el punto de vista de los intereses a los que favorece o perjudica. Y ello a contrapelo de lo que algunos autores afirman, por ejemplo Eduardo Lizano (1994 y 1999) pero también, entre otros, Céspedes y Jiménez (editores) 1997. Tampoco la estrategia desarrollista era en modo alguno neutra; pero en uno y otro caso se detectan diferencias considerables entre los grupos de interés subyacentes. En este último

caso había un sector de burguesía industrial que se situaba en posición hegemónica, aunque compartiendo cuotas de poder con los exportadores tradicionales y sectores ligados al aparato estatal. Pero también funcionaba una suerte de alianza con amplios sectores medios de la población -e inclusive sectores de bajos ingresos- que recibían los beneficios, más o menos significativos según el caso, de las diversas formas de intervención del Estado en la economía, y sus diversas políticas de asistencia social y bienestar (por ejemplo, la universalización de los servicios de salud y educación y, más en concreto, la ampliación de oportunidades a nivel de la educación secundaria y superior). Es sintomático que el acuerdo social que sustentaba esa estrategia desarrollista se mantuvo relativamente sólido por varios decenios, en tanto el peso de los sectores que se le oponían permanecía relativamente neutralizado. Ello posiblemente testimonia la mayor amplitud de las alianzas sociales que le daban base. En cambio, la estrategia liberalizante de los ochenta y noventa enfrenta resistencias más fuertes y amplias no obstante que, al nivel de las cúpulas económicas dominantes, se fundamentaba en un acuerdo prácticamente monolítico. Su incapacidad para generar alianzas sociales amplias es posiblemente la mejor demostración de que no es en absoluto neutral. La evidencia muestra que, políticamente, se funda en intereses de naturaleza oligárquica y, por ello, resulta excluyente para amplios grupos de la población de ahí que -en este contexto relativamente democrático- se expresen diversas formas de oposición y resistencia.

2.5. Pretensiones de neutralidad frente a realidad de intereses subyacentes

Uno de los elementos claves que dan base a la estrategia liberalizante es la reconfiguración de los grupos de poder,

dominantes en el contexto de la sociedad costarricense. Es evidente que declina el peso e influencia de los sectores ligados al Estado y sus instituciones como, asimismo, los sectores del empresariado que producen para el mercado interno, incluidos los ligados a la industria de sustitución de importaciones y los que producen bienes agrícolas para el consumo interno (bienes alimenticios principalmente, lo cual incluye a la mayoría de los pequeños y medianos productores). En su origen, esto estaba claramente ligado a la crisis del viejo modelo, sobre todo en relación con la situación de insolvencia externa derivada del problema de la deuda externa. La *generación de divisas* pasó a ser criterio central, prácticamente un asunto de supervivencia y, por ello mismo, los sectores que no las producen, inevitablemente quedarían rezagados a una posición secundaria. Alternativamente, pasan a ser dominantes aquellos grupos situados en actividades que producen para los mercados externos y generan divisas, o los que, de alguna manera, se ligan de forma cercana a esos procesos de generación de divisas. Sus intereses determinarán de manera principal (aunque no, por supuesto, de modo exclusivo) el curso de las políticas económicas. Son reconocibles tres grupos principales: los exportadores -y de entre estos en especial los de las exportaciones no tradicionales-; los comerciantes importadores y el sector financiero privado. Estos grupos constituirán un núcleo dominante que determinará de manera privilegiada el curso de las políticas y acciones públicas, para lo cual usualmente entrarán en una suerte de alianza con actores externos a la sociedad costarricense: el gobierno de los Estados Unidos, algunos organismos financieros internacional (en especial el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco Mundial) y el capital extranjero que busca ubicarse en Costa Rica.

El predominio de estos grupos sociales y sus intereses explica las aparentes paradojas y viene a demostrar que no existe (y

es improbable que pueda existir) algo como un Estado neutro, abocado de forma lineal a un abstracto e indefinible "bien común". Sin embargo, los ideólogos principales de la estrategia liberalizante han insistido en esa idea: un Estado neutral dedicado a promover el "bien común". Ello se expresa reiteradamente en el principal de ellos, el Dr. Eduardo Lizano (por ejemplo Lizano 1999). Es frecuente que hablen del período desarrollista (años cincuenta a setenta) como uno en el cual el Estado fue "*tomado por asalto*" por ciertos grupos, en especial empresariales y de empleados públicos. Entonces afirman que la liberalización pretende corregir esa situación (y las distorsiones concomitantes) y lograr que el Estado actúe de forma que se dedique a "*emparejar el terreno*" y a establecer reglas paritarias y universales, en cuyo contexto propiciar la libre competencia en los mercados. Tal el pináculo de claridad conceptual -bastante nebuloso por lo demás- alcanzada por estos autores acerca del Estado neutro y aséptico orientado al "bien común". Quizá tal indefinición no es sino resultado de que no existe tal "bien común" o, a lo sumo, este es posible definirlo tan solo en relación con asuntos de alcances generales (la protección del medio ambiente y el respeto a los derechos humanos, por ejemplo) pero no acerca de algo tan pedestre y cotidiano como la política económica de los gobiernos. Desde otro punto de vista, tal insistencia en ese "bien común" amorfo y vaporoso no es sino un recurso propagandístico que busca legitimar ideológicamente la estrategia liberalizante y los ajustes estructurales, e intenta así ocultar sus graves desequilibrios.

La estrategia liberalizante no es en modo alguno neutra: responde y concreta determinados intereses dominantes y ello se pone de manifiesto en las políticas aplicadas. De ahí que, en realidad, lo paradójico no es tal; los discursos son solamente eso y en este caso, evidentemente, funcionan como una cobertura ideológica para la justificación y ocultamiento de los

intereses subyacentes a esta estrategia. Así, la liberalización de las importaciones, resultante del proceso de desgravación arancelaria, fomenta el desarrollo del sector empresarial vinculado al comercio de importación y transmite, si bien de formas mediadas, los intereses de las grandes empresas transnacionales siempre ávidas de nuevos mercados. La liberalización y creciente desregulación del sistema financiero abre espacios para el crecimiento del capital financiero privado y crea condiciones para la eventual instalación en Costa Rica del capital bancario y financiero transnacional. Pero es interesante que tal desregulación financiera (luego ampliaremos algunos detalles adicionales) se entrelaza con medidas de intervención por parte de los poderes públicos, a fin de apoyar el crecimiento de la banca privada. Además es notable que tal intervención haya sido, especialmente durante el decenio de los ochenta, el fruto concertado de dos gobiernos: el de Costa Rica y el de Estados Unidos. Este último proveía cuantiosos recursos financieros que el primero se encargaba de canalizar (brindando su garantía estatal) hacia la banca privada (esto es analizado con detalle y ampliamente documentado en Sojo 1992; aunque de forma eufemística, es admitido en Lizano 1999). En el caso de las exportaciones, como ya vimos, ha operado un amplio aparato de subsidio y protección: exenciones tributarias; infraestructura (caso de las zonas francas); subsidios directos (como los CAT's); condiciones crediticias especiales (crédito en dólares con tasas de interés más bajas, por ejemplo); subsidio por medio de la política de minidevaluaciones.

Entre tanto, otros sectores sociales que decaen a posiciones subalternas dentro de las estructuras de poder, salen claramente perjudicados. Así, el empleo en el sector público tiende a disminuir como porcentaje del empleo total y los salarios reales en este sector (su poder adquisitivo efectivo) tiende a declinar. A la par el aparato estatal en su conjunto queda sujeto a

presiones restrictivas, que se reflejarán en la privatización de las empresas estatales surgidas bajo el proyecto CODESA pero, mucho más lamentable, implican deterioro de los servicios de salud y educación y la reducción de la inversión pública, con negativas consecuencias para la infraestructura material de la economía: las carreteras, los puertos y aeropuertos, sobre todo.

2.6. Hacia la liberalización financiera

Durante el período desarrollista el sistema bancario era casi totalmente de propiedad pública, y funcionaba bajo un fuerte dirigismo estatal ejercido desde el Banco Central. Dos detalles significativos ilustran ese grado de intervención: las tasas de interés (tanto activas como pasivas) las fijaba el Banco Central y este, además, controlaba con alto nivel de detalle la asignación del crédito. Esto se hacía por medio de los llamados toques de cartera, que determinaban las cantidades de crédito que se asignaría cada año a cada actividad. En general se pretendía darle preferencia a las actividades productivas agropecuarias e industriales (en desmedro de las comerciales o el crédito para consumo). Para los pequeños productores se mantenía un régimen de preferencia con tasas de interés subsidiadas.

Al llegar Lizano a la Presidencia Ejecutiva del Banco Central en 1984, se da impulso a un amplio programa de liberalización y desregulación financiera, que se llevaba a cabo dentro de los márgenes que ya entonces la Ley le concedía y que, paulatinamente, se ampliará inclusive por medio de reformas legales de considerables alcances. El propio Lizano (1999, pp. 66-72) resume aquella estrategia de desregulación y liberalización en los términos siguientes:

"b) El Banco Central puso en práctica un amplio programa de liberalización financiera... Los

aspectos fundamentales de la reforma financiera fueron tres:

- i) Otorgar mayor flexibilidad y libertad a los intermediarios financieros para tomar sus decisiones...el Banco Central en un proceso paulatino eliminó los límites cuantitativos de crédito...dejó en libertad a los intermediarios financieros, en un proceso de varias etapas, para fijar las tasas de interés pasivas (lo que pagan al público), las tasas de interés activas (lo que cobran al público)...
 - ii) Aumentar la competencia dentro del sector financiero con el propósito de reducir los costos de intermediación financiera y mejorar los servicios bancarios...
 - iii) Reforzar la supervisión prudencial. Conceder una mayor libertad a los intermediarios financieros sin mejorar las funciones de supervisión, control y aun intervención, conduce rápidamente al libertinaje, con serios prejuicios para la economía...
- c) Mención aparte requiere el apoyo y fortalecimiento de la banca comercial privada... Varias decisiones se tomaron para acometer la tarea arriba descrita:
- i) Se permitió a los bancos privados emitir títulos y captar recursos...a plazos cada vez más cortos...
 - ii) Se establecieron líneas de crédito con recursos de la USAID en el Banco Central...

- iii) Se ayudó, gracias a la acción de la USAID, a algunos intermediarios financieros de manera directa..."

Estas últimas son algunas entre varias medidas que Lizano cita, todas orientadas al "fortalecimiento" de la banca privada. Al mencionar a la AID, agencia del gobierno de Estados Unidos, este autor se refiere (pero eufemísticamente) a ese proceso de intervención de dos gobiernos -el de Estados Unidos y el de Costa Rica- orientado a la creación de condiciones propicias a la rentabilidad y la expansión del negocio bancario privado.

Paralelamente se van introduciendo reformas legales para la liberalización y desregulación del sistema financiero y que favorecerían el crecimiento de la banca privada. Básicamente cinco reformas legales, aprobadas desde 1984 hasta 1998:

- **Ley N° 6965**, modificó en numeral 5 del artículo 62 de la Ley Orgánica del Banco Central. Permitió al Banco Central canalizar hacia los bancos privados fondos provenientes del exterior (el Banco Central, y por su medio el Estado, actuaría como garante de tales préstamos).
- **Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, N° 7107 del 4 de noviembre de 1988**: entre los aspectos principales contemplaba reducir de 3 a 1 los ministros que formaban parte de la Junta Directiva del Banco Central (se justifica tal cosa en términos de lograr una mayor autonomía "técnica" de este último en relación con las "influencias políticas"). Se busca fortalecer el sistema de supervisión y control al transformar la Auditoría General de Bancos en la Auditoría General de Entidades Financieras.

- **Ley N° 7523 del Régimen Privado de Pensiones Complementarias y reforma a la Ley del Mercado de Valores y del Código de Comercio:** Crear el régimen privado de pensiones complementarias y, como su complemento necesario, la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) para la supervisión de esos regímenes.
- **Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central, Ley N° 7558 del 3 de noviembre de 1995:** Introduce cambios de amplios alcances en relación con la posición relativa de los bancos estatales respecto de los privados. La principal modificación es la eliminación el *monopolio de las cuentas corrientes* que los primeros poseían y que constituía el aspecto central del decreto de nacionalización bancaria de 1948. Además concedía a los bancos privados acceso al *re-descuento* del Banco Central lo que, en caso de problemas de liquidez, les permitiría acceder a recursos que este último proporcionaría. Entre otros cambios importantes elimina la Auditoría General de Entidades Financieras y en su lugar crea la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF). Esta reforma tiene también importantes implicaciones para el ejercicio de la política monetaria por parte del Banco Central; se establece que los *instrumentos directos* tradicionales -como los topes de cartera del crédito, el control de las tasas de interés o el establecimiento de limitaciones a las importaciones- solo podrían utilizarse bajo situaciones muy calificadas -de emergencia, podría decirse- y únicamente por períodos determinados. En cambio, la política monetaria del Central se ejercerá regular y cotidianamente por medio de los llamados *instrumentos indirectos*: el encaje mínimo legal (porcentaje de reserva obligatoria fijado por el Central, que los bancos comerciales deben mantener de cada depósito que reciban

del público); la tasa de redescuento; las operaciones de mercado abierto (operaciones de venta o compra de títulos de deuda pública que el Banco Central realiza para captar dinero o bien inyectarlo a la economía).

- **Ley Reguladora del Mercado de Valores, N° 7732 del 27 de enero de 1998:** Quizá su aspecto más importante está relacionado con el tema de la supervisión del sistema financiero: se suprime la Comisión Nacional de Valores y en su lugar se crea la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL). También se crea el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) que agrupa y dirige los tres órganos de supervisión (SUGEF, SUPEN, SUGEVAL).

Si recordamos la descripción que hace Lizano de las distintas políticas que el Banco Central comenzó a aplicar, al menos desde 1984, podrá constatarse que esas políticas, al igual que estas reformas legales responden a la misma racionalidad, es decir, procuran alcanzar similares objetivos. Primero, *hay una voluntad de liberalización y desregulación del sistema financiero y, claramente, un objetivo expreso de crear condiciones para el desarrollo de la banca privada y, más aún, de los mercados de capitales.* Esto último alcanzaría su expresión más acabada en el pleno desarrollo de la bolsa de valores y el financiamiento de la inversión productiva de las empresas por medio de la emisión de acciones. Sin embargo, aún la bolsa de valores de Costa Rica sigue siendo casi artesanal y muy poco desarrollada. Su integración dentro de los circuitos del capital financiero internacional y su interconexión con las grandes bolsas de valores del mundo es casi nula y, a la par, es una bolsa en la que sobre todo se transan títulos del gobierno ya que, en general, las empresas en Costa Rica siguen siendo

muy conservadoras y, en su mayoría, son reacias a la emisión de acciones.

Esta liberalización del mercado financiero podría parecer un dato contradictorio con aquel que hemos mencionado, acerca de la intervención estatal de dos gobiernos a favor de la banca privada; mecanismo este evidentemente discriminatorio ya que, de forma expresa, privilegiaba a la banca privada en detrimento de la estatal. Esto incluía, como sabemos, un alto nivel de presión política (inclusive por parte del gobierno de los Estados Unidos) para lograr la aprobación de las citadas reformas legales. Pero esa contradicción es solo aparente: lo cierto es que esa intervención *complementaba* la liberalización, ya que buscaba darle a los bancos privados el impulso necesario para que luego estos, en un ambiente liberalizado y desregulado, logaran -según se esperaba (pero solo se ha concretado de forma parcial)- su pleno desarrollo.

2.7. Programas de ajuste estructural: aspectos principales

En 1986 entró a regir el Primer Programa de Ajuste Estructural (PAE-I) el cual había sido negociado por la administración Monge con el Banco Mundial. Este PAE-I, al igual que el segundo -firmado en la administración Arias Sánchez (1986-1990)- formulaba diversos compromisos que el gobierno de Costa Rica asumía, a fin de reforzar varios aspectos de las políticas económicas, sobre todo lo atinente a la restricción fiscal (menor gasto y empleo públicos) o las diversas facetas de la política monetaria (crédito, tasas de interés, desregulación del sistema financiero), pero su contenido central tenía que ver con el proceso de apertura comercial externa por medio de la reducción de aranceles. Esto último se ha llevado a cabo paulatinamente. Sobre los bienes de consumo final inicialmente se procedió a unificar los impuestos aduanales en un 80% (sobre

el valor o precio del bien respectivo); luego han disminuido sucesivamente al 20 y al 10%. Algunos bienes más sensibles o vulnerables ante la competencia extranjera, tuvieron un plazo adicional de 2 años antes de que el nivel de los respectivos aranceles se ubicara en ese "techo". Por su parte, el "piso" de la estructura arancelaria se sitúa en un 5% (básicamente corresponde a bienes de capital o materias primas necesarios para el funcionamiento de las actividades productivas, los cuales no se producen en el país) (al respecto véase Lizano, 1999, pp. 73 y siguientes).

Reducir aranceles es reducir impuestos a las importaciones. Aranceles muy elevados elevan los precios de los bienes importados y, en consecuencia, reducen su demanda. Un arancel suficientemente alto puede hacer prohibitiva la importación de un producto si provoca un encarecimiento que reduzca su demanda a cero. En el caso de Costa Rica y, en general, de los países del istmo centroamericano, los aranceles establecidos en el marco de los acuerdos de integración que dieron base al Mercado Común Centroamericano, eran muy altos en el caso de los bienes manufacturados de consumo y, en cambio y en general, eran muy reducidos para las materias primas y bienes de capital para la industria. Ello reflejaba la conformación que adquiere la estructura industrial en nuestros países, que producían fundamentalmente bienes de consumo final y por ello necesitaba importar la mayor parte de los bienes intermedios y de capital requeridos. Los elevados aranceles sobre los bienes manufacturados de consumo proporcionaban a la industria un mercado protegido de la competencia externa. Esa fue una de las principales condiciones para impulsar el crecimiento industrial durante los años sesenta y setenta.

Bajo esta estrategia liberalizante y, en particular, como resultado de los PAE's, ese nivel de protección tiende a reducirse: entra una mayor cantidad de productos importados que,

por lo general, son de calidad muy competitiva y cuyos precios -gracias a la reducción de aranceles- resultan más asequibles. Al mismo tiempo empiezan a funcionar las diversas políticas de fomento de las exportaciones y, paralelamente, políticas de restricción relativa del gasto público y de los salarios. Estos dos últimos aspectos hacen que la demanda interna de la economía sea menos dinámica, es decir, el mercado nacional crece menos y tiene menor capacidad de absorción. Y esta demanda interna relativamente poco dinámica es disputada por productos de empresas nacionales que venden en el mercado nacional y por productos importados. Producir para vender en el propio país resulta entonces menos atractivo: es un mercado pequeño que deviene poco dinámico y cada vez más competido. En cambio, un conjunto de estímulos buscan atraer la inversión de las empresas hacia la producción para exportación, con la esperanza, además, de sacar provecho del gran tamaño de los mercados internacionales.

El PAE-I y el PAE-II eran de alcances relativamente más limitados que el PAE-III. Los dos primeros enfocan su interés principal en la apertura comercial externa (sobre todo, reducción de aranceles). También contenían compromisos de política en relación con el área fiscal (gasto y empleo público; impuestos) o la parte monetaria y financiera pero, en general, no contenían compromisos tan claros y de alcances tan notables como los del PAE-III, el cual era especialmente fuerte en relación con la *reforma del Estado*, al proponer cambios profundos en las funciones y tamaño del sector público en Costa Rica. Entre las disposiciones que, en su momento, generaron mucha polémica, cabe mencionar las siguientes: la llamada *movilidad laboral*, que ofrecía algunos estímulos (el pago de prestaciones, sobre todo) a los empleados públicos que quisieran renunciar a su puesto; la *focalización* del gasto social del Estado, es decir, su orientación expresa para la atención de los

problemas más urgentes de la población más pobre, para lo cual se levantarían listados de beneficiarios, previamente sometidos a un estudio de su situación socio-económica. También se contemplaban disposiciones para disminuir la capacidad de regulación de precios por parte del Estado, y se sugería una posible privatización del Instituto Nacional de Seguros (INS) o cuanto menos sugería la posible apertura del mercado de seguros y, en consecuencia, la ruptura del respectivo monopolio estatal (véase Lizano, 1994).

¿Qué es la reforma del Estado?

El término ha sido usual en Costa Rica durante, cuanto menos, todo el decenio de los noventa y quizá un poco más. En las condiciones concretas de la sociedad costarricense de los últimos 15 años, su origen se sitúa en el cuestionamiento a las funciones y el tamaño del Estado, que empezó a darse a partir de la crisis de inicios de los ochenta. En su versión más ortodoxa, de raíz ideológica neoliberal, la reforma del Estado aparece como un imperativo a fin de corregir las “distorsiones” que introduce en el funcionamiento de los mercados y, por lo tanto, a objeto de reducir su tamaño y constreñir sus funciones según límites precisos. En un artículo periodístico E. Lizano lo planteaba en los términos siguientes: el Estado debe ser tal que garantice “...las condiciones y los requisitos para el buen funcionamiento de los mercados. Valga decir: el derecho de propiedad, la validez de los contratos, el imperio de la ley” (su artículo Nada nuevo bajo el sol en el semanario El Financiero, 1 al 7 de setiembre de 1997). Ese tipo de Estado –que posee inequívoca semejanza con el estado liberal decimonónico– merece de Lizano el calificativo de “fuerte”, pero tal “fortaleza” es, a lo sumo, un asunto de definición; lo cierto es que sería un tipo de Estado cuyas funciones se mueven dentro de márgenes estrechos y bien delimitados. Con mucha antelación Jorge Corrales (1983) proponía una formulación extrema para una reforma estatal de inspiración neoliberal: debe existir, decía, “...una delimitación concreta de las atribuciones del Estado en la manipulación de las variables económicas esenciales... emisión de dinero... gasto estatal... fijación de precios... determinación del

tipo de cambio” (Pp. 40-41). Llegar así a la definición de “...políticas económicas basadas en reglas pre-establecidas y definidas” (p. 41). De tal modo, el Estado estaría amarrado por reglas pre-establecidas, mientras los mercados quedarían librados a su puro automatismo. Estas propuestas sin duda adolecen de un problema de dogmatismo ya que se basan en un criterio principista: por definición tanto el Estado es un problema cuanto el “libre” mercado es, en cambio, el mecanismo idóneo para la organización del sistema económico. Luego, y en consecuencia, deben establecerse límites precios e inmodificables al Estado y sus funciones.

Alternativamente quizá sería más aconsejable asumir una posición flexible según lo demanden las realidades históricas, políticas, sociales y económicas. Entonces las funciones y el tamaño del Estado deben ser objeto de una modelación que responda a las necesidades concretas de los seres humanos que formamos la sociedad, por lo que deberían estar en permanente evolución según lo requiera la propia evolución de la sociedad. No hay, entonces, reglas fijas excepto la de una permanente vigencia de la democracia: las transformaciones que experimente el Estado deberían ser el resultado de un acuerdo social que surja de procesos políticos ampliamente participativos y absolutamente transparentes.

3. TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

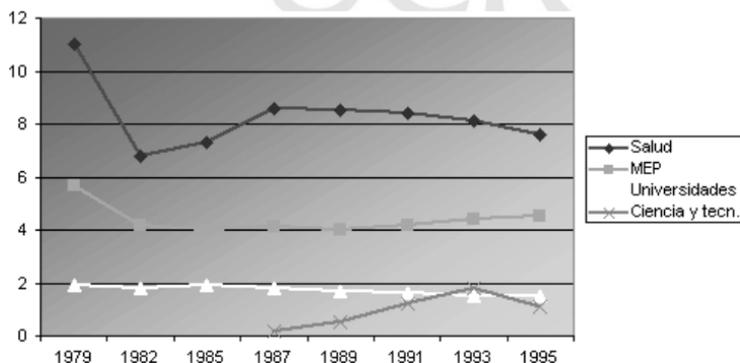
Termina así de configurarse el conjunto de políticas que provocan la transformación estructural de la economía costarricense:

- *El Estado permanece sujeto a poderosas presiones restrictivas: se intenta reducir su gasto, su tamaño y los empleos que genera. Inevitablemente se presentan límites y resistencias políticas, que dificultan la plena realización de tales objetivos, ya que medidas como despidos masivos de empleados públicos o privatización de importantes empresas*

estatales (como el ICE) generarían una fuerte oposición y malestar. Se recurre entonces a una especie de vía intermedia: la restricción se hace efectiva en aquellas áreas donde los efectos no sean inmediatamente perceptibles y donde las fuerzas sociales y políticas opuestas sean relativamente más débiles. Se actúa así sobre dos ámbitos principales: los servicios sociales de salud y educación y la inversión pública. En ambos casos se cumplen las condiciones indicadas: los efectos negativos no son inmediatos y las resistencias que se generan no pueden expresarse sino muy trabajosamente. Si se intentara cerrar instituciones enteras y realizar despidos masivos, las resistencias serían mucho más fuertes. Sin embargo, el empleo público sí experimenta una reducción tendencial de su importancia relativa: como porcentaje del empleo total tiende a declinar a largo plazo.

EDITORIAL
UCR

GRÁFICO 1
Gasto público en varios renglones seleccionados como porcentaje del PIB



EDITORIAL
UCR

#QuedeEnCasa

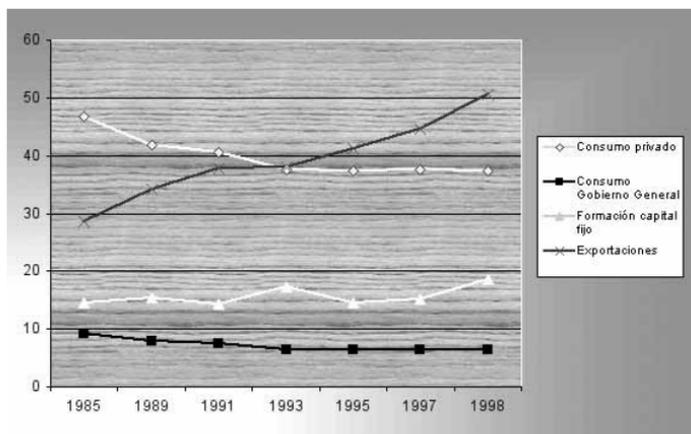
Fuente: *Elaboración propia con base en los datos de la Contraloría General de la República y el Banco Central de Costa Rica.*

Según se observa en el gráfico anterior, en 1979 –último año previo a la crisis- se alcanzan máximos históricos en cuanto a la cuantía de los recursos que el sector público asignaba a los servicios de salud y educación. Posteriormente ha sido imposible restaurar esos niveles. De ese faltante deriva un déficit acumulativo que constituye, con toda probabilidad, el factor explicativo del grave deterioro que, a la fecha, muestran los servicios de salud y educación. En relación con los datos sobre gasto en ciencia y tecnología (que corresponden al CONICIT y al Ministerio de Ciencia y Tecnología) estos se incluyen a fin de ilustrar acerca de su cuantía, realmente insignificante en términos relativos.

- *Las actividades que producen para el mercado nacional decaen bajo la presión de dos factores simultáneos de restricción: i) la demanda interna pierde dinamismo relativo como consecuencia de la restricción de los salarios y la limitación que se trata de mantener en relación con el gasto público, como resultado de lo cual el mercado nacional pierde capacidad para absorber la producción nacional de forma rentable y ii) la competencia externa (importaciones) es creciente. Las opciones disponibles se hacen entonces más estrechas y exigentes: las empresas deben reconvertirse para ser más eficientes y poder así sobrevivir en el mercado nacional disponiendo de un nivel de protección menor y paulatinamente declinante. En los casos más favorables, tal reconversión podría llevar al desarrollo de una capacidad de exportación que les permita incorporarse en la estrategia de fomento exportador. Pero en el otro extremo están (o mejor dicho, dejan de estar) las empresas que no logran tal reconversión y se ven obligadas a reducir su producción y empleo y, eventualmente, desaparecer. Los pequeños y medianos productores de alimentos agropecuarios son un ejemplo de un sector que ha enfrentado severas dificultades a raíz del desmantelamiento de los mecanismos de protección y la gradual liberalización de las importaciones.*

- Expansión exportadora*: A diferencia de la producción para el mercado interno, sometida a un proceso de restricción, la de exportación recibe un conjunto de estímulos diferenciales: amplias exenciones tributarias; subsidios; crédito abundante en condiciones más favorables; un proceso de minidevaluaciones que genera otras formas de subsidio; creación de instituciones concebidas para el apoyo y fomento de las exportaciones, incluyendo instituciones estatales (desde el antiguo Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones, CENPRO, hasta la actual Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER) como para-estatales (CINDE). Este conjunto de estímulos tiende, como es obvio, a favorecer la rentabilidad de las actividades exportadoras y, en particular, a hacerlas relativamente más rentables que las actividades no exportadoras. De ahí que la inversión -nacional y extranjera- prefiera las actividades exportadoras, y que estas sean las de mayor crecimiento.

GRÁFICO 2
Participación porcentual en la demanda agregada de sus componentes principales



Fuente: Banco Central de Costa Rica; datos para 1997 y 98 son preliminares.

Entre 1985 y 1997 la proporción de las exportaciones dentro de la demanda agregada total se incrementa de forma sustancial: desde un 28,6% en 1985 hasta 50,6% en 1998. La del consumo privado cae de 46,7% a 37,4% y la del Gobierno General de 9,2% a 6,4%. La formación bruta de capital (que principalmente es inversión de las empresas) tiende a aumentar aunque con oscilaciones (pasa de 14,5% en 1985 a 18,6% en 1998), pero es un componente de demanda que, en parte considerable, es importado. Claramente se registra un proceso de notable decaimiento relativo de la demanda de origen interno o nacional. La declinación relativa del consumo es reflejo del estancamiento relativo del poder adquisitivo de los salarios (de los salarios reales).

- *El sector financiero:* Se transforma al crecer la importancia de la banca privada y modificarse las modalidades de la política monetaria, la cual es ejecutada por parte del Banco Central. A raíz de los cambios introducidos, la base de esta política monetaria son, en adelante, los llamados instrumentos indirectos (encaje mínimo legal; operaciones de mercado abierto; redescuento) y se abandonan los instrumentos directos (los topes de cartera de crédito y el control de las tasas de interés, entre otros). Ahora las tasas de interés son fluctuantes y se establecen (se supone) según las condiciones del mercado; el crédito es asignado según los criterios de rentabilidad de los bancos y de acuerdo con la seguridad que ofrezcan los eventuales clientes. En lo posible, además, se abandonan las diversas formas de control o limitación directa de las importaciones y se descarta toda posibilidad para establecer controles cambiarios (sería el caso si, por ejemplo, se decidiera establecer un tipo de cambio más favorable para actividades consideradas prioritarias).

El panorama general de la economía adquiere relativa claridad: un aparato estatal más reducido y con menores

capacidades de intervención en los mercados; un sector financiero crecientemente desregulado y privatizado (no obstante que en el origen de esa privatización y desregulación se sitúa una amplia intervención estatal); una mayor y creciente apertura a las importaciones y a la inversión extranjera; un sector exportador que adquiere creciente importancia gracias a un amplio aparato de estímulo y protección. Y, en fin y en resumen, un economía cuyos niveles de integración en la economía internacional son cada vez más amplios y profundos.

4. ESTRATEGIA DE LIBERALIZACIÓN: SUS LÍMITES Y PROBLEMAS

La estrategia es relativamente exitosa en cuanto logra incrementar la apertura externa, según se lo proponía. Pero también comporta un conjunto de contradicciones que, igualmente, marcan sus límites. En un primer y superficial acercamiento podría pensarse en dos problemas fundamentales que se manifiestan como desequilibrios negativos: el déficit fiscal y el de balanza de pagos³.

Pero, en realidad, estos dos últimos son fenómenos aparentes que surgen a partir de un problema más básico: *la estructura productiva que se conforma, relativamente diversificada desde el punto de vista de la variedad de productos, no logra, sin embargo, superar los problemas más fundamentales que imprimen a la economía costarricense las características del subdesarrollado, a saber: su rezago relativo y baja productividad, la escasa o nula capacidad de desarrollo e innovación tecnológica y la ausencia de una adecuada y armónica integración de las distintas partes componentes del sistema productivo.*

4.1. La diversificación exportadora es limitada

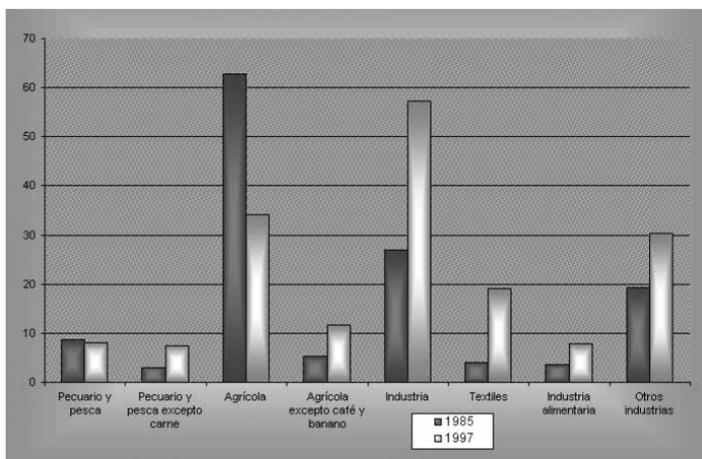
La estrategia de promoción de exportación posibilita que surjan distintos productos relativamente novedosos, cuya producción se orienta a mercados externos; en particular los Estados Unidos (absorbe casi el 50% de todas las exportaciones) y, en segundo lugar, Europa (un 20%). Pero se trata, claramente, de una estructura productiva rezagada y obsoleta, en el sentido de que no son actividades productivas que incorporen tecnologías avanzadas (de punta), como tampoco poseen condiciones que les permita dar lugar a procesos significativos de innovación tecnológica. Además son actividades cuyos niveles comparativos de productividad promedio (por trabajador) son más o menos similares a los promedios nacionales y, por lo tanto, muy inferiores a los de los países desarrollados. Es decir, son actividades productivas que no aportan mayor novedad a las condiciones de subdesarrollo de la economía costarricense.

Conviene al respecto diferenciar el período comprendido entre 1984 y 1997 y, luego, el posterior a 1997. En el año 84 se da inicio en Costa Rica a esas políticas de fomento exportador y, también, entra en funcionamiento la Iniciativa para la Cuenca del Caribe que, como ya vimos, amplía las posibilidades de acceso al mercado estadounidense. En 1998 inicia operaciones la transnacional INTEL, con lo cual se hace un intento de reformulación de esa estrategia de liberalización y fomento exportador.

Durante esos años posteriores al '84 se logra diversificar los productos exportados, incluyendo una amplia gama de productos agrícolas y del mar relativamente novedosos y, a la par, los textiles y otros productos industriales relativamente ligeros. También el turismo -que es una especie de exportación de servicios- se convierte en fuente importante de divisas. Pero, en general, como ya se dijo, son actividades rezagadas, cuyo contenido tecnológico y productividad no son particularmente

elevados relativamente a las condiciones históricas promedio de la economía costarricense. Tampoco poseen capacidad de generación endógena de tecnologías avanzadas ni de dinamización y modernización del resto de la economía.

GRÁFICO 3
Distribución porcentual de las exportaciones
según sus categorías principales



Fuente: *Elaboración propia con base en datos de PROCOMER.*

Es claro que la agricultura y la actividad pecuaria pierden importancia dentro del total de las exportaciones y que, en cambio, la gana la industria. Pero elementos más específicos dentro de esas tendencias generales deben ser observados: dentro del sector agropecuario cae el peso de los productos tradicionales más importantes (café, banano y carne) y ganan en importancia productos no tradicionales. En el caso de la industria, dos actividades de naturaleza muy tradicional –la textil y la alimentaria– ganan importancia de modo significativo. Se confirma que hay una tendencia a la diversificación de las exportaciones pero que esta se orienta, en su mayor parte, hacia actividades de un carácter más bien tradicional y de relativamente bajo nivel tecnológico.

Las causas de que las cosas hayan ocurrido de esa forma deber buscarse en el contexto histórico, económico, cultural e ideológico, dentro del cual se ejecutan las políticas de fomento exportador y apertura externa. La estructura productiva preexistente a estas políticas estaba constituida por tres grandes segmentos o partes: la agroexportación tradicional; la industria de sustitución de importaciones y el sector agropecuario que producía para el mercado nacional.

Esto definía una determinada cultura empresarial en relación con las modalidades de organización de las empresas, en su bagaje tecnológico, en sus prácticas gerenciales y administrativas, en sus capacidades de comercialización y mercadeo e, inclusive, en el estilo de las relaciones obrero-patronales. Bajo la estrategia liberalizante, las políticas públicas se orientan a modificar los estímulos relativos de forma que las actividades exportadoras luzcan comparativamente más rentables, y sean así el núcleo más dinámico de inversión y crecimiento.

Pero al ser políticas que se confían a los mecanismos automáticos del mercado, dejan de lado todo intento por modificar aquellos factores del contexto económico, tecnológico y cultural. La inversión fluye hacia las exportaciones pero lo hace llevando consigo toda esa cultura de nuestras empresas y de los capitalistas y trabajadores costarricense, es decir, lleva consigo un nivel tecnológico y una cultura y experiencia empresariales que no ha sufrido cambios de fondo. Por ello las actividades a que se da lugar no rompen con la tradición histórica de economía subdesarrollada. Son, como es fácil de constatar, *actividades productivas que poseen modestos niveles tecnológicos y de productividad y escasas, si no nulas, capacidades para la generación y difusión de nuevas tecnologías que sean, cuanto menos, relativamente avanzadas.*

4.2. El crecimiento económico es modesto e inestable

La industria de sustitución de importaciones -no obstante sus limitaciones- sí aportó, en su momento, novedades de relativa significación ya que, hasta los años cincuenta del siglo XX inclusive, la economía era casi enteramente agropecuaria.

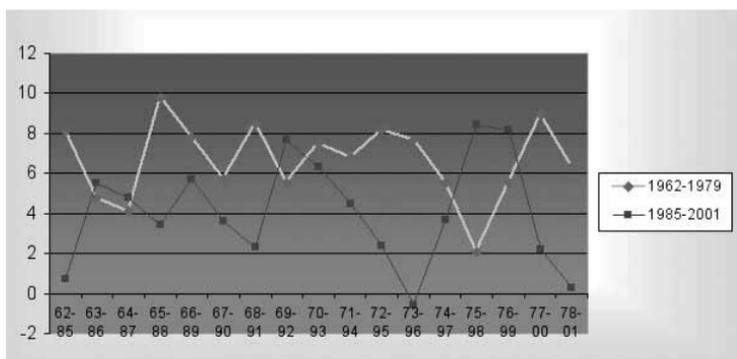
Paralelo a ese relativo desarrollo industrial se da el proceso de modernización de la estructura productiva y de conformación de un mercado nacional integrado, por medio de la inversión pública en caminos y carreteras, en electrificación y telecomunicaciones, en puertos y aeropuertos, más el aporte positivo a la productividad que provenía de la ampliación de los servicios de salud y de las oportunidades educativas. Es así comprensible que la economía haya alcanzado en los decenios de los sesenta y setenta una tasa de crecimiento promedio considerablemente alta, del orden del 6,5% anual.

Durante el período de la estrategia de liberalización y desarrollo exportador -1985 en adelante- la tasa de crecimiento promedio anual apenas si supera el 4%, inferior en más de una tercera parte a la del período desarrollista. Además han sido años de marcada inestabilidad económica. En tan solo 15 años han habido tres ciclos recesivos, es decir, ciclos o períodos de crecimiento muy bajo, los cuales en gran parte han sido causados por factores internos: el primero en 1990-91 y el segundo, mucho más severo, en 1994-96. En 1999 se inició el tercero, el cual parece prolongarse hasta el 2002 y quizá más allá (dadas las circunstancias de recesión internacional vigentes 2002).



#QuedateEnCasa

GRÁFICO 4
Tasas anuales de crecimiento del PIB bajo la estrategia desarrollista
y la liberalizante



Fuente: *Elaborado con base en datos de Banco Central de Costa Rica. Cifras de 1998 son preliminares. Las de 2000 y 2001 son estimaciones.*

La estrategia desarrollista genera una evolución económica relativamente estable. Así el ciclo de relativo decaimiento de 1963-64 está vinculado a la crisis del volcán Irazú. La de 1974-75, aunque ponía en evidencia tendencias al agotamiento del modelo, en gran parte estuvo condicionada por una coyuntura internacional crítica. La estrategia liberalizante luce más inestable y con menor capacidad dinamizadora. Hay un ciclo bajo en 1990-91, otro, más pronunciado, en 1994-96. Y un tercero, que luce aún más prolongado y severo, iniciado en 1999 (los datos hasta 1997 son con base en colones de 1966; los años 1998-2001 son con base en colones de 1991: Desde luego, ello limita la comparabilidad de las series)

Así la economía de Costa Rica en el período de la estrategia liberalizante se caracteriza por tasas de crecimiento relativamente modestas y un comportamiento muy inestable. Ello hace que el avance en los niveles de vida de la población sea muy lento (un crecimiento del PIB del 4% implica un aumento del PIB por habitante de escasamente un poco más del 1%)

y, en particular, ocurre que el nivel de vida de la gente está bajo permanente amenaza, en el sentido de que se enfrentan períodos recurrentes de deterioro de las condiciones de vida, a raíz de las sucesivas crisis fiscales -con los aumentos concomitantes en impuestos y tarifas de servicios públicos y restricciones salariales-, los sucesivos rebrotes inflacionarios y los recurrentes ciclos recesivos.

4.3. Desequilibrios estructurales en lo fiscal y en la cuenta corriente

Estas situaciones de inestabilidad y estancamiento en 1990-91 y 1994-96 estuvieron vinculadas a situaciones de agravado déficit en la cuenta corriente (transacciones de bienes y servicios con el resto del mundo) de la balanza de pagos pero, sobre todo, a coyunturas de agudización del déficit fiscal. Ante la confluencia de estos desequilibrios los gobiernos aplicaron las llamadas *políticas de ajuste* que, en lo fundamental, procuran reducir tales déficits a fin de frenar los efectos de desestabilización que acarrearán, inclusive la aceleración de la inflación y la devaluación de la moneda frente al dólar. Considérese que una devaluación suficientemente grave puede provocar situaciones de pánico con fuga de capitales, agudización de la inflación y, eventualmente, una severa recesión económica.

Normalmente, sin embargo, esas políticas de ajuste se diseñan y aplican de forma que, a fin de cuentas, provocan inflación y recesión...más o menos lo que, presuntamente, quería evitarse. Ello resulta de las medidas que usualmente se aplican: se restringe el gasto público y se elevan impuestos y tarifas de servicios públicos hasta el límite en que una y otra cosa resulten políticamente viables; se limita el crédito y, a la par, se elevan las tasas de interés; se acelera el ritmo de las

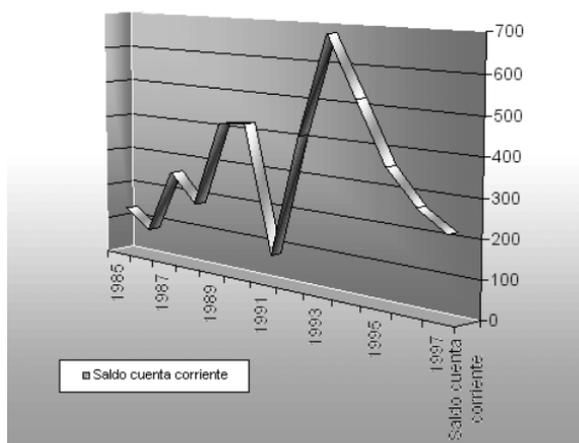
minidevaluaciones de la moneda, cosa que, desde luego, encarece las importaciones; se aplican políticas salariales "prudentes" (eufemismos aparte, ello implica ajustes salariales menores que la inflación). Así, estas medidas comprimen la demanda interna, al frenar, incluso reducir, el gasto público, el gasto de consumo de la gente y, probablemente, también la inversión de muchas empresas.

Así se intenta reducir los desequilibrios fiscal y de cuenta corriente de la balanza de pagos. En el primer caso por medio del aumento de ingresos y la restricción de gastos; en el segundo a raíz de la contención de las importaciones consecutiva a la reducción del consumo de la gente y la inversión de las empresas.

Consecuencias de tales políticas de ajuste es que el ritmo de crecimiento de la economía se frena, el desempleo de la fuerza de trabajo se incrementa. Es entonces cuando la gente efectivamente siente que los salarios "no alcanzan para nada". Así sucedió en las coyunturas de 1990-91 y 1994-96. Esta última estuvo antecedida de un ciclo de auge especulativo (1992-93)⁴ en el que los desequilibrios de cuenta corriente se profundizaron sensiblemente. Vino luego el cierre del Banco Anglo que agudizó extraordinariamente el déficit fiscal.

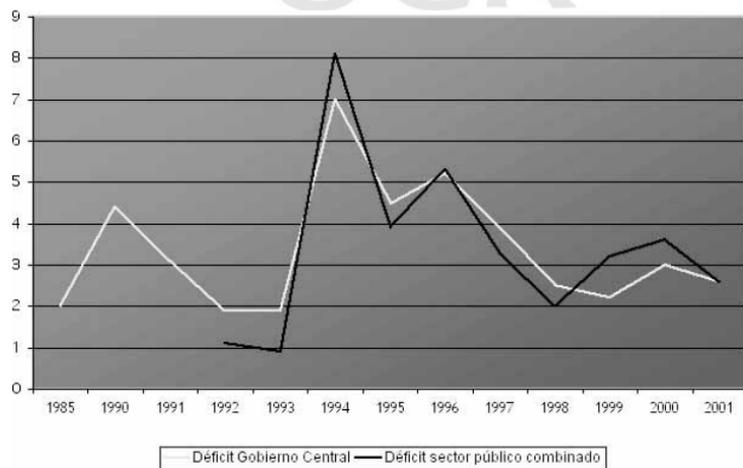
Las medidas de ajuste aplicadas trajeron consigo una profunda y muy prolongada recesión. En ese marco el déficit de cuenta corriente se redujo y, en su momento, también disminuyó el déficit fiscal pero es claro que, en general y para la segunda mitad de la década, este tiende a permanecer por encima de los niveles del primer lustro de los noventa. Ello ratifica que se trata de un problema a la vez estructural y crónico.

GRÁFICO 5
Déficit en la cuenta corriente de la balanza de pago (millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

GRÁFICO 6
Déficit del gobierno central y del sector público combinado



EDITORIAL
UCR

#QuedateEnCasa

4.4 Las causas de los desequilibrios fiscal y externo

Pero las situaciones de déficit fiscal y de cuenta corriente que dan lugar a tales ajustes recesivos no son fenómenos que operen de forma independiente respecto de esa estructura económica rezagada y obsoleta que constituye la base fundamental de la economía costarricense. Esa estructura económica, en realidad, origina aquellos déficits y, por lo tanto, las situaciones de estancamiento así como la reducida capacidad de crecimiento en el largo plazo. Veamos porqué:

- La estrategia de fomento exportador se fundamenta, como hemos visto, en una amplia exención tributaria a las exportaciones. Estos estímulos fiscales, y algunos otros tipos de ventajas, hacen que tales actividades atraigan relativamente mucha inversión lo que, como es comprensible, las hace las más dinámicas en la economía. Esto plantea una primera situación contradictoria: *las actividades más dinámicas son, sin embargo, las que menos contribuyen al financiamiento del Estado*. En cambio, ese financiamiento descansa, sobre todo, en los impuestos que paga la población asalariada (el impuesto sobre las ventas, el selectivo de consumo o el impuesto sobre la renta que, para amplios sectores medios asalariados, opera como un impuesto sobre el salario) más los impuestos que pagan (sobre todo el de la renta) las empresas que producen para vender en el mercado nacional. Vale decir, pues, que los ingresos del Estado provienen de los grupos sociales y las actividades productivas sometidas a restricción, que son, por esa razón, el núcleo menos dinámico. Ya esto determina la vigencia de condiciones que, casi con total certeza, han de provocar el déficit fiscal. O desde otro punto de vista, este es testimonio elocuente de los altos costos que entraña el desarrollo exportador; *aquel déficit es, de*

hecho, condición necesaria para el logro de este desarrollo, dados los lineamientos propios de esta estrategia.

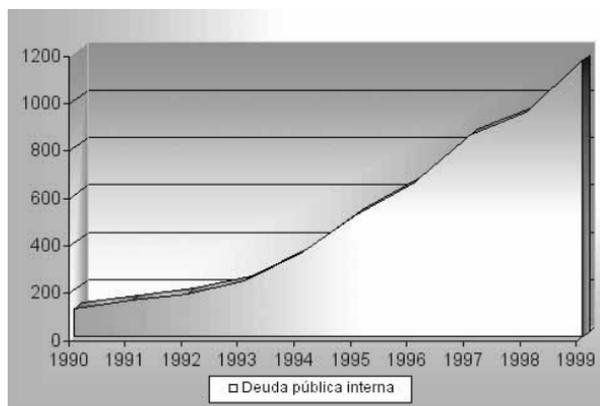
- Simultáneas a estas políticas de exención tributaria a favor de las exportaciones, se ponen de manifiesto reiteradas presiones restrictivas sobre el gasto y la inversión del sector público. Por razones de viabilidad política estas restricciones operan, sobre todo, en los servicios sociales más fundamentales -los de salud y educación-, en la inversión pública (carreteras y caminos, puertos y aeropuertos, sobre todo) y en otros ámbitos -por ejemplo los de ciencia y tecnología o los de aplicación de políticas de reconversión productiva- en los cuales el Estado debería tener una activa participación (aunque esta participación estatal, bajo una estrategia distinta, bien podría realizarse en concertación con el capital privado pero con la participación y el escrutinio democrático de los diversos grupos de la sociedad civil). Tales restricciones, a la larga tendrán inequívocos efectos subdesarrollantes: el decaimiento del sistema educativo y de salud pública frena el desarrollo de las capacidades productivas de la población; el deterioro de la infraestructura material de la economía implica elevados costos que afectan negativamente la competitividad de las empresas; la ausencia de políticas y acciones claras en los campos de la ciencia y tecnología y la reconversión productiva bloquean la modernización y el incremento de la productividad y la competitividad.
- Aún cuando operen tales restricciones al gasto público y a la acción estatal, lo cierto es que la insuficiencia de los ingresos fiscales es tal que, aún así, se da lugar al problema del déficit fiscal. Este posee *raíces estructurales*, es decir, proviene del diseño de la estructura de impuestos y de la forma como esta se relaciona con la estructura productiva:

la exención a las actividades más dinámicas (las exportaciones) y el hecho de que los ingresos impositivos provienen sobre todo de los grupos sociales y las actividades económicas menos dinámicas. Sobre esto se ha hecho popular hablar de un "*ciclo electoral*"; muy familiar en reportajes de la prensa y en boca de políticos, grandes empresarios o reconocidos economistas. Con esto se sugiere que son factores político-electorales los que motivan el cíclico agravamiento del déficit fiscal, ya que al final de una administración se presenta una agudización del problema que obliga al gobierno que sigue a aplicar esas políticas de ajuste restrictivo que hemos analizado anteriormente. Pero aún cuando es cierto que la disciplina fiscal tiende a relajarse hacia el término de cada gobierno, lo cierto es que si nos limitamos a tener en cuenta esta hipótesis, con ello aceptaríamos que el fenómeno es solamente causado por lo que quizá pueda designarse como "*falta de responsabilidad de los políticos*", cuya vigencia es, por lo tanto, meramente coyuntural (tal es nada más que una explicación voluntarista demasiado simple y, a la vez, muy conveniente para ciertos intereses). Pero esto ignora (u oculta) aspectos más fundamentales y permanentes: los de una estructura tributaria *desarticulada de la estructura productiva*, y que descansa sobre los sectores menos dinámicos de la economía. Esa hipótesis del ciclo electoral no permite entender por qué durante los años intermedios de la administración Figueres Olsen el problema se agudizó notablemente (y tal agudización solo en parte puede ser atribuida al cierre del Banco Anglo), como tampoco permite explicar por qué hacia 1999 y 2000 -que corresponden apenas a la primera mitad del gobierno de Miguel Ángel Rodríguez, y están lejos aún de los usuales procesos electorales- el problema fiscal volvió a agravarse, y a la fecha sigue rebelde a los esfuerzos de restricción del gasto.

- Es un *déficit fiscal estructural* porque sus causas son, en efecto, de orden estructural y, por lo tanto, no son solamente causas profundas sino que, por ello mismo, son de difícil corrección y de efectos persistentes a mediano y largo plazo. Una faceta básica del problema (no la única) es el diseño que presenta el sistema impositivo y sus formas de vinculación-desvinculación respecto de la estructura productiva. Ello no niega que puedan presentarse, por razones electorales, etapas de agudización coyuntural como, en efecto, ocurrió al final de las administraciones Arias Sánchez y Calderón Fournier. Considerando la forma como el problema se comportó durante la administración de Figueres Olsen, es válido argüir que, en este caso al menos, no hubo "ciclo electoral"⁵. En realidad, este efecto electoral opera coyunturalmente sobre una base estructural más permanente. A su vez, el déficit genera, inevitablemente, una *tendencia al endeudamiento* el cual, en las circunstancias del último decenio, ha sido fundamentalmente interno⁶: el gobierno emite títulos de deuda que son adquiridos por ahorrantes costarricenses (o extranjeros que los adquieren en colones en las plazas financieras locales), e inclusive por instituciones públicas autónomas que para ello utilizan parte de sus excedentes, los cuales la mayoría de las veces son fruto de ahorros que han implicado un deterioro de los servicios o una posposición de inversiones necesarias, o que provienen del incremento de las tarifas de servicios públicos. La venta de tales títulos (bonos) permite financiar el faltante de los ingresos fiscales respecto de los gastos pero da lugar a una espiral de endeudamiento. Al principio la deuda financia el déficit pero luego genera pagos por intereses que son otros tantos gastos para el gobierno: el pago de intereses ensancha la magnitud del déficit y obliga a incrementar la deuda. Ya entonces es deuda que paga deuda o, en el mejor de los

casos, que paga los intereses de la misma deuda. Pero entonces el endeudamiento ha devenido *automático*: se alimenta a sí mismo. Pero, además, ello hace que el déficit estructural se vuelva crónico: ya no solo se agudiza bajo coyunturas propicias (el final de un gobierno) sino que tiende a mantenerse en niveles muy elevados en todo momento, independientemente de las coyunturas electorales. Ello es el fruto directo de la magnitud que adquieren los pagos por intereses de la deuda que, consistentemente, tienden a representar (hacia el final de la administración Figueres e inicio de la de Rodríguez) al menos un tercio del presupuesto total del Gobierno Central. Así se llega a un punto donde inclusive las políticas de ajuste restrictivo tienden a resultar inoperantes para poner bajo control el déficit. Ese control podría requerir de un ajuste de tal modo severo que, sin duda, tendría profundas consecuencias recesivas para la economía y, por lo tanto, efectos negativos en las condiciones de vida de la gente.

GRÁFICO 7
Deuda pública interna (miles de millones de colones)



Fuente: Banco Central de Costa Rica (El dato de 1999 es a octubre).

- Ya a estas alturas habría que admitir que el modelo liberalizante ha terminado por enredarse en sus propios meca-tes: su estrategia de fomento exportador, cuyo pilar más importante es la exención tributaria, debilitó estructuralmente la capacidad para obtener suficientes ingresos tributarios. A la par, se proponía una restricción al gasto público que, por limitaciones políticas propias de un sistema que conserva espacios democráticos de funcionamiento, no ha operado más que sobre áreas tan sensibles como los servicios de salud y educación y la inversión pública. Pero tal restricción de los presupuestos públicos resultó insuficiente frente a la limitación de los ingresos fiscales; de ahí el déficit y, a partir de este, el endeudamiento que, en un momento posterior, se convierte en factor de agudización del déficit. Pero, al mismo tiempo, esos intentos de restricción del gasto público, devienen más bien factores negativos que resquebrajan algunas de las más importantes funciones y servicios públicos. Inclusive, al debilitarse la educación y la salud y rezagarse severamente la inversión pública, se debilita también la capacidad de la economía para impulsar formas de desarrollo asentadas en una alta productividad, sin lo cual, por supuesto, no hay forma de lograr que la economía sea competitiva. Así el modelo se subvierte a sí mismo. Se quería orientar la economía hacia la competencia en los mercados internacionales, para lo cual la *competitividad externa* resultaba criterio central de toda las políticas aplicadas. Pero, como es evidente, esta no se desarrolla, cuanto más bien tiende a debilitarse.
- El problema de fondo que subyace a este curso contradictorio de la estrategia liberalizante es, básicamente, la *ausencia de todo criterio de desarrollo*, excepto el que se confía a la magia de los automatismos del libre mercado.

Por ello, puede decirse con propiedad que se trata de un modelo de inspiración neoliberal. Como hemos visto, se opera un proceso de intervención por parte del Estado que busca incentivar el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. Lo que se hace es, sin más, modificar las rentabilidades relativas de los distintas actividades a fin de atraer el grueso de la inversión privada -nacional o extranjera- hacia las exportaciones. Pero una vez llevada a cabo tal intervención son las fuerzas del mercado las que determinan el curso específico que sigue el desarrollo exportador. Este, entonces, está determinado, como lo hemos visto en un apartado anterior, por las condiciones históricas propias de la economía costarricense, en relación con los niveles tecnológicos y las modalidades productivas dominantes, la experiencia y cultura empresarial tradicionales, el tipo histórico de las relaciones capital-trabajo y capital-Estado. En todo caso, Lizano (1999, p. 132) lleva alguna razón cuando comenta que los empresarios de Costa Rica *"Se arrollaron las mangas y procedieron a la reconversión de sus empresas, en la práctica sin ayuda del Estado...especializaron la producción, fabricaron nuevos bienes, ampliaron sus plantas, modificaron la organización de sus empresas, incorporaron nuevas tecnologías, capacitaron el personal y buscaron nuevos mercados"*. Algo de todo esto se hizo pero son muy escasos los ejemplos de actividades o empresas que lograran romper a fondo y superar, la tradición histórica de actividades productivas primarias (agropecuaria) y de industria ligera tradicional. Por su parte, las transformaciones organizativas de las empresas no han sido para nada radicales; por algo el desarrollo del mercado accionario sigue siendo tan endeble. En general -y este solo es un ejemplo entre otros- las empresas costarricenses siguen siendo conservadoras y temerosas de recurrir al financiamiento por medio de acciones. Además,

su disposición para capacitar a los trabajadores e implicarlos en los objetivos y metas de las empresas sigue siendo, en el mejor de los casos, bastante débil. Es además cierto, al menos en sentido general, que tales "transformaciones" se ejecutaron sin ayuda directa del Estado, aunque es claro que sí contaron con un amplio aparato de protección. Pero la ausencia de tal "ayuda estatal directa" confirma el predominio de la fe en los automatismos del libre mercado; ya esta cita de Lizano lo atestigua con claridad. El problema es que, bajo ese criterio restrictivo, se pierde de vista que el mercado no tiene la capacidad -o la posee muy limitadamente- para romper factores históricos estructurales que limitan, cuando no abiertamente bloquean, las posibilidades de transformaciones más profundas. Esto última requiere de una voluntad deliberada de cambio, de la cual las empresas y la sociedad civil deben participar, pero bajo una lúcida y eficiente coordinación por parte del Estado.

- Llevar a cabo estos cambios a su vez demanda transformar, tan ampliamente como sea posible, esos factores históricamente gestados que caracterizan a la economía costarricense en aspectos tan básicos como las tecnologías y experiencias productivas, la cultura empresarial; las formas de relación capital-trabajo y capital-Estado y -como un aspecto decisivo- las formas de relación con la naturaleza y el medio ambiente. Servicios de salud y educación que cumplan requisitos de excelencia y cobertura; desarrollo de una infraestructura material eficiente y moderna que imprima fluidez al funcionamiento de la economía; estilos productivos y tecnológicos y formas de consumo que respeten los equilibrios ambientales. También se requiere llevar adelante políticas complementarias relativamente complejas, ya que demandan concertación y diálogo

entre el Estado y los diferentes sectores de la sociedad civil. Entre estas políticas complementarias se incluyen las de ciencia y tecnología -incluyendo el aprendizaje, adaptación e implantación de tecnologías desarrolladas en otros contextos-; la asesoría y la capacitación técnica a los empresarios, en especial los pequeños y medianos; y el desarrollo de redes de información, comercialización y mercadeo. En un nivel aún más fundamental, es preciso desarrollar mecanismos de concertación social que, sobre una base democrática, abierta y participativa, establezca prioridades y orientaciones para el desarrollo y aglutine esfuerzos del Estado, el capital privado y la sociedad civil en general. Esto demanda condiciones económicas, políticas y sociales que permitan aprovechar las posibilidades que ofrecen los mecanismos del mercado, pero de modo que las orientaciones del desarrollo nacional respondan a los intereses y demandas de la sociedad y no tan solo a los requerimientos de rentabilidad de determinados sectores del capital nacional o extranjero.

- Son políticas que superan los límites convencionales de la llamada política económica, porque requieren una amplia participación ciudadana. Buscarían romper los factores históricos que causan el rezago y subdesarrollo: adaptar e implantar nuevas tecnologías; desarrollar una capacidad endógena para el desarrollo científico y la innovación tecnológica; nuevas capacidades gerenciales y una distinta cultura empresarial; nuevas estrategias para el desarrollo y modernización de la pequeña y mediana empresa; nuevas formas de relación capital-trabajo y de relación entre el Estado y el capital; nuevas y más profundas formas de control democrático sobre la gestión estatal. Una economía más productiva pero dentro de unas modalidades de desarrollo cuyo criterio de éxito es la libertad humana, el

bienestar y la calidad de vida. Ello incluye un crecimiento económico que posibilite el mejoramiento de las condiciones de vida *sin amenazar el medio ambiente*, atención prioritaria a las necesidades básicas en materia de salud y vivienda; amplias oportunidades culturales y educativas; un perfil equitativo de la distribución de la riqueza y la propiedad y plena posibilidad para una participación ciudadana democrática, informada y crítica. Pero también requiere incorporarse a procesos de concertación internacional, para el logro de determinadas metas de desarrollo, la cooperación y colaboración internacional y la creación de mecanismos que propicien la estabilidad del sistema económico mundial en proceso de globalización.

- En cambio, la estrategia liberalizante se ha guiado durante 15 años, casi exclusivamente, sobre el criterio de que el mercado, funcionando de acuerdo con sus mecanismos automáticos e impersonales, es condición necesaria y suficiente para el desarrollo de la economía. Y desarrollo aquí es sinónimo de crecimiento, lo cual significa que no se pone atención a los problemas de la equidad y la distribución de la riqueza o del medio ambiente. La realidad, sin embargo, ha resultado menos armoniosa: la economía crece con relativa lentitud, su comportamiento es muy inestable y su estructura continúa siendo rezagada y de relativa baja productividad. Estos más que modestos resultados van acompañados de procesos de deterioro de las relaciones sociales y las formas de convivencia: la sociedad se vuelve más inequitativa, se disuelven los lazos de solidaridad y, en cambio, crecen las expresiones de violencia y las realidades de exclusión; el sistema político se deteriora aceleradamente y los valores tradicionalmente dominantes se resquebrajan sin encontrar sustitutos valederos, y arrastran consigo las instituciones más básicas (como la

familia y la iglesia). No quiere esto decir que esos valores e instituciones necesariamente merezcan ser conservados, pero lo deseable es alcanzar nuevas posibilidades de convivencia, más libres, democráticas, pluralistas y abiertas y no tan solo destruir lo existente sin desarrollar formas y contenidos sociales alternativos y superiores. El vacío resultante, genera un problema de desorientación y angustia que fácilmente puede derivar hacia la violencia y la descomposición. Este no pareciera constituir un proyecto de sociedad que pueda considerarse ni tan siquiera viable.

5. INTEL: UN INTENTO PARA REANIMAR LA ESTRATEGIA DE LIBERALIZACIÓN

5.1. Una respuesta ante las limitaciones de la estrategia exportadora

Hemos visto que el crecimiento de las exportaciones y su diversificación dentro de la estrategia liberalizante, tienen bases y alcances limitados y endeble, ya que no logra superar las condiciones históricas propias de la economía y sociedad costarricenses. De ahí el predominio de productos de exportación tradicionales: agrícolas y marítimos y de industria ligera, sobre todo los textiles. No han sido productos con contenido tecnológico y niveles de productividad y valor agregado relativamente altos que dinamicen la economía de forma sostenible y eleven el nivel de vida de la gente.

Así, el desarrollo exportador alcanzado durante la etapa que discurre entre 1984 y 1997 enfrentan límites. Ello por varias razones: primero, porque se basa en un *oneroso aparato de fomento* cuyos costos se materializan en una crisis fiscal estructural y crónica -de donde deriva, además, un comportamiento

inestable de la economía- y un proceso inflacionario que deteriora el poder adquisitivo de los salarios, el cual resulta, en buena parte, de la devaluación persistente de la moneda. Una segunda razón es la incapacidad de tales actividades de exportación para *inducir una modernización y dinamización general y sostenidas* de la economía; ello frena el ascenso en los niveles de vida y contribuye, junto a las políticas en aplicación, a la concentración del ingreso y la riqueza. Sumado a otros factores, esto da lugar a un creciente descontento social que resta espacio político a las políticas liberalizantes. La tercera razón radica en la naturaleza de estos productos, *relativamente obsoletos y rezagados*, cosa que se refleja en que sus mercados internacionales están muy competidos y son poco dinámicos.

La revisión somera de las tendencias que registra la economía costarricense desde 1985 en adelante ponen en claro el carácter, sumamente endeble, de este tipo de desarrollo. La segunda mitad de los ochenta fue de crecimiento modesto; los primeros años noventa fueron de casi estancamiento seguido de un corto período de auge que dio lugar, casi de inmediato, a un largo interregno recesivo de 3 años en la parte intermedia del decenio. Las dirigencias políticas preferirán no admitirlo, pero lo cierto es que la evidencia era clara en el sentido de que la estrategia demandaba alguna reorientación que permitiera darle oxígeno y relanzarla. La llegada de INTEL debe ser situada en ese contexto.

5.2. INTEL generó expectativas infladas

Surgen expectativas entusiastas por ser ésta una empresa de alta tecnología, cuya capacidad de exportación es muy alta relativamente a las dimensiones de la economía costarricense. Lo primero hace pensar que sería el puente que le permitiría a Costa Rica alcanzar lo que la estrategia liberalizante fue

incapaz de lograr en 13 años: el acceso a tecnologías avanzadas que permitieran una modernización sustantiva de la estructura económica. Lo segundo hacía prever que, al relanzarse vigorosamente las exportaciones, podría asimismo levantarse el crecimiento económico. Más de tres años después de iniciadas las operaciones de esta empresa, pareciera claro que estas expectativas han resultado excesivas.

Las razones de ello deben buscarse en las características propias del funcionamiento de esta empresa: su valor agregado es relativamente bajo ya que, en realidad, la mayor parte de lo que produce ha sido previamente importado en la forma de materias primas, bienes intermedios y de capital. Lo nuevo que se aporta en Costa Rica en su mayor parte se agota en los salarios pagados a la fuerza de trabajo empleada. Con el agravante de que, en todo caso, su capacidad de creación de empleos es muy limitada. Son unos 3.000 puestos de trabajo, menos del 0,2% de la fuerza de trabajo del país. Paradójicamente en algunos años (1998 y 99) a INTEL se le atribuían más del la tercera parte de las exportaciones totales de Costa Rica. Por otra parte, al ser una empresa en régimen de zona franca, goza en consecuencia de amplias exenciones fiscales. Es decir, su aporte al financiamiento del Estado costarricense es virtualmente nulo. En resumen, y según se desprende de todas las consideraciones anteriores, el grado de vinculación de INTEL respecto de la economía nacional es muy débil, casi nulo.

5.3. Pero los efectos de INTEL sobre la economía nacional son muy limitados

Produce muchas divisas pero también requiere elevadas importaciones y, como ya se ha comprobado, genera elevadas transferencias en dólares hacia el exterior, como pago de dividendos de la empresa. Pero inclusive si dejara un excedente

neto de divisas de alguna significación -lo que hasta el momento no ha sucedido- en cualquier caso ello no ha sido fruto de un esfuerzo productivo que se vincule al resto del sistema económico y le transmita sus impulsos positivos. Tal cosa prácticamente no se da. Pero tampoco existen procesos significativos de transferencia de tecnología. Ciertamente hay un grupo de profesionales en ingeniería que, seguramente, estarán adquiriendo mayores destrezas para el manejo de algunas tecnologías avanzadas, y probablemente también un contingente de obreros que han alcanzado calificaciones relativamente elevadas. Pero no parece convincente la idea de que esto pueda tener un impacto general de alcances significativos. Por otra parte, recuérdese que no se ha desarrollado (no hasta el momento) ninguna red significativa de empresas de base nacional que funcionen como proveedoras de INTEL. Ello limita adicionalmente los efectos positivos para la economía del crecimiento aparente de las exportaciones de INTEL, pero también constituye un factor de bloqueo para lograr alguna transferencia de tecnología.

En cuanto que intento de reorientación de la estrategia liberalizante, el éxito de INTEL ha sido menos que relativo. Si el objetivo central era dar nuevo impulso a las exportaciones, ello se logró en 1998 y 99, pero dejó de darse tal efecto en 2000 y 2001. En todo caso, en cuánto se consideran objetivos de alcances más amplios y diversos, inevitablemente aparecen dudas muy fundamentadas, en virtud de la evidente limitación de los efectos positivos de la expansión de las exportaciones de INTEL sobre el resto de la economía. Una ilustración de ello fue lo ocurrido en 1999: *las exportaciones de INTEL crecían aceleradamente mientras el resto de la producción exportadora prácticamente se derrumbaba y, en su conjunto, la economía experimentaba una considerable pérdida de dinamismo. Al mismo tiempo, el déficit fiscal se agravaba y el problema de la*

deuda interna continuaba ahondándose. Tan explosivo éxito exportador no daba aporte alguno a la solución de problemas urgentes de la economía costarricense; estos simplemente continúan su evolución como si INTEL no existiera.

La situación de virtual recesión que la economía costarricense vive desde 1999, pone de manifiesto el agotamiento de la estrategia de fomento exportador de los años 1985-97. Es evidente que la mayoría de estos productos enfrentan los límites de un mercado internacional saturado y poco dinámico, aparte de ser actividades productivas que, como se han dicho, en ningún momento llegaron a constituir un efectivo relanzamiento de la productividad de la economía. Pero, además, es ya obvio que INTEL no ha constituido ninguna respuesta efectiva cuanto, en el mejor de los casos, constituyó una más de las usuales ocurrencias de dirigencias políticas demasiado influidas por la dogmática neoliberal.

NOTAS

- 1 Recordemos (véase en esta misma colección Modelo Desarrollista y de Industrialización Sustitutiva, 1950-1980) que la Balanza de Pagos es el registro contable de todas las transacciones (venta y compra de bienes y servicios y movimientos de capital) que la economía nacional realiza con el resto del mundo. La Balanza en Cuenta Corriente registra específicamente los intercambios de bienes y servicios, y una de las sub-partes de esta última es la Balanza o Cuenta Comercial, que se refiere solamente a las exportaciones de mercancías físicas (bienes). Los déficits en Cuenta Corriente deben ser financiados con capitales externos, que pueden venir de deuda o bien de inversión extranjera.
- 2 Es importante tener clara la diferencia entre los capitales puramente financieros y los que son de carácter productivo. Los primeros son, en sentido estricto, dinero y buscan opciones de inversión que les den una buena rentabilidad y que, generalmente, son también financieras, como los bonos de los gobiernos. Son capitales muy volátiles (por eso se les llama capital golondrina); cualquier pequeña modificación

puede hacer que se mueven de un lugar a otro. Los capitales productivos, en cambio, se dirigen a la inversión en la producción, creando nuevas empresas productivas o ampliando la capacidad de producción de empresas ya existentes. Por ello, en general, son más estables.

- 3 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).
- 4 Decimos que constituía un ciclo especulativo porque básicamente estaba estimulado por la llegada de capitales extranjeros de tipo financiero especulativo (no capitales productivos que vinieran a crear nuevas empresas productivas). Fueron años en que tales capitales prácticamente "llovieron" sobre toda la América Latina. El problema es que, con la misma presteza, salieron en estampida cuando se precipitó la crisis mexicana de 1995.
- 5 Datos dados a conocer en febrero de 2002, indicarían que tampoco en la Administración Rodríguez se habría presentado ese ciclo electoral de agudización coyuntural del déficit fiscal. Desde luego, se reconoce que, en general, los datos de gasto e ingresos que se dan a conocer en estas fechas esconden pequeñas triquiñuelas encaminadas a dar la apariencia de un déficit menor. Posteriormente hay tiempo para que ello se ponga de manifiesto.
- 6 Ello está tendiendo a cambiar ya que en los últimos 4 años los gobiernos han emitido bonos de deuda externa, a fin de sustituir la interna y aprovechar que las tasas de interés en dólares son más bajas. Sin embargo ello está influyendo en que se dé un deterioro gradual pero sostenido de la situación de deuda externa del país; por ejemplo, la relación entre deuda externa total y exportaciones del país, ha pasado de 51% a 60% entre 1998 y 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Barahona, Manuel A., 1999, El desarrollo económico, en: Quesada, Juan Rafael et al. *Costa Rica contemporánea. Raíces del Estado de la nación*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, pp. 95-145.
- Céspedes, Víctor H. y Jiménez, Ronulfo (editores). *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. San José: Academia de Centro América.
- Corrales, Jorge, 1981. *De la pobreza a la abundancia en Costa Rica*. San José: Editorial Studium.
- Corrales, Jorge, 1983, La crisis de la economía costarricense: reglas versus autoridades, en: Rovira, Jorge (comp.). *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. San José: Editorial EUNED, Pp. 37-56.
- González, Claudio, 1980. El proteccionismo en la estrategia de desarrollo de Costa Rica durante las últimas décadas", en: *El modelo económico costarricense*. San José: ANFE, 1980.
- Hillcoat, Guillermo y Quenan, Carlos, 1989. Reestructuración internacional y especialización productiva en el Caribe, en: *Ciencias Económicas*, Vol. IX, Números 1 y 2; 1° y 2° semestre de 1989, pp. 43-64.
- 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.
- Rovira, Jorge, 1982. *Estado y política económica en Costa Rica 1948-70*. San José: Editorial Porvenir.
- Sojo, Carlos, 1992. *La mano visible del mercado*. San José: Editorial Cries.
- Timossi, Gerardo, 1989. *Centroamérica, deuda externa y ajuste estructural: las transformaciones económicas de la crisis*. San José: Editorial DEI.

Vargas, Thelmo, 1990, El ajuste estructural de la economía costarricense, en: Vargas Solís, Luis Paulino (editor). *Crisis económica y ajuste estructural*. San José: Editorial UNED.

Vargas Solís, Luis Paulino, 1991. *Análisis de la política económica de la Administración Monge (1982-1986): hacia la lógica del ajuste estructural*. San José: Universidad de Costa Rica (tesis de licenciatura).



#QuedateEnCasa



#QuedateEnCasa



EDITORIAL
UCR

Ejemplar sin
valor comercial

ACERCA DEL AUTOR

Luis Paulino Vargas Solís, economista, 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.



#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 la crisis económica de la década de 1980 y la nueva estrategia de desarrollo impulsada por los sectores dirigentes como solución a la crisis. Se estudian las características, objetivos, límites y contradicciones de la estrategia liberalizante, puesta en práctica a partir de la década de 1980, en los diversos ámbitos de la economía, así como sus repercusiones económicas, sociales y políticas.

ISBN 978-9977-67-805-4



9 789977 678054

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