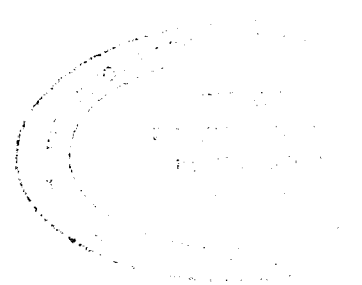


UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



INNOVACIONES EN LA POLITICA ECONOMICA EN COSTA RICA
1978 - 1986

Sergio Reuben Soto

)

Noviembre, 1987

Avance N. 67

En la serie "Avances de Investigación" se publica los trabajos del Instituto de Investigaciones Sociales con el propósito de suscitar debates y críticas que permitan mejorarlas antes de su publicación definitiva.

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Jorge Rovira Mas
Dr. Daniel Camacho Monge
MSc. Mario Fernández Arias
Lic. Luis Fernando Mayorga Acuña
Dr. Héctor Pérez Brignoli

Diseño de la carátula:
Arq. Franz Beer

Correspondencia y canje dirigidos a:
Unidad de Investigación Documental e Información (UNIDI), del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", Código 2060, San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.

Teléfono 24-67-81

Interno 448

PRESENTACION

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), con el respaldo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y también con la colaboración de la UNESCO, ha puesto en marcha a partir de 1986 un ambicioso proyecto de investigación de alcance regional, orientado a analizar algunos procesos fundamentales de la América Latina de nuestros días.

Este proyecto, denominado "Ciencias Sociales, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/sociedad/economía", se prolongará hasta 1989. Bajo su marco, se están estudiando las siguientes dimensiones: 1. La modernización del Estado; 2. La descentralización/centralización del Estado; 3. Las políticas económicas; 4. Y las políticas soccio-culturales.

Ha sido con este trasfondo que el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, unidad académica que forma parte de CLACSO, se responsabilizó de llevar a cabo, en el transcurso de 1987, las investigaciones dirigidas a cubrir la primera y la tercera de las indicadas dimensiones en lo concernientes al caso costarricense. Esta es la razón por la que ahora, con muchísimo agrado, publicamos este documento del M.Sc. Sergio Reuben Soto, en el que se analizan las políticas económicas puestas en ejecución en Costa Rica a lo largo del período 1978-1986.

El trabajo del Prof. Reuben representa una contribución, completamente actualizada, al esclarecimiento de lo que ha venido aconteciendo desde la Administración Carazo en una área estratégica de nuestra vida pública.

Con esta publicación, el Instituto reitera una vez más su vocación por estar presente en el debate nacional contempo-

ránec sobre temas y asuntos de la mayor significación para el futuro de nuestro país, al mismo tiempo que espera estimular la reflexión rigurosa porque bien fundamentada y el intercambio fecundo de puntos de vista.

Dr. Jorge Rovira Mas

INNOVACIONES EN LA POLITICA ECONOMICA DE COSTA RICA

1978-1986

Sergio Reuben Soto

Resumen:

A manera de introducción al tema y periodo de estudio, los antecedentes de este trabajo se ubican en las características de la organización económica y social costarricense, que surge al consolidarse las relaciones sociales de producción capitalistas hacia finales de los años 40.

En el periodo 1978-1983, durante la Administración Carazo, la crisis se presenta en forma asfixiante, ya que junto a la ausencia de criterios políticos compartidos por los grupos en el poder, se vive una recesión económica en todos los niveles, cuyos efectos en las condiciones de vida son palpables en el corto plazo. Situación que se manifiesta en la presión que los actores sociales propiamente afectados comienzan a ejercer contra el ordenamiento legal. En suma, las medidas tendentes a liberalizar algunos mecanismos financieros y económicos que vienen funcionando desde 1950, originan una crisis financiera incontrolable para la Administración de turno.

En el periodo 1982-1986, durante la Administración Monge Álvarez, en medio de una situación económica altamente inestable, la política económica y social del gobierno se propone cubrir dos objetivos: estabilizar la economía y echarla a andar y aliviar los efectos sociales de la crisis, principalmente mediando entre los grupos políticos y representantes de intereses particulares, contrarrestando su contradicción y conservando la paz social. En este sentido, las medidas propuestas tienden a estabilizar y reactivar el proyecto económico nacional revitalizando el sistema productivo a través de la inversión nacional y extranjera, a la que se le garantiza un ambiente de confianza y amplia rentabilidad, inexistente en el periodo anterior. Coyunturalmente se busca el equilibrio financiero-

ro. Al lado de esto, las medidas para la estabilización social persiguen dos propósitos. Por un lado, aliviar la condición de los asalariados; y por otro lado, un programa de salvamento para las empresas más afectadas por las medidas de urgencia, basado en el crédito. En síntesis, en este período y, especialmente entre 1983-1984, hay una recuperación de la actividad económica y un mejoramiento importante en las condiciones de reproducción social y niveles de vida de los principales grupos sociales. No obstante, estos efectos se consiguen con medidas que en vez de transformar el modelo de desarrollo lo conservan.

Como conclusión, las medidas tomadas por el Estado y los sectores económicos más representativos, tanto en la Administración Carazo, como en un principio en la de Monge, no fueron lo suficientemente estables como para mejorar las condiciones económicas y sociales del país. Por el contrario, profundizaron la crisis que viene desde los 70, resultando lento el crecimiento económico nacional. La conducción política del desarrollo económico impuesta por las alternativas "partidarias", en donde la presencia del Estado en el aspecto económico es relevante, acrecenta la crisis, incluso sumándole corrupción e ineficacia.

En cuanto a las perspectivas del próximo futuro, se presenta la alternativa bastante evidente de que la lucha se establecerá entre tres grandes conjuntos de fuerzas que se contradicen entre sí: las fuerzas privatizantes liberalizantes que impulsan la preeminencia del mercado; las fuerzas estatizantes centralizantes que buscan el control estatal de la producción y distribución; y las fuerzas de colectivización de la propiedad en las unidades de producción, con la configuración de consorcios en donde los trabajadores tengan capacidad decisoria y responsabilidad sobre la actividad económica de la empresa. Es dentro de la matriz social definida por tales fuerzas, que se gestan las características principales de la organización económico-social de la Costa Rica del Siglo XXI.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	11
<u>PRIMERA PARTE</u>	
Breve visión del desarrollo más reciente	3
<u>SEGUNDA PARTE</u>	
ANTECEDENTES MAS IMPORTANTES: POLITICAS Y ACTORES SOCIALES DEL PERIODO 1978-1983	15
1. Principales características de la crisis	15
1.1 Dos aspectos de carácter político	15
1.2 Principales aspectos de la crisis	18
1.3 Efectos en las condiciones de vida de la población	23
1.4 A manera de hipótesis	28
2. Política económica y fiscal de la Administración Carazo	30
3. Los actores sociales de la crisis	38
- Consideraciones finales	44
<u>TERCERA PARTE</u>	
POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DE LA ADMINISTRACION MONGE ALVAREZ 1982-1986	45
1. Introducción	45
2. El plano de la política económica en la primera etapa	49
- Las medidas de estabilización económica	52
- Las medidas para la estabilidad social	59
- Las medidas de reactivación económica	65
3. El plano de la política social	67
4. Principales modificaciones en los actores sociales	74
5. Resultados generales de la política económico-social	79

CUARTA PARTE

LA PERSPECTIVA DEL PROXIMO FUTURO	81
1. No al intervencionismo	82
2. Sustituir la sustitución	83
3. Olvido del Mercado Interno	83
4. Laissez faire financiero	84
ANEXO 1	87
ANEXO 2	97
BIBLIOGRAFIA	101

INTRODUCCION

Este es un primer esfuerzo por individuar los principales factores que desempeñan tensiones y fuerzas importantes dentro del acontecer económico y social de Costa Rica en este período de revisión a escala global de las organizaciones sociales prevaletientes.

Es un primer esfuerzo también por organizar tales elementos en sistema que permita vislumbrar algunas tendencias, algunos problemas de la organización social, determinantes de la naturaleza de los principales acontecimientos del próximo futuro. Campo poco frecuentado por los científicos sociales, éste de los estudios prospectivos; ayuno aún de instrumentos metodológicos. Nuestro esfuerzo consistió en sistematizar la información con base al método de comprensión del funcionamiento del capitalismo, legado por Marx; prerelacionando sus elementos.

Los resultados no se pudieron estructurar en forma de pronóstico. No era este el objetivo de la propuesta del Proyecto. El nivel de desarrollo de las ciencias sociales tampoco permite determinaciones semejantes. Se han hecho avances importantes, eso sí; y hacia allí debemos orientar una parte importante del quehacer científico. No podemos menos que agradecer al PNUD, a la UNESCO y a CLACSO la oportunidad de trabajar en esa dirección. No obstante, los recursos y tiempo puesto a disposición solo permitían una primera sistematización de hechos. Precisar las tendencias es un trabajo de otra naturaleza (1); pero no puede hacerse sin esa base.

Agradezco al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica: espero que el trabajo responda satisfactoriamente a la confianza que depositó en mí cuando me a-

(1) Hemos hecho algún trabajo en esa dirección. Cf. Reuben, S., "Los límites naturales del capitalismo", Los futuros de la Paz, Ed. Universidad de Costa Rica, San José, 1986; y otros.

signó la responsabilidad del Proyecto; al señor Bach. Bernal Pané sobre el que recayó la mayor parte del trabajo de recolección de información y colaboró en la clarificación de algunas ideas expuestas en el trabajo; también debo agradecer la colaboración del señor Bach. Enrique Soto. Como es costumbre aclarar, ninguno de ellos es responsable de los errores que este trabajo presente.

Esta versión fue la que se presentó al Seminario organizado por la coordinación del Proyecto, en México D.F. entre el 27 y el 30 de julio. Por lo tanto es una versión no acabada - que será completada con las observaciones y experiencias de ese evento.

I PARTE

BREVE VISION DEL DESARROLLO MAS RECIENTE

Solo recientemente se ha comenzado a estudiar con perspectiva histórica el periodo de la historia costarricense que arranca con los hechos sociales y políticos de 1948. La nueva ciencia social costarricense se ocupa de ellos, analizándolos a la luz proyectada por la caracterización precisa -y consecuente con sus instrumentos teórico-metodológicos- de la organización social agraria y rural que se consolida en Costa Rica hacia 1880: y que comienza a desmembrarse con la primera Guerra Mundial (1). Estudio éste que ilumina el proceso, reflejándonos lados, detalles y aristas nuevos que permiten su comprensión dentro de una concepción de Desarrollo Social.

Un proceso intenso de decadencia de esta organización económico-social que permitió el establecimiento de los fundamentos nacionales, se inicia asociado con la prolongada crisis que sufre el comercio mundial a principios de la segunda década de este siglo. La decadencia por esa época de lo que podríamos llamar el imperialismo mercantil (fundado por Inglaterra y Francia hacia el último tercio del siglo pasado) determina grandes transformaciones en las relaciones económicas entre naciones. La relación económica fundamental entre ellas, la comercial, por la que el capital solo marginalmente influye en sus organizaciones productivas, empieza a mostrar sus limitaciones como instrumento de creación de riqueza; y las nuevas formas de colonización, de apropiación del excedente social por medio de la inversión capitalista directa, rinden sus primeros frutos. La compra y venta de mercancías, sin intervención directa en los procesos productivos, actividad propia de aquel orden, quedó atrofiada como instrumento de acumulación con el desarrollo de la competencia entre las nuevas potencias

(1) Véase la caracterización de su constitución y desarrollo, principalmente en C. Cardoso (1973). E. Torres-Rivas (1978), también V.H. Acuña en I. Molina (1986) y nuestro trabajo S. Reuben, (1982).

que emularon a Inglaterra y Francia -fundamentalmente Alemania, Estados Unidos y Japón-, y la economía mundial entró así en un largo periodo de inestabilidad que solo se acaba con el establecimiento de la hegemonía norteamericana fundada en la internacionalización del Dólar y transnacionalización del capital al final de la Segunda Guerra Mundial.

Las posibilidades que comienza a abrir la nueva relación económica internacional, fundamentalmente bajo forma de asociación de capitales privados extranjeros con nacionales, así como la incapacidad de la organización oligárquica nacional de incorporar una población creciente a las actividades productivas en los nuevos papeles que requería el Desarrollo, dieron pie a principios de la segunda década de este siglo a un conjunto de hechos que debilitaron la organización económico-social existente en Costa Rica.

En vísperas de inaugurarse la segunda mitad del siglo XX, el país liquida definitivamente las relaciones de producción que deteminaban la naturaleza precapitalista de su organización, desencadenando así la profundización de relaciones capitalistas dentro de toda la estructura productiva. La crisis política de la oligarquía y la toma del poder estatal por parte de un grupo de profesionales liberales, medianos empresarios agrícolas y pequeños industriales, y un combativo movimiento obrero, son los elementos catalizadores del proceso histórico.

El desarrollo del capitalismo como sistema organizador de la distribución del tiempo de trabajo social entre las distintas necesidades sociales y la distribución de sus frutos en función del valor, tuvo diferentes modalidades y características según las matrices económico-sociales donde se incubara: y uno de los elementos que conformó y determinó la matriz costarricense como la de la mayoría de los países del Subcontinente, fue el rezago histórico en la constitución de una sociedad burguesa, cuya organización productiva estuviera plenamente determinada por los criterios del valor y la maximización de la ganancia. Este rezago es el que da pie a la condición de "dependencia", configurada por un conjunto de situaciones que dificult-

tan, cuando no impiden, el progreso de la acumulación vernácula de capital que impulsa el desarrollo económico autocentrado (1). A la par de ese elemento fundamental y general constituyente de nuestra matriz se encuentra un elemento particular, cual es la forma en que se distribuye el principal medio de producción de aquella organización productiva. La baja densidad poblacional que presenta el país durante todo el siglo pasado y la primera mitad de éste, la forma en que la tierra se distribuye entre la población y la eficacia con que el café se produce en pequeñas y medianas explotaciones, conforman una base social particular que va a jugar un papel determinante a partir de los años veinte de este siglo, en el desarrollo de las relaciones capitalistas de producción costarricense.

La naturaleza del desenvolvimiento económico y social de Costa Rica a partir de 1940, cuando asumen el poder del Estado representantes políticos de los sectores sociales mencionados, no se diferencia en forma particular de la de otros países latinoamericanos. La herencia histórica de la distribución de la tierra en el orden oligárquico, se manifiesta eso sí, en la consolidación de medianos y pequeños terratenientes que se orientan rápidamente hacia formas empresariales de organización productiva y, en los sectores manufacturero y comercial, en el surgimiento de pequeños y medianos empresarios que comienzan a atender las demandas generadas por el crecimiento del mercado interno (2). Dentro de las condiciones establecidas por las

(1) Aspecto fundamental de este rezago es la caída en la relación de los términos de intercambio, que impone transferencia de recursos de los países subdesarrollados hacia el "Centro". El cuadro 1 ilustra ésta.

(2) Véase el estudio que sobre la transformación en la estructura económica hacemos en S. Reuben, 1982; asimismo, puede verse el importante estudio sobre el desarrollo del cooperativismo cafetalero de J. Cazanga, 1982.

Cuadro 1

INDICES DE PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES Y DE
LAS IMPORTACIONES Y TERMINOS INTERNACIONALES
DE INTERCAMBIO
(Año base 1960)

ANO	Exportaciones	Importaciones	Términos de cambio
1966	100.0	100.0	100.0
1967	98.3	100.5	97.9
1968	89.9	98.3	91.4
1969	90.0	97.0	92.7
1970	96.7	99.4	97.3
1971	90.6	103.6	87.4
1972	94.5	110.1	85.8
1973	106.5	121.9	87.4
1974	127.7	157.1	76.5
1975	145.2	182.7	79.5
1976	164.2	173.7	94.5
1977	209.8	182.9	114.7
1978	195.8	193.7	101.1
1979	202.9	222.1	91.3
1980	225.7	253.2	89.1

FUENTE: Víctor Hugo Céspedes, et. al. Costa Rica: Problemas económicos para la década de los ochenta. San José, Costa Rica. Editorial STUDIUM. 1983. p. 87. Cita a su vez como fuente, Banco Central de Costa Rica, Balanza de pagos de Costa Rica.

relaciones capitalistas de producción en el plano internacional los requisitos de la acumulación privada imponen el desarrollo de un aparato estatal que da pie al crecimiento acelerado del empleo público; que sumado al de otros grupos sociales ya mencionados, constituyen la clase media, principal base social del país en esta segunda mitad del siglo (1).

Múltiples son las características de la organización económico-social que resultan de la consolidación de las relaciones capitalistas de producción en Costa Rica. No obstante, por la naturaleza de este trabajo, no vamos a presentarlas y discutir las una por una. Nuestro objetivo más bien es el de discutir aquellas que por su naturaleza y relaciones dentro del sistema, determinaron, a nuestro entender, las fuerzas o tensiones que juegan papeles protagónicos en el desarrollo de la crisis y situación actual: principalmente permitiendo nuevos aglutinamientos de sectores sociales presionantes sobre la estructura estatal y, en general, conformando las condiciones sociales, económicas y políticas que justifiquen las decisiones gubernamentales y el comportamiento social.

Las limitaciones propias de la organización económica fundada sobre la base de la exportación de productos tradicionales como sustento de la acumulación de capital industrial del país, pronto fijaron los límites del crecimiento y de las posibilidades reales de nuestra economía. El proceso redistributivo del excedente social, que puso en manos de los sectores campesinos, artesanales y profesionales liberados los recursos antes atesorados por la oligarquía agroexportadora, permitió el despliegue de una planta industrial y una estructura comercial y de comunicaciones que sustentó el vertiginoso crecimiento económico de Costa Rica durante los 30 años del periodo 1940-70 (2). Pero el volumen y ritmo de acumulación de capital requeridos pa

(1) No conocemos muchos trabajos propiamente sociológicos que hayan estudiado este fenómeno en profundidad. Véase sin embargo, J.L. Vega, 1982 y J. C. Rovira, 1986

(2) J. Schfter, 1981, pág. 150, aporta evidencia sobre este crecimiento a partir de 1940.

ra impulsar procesos autárquicos de desarrollo como los europeos o estadounidenses, no podían alcanzarse con la simple distribución del excedente generado por el comercio internacional de productos agropecuarios. Estas limitaciones se encubrieron por la época bajo el manto de los tamaños insuficientes de los mercados; y el "integracionismo" surgió entonces, conceptualmente, como fase superior del "desarrollismo". La incorporación del país al Mercado Común Centroamericano desde 1963, logra actuar como contratendencia a las dificultades de la acumulación en las condiciones de la dependencia. Pero los requisitos impuestos por la misma acumulación de capital bajo las condiciones del rezago histórico, terminaron engendrando ambientes viciados que limitaron las posibilidades naturales del capitalismo para impulsar el progreso: la alta concentración en los mercados que limitó la competencia (1), el proteccionismo y la influencia determinante de solo ciertos sectores sociales sobre el ejercicio económico del Estado, las dificultades para asegurar la creciente acumulación de capital en divisas fuertes para la inversión fija y tecnología impuesta por la competencia internacional (2) y la actitud poco emprendedora de los dueños del capital (3), fueron las principales causas del deterioro económico que comienza a mostrarse en forma patente mediante la década de los años setenta.

-
- (1) Véase sobre el particular el análisis que se hace en nuestro libro. Op. Cit., Cap. III.
 - (2) Este fenómeno es conocido como el estrangulamiento del Sector Externo por las condiciones de la dependencia. Cf. A. Ulate Q. y E. Rodríguez C., 1963, y V.H. Céspedes et. al., 1962 y 1963
 - (3) Sobre este particular puede verse el análisis de la CEPAL "Centroamérica: evolución económica de la Postguerra", en "Para entender Centroamérica N. 4", 1966, págs. 144 a 147, passim.

Cuadro 2

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO
BRUTO A VALORES DEL PRODUCTOR, SEGUN SECTOR DE
ACTIVIDAD ECONOMICA, A PRECIOS CONSTANTES DE
1966

ACTIVIDAD	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80
TOTAL	<u>5.12</u>	<u>6.99</u>	<u>6.04</u>	<u>5.22</u>
Agricultura	3.16	8.06	3.37	1.97
Industria	9.17	9.31	8.89	6.07
Electricidad, gas y agua	8.36	12.63	7.97	7.76
Construcción	5.77	4.29	10.92	6.76
Comercio	4.96	6.70	3.03	6.11
Transportes	3.24	8.11	11.78	9.77
Finanzas	7.92	6.91	10.72	7.24
Inmuebles	3.40	3.69	4.76	3.57
Gobierno	4.33	5.00	6.99	4.62
Servicios	6.51	4.92	3.66	4.53

FUENTE: Víctor Hugo Céspedes, et. al. Costa Rica: Problemas económicos para la década de los ochenta. San José, Costa Rica, Edit. STUDIUM, 1983. p. 25.
Cita a su vez como fuente: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales de Costa Rica.

La respuesta que ofrecen los sectores dominantes al deficiente comportamiento de la organización económica es ortodoxa en su fundamento: Recordemos que aún no se encontraba conformada la postura neoliberal como la conocemos hoy; los grupos que, posteriormente la levantarán, estaban dominados, en ese momento, por la práctica exitosa del "desarrollismo" y por lo tanto incapacitados para ofrecer soluciones verosímiles dentro del marco definido por el quehacer económico concreto. Por su parte, los grupos que concebían el desarrollo nacional como sustitución de importaciones, que habían conducido precisamente la transformación nacional y que por esos años se encontraban en el poder, no lograban comprender un comportamiento económico y social que contradecía los principales postulados de su teoría del desarrollo. Su tozuda resistencia a aceptar la crítica de Celso Furtado, por ejemplo (1), la ausencia de una crítica, como la que apenas se inicia en los 80 con los últimos escritos de Prebisch, impidió que estos grupos pudieran formular soluciones u opciones de desarrollo que enfrentaran los problemas en sus verdaderos orígenes. Finalmente, los grupos contestatarios de esas dos opciones, que se encontraban por demás sin grandes cuotas de poder, tenían una visión mecanicista del desarrollo nacional; que si bien aportaba elementos suficientes para señalar los fundamentos de las dificultades, no permitía ofrecer soluciones correspondientes al estado del desarrollo nacional. La respuesta que se articula por tanto, se concibe como una intensificación del modelo desarrollista: el acrecentamiento de la inversión y la formación de capital fijo estatales. Las dificultades creadas por el comercio internacional, la debilidad empresarial de la burguesía nacional determinada por los altos niveles de concentración en muchos de los ramos de la producción y por la importante influencia política ejer-

(1) Celso Furtado, La economía latinoamericana, formación histórica y problemas contemporáneos. Ed. Siglo XXI, México, 1989.

cida sobre un Estado sumamente interventor, orientaron las soluciones hacia la conformación de una estructura productiva mayormente dependiente de las decisiones estatales.

Veamos con detalle, para finalizar, en qué consiste esta solución para Costa Rica; se sustenta en tres pies: primero es la conformación de un Estado fiador colectivo. Más que empresario, como algunos de nuestros científicos sociales han visto su última transformación, el Estado sirve fundamentalmente de receptáculo y dispensador interno del crédito internacional. Una buena parte del valor otrora acumulado por empresas y países industrializados pasa en esos momentos, por obra de la reducción en la armazón de precios provocados por la OPEP, a manos de los países productores de petróleo: y su estructura, incapacitada para absorber todo ese volumen, lo rebota al sistema financiero internacional; que a su vez, al no encontrar un marco económico confiable en los países industrializados, lo devuelve a los países subdesarrollados en forma de préstamos compulsivos. La existencia de una banca estatizada en Costa Rica le da a esta medida una dimensión seguramente sin parangón en el continente, permitiéndonos así, sin mayores cambios, la reproducción del proceso de acumulación nacional sobre la base ahora de la acumulación extranjera. Sus procesos de producción y distribución se conservan entonces asociados a los requisitos y demandas de la acumulación determinada por la sustitución de importaciones: sin que, por su parte, los dueños financieros del ahorro externo, en su prisa, se preocuparan por los rendimientos en divisas fuertes de la inversión.

El éxito alcanzado hasta el momento por el modelo de desarrollo con Estado impulsor de la actividad económica, determina que la solución ensayada por la clase dominante conserve y amplíe las actividades de administración estatal de servicios sociales y construcción de infraestructura, que en Costa Rica se dedican principalmente a Salud, Comunicaciones, Electricidad, Educación y Transportes (véase el cuadro 2).

Cuadro 3

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR
SECTOR ECONOMICO A VALORES DE PRODUCTOR, EN
COLONES CORRIENTES

AÑO	Agrope- cuario	Indus- trial	Comer- cio	Gobier- no	Otros
1950	40.9	13.4	19.2	5.4	21.1
1955	38.3	13.3	19.5	7.7	21.2
1960	26.0	14.2	21.0	9.0	29.8
1965	23.5	16.8	20.2	9.7	29.8
1970	22.5	18.6	21.0	10.6	27.3
1971	20.2	18.6	21.0	11.4	29.7
1972	19.5	18.4	20.1	12.1	29.9
1973	19.3	18.7	20.2	11.8	30.0
1974	19.1	20.3	20.8	11.9	27.9
1975	20.3	20.4	19.0	12.4	27.9
1976	20.4	19.7	18.5	13.0	28.4
1977	21.9	19.0	19.5	12.9	26.7
1978	20.4	18.8	19.7	14.0	27.1
1979*	18.8	18.6	19.7	14.9	28.0

* Preliminar.

FUENTE: Víctor Hugo Céspedes, et. al. Costa Rica: Problemas económicos para la década de los ochenta. San José, Costa Rica. Ed. STUDIUM, 1983. p. 127
Cita a su vez como fuente: Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales de Costa Rica.

A la ampliación de su capacidad deudora y administradora de servicios, se le suma, completando el tripode, una función empresaria de largo alcance, que nunca llega a implantarse plenamente ni a jugar papel importante en el proceso; y que tiene como objetivo rescatar la función progresiva de la inversión, estrujada por una burguesía poco empresaria incapaz de enfrentar el reto que presentaba, ya en ese momento, la globalización del capital.

La conducción política del desarrollo económico impuesta por la "dependencia" se traduce entonces en una fuerte presencia del Estado en el quehacer económico concreto de la nación (1) y la administración de esta presencia, no puede sino que, en las condiciones sociales prevalecientes, engendrar y gestar vicios que se expresan en ineficacia, corrupción y serias dificultades para conducir el desarrollo en función de los intereses de las mayorías.

La lentitud del crecimiento nacional, producto de la conjugación de las situaciones sociales, políticas y económicas mencionadas, y la crisis del orden económico e internacional a finales de la década pasada y principio de la presente, exacerba las contradicciones de la organización económica nacional generando así una reacción en cadena que explota entre 1980 y 1983.

(1) Véase el cuadro 3, donde se muestra como la participación del Gobierno en el PIB pasa de 5.4% en 1950, al 9.5% en los años 60 y casi el 12% la década de los años setenta.

SEGUNDA PARTE

ANTECEDENTES MAS IMPORTANTES: POLITICAS Y ACTORES SOCIALES DEL PERIODO 1978-1983

1. Principales características de la crisis

1.1 Dos aspectos de carácter político

Uno de los principales efectos de las dificultades que muestra el orden económico-social costarricense a principios de la década pasada es una intensa busca, por parte de los sectores dirigentes, de nuevos mecanismos económicos que permitan superar los entramientos de la organización y darle nuevo aliento tanto al crecimiento de la riqueza, como al proceso redistributivo de ésta: pies sobre los que caminó el desarrollo económico del país durante el período 1940-1970.

Mencionábamos en la introducción a este trabajo, que el tratamiento a los males que el grupo en el poder ensaya consiste fundamentalmente en el fortalecimiento, o más bien exacerbamiento de las características de la organización económica desarrollista; y que este procedimiento generó una serie de vicios que dificultaron aún más la marcha ascendente de la economía. Este intenso proceso de busca de mecanismos impulsores, no obstante, no se planteó en marco ideológico neoliberal sino que, dentro del contexto del desarrollismo se concibió aún dentro del modelo ya tradicional de sustitución de importaciones, sobre la base de mayor intervención estatal.

Las condiciones sociales, políticas y económicas presentes en ese momento, no obstante, se habían modificado en forma importante. De tal manera que este esfuerzo se presentaba, visto con perspectiva, como solución de urgencia; sin que atendiera debidamente los orígenes de los problemas. La economía mundial se encontraba cruzada por la revolución en la estructura de precios desencadenada por la OPEP, por el lento creci-

miento económico del capitalismo central, especialmente de la economía norteamericana y por el endurecimiento de la competencia comercial con la aparición de los nuevos países industrializados. Internamente por su parte, se habían modificado algunas de las condiciones sociales y políticas. Quizá uno de los elementos nuevos más importantes -constituido escasos años antes de las primeras manifestaciones de la crisis- fue la fusión, en una burguesía nacional propiamente dicha, de los dos principales sectores que se disputaron el poder en décadas pasadas: no nos cabe duda que el enfrentamiento de clases más importantes en el período 1940-1970 fue el que protagonizaron los sectores medios aburguesantes y la oligarquía tradicional. Es alrededor de este enfrentamiento que gira la actividad política del período; y es alrededor de él que se terminan de consolidar -como sistema general- las relaciones capitalistas de producción en el país. Como resultado de la fusión de estos dos sectores a principios de la década de los años setenta, el enfrentamiento de clases se transforma en un enfrentamiento entre sectores de una misma clase, reduciéndose así su nivel de conflicto; y permitiendo una mayor libertad de disensión que hizo posible, a su vez, la crítica del modelo de desarrollo hasta ese momento seguido por el país, ya no desde la perspectiva de un regreso al orden oligárquico, sino desde una más positiva: de su mejoramiento y modernización (1). El gobierno del presidente Osuber Quirós con su esquema de "capitalismo estatal" o "ultradesarrollismo" y el mismo del presidente Carazo Odio dentro de la computa ideológica que cuece la

(1) A partir de ese momento comienzan a aparecer una serie de transfugos en escena política nacional que ilustran el punto. Entre los más destacados los licenciados Barahona Streber, Facio Segreña y el mismo Carazo Odio.

burguesía ante el estancamiento económico, son expresiones de esa crítica y de esa búsqueda de soluciones. El otro elemento nuevo en las condiciones internas fue la pérdida de dinamismo de los mecanismos de distribución de riqueza. El templeado de estos medios determinó esfuerzos individuales intentando nuevas formas de inserción en la actividad económica que permitieran la movilidad social estimuladora de la acción privada de años anteriores. Este esfuerzo individual reforzó la busca por nuevas vías de desarrollo que, mencionábamos arriba, protagonizaron los sectores políticos del país en esos momentos.

Una solución ultradesarrollista como la que se trata de imponer a mediados de la década en análisis, no afectó incisivamente los fundamentos de las dificultades; la flojera del dinamismo empresarial, encadenado por la oligopolización de la economía y su dependencia del gasto público, solo podía resolverse con acciones directas sobre la propiedad de los medios de producción y su usufructo (1), pero el pensamiento político del momento no supo interpretar esta posibilidad (que ahora, a un mayor costo, algunos sectores políticos plantean bajo las formas del Sistema de Economía Laboral -SEL- o, con un poco de buena voluntad, del Movimiento Solidarista (2), y prefirió la vía de la inversión estatal directa. Las dificultades de la economía nacional se agravan a finales de esa década, desencadenando una pugna interna dentro de la clase dominante que termina con el surgimiento de una coalición política (ideológicamente heterodoxa) que se propone precisamente sanear los vicios de la administración pública y darle nuevo aliento al aparato productivo sobre la base de una reducción del paternalismo estatal.

(1) Un análisis más detenido sobre las contradicciones de la organización productiva costarricense puede verse en S. Reuben S., Capitalismo y crisis económica en Costa Rica, Ed. Provenir, San José, 1982.

(2) Nos referimos más adelante a estas dos propuestas y sus itinerarios políticos. Baste por ahora manifestar que el SEL propuso la creación de un sector productivo de propiedad de los trabajadores.

La administración del Lic. Rodrigo Carazo, que gobierna el país entre mayo de 1978 y mayo de 1982, es una expresión clara de la crisis política en que entra nuestra burguesía. Esta crisis surge como resultado del estancamiento de la organización económica en esos años y de la ausencia de perspectiva tanto de los instrumentos institucionales que debíanse emplear -papel del Estado en la solución de los problemas-, como en la orientación misma del desarrollo nacional. Nos ocuparemos con mayor detalle de los principales aspectos de la política que impulsa esta administración más adelante; en esta parte describiremos los rasgos principales de la crisis económica y social que vive el país entre 1980 y 1983. No obstante, deseamos resaltar que el planteamiento anterior obedece al convencimiento de que uno de esos rasgos de tan difícil período, es la ausencia misma de claridad en nuestra burguesía para enrumbar la organización productiva nacional en las nuevas condiciones nacionales e internacionales; ceguera de la que la Administración Carazo es una expresión patente, al incorporar el aislamiento político del Estado, al conjunto de situaciones desestabilizantes del orden económico.

1.2 Principales aspectos de la crisis

Las características principales y más generales de la crisis económica que vive el país en ese momento pueden resumirse de la siguiente manera: a) brusca caída del Producto Interno Bruto; b) consecuente caída del Ingreso Nacional y de su "per cápita"; c) altos niveles de inflación y consecuente caída de los salarios reales; d) altos niveles de desempleo abierto y consecuente crecimiento del subempleo general de la fuerza de trabajo; e) fuga de capitales y correspondiente caída de la inversión privada; f) fuerte endeuda-

miento público, principalmente interno (1) y crecimiento del déficit fiscal y g) devaluaciones de la moneda con respecto a las divisas internacionales fuertes. En suma, un panorama conocido por la mayoría de los países del Continente.

Dentro de ese conjunto de situaciones generales es importante resaltar algunos aspectos de interés particular. Uno es la conservación de la participación del Sector Agropecuario en el P.I.B.: mientras este sector había venido perdiendo importancia relativa en la formación del producto interno bruto durante todo el primer lustro de la década pasada, su comportamiento entre 1977 y 1984 no solo muestra una reducción de esa tendencia, sino que en los años 1983-84 recupera el puesto de contribuidor de una quinta parte del P.I.B. que tenía a mediados de la década anterior (véase el cuadro 4). Este comportamiento es sin lugar a dudas mayormente interesante cuando se observa que en esos mismos años se presenta una significativa caída en la producción de los principales productos agropecuarios de exportación (véase el cuadro 5). La recuperación del Sector Agropecuario como contribuyente relativo al P.I.B., en tales circunstancias, solo puede ser explicada por la relativa estabilidad del Sector con respecto a comportamientos depresivos de otros sectores. Y esta estabilidad se asienta seguramente y, por lo menos en dos hechos: la poca flexibilidad estructural de la agricultura y producciones anexas a las condiciones económicas generales y, segundo, la importancia que tiene para este sector el mercado interno. Dentro de este mismo análisis, es importante resaltar la participación del Sector Estatal en el proceso de formación del Producto Interno Bruto, que, en un esfuerzo que podría verse como sustentador de la

(1) En realidad buena parte del endeudamiento externo en que incurre el país se lleva a cabo antes de la crisis; primeramente en la Administración Oduber (1974-1978) y luego en los primeros dos años de la de Carazo.

Cuadro 4

COSTA RICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO: PARTICIPACION
SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD (PORCENTAJES)
1977-1984

CLASE ACTIVIDAD ECONOMICA	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	19.0	19.0	18.2	18.0	19.3	19.9	20.1	20.0
Industrias manufactureras, minas y canteras	22.0	22.4	22.0	22.0	22.4	21.4	21.1	22.0
Comercio al por mayor, al por menor, restaurantes y hoteles	19.2	19.0	18.7	18.0	16.5	15.7	15.8	16.4
Gobierno	9.8	9.7	9.7	10.0	10.4	10.9	10.5	9.8
Otros servicios*	30.0	29.9	31.4	32.0	31.4	32.1	32.5	31.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Comprende: a. electricidad y agua; b. construcción; c. transporte, almacenamiento y comunicaciones; d. establecimientos financieros, seguros y servicios de empresas; e. bienes inmuebles; f. otros servicios personales.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica. Estadísticas Económicas, pág. 130.

Cuadro 5

COSTA RICA: VARIACIONES EN EL VOLUMEN DE PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS (MIL KILOS) (1977-1983)

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83
Banano	5.2	-2.4	-4.0	3.0	1.0	0.2
Cacao	35.1	0.0	-49.0	-5.7	-30.0	-37.1
Café	13.0	0.1	7.9	6.3	1.8	7.7
Caña azúcar	2.3	1.4	-3.8	0.2	-3.0	4.0
Carne (1)	9.7	-2.2	-12.4	22.0	-18.5	-15.1
Granos básicos (2)	3.5	3.3	6.4	-2.9	-21.9	42.2
Otros productos (3)						

(1) Incluye ganado vacuno y porcino

(2) Incluye arroz, maíz, frijol y sorgo

(3) Incluye huevos en mill. unidades, leche en mill. litros y madera en mill. metros cúbicos.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Estadísticas económicas, pág. 135

caída de la actividad económica, alcanza uno de sus más altos puestos de participación con un 28.6% del P.I.B. (1) en 1980. El Sector **Otros Servicios**, que incorpora el rubro **Otros Servicios Personales**, refugio del subempleo, crece también en su participación.

Como segundo aspecto particular a mencionar y asociado a lo anteriormente planteado, está el comportamiento de la inversión (o de la formación bruta de capital, F.B.C.). Dentro del análisis de la caída del indicador debe destacarse también el comportamiento del Sector Estatal como elemento contenedor de la caída de la inversión privada y de la formación bruta de capital nacional. Entre 1970 y 1973 su participación media en la Formación Bruta de Capital Fijo fue del 26.7%; entre 1974 y 1977 ésta alcanza el 31.3% (el alza de 4.6 puntos muestra claramente la orientación intervencionista de la política económica en el cuatrienio); en el siguiente, 1978-1981 la participación alcanza el 33.2%, con 2 puntos arriba; y en el periodo 1982-1986 aumenta también pero más lentamente, con 1½ puntos por encima del promedio anterior. El esfuerzo de levantar en casi 7 puntos dicha participación en un periodo de solo ocho años pone de manifiesto la importancia que reclamábamos del papel del Estado en ese rubro (2). No obstante ello, la tendencia privada hacia el atescuramiento y fuga de capitales al exterior no puede ser contrarrestada de manera que no ejerza su acción recesiva y empobrecedora.

Un tercer aspecto que es de importancia resaltar sobre el comportamiento específico de la estructura productiva de Costa Rica ante la crisis es que, a pesar de la gravedad de la situa-

(1) Cf. Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales, 1974-1983, DIE/011/EAM/10-9-84/500, cuadros 21 y 34.

(2) Esta afirmación queda más clara si se toma en cuenta que esta participación creció solo 4.2 puntos entre 1957 y 1969 en términos promediales.

ción, los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo no llegan a los que se consignan para otros países (1). Este fenómeno puede ser explicado, en buena medida, por la estructura de propiedad terrena (que con un 33% de la mano de obra rural en condiciones no asalariadas, muestra aún cierto grado de dispersión gracias a la voluntad terrateniente de nuestro campesino y al desarrollo cooperativo; y en otra buena medida, por el crecimiento del empleo público en determinado momento (2).

1.3 Efectos en las condiciones de vida de la población

Obviamente la crisis tiene serias repercusiones en las condiciones de vida de la población. El crecimiento generalizado de la pobreza ejerce presión contra el ordenamiento legal; más el grado de institucionalización que ha alcanzado la sociedad costarricense en ese momento va a desempeñar un poderoso freno para los movimientos sociales desestabilizantes de ese orden. No conocemos estudios que hayan profundizado en el análisis de las condiciones que conservaron, en ese momento, la estabilidad del régimen institucional costarricense; estamos convencidos de que esas condiciones van más allá de las "particularidades estructurales" que presenta el país. Estas particularidades, como lo muestran los datos que se analizarán enseguida, no fueron lo suficientemente activas, por ejemplo, como para impedir que en 1982 el precio de la canasta básica representara el 114% del salario promedio del país (3). Más por otro lado también es cierto que durante e-

-
- (1) Sobre el particular pueden verse los datos que aporta el cuadro 7.
- (2) Véase el análisis que hacen V.H. Céspedes et. al. (1984), pág. 79, de la absorción del empleo en 1983.
- (3) Consultese el cuadro 6, en el que puede observarse como para algunas ocupaciones la canasta básica llega a representar hasta el 176% de su salario promedio; y el 150% de éste para un 52.4% de la población ocupada.

Cuadro 6

PROPORCIÓN DEL SALARIO DESTINADO A LA COMPRA DE CANASTA BÁSICA,
SEGUN GRUPO OCUPACIONAL (AÑOS 1977 Y 1982)

GRUPO OCUPACIONAL	% total población ocupada		Precio canasta básica como % salario promedio	
	1977	1982	1977	1982
TOTAL	100.0	100.0	55.3	114.0
Profesionales y técnicos	11.7	11.0	25.0	53.0
Administradores y gerentes	3.5	2.3	23.0	42.0
Empleados y vendedores	14.5	15.6	47.0	93.0
Operarios y artesanos	52.0	52.4	78.0	150.0
Personal servicios	17.8	18.0	88.0	176.0
Ocupación ignorada	0.1	0.5	67.0	125.0

FUENTE: MIDEPLAN. Deterioro de la condición social de los costarricenses, p. 19

Cuadro 7

ALGUNOS INDICADORES DEL EMPOBRECIMIENTO
(INDICES: 1978 = 100)

INDICADOR	1979	1980	1981	1982
DISPONIBILIDAD DE BIENES				
-Produc. por hab. <u>1/</u>	102.1	100.1	93.0	85.9
-Import. bienes de consumo por hab. <u>2/</u>	100.7	97.3	48.9	35.2
-Oferta global por hab. <u>1/</u>	101.6	98.3	85.4	72.9
CONSUMO Y EXPORTACION				
-Consumo global por hab. <u>1/</u>	99.7	95.2	80.3	74.4
-Export. de bienes por hab. <u>3/</u>	101.4	92.8	100.4	82.2
INGRESOS				
-Salario real prom. <u>4/</u>				
-Todos los asalar.	107.6	103.7	87.9	66.9
-Del sector privado	108.5	105.1	88.2	68.5
-Del sector público	105.0	97.2	84.1	62.7
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO <u>5/</u>				
-Total	100.5	128.3	191.3	204.3
-Urbano	101.8	105.4	162.5	187.5
-Rural	116.7	163.9	233.3	230.6
CONSUMO PER CAPITA DE CIERTOS BIENES				
-Canastas básicas por salario prom. <u>6/</u>	2.4	2.2	1.9	1.1
-Leche	99.1	97.0	94.2	89.9
-Carne de vacuno <u>8/</u>	94.6	75.4	87.6	n.d.
-Energía eléct. <u>9/</u>	95.9	97.8	97.0	n.d.
-Serv. telefón. <u>10/</u>	93.8	105.5	94.0	94.0
-Gasolina <u>11/</u>	91.9	81.6	68.5	63.2
-Cemento	107.6	112.1	105.6	61.3

FUENTE: Elaborado por Academia de Centroamérica.

Continuación cuadro 7.

- 1/ Con base en cifras en colones a precios constantes de 1966. La producción se refiere al Producto Interno Bruto.
- 2/ Según un índice de volumen de bienes de consumo importados. El índice se obtuvo deflatingo el valor de las importaciones en dólares mediante un índice de precios de importación.
- 3/ Calculado de acuerdo con el volumen de bienes exportados según índice de volumen de bienes exportados calculado por el Banco Central de Costa Rica.
- 4/ Según datos del cuadro.
- 5/ En el mes de julio, según la Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo.
- 6/ Se refiere a la cantidad de canastas que se podrían haber adquirido cada año si el salario nominal hipotéticamente se hubiera gastado en su totalidad, en comprar "canastas básicas salariales", a costos según los precios imperantes en julio de cada año. La canasta básica salarial es una que siempre contiene los mismos bienes y servicios, en montos que también siempre son los mismos y está definida perfectamente en el documento La Canasta Básica Salarial y la escala móvil de salarios, alternativas para la definición de la política salarial. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. San José, agosto de 1982.
- 7/ Producción per cápita de leche.
- 8/ Con base en el peso en pie de los animales destazados para consumo interno.
- 9/ Energía eléctrica utilizada en las residencias.
- 10/ Promedio de impulsos para los abonados de residencias y comercios. En este número de impulsos no se tomó en cuenta los cien impulsos a que tiene derecho cada abonado según la tarifa básica.
- 11/ Con base en la gasolina vendida en el país, por año, sin discriminar entre la que se destina al consumo propiamente y la que se usa en los procesos productivos.

ses años y los siguientes los índices generales de salud de la población no sufren variaciones que muestren tendencias al deterioro (1). Visto con cierta perspectiva, una de las repercusiones importantes que la crisis tiene sobre la estructura social es la mayor polarización en las capas receptoras del ingreso en detrimento de los sectores medios (2). Por la importancia social, política y económica que estos sectores tuvieron en el proceso previo de desarrollo nacional, este resultado debe tenerse muy en cuenta para la formulación de respuestas a la situación actual. Las principales modificaciones en las condiciones de vida de la población quedan resumidas en el cuadro 7.

No nos referiremos en este trabajo a los efectos que la crisis tiene sobre las instituciones y estructuras políticas. Corresponde a otra área del proyecto general hacer este análisis.

Los aspectos planteados arriba calificando los resultados sociales de la crisis, nos hacen pensar que su efecto más notable e importante en la estructura económico-social de Costa Rica es una fuerte redistribución del excedente, que pone en la mano del sector privado corporativizado, recursos que antes estaban en manos de particulares (ya fueran jefes de hogar, trabajadores por cuenta propia y pequeños empresarios) o en manos del Estado (3). La transferencia de recursos se produce a través de diferentes vías; pero una sin duda importante, si no la forma principal en que se llevó a cabo ésta en la primera fase de la crisis, fue a través de la 'dolarización' de los capitales y

-
- (1) Debe tomarse en cuenta que Costa Rica tiene índices de salud que la ubican entre los mejores países del subcontinente.
 - (2) Para 1978 J. Reviza (1987) nota una redistribución adversa para los dos primeros deciles que pasan a captar el 6% del ingreso en 1961, el 5.4% en 1971 y el 4% en ese año. Luego se acentuará en los medios.
 - (3) Más adelante trataremos de definir mejor que entendemos por corporativización del sector privado.

otros medios financieros. La desvalorización relativa de los capitales que no logran la "transustanciación", al devaluarse el colón, impone un reajuste en la distribución del valor, tanto en términos privados o individuales como en términos sectoriales (suponiendo la muy verosímil situación de que las mejores condiciones de convertir los recursos en dólares no se presenten con las mismas posibilidades en todos los sectores de la economía y en todos los estratos sociales). Y este reajuste, como podrá comprenderse, implica precisamente redistribución de los recursos nacionales de otra forma de la que la estructura de precios relativos anterior tenía definida (1). Posteriormente, en la fase de estabilización, será empujando la transformación de los fundamentos de la política económico-social de la sociedad que los sectores corporativizados profundizan esa redistribución.

Cuando las condiciones económicas y sociales originadoras de la crisis analizadas arriba se combinan con sus propios resultados, se genera una dinámica económica difícilmente controlable por las autoridades. Y cuando estas autoridades no cuentan con el respaldo político que requiere la implantación de medidas que afectan los intereses de distintos sectores sociales, como fue el caso de la administración del Presidente Carazo, la situación se hace virtualmente caótica.

1.4 A manera de hipótesis

Por la forma en que se inserta el Estado en la estructura económica de Costa Rica, es nuestra impresión que de haberse mantenido la respuesta que ensaya el Estado Intervencionista costarricense a la crisis de los años 80, sus resultados habrían sido distintos a los que hoy encontramos. Por la manera

(1) Hemos tratado este tema en S. Reuben (1982 y 83) aunque tampoco ahí se concretó o valoró la magnitud de este fenómeno en la economía nacional. La naturaleza de este trabajo nos impide también hacerlo aquí.

en que reaccionaron los sectores más representativos de la burguesía nacional -con directa determinación de frenar el gasto y la inversión pública- su visión era clara en el sentido de que esta actividad del Estado competía directamente con su derecho a emplear la fuerza de trabajo para valorizar su capital y que las condiciones económicas que había generado la crisis impedían -para sus pretensiones de ganancia- llevarle el paso al andante de la inversión pública. Un escenario imaginable en el que se representaría la actividad económica actual, de haberse dado una acción menos complaciente con dichos actores sociales por parte de los gobiernos que manejaron la política económica y social de ese momento, a saber el del Presidente Carazo (especialmente en su primer momento) y el del Presidente Monge, mostraría una influencia más determinante de la administración pública en la vida económica del país, seguramente un mayor desarrollo de los servicios públicos, incluidos los destinados a atender los grupos sociales más desfavorecidos; y por lo tanto el deterioro en sus condiciones de vida menos acentuado del que presenciábamos (1), y una mayor importancia económica de los ramos y sectores destinados al mercado interno. Pero es difícil imaginar, por otro lado, los resultados que habría acarreado, para la economía general, la decisión de los sectores económicos más poderosos de la burguesía de expatriar sus capitales. Situaciones como esa han provocado en otros países la quiebra del mercado de divisas extranjeras, con el consiguiente empobrecimiento del país en tales términos. Escenarios autárquicos definidos con esos elementos, no obstante, han sido ensayados en otros países con cierto éxito, más su grado de viabilidad en las distintas organizaciones sociales, en buena medida está limitado por el nivel de dependencia de la estructura productiva nacional del mercado mundial.

(1) Debe señalarse aquí, que la caída del salario real entre estos sectores no es tan violenta como en los sectores medios; pero es entre ellos que se dan las más altas tasas de desempleo. Adelante volveremos sobre esto.

Las transformaciones en la estructura de sectores productivos y distributivos del producto y del excedente nacionales, que soluciones como esa traen sobre la economía, deben tomarse muy en cuenta en países como el nuestro donde tales estructuras han sido profundamente permeadas por las condiciones dependientes de reproducción. La creación de un consenso entre las partes afectadas por sus efectos es un paso obligado antes de su implantación.

Para completar este estudio sin duda somero de las principales características de la crisis que sobrelleva el país entre 1980 y 1983 vamos a plantear las más importantes medidas de política económica y fiscal que se toman en la administración del Presidente Carazo Odoic.

2. Política económica y fiscal de la Administración Carazo

Del análisis detenido de las medidas que se toman en este periodo, podemos individuar dos momentos distintos que marcan, asimismo modificaciones en las relaciones políticas entre la Administración y los distintos sectores sociales que ejerce presiones sobre ella a fin de orientar su gestión. En el primer momento domina el esfuerzo para crear las condiciones institucionales que transformaran las relaciones económicas determinadas por el "desarrollismo". El sustento teórico de este esfuerzo es que la pérdida de dinamismo de la economía costarricense se debe a la asfixiante acción de un Estado que había ido cercenando la iniciativa privada hasta inhibirla completamente. Y que asociados a esa acción, se desarrollaron una serie de vicios y malos manejos que crearon un sector económico dependiente de decisiones políticas, que atenta contra la libertad individual concebida en su forma propiamente burguesa de libertad de empresa (1). Dentro de este primer momento es

(1) Puede verse Ministerio de Planificación y P. Económica. "Plan Nacional de Desarrollo Gregorio J. Ramírez", Imp. Nac., San José, 1979. Especialmente en Introducción y Primera parte.

que se toman las medidas tendentes a liberalizar el sistema de banca nacionalizada que venía operando en Costa Rica desde el decreto de estatización de los depósitos bancarios en 1949. Los dos objetivos principales de esta reforma en el sistema financiero, es permitir el surgimiento de empresas privadas que puedan competir en igualdad de condiciones con las estatales; y el segundo, es liberar la política crediticia y financiera en general del mismo sistema financiero estatal, para que los recursos por él manejados se orienten en forma menos determinada por decisiones políticas y más por las fuerzas del mercado.

Concretamente, las medidas que se toman como parte de esta reforma financiera formulada en 1978 son las siguientes:

- a) Eliminación de las regulaciones establecidas para las empresas financieras públicas y privadas de manera que pudieran fijar libremente las tasas activas y pasivas de interés.
- b) Posibilidad de modificar semestralmente las tasas de interés mediante la introducción de una cláusula preestablecida en los documentos de crédito.
- c) Eliminación de la paridad oro del colón. Con esta medida quedará la moneda directamente asociada al dólar estadounidense.
- d) Adecuación de las tasas básicas de interés a la London Interbank Offering Rate (LIBOR); eliminándose así el amplio espectro de tasas de interés que acostumbraba manejar nuestro sistema financiero a efecto de estimular determinados rubros de la producción.
- e) Se liberalizó la venta de divisas extranjeras a particulares.
- f) Se modificaron la Ley de la moneda y la del Banco Central de manera de permitir el funcionamiento de una gama de regímenes cambiarios que posibilitarán el ajuste de la paridad del colón con el dólar.

g) Eliminación del Registro de Capitales, forzando así la negociación de las divisas en el mercado libre para efecto de la entrada de capitales.

Paralelamente a este conjunto de medidas de naturaleza financiera, la Administración toma algunas medidas de naturaleza fiscal dentro del confuso proyecto de reducir el papel del Estado en la actividad económica del país (1). Los planes de reducir el presupuesto nacional de 1979 entre 800 y 1.000 millones de colones fracasan fundamentalmente debido a las presiones salariales de los sindicatos de empleados públicos y, seguramente también, a la poca vocación neoliberal que tenían algunos funcionarios (2), consiguiéndose una subejecución del presupuesto por solo 409.2 millones. Y los esfuerzos para sustentar el déficit fiscal, vía endeudamiento interno, se ven seriamente frustrados por el alza en las tasas de interés que hacen inatractivos al público los títulos del Estado. Esta situación la resuelve momentáneamente la Administración con el recurso del crédito bancario, levantando la participación del Sector Público Consolidado entre los beneficiarios del crédito del Sistema Financiero Global de un 25.2% en 1973 a un 30% en 1979, cuando alcanza la cúspide (véase cuadro 6).

En julio de 1979, la Administración resuelve presentar una reforma tributaria cuyos principales puntos los resumimos así:

a) Establecimiento de rentas presuntivas para los profesionales que reporten ingresos "más cercanos a la realidad".

(1) Como luego se verá este proyecto se concentrará en un esfuerzo por sanear el fisco, buscando no una reducción del gasto público sino mayores ingresos.

(2) Debemos recordar que una parte importante del equipo en el poder se formó en la "escuela política" del Partido Liberación Nacional y estaban imbuidos del "proyecto desarrollista".

Cuadro 3

PARTICIPACION RELATIVA DE LOS BENEFICIARIOS EN
EL CREDITO INTERNO DEL SISTEMA FINANCIERO a/

(porcentajes)

PERIODO	Gobierno Central	Resto Sector público	Sector Privado
1973	20.0	5.2	74.8
1974	18.3	7.1	74.6
1975	16.3	8.3	75.4
1976	15.1	9.6	74.3
1977	19.8	6.5	73.7
1978	18.8	6.1	75.1
1979	24.6	6.6	68.8

a/

FUENTE: Víctor Hugo Céspedes, et. al. Costa Rica: Problemas económicos para la década de los ochenta. San José, Costa Rica. Edit. STUDIUM, 1983. p. 56.
A su vez cita como fuente: Banco Central de Costa Rica, Crédito y Cuentas Monetarias.

- b) Cambio en la estructura de las tasas para las empresas.
- c) Extensión a los servicios telefónicos, de telex, de estacionamientos y de hoteles del impuesto sobre las ventas.
- d) Eliminación del impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles y establecimiento de un impuesto del 8% sobre su valor incremental.
- e) Un impuesto del 1% sobre el valor del suelo.
- f) Un conjunto de reformas reglamentarias tendientes a hacer más eficaz la recaudación. Se completaba el paquete con una reforma a la ley de inquilinato que daba mayor liber

dad de contratación con unidades construidas a partir de la vigencia de la reforma.

El trámite que sufre la reforma en la Asamblea Legislativa muestra las dificultades políticas que tuvo la Administración para gobernar; originadas en buena medida en la heterogeneidad del movimiento político que la constituyó y que analizábamos en la primera parte de este trabajo. La reforma no prosperó, quedándole al Gobierno la única opción de reducir sustancialmente el gasto público. Opción que, como se decía, no convencía al grupo del movimiento político que ocupaba los puestos en el poder ejecutivo y que se iba distanciando de los otros grupos como producto del enfrentamiento con las condiciones concretas de la brega política. Este distanciamiento que se agravaría a principios del año 1981 es el que da pie al segundo momento de la política económica de la Administración Carazo Odio.

Finalmente una tercera área de la política económica de la administración que estudiamos aquí es la que se refiere a las relaciones financieras internacionales. La caída de los precios de los productos de exportación por una parte, la desconfianza creciente en los círculos financieros nacionales en la política económica del Gobierno, la acrecentada demanda de divisas internacionales que imponía la organización productiva de sustitución de importaciones, las reservas con que comenzaban a ver la evolución de la revolución nicara^güense los inversionistas extranjeros y las burguesías nacionales, así como la indefinición del proyecto gubernamental, se combinaron creando una demanda anormal de divisas que empujó el tipo de cambio violentamente hacia arriba y obligó al Gobierno a recurrir al endeudamiento externo a corto plazo (1). Como resul-

(1) Sin duda esta administración elevó aceleradamente la deuda pública externa; pero esta pauta de crecimiento se establece en la Administración Guiber. Cf. M. Sobrado, M. Gutiérrez (1982) y V.H. Céspedes et al. (1983) págs. 32 y sig.

tado también de esa situación en diciembre de 1980 el Gobierno, por decreto ejecutivo, pone a "flotar" el valor en dólares del colón. La justificación del Banco Central a esta medida comenzaba diciendo:

La fluctuación completa del tipo de cambio del colón con respecto al dólar de los Estados Unidos, es un medio para ajustar el gasto de moneda extranjera a ciertos niveles concordantes con los escasos recursos disponibles (1).

La necesidad de suscribir un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que permitiera al país tener acceso a los recursos financieros multilaterales y de la banca comercial, se le presentó con toda urgencia al gobierno ya a finales de 1980. El Acuerdo de Contingencia que se había firmado meses antes, no obstante, no podía ser cumplido por las dificultades crecientes que encontraba el Gobierno para hacer efectivas las condiciones que imponía en materia fiscal y monetaria.

A mediados de 1981 el Directorio del F.M.I. aprueba un "Acuerdo de facilidad ampliada" que contempla los siguientes compromisos:

- a) Establecimiento de un tipo de cambio único: pero concedía una breve fase de "flotación" de este para que reflejara el precio del mercado.
- b) Limitaciones a nuevas restricciones al comercio internacional fundamentalmente importador y disminución del arancel; para lo cual era necesario negociar un nuevo arancel centroamericano en el plano del Mercado Común.
- c) Establecimiento de topes y expansión del crédito y reorientación al sector privado. Canalización de los créditos negociados al sector privado.

(1) Citado por J. Fernández. Políticas de estabilización económica en Costa Rica, 1950-1982. Tesis de grado. ICAP, San José, s.f., pág. 226.

- a) Adecuación de las tasas de interés activas y pasivas a las imperantes en el mercado internacional.
- e) Elevación de las tarifas de los servicios públicos para disminuir el déficit de las empresas y para que reflejaran sus costos reales.
- f) Fijación de nuevos precios a los derivados del petróleo.
- g) Aplicación de una política salarial constructiva para aliviar las presiones inflacionarias.
- h) Reforma tributaria
- i) Reducción del gasto público y suspensión de nuevos proyectos que no contaran con financiación extranjera.
- j) Reducción de concesiones e incentivos fiscales
- k) Estricto control del déficit de las instituciones descentralizadas por medio de la autoridad presupuestaria, entidad creada en noviembre de 1979 para arbitrar y someter a control central el presupuesto del sector público.

Sin duda por la naturaleza claramente restrictiva de las condiciones, por las contradicciones internas del Gobierno y obviamente por el momento electoral en que ya está entrado el país, el acuerdo genera serias reacciones que sumadas a las generadas por la implantación de las políticas liberalizantes del primer momento, engendran un movimiento interno que virtualmente rompe la unidad del Gobierno. Este rompimiento es el que da pie al desarrollo del segundo momento de la política de la Administración del Presidente Carazo.

El segundo momento es en verdad breve. Abarca virtualmente el último año de la Administración. La orientación del Gobierno varía sensiblemente hacia posturas más independientes de las que presionan los grupos empresariales organizados; y más independientes también de las presiones externas generadas en los organismos financieros internacionales; no obstante, este se encuentra virtualmente inhibido para implantar cualquier política económica que requiera el concurso de las instancias políticas independientes del Poder Ejecutivo

debido a su aislamiento con la misma bancada legisladora de su partido, con los representantes de los sectores activos de la burguesía y con los representantes de los trabajadores organizados.

Los hechos más relevantes de este período son: el rompimiento con los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, que termina con la expulsión de su representante del país. En segundo lugar la declaratoria de mora unilateral de la deuda pública externa de Costa Rica con los bancos comerciales y en tercer lugar la resolución de la Corte Suprema de Justicia de que el decreto ejecutivo que había puesto a "flotar" el colón con respecto al dólar era inconstitucional.

La perspectiva neoliberal reclamará a la Administración cuatro puntos:

- a) La decisión de mantener el tipo de cambio inalterado por más tiempo de lo debido
- b) La utilización de la emisión monetaria para cubrir el déficit fiscal.
- c) La posposición indefinida del alza en las tarifas de los servicios públicos.
- d) La suspensión de los pagos a las obligaciones de la deuda pública externa con los bancos privados (1).

Con estos hechos altamente confrontadores de las posturas defendidas por los principales sectores de la burguesía; que veían sus intereses estrechamente asociados a condiciones favorables para importar y que introducían elementos de desconfianza sobre las reglas del juego, el país culmina el período de mayor inestabilidad económica de los últimos treinta años. La reforma administrativa, la reforma financiera y la intención de la Administración del Presidente Carazo para reorientar la estructura económica del país hacia el mercado mundial y hacerla menos dependiente de las determinaciones de la activi-

(1) Cf. V.H. Céspedes (1983), pág. 136-140.

dad estatal, se habían mezclado inorgánicamente con las tendencias desestabilizantes de la crisis económica internacional (fundamentalmente el alza de las tasas de interés y la severa recesión de la economía norteamericana), con los hechos políticos centroamericanos, con el replanteamiento de la política económica internacional de la Administración del Presidente Reagan y, en el plano interno, con la crisis política de la burguesía nacional y particularmente de la organización económica nacional.

3. Los actores sociales de la crisis

El escenario que presenta Costa Rica como resultado de estos acontecimientos es virtualmente caótico. El plano económico se mostró en el capítulo sobre la crisis de este trabajo. El terreno social se ilustrará con la descripción y breve caracterización de los principales actores sociales y sus alineamientos con respecto a las situaciones planteadas por la crisis.

En este momento los principales actores sociales que se desempeñaban en el país eran:

Las cámaras empresariales, que representaban a lo que hemos llamado el sector privado corporativizado: entre ellas, la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio y la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras (CRECEX) por su actividad en el proceso.

Las confederaciones sindicales, que en ese momento eran cuatro, a saber, la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), la mayoritaria, de tendencia marxista y orgánicamente integrada al Partido Vanguardia Popular; por su ascendencia política tenía una fuerte base en las empresas y zonas bananeras. La Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD) de orientación ideológica socialdemócrata y vinculada estrechamente con el Partido Liberación Nacional; puede considerarse como la segunda agrupación sindical por

el número de trabajadores inscritos. La **Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos (CATD)**; de línea más independiente del Partido Liberación Nacional, no obstante se hace eco de algunos de sus lineamientos en materia social, su base fundamental se encuentra en los sectores medios. La **Confederación de Trabajadores Costarricenses (CTC)**, de vocación socialcristiana en cuanto a política social pero sin vínculos directos con el Partido Social Cristiano, es más eco de la Iglesia Católica, su base se encuentra mayoritariamente en los sectores campesinos.

Las agrupaciones y asociaciones de pequeños y medianos productores agrícolas. Entre ellas, sin lugar a dudas, por su nivel de organización y combatividad, la **Unión de Pequeños Productores Agrícolas (UPANACIONAL)** es la más relevante (1). A otro nivel de organización y con objetivos distintos, existe ya consolidado el movimiento de Asociaciones de Desarrollo Comunal, cuyos propósitos han sido circunscritos, hasta ahora, a la demanda de servicios y obras públicas benéficas para la comunidad, pero que desempeñan un papel no despreciable entre los movimientos populares (2). Luego lo veremos cuando describamos las protestas que suscita la política de alzas tarifarias de los servicios públicos que debe imponer la Administración posterior, la del Presidente Monge.

En el plano propiamente político está presente, en primer lugar, el **Partido Liberación Nacional**, cuya trayectoria es conocida (3). La coyuntura de la derrota electoral y la

(1) El estudio correspondiente a esta organización, su naturaleza e importancia lo haremos en la parte del trabajo en que analizamos la Administración Monge.

(2) Véase L.A. Vargas V. "La política de DINADECO y concreción en las acciones que realizan las Asociaciones de Desarrollo Comunal, desde 1971 a 1982". Tesis Licenciatura en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1983

(3) Ya son varios los estudios que se han publicado sobre el origen y desarrollo de este partido. Cf. J. E. Romero, 1983, D. Oduver Q., 1985, J. C. Rovira M., 1983.

profundización de la crisis económica, lo sumieron en un letargo político que era el reflejo de una intensa lucha interior por el cuestionamiento y reforma, ahora sí perentorios, del modelo de desarrollo implantado en Costa Rica. Los sectores burgueses tradicionalmente afectados a este partido, que habían sustentado con su peso político la acción estatal que propició el desarrollo estructural descrito brevemente en la introducción a este trabajo, se encontraban acorralados entre la opción de un capitalismo de estado, ensayada en la Administración anterior y que se presentaba a todas luces inviable por las dificultades de financiamiento que ella implicaba en las nuevas condiciones económicas internacionales y, por otro lado, la opción de un continuismo dentro del modelo, que se presentaba aún menos viable con vista en la crisis generalizada de la economía nacional. Había otra opción, planteada aún en forma diríamos tímida y, sin lugar a dudas poco definida: que por su esencia era rechazada ad portas por los representantes más poderosos de estos sectores. Esta opción era la que luego se concretaría como el Sistema de Economía Laboral. Ante esta ausencia de proyecto político, los grupos de la burguesía liberacionista se adhieren sin mucha resistencia a los principales postulados del proyecto económico-social neoliberal, aún cuando éste implicaba romper con una serie de condiciones que favorecían sus intereses (1): No obstante la decisiva importancia de estos sectores en la definición de la política partidaria, la lucha política interna no permite una formulación determinativa en esa dirección; y el primer gabinete del Presidente Monge reflejará las contradicciones.

La presencia de este proyecto políticamente impreciso, aún sin labor partidaria, expresaba sin embargo la existencia de un grupo de dirigentes, posiblemente sin mayor articulación con

(1) Sin duda las manifestaciones de la Cámara de Industria en los últimos meses de la Administración Carazo apuntan en esa dirección; la aprobación en la Asamblea Legislativa de la Reforma Financiera también.

las bases del partido, con posturas políticas independientes de las que asumen los sectores plutocráticos internos. Nos parece que este hecho es de importancia para la calificación del papel que desempeñará este partido en la siguiente etapa.

En segundo lugar, se encontraba la Coalición Partido Unidad. Su naturaleza, como ya se ha avanzado (1), es la de una coalición ideológicamente heterodoxa, conformada en sus raíces, para usar un concepto demográfico, por los sobrevivientes de las cohortes calderonistas. Nutriéndose de ellas, los representantes ideopolíticos de sectores oligárquicos rezagados, que veían en el supuesto laissez faire de nuestros liberales de principio de siglo, la única fórmula capaz de resolver los males del intervencionismo estatal; estos representantes son los que luego ventearán sus ideas en el huracán neoliberal venido del Norte. Finalmente, la Coalición estaba enramada por un grupo despreñado de las tienditas del Partido Liberación que por conflictos personales o ideológicos (tanto hacia la derecha como hacia la izquierda), no veían oportunidad política en él. El caudal electoral de este partido se formó de un amplio descontento popular por la manera en que se administraban los bienes públicos.

La coyuntura del triunfo electoral con su urgencia de formar gobierno, las vicisitudes del acontecer político centrocamericano y económico interno y, la reintegración política de la burguesía nacional alrededor del proyecto neoliberal, virtualmente lo desmientran como actor social; impidiéndole desempeñar una labor coordinada con el Gobierno, como políticamente correspondía y electoralmente convenía.

Finalmente, en este campo político, se encontraban los grupos y partidos de izquierda. El más importante, tanto por

(1) La complejidad del fenómeno "oposición" al PLN ha inquietado a muchos investigadores; véase particularmente a J. L. Vega, 1983 y J. Rovira, 1987. La heterogeneidad de los movimientos hace compleja su caracterización.

su capacidad de movilización como por su raigambre popular, era el Partido Vanguardia Popular (PVP). De ideología claramente marxista-leninista albergaba en su seno también la experiencia casi sin precedentes en el Continente de la alianza política con el Gobierno del Dr. Calderón Guardia y la Iglesia Católica que impulsó las reformas sociales (anticligarquicas y populares) de 1942 y 1944; así como la experiencia de la derrota armada en 1948 y su subsecuente ilegalización. Los otros grupos, a saber, el Partido Socialista Costarricense (PSC) y el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), de menor edad (ambos fundadores a inicios de la década de los 70), estaban aún impregnados en ese momento por las corrientes revolucionarias latinoamericanas y obviamente influenciados ahora por la vía de la revolución nicaragüense. El primero de estos dos había tenido una injerencia directa en el desenvolvimiento de la huelga de empleados del Instituto Nacional de Electricidad durante la Administración del Presidente Oduver, hecho que puso de manifiesto la importancia del sindicalismo estatal y su influencia, no solo estratégica, sino también en la distribución del ingreso y excedente nacionales.

Estas tres agrupaciones se integraban para efectos electorales en la Coalición Pueblo Unido, que eligió en las elecciones de febrero de 1978 precisamente tres diputados de los cincuenta y siete que forman la Cámara. La actividad de estos diputados fundamentalmente controlados por el Partido Vanguardia Popular, va a estar dirigida hacia el apoyo del movimiento sindical.

Para completar el cuadro de los actores sociales debemos señalar también claro está, al Estado como tal. El análisis de la política económica de la Administración Carazo que hicimos en su oportunidad, señala con cierta importancia las contradicciones internas al Gobierno y sus efectos en las decisiones de política. Este hecho debe ser retomado cuando se considera al Estado como actor social. Es pertinente señalar que este órgano colectivo había sufrido una importante descentralización con la implantación del modelo de desarrollo con Esta

de interventor, que en Costa Rica se llevó a cabo fundamentalmente con la proliferación de Instituciones Autónomas (1). Pero a partir de 1970 se inicia un proceso de centralización con el nombramiento por parte del Poder Ejecutivo de los Presidentes de esas instituciones y el fortalecimiento de estos cargos; este proceso avanza sustancialmente con la creación de la Autoridad Presupuestaria en 1979 que, como dijimos arriba, controla la elaboración del presupuesto de estas instituciones.

Para algunos investigadores (2), la elaboración de la política económica en los primeros años de la Administración Carrazo estuvo dirigida desde el Banco Central y el Ministerio de Hacienda; resaltando con ello la distinta ubicación en la estructura de poder de los representantes de grupos encontrados en el Gobierno. Esto pone de manifiesto que a pesar del proceso de centralización señalado, puede observarse en dicha administración acciones encontradas, expresiones de distintas posturas políticas e ideológicas.

No obstante, el Estado se presenta ante la sociedad como un ente autónomo que establece condiciones, normas, regulaciones para la actividad privada; y los actores sociales reaccionan a tales determinaciones como si aquel fuera independiente. En este sentido es que usualmente se percibe al Estado como actor social.

En términos reales, el Estado desempeña el papel de ejercitador del poder -como se dijo en el párrafo anterior-, pero también desempeña el papel de principal precipitador de las distintas fuerzas diluidas en la sociedad; el mayor o menor grado osmótico que presenten las membranas políticas de una sociedad determinará asimismo el mayor o menor número de fuerzas que confluyan y actúen en el Estado; y por lo tanto su mejor desempeño en este segundo papel.

(1) Véase el estudio que hace la CEPAL del desarrollo centroamericano y la participación del estado en él. ICADIS, 1986 También G. Zúñiga (1979) y J. Rovira (1983)

(2) Cf. Janina Fernández (s.f.), pág. 213 y E. Rivera (1982), pág. 74.

Trataremos de estudiar la actuación del Estado en esos dos papeles, primero en su fundamental (y originario), ejercitador del poder, expresión de las fuerzas hegemónicas de la sociedad y, segundo, como precipitador de la reacción entre las distintas fuerzas y tensiones de la sociedad. Y obviamente en relación a los aspectos que atañen a esta investigación, la formulación de la política económica y social correspondiente al período que viene de 1980 para acá.

Consideraciones finales

La característica política general más importante, que surge como resultado del análisis hecho de la sociedad costarricense a finales de la década de los años 70 y principios de la presente, es la ausencia de criterios comunes a los distintos grupos y sectores sociales sobre las medidas a implantar para evitar el deterioro de las condiciones económicas e impulsar la actividad productiva, tanto de aquellas atinentes a la actividad estatal, como de las reguladoras de la actividad privada y sus relaciones con el Estado. Esta falta de criterios comunes creó una **incomunicación política** entre esos sectores, que se agravó con el aislamiento del Estado, particularmente, del poder ejecutivo durante la Administración del Presidente Carazo.

La política económica y social del período refleja esta situación. El Estado se ve meneado por las distintas fuerzas sociales sin que ni la propia administración, ni los partidos políticos, ni grupo particular de la clase dominante logre darle rumbo alguno. No nos cabe duda que esta situación, no obstante todo lo peligrosa que pueda aparecer para la conservación del orden social, refleja por otro lado una estructura político-institucional bastante abierta a las distintas fuerzas sociales, que no debe perderse de vista a la hora de formular proyecciones en el futuro.

TERCERA PARTE

POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DE LA ADMINISTRACION

MONGE ALVAREZ, 1982-1986

1. Introducción

La situación económica que encontró la Administración del Presidente Monge era altamente inestable (1). La redistribución del capital nacional que se produjo con la devaluación del colón, ante el dólar y la fuga de capitales, el desarrollo del capital financiero privado -virtualmente inexistente en Costa Rica desde la nacionalización de los depósitos bancarios en 1949- abriendo un desconocido pero seguro rano para la actividad privada, la difícil situación de las economías istmicas y mundiales y la crisis política de Centroamérica, crearon un clima de desconfianza para la reinversión del capital en las actividades requeridas por la organización económica vigente, incluso, para marchar en las precarias condiciones en que había venido haciéndolo en los últimos años.

El rompimiento con el Fondo Monetario Internacional y la moratoria unilateral de las obligaciones con los bancos privados, sumados a la aparatosa caída de la inversión extranjera, tanto pública como privada producción en esos años en los países subdesarrollados, cerrados las fuentes de recursos financieros que venían complementando con creces los recursos nacionales. El drenaje de estos y el cierre de las fuentes internacionales paralizaron virtualmente la actividad productiva de aquellos ramos más directamente vinculados con las condiciones capitalistas dependientes de reproducción social, y los efectos de la desaceleración se hicieron sentir rápidamente, en el resto de la economía altamente subsumida por tales relaciones

(1) No compartimos plenamente la idea de J. Koviza (1987) que Costa Rica presentaba serios síntomas de crisis política al final de la Administración Carazo; hechos de violencia como los señalados se repetirán en la de Monge.

como lo habíamos señalado en la segunda parte de este trabajo.

El Gobierno del Presidente Monge tiene ante sí tres grandes retos: primero tiene un compromiso político con la fracción del Partido Liberación Nacional que lo había acompañado desde su postulación como precandidato en 1976, lo acompañó en la derrota ante Rodrigo Carazo en febrero de 1978, en su segunda precandidatura en 1981 y lo acompañó en la campaña política y en el triunfo de febrero de 1982. Esta fracción estaba compuesta por nuevos dirigentes que conformaban en ese momento lo que comenzó a denominarse el cambio de guardia liberacionista. Independientemente de su origen social, el grupo se había formado políticamente durante un periodo en que el Partido afilaba su ideología con las líneas de la socialdemocracia alemana de Brandt principalmente; de tal manera que la postura política de este grupo se distanciaba de la de los grupos que representaban más puramente los intereses de la burguesía dentro del Partido. La busca por reformas al modelo de desarrollo costarricense lo había enfilado por otro rumbo al del capitalismo de Estado de Ocaña; desbrozando para Costa Rica, la idea de un sector laboral de la producción (1).

Un segundo reto era el de estabilizar la economía y echarla a andar. Implicaba dos grandes compromisos; primero reunir las condiciones requeridas por los dueños nacionales del capital para asegurar su regreso y reinversión y, segundo, reunir las condiciones requeridas por los organismos internacionales de crédito y Gobiernos amigos para asegurar la apertura del manantial de los recursos extranjeros. Por cuanto respecta a los primeros, ya para esos momentos su "proyecto nacional" -y por lo tanto las condiciones que imaginaban óptimas-

(1) Es importante hacer notar que una primera formulación de la idea del SEL se comenzó a divulgar hacia 1976, por el entonces Ministro de Trabajo, Lic. Francisco Morales.

coincidían prácticamente con el "proyecto económico continental" -cuando no "mundial"- diseñado por la Administración Reagan; de tal suerte que estos dos aspectos convergían rápidamente en las demandas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (1). Pero el segundo compromiso tenía una trampa. Entre los manantiales de recursos extranjeros -bastante disminuidos por la crisis financiera de la deuda externa y la recesión internacional- se encontraba uno de inusitado caudal, manejado por el Gobierno de los Estados Unidos a través de la AID, cuyo derrame implicaba el compromiso político de involucrar al país en los planes militares de éste en Nicaragua; riñendo abiertamente con el tercer reto que debía enfrentar el Gobierno y en el que ponía empeño por su importancia política. La contradicción surgida de estas dos tendencias será la que le imprima a este último, los devaneos en su política de seguridad nacional y en su política exterior.

El tercer reto era conservar la paz social. Este implicaba también varios compromisos. Sin duda requería balancear los pesos, del conflicto que crearían con los intereses de las clases populares las medidas económicas demandadas por el capital, con el del conflicto que crearían entre los sectores hegemónicos, las medidas atenuantes de los efectos sociales de la crisis y de la reforma estructural. Sin embargo, con el logro de la estabilización económica se amortiguaron los principales efectos de la crisis sobre los sectores populares, con lo que se asentó el conflicto; y el gobierno pudo implantar sin mayores dificultades las medidas necesitadas por el capital, anotándose así un notable éxito político. Asimismo, este compromiso implicaba necesariamente conservar al país fuera del conflicto centroamericano y principalmente del nicaraguense.

(1) En vista de los objetivos de la investigación, no nos parece pertinente diferenciar las posturas de estas dos instituciones. Solo cuando fuere necesario para la exactitud del análisis, lo haremos.

Con la mira puesta en el enfrentamiento de estos tres retos, que involucraban compromisos encontrados entre clases, sectores políticos y Gobiernos, es que se va a diseñar la primera etapa de la política económico-social de la administración Menzies. En términos analíticos podemos ver tres dimensiones dentro de las que se pivotea el conjunto de medidas: la primera es definida por la preocupación en la **estabilización y reactivación** económica; luego veremos como el interés por esta última languidece mientras crece el dirigido a la primera. Esta dimensión es generada por los intereses más conspicuos del aparato productivo nacional y los que ahora velan por la retribución de los capitales extranjeros empantanados en América Latina.

La segunda dimensión es definida por la preocupación en los efectos sociales de la crisis. Se genera en los compromisos y presiones populares que permean las membranas osmóticas del Partido Liberación Nacional y las instituciones públicas; y está destinada a atenuar los efectos más adversos de la crisis en los sectores desposeídos. El objetivo inmediato de estas acciones era obviamente conjurar el levantamiento de conflictos sociales que pusieran en peligro el éxito al enfrentar el tercer reto; pero sus efectos jugarán un papel importante también en el fortalecimiento de la base política del Gobierno y por reflejo del Partido en el poder.

La tercera dimensión es definida por las contradicciones de los grupos políticos y representantes de interés particulares. Entre ella ubicamos las determinaciones tanto propiamente legales como propiamente políticas, que le darán mayor o menor ímpetu a las decisiones y redefinirán en las dos primeras dimensiones las prioridades de la actividad estatal según la dirección e intensidad de los vientos. La más conspicua de todas ellas fue la determinación del cambio de gabinete a mediados del período; con la que la Administración se enrumba directamente y sin ambages hacia el puerto de la reforma estructural concebida por un grupo de economistas mayor o me-

normemente determinados por la corriente neoliberal.

2. El plano de la política económica en la primera etapa.

Como orientación general, la dimensión de la estabilización y reactivación económica sigue los lineamientos del proyecto económico de las corrientes neoliberales contemporáneas. Como es conocido, dicho proyecto plantea el regreso a las condiciones de libre empresa que constituyeron los orígenes del capitalismo e impulsaron los inmensos procesos de acumulación de capital conformadores de las naciones capitalistas desarrolladas de hoy. Su principal postulado, es que el mercado es el medio más eficaz para la asignación de los recursos escasos entre las necesidades sociales y, consecuentemente con ello, plantea la sustancial reducción de la participación estatal en la esfera económica de la sociedad. Este proyecto, de origen y naturaleza fundamental nacionales, es extrapolado para modernizarlo, a las condiciones del despliegue de la internacionalización del capital hoy día existente, y contaminado por las teorías monetaristas de corte norteamericano, surgidas de las condiciones monetarias particulares de esa economía (de moneda virtualmente universal), dando como resultado una visión -ingenua- de un sistema capitalista global o "ultracapitalismo", de naturaleza supranacional (1). Sin duda las limitaciones que la acción estatal impuso al funcionamiento del libre mercado, especialmente de la fuerza de trabajo, restringieron realmente las posibilidades de acumulación requeridas por las relaciones de producción capitalistas. Más tal actividad fue un requisito indispensable para asegurar, a un ritmo más lento y entrabado, el mismo proceso de acumulación amenazado por la desintegración nacional, cuando conflictos con-

(1) Esta discusión se hizo con mayor amplitud en S. Reuben, (1983, pág. 95 a 100, passim y 1984).

cebidos en la polarización en la distribución de la riqueza tendían a romperla. El resultado de este enfrentamiento de situaciones fue la conservación de un sistema capitalista mediatizado por un ente que, debutando como Gendarme de la propiedad privada, se levantaba ahora como actor protagónico - cuando no director de la asignación de los recursos, cuyos objetivos no siempre coincidían con los intereses de la misma clase propietaria de tales recursos (o sus grupos hegemónicos). Este proyecto por tanto, se replantea el saneamiento del sistema eliminando los males producidos por la acción estatal sobre la marcha de la actividad productiva de la sociedad; sin parar mientes en que sus efectos desencadenarán las contradicciones que en otras épocas generaron presiones sociales y efectos económicos detonantes de serias crisis nacionales. El llamado a las nuevas condiciones económicas definidas por la globalización de las relaciones económicas capitalistas, que hacen algunos neoliberales, apantallando con ello las contradicciones teóricas, no ofrece salida satisfactoria: por cuanto el sistema económico internacional, para que funcione efectivamente como sistema productivo, necesita de un aparato institucional real y eficaz que asegure, al menos, a los dueños del capital transnacional, una apropiación adecuada del excedente global. Y esto, por la circunstancia de la "nacionalización" de territorios y poblaciones del mundo, se hace justamente difícil, si no, virtualmente imposible (1).

Dentro de semejante marco teórico, la propuesta del pensamiento neoliberal costarricense plantea concretamente tres metas: primera, la reducción del tamaño del Estado: replanteamiento del financiamiento y del gasto público, para dejar una mayor parte de la actividad productiva de la sociedad en manos de la iniciativa privada. Segunda, la reforma del sis-

(1) Las moratorias a las obligaciones de la deuda internacional que resuelven algunos países y las sucesivas renegociaciones de otros, son muestras patentes de las dificultades a que hacemos referencia.

tema financiero nacional, flexibilizándolo para manejar los retos que plantea la internacionalización del capital financiero y la movilidad de los activos en el sistema monetario mundial que está surgiendo como contraparte a la globalización del comercio. Y, finalmente, tercera, la reducción de la actividad redistributiva del Estado, entorpecedora de las fuerzas del mercado en la asignación óptima de los recursos; así como de su influencia en la estructura de precios por medio de aranceles, subvenciones y ajustes tarifarios (1).

Pero la composición interna de la Administración Monge contenía otros elementos ideológico-políticos que cuestionaban una vía de estabilización y recuperación como la trazada por la perspectiva neoliberal; que, sin embargo, no tenían elaborado aún, en forma acabada y convincente, políticamente digerible si se quiere, la vía alterna. Ante la falta de un proyecto congruente, algunos de ellos se atrincheraron en una defensa del intervencionismo estatal inadecuada y, podríamos decir, un tanto trasnochada por la falta de reelaboración del papel del Estado en las condiciones de la crisis (2). Y, otros impulsan en forma frontal la propuesta del SEL ya mencionada y que veremos con mayor detenimiento adelante.

El diseño de la política nacional que surge de semejante proyecto económico no es ya, entonces, como lo fue en el antiguo liberalismo europeo, la protección de la acumulación nacional para la conformación de un capital integrado en sistema económico soberano, (curiosamente, fueron los desarrollistas, más bien, a mediados de siglo, los que, con las reformas urgentes por el rezago histórico, plantearon la intervención esta-

(1) Varios han sido los exponentes de esta propuesta; entre los principales puede verse E. Lizano (1987), M.A. Rodríguez (1987), V.H. Céspedes et. al. (1984).

(2) Este grupo es el que elabora la respuesta, al documento presentado por la Cámara de Industrias al Presidente Monge en enero de 1985. Su postura puede analizarse en el Anexo a este trabajo correspondiente.

tal como instrumento de consolidación de un sistema económico autárquico). La perspectiva de una integración agroexportadora del país en la economía mundial, para crear las bases económicas de una nación, que dominó el pensamiento económico de los fundadores de nuestra nacionalidad a mediados del siglo pasado, se renueva ahora, dentro de esta perspectiva necliberal, con la perspectiva de una **integración especializada**: el país debía crear las condiciones que permitieran su integración **funcional** a las determinaciones del mercado internacional. Dentro de esa perspectiva ultracapitalista los países se incorporan al mercado mundial como virtuales empresas, cuando no usinas de una economía mundial.

Pues bien, dentro de este marco teórico-ideológico de posturas encontradas y con mayor o menor fuerza política, se diseñan tres áreas de acción: el área de la estabilización y el de la reactivación económicas y el área de la estabilidad social. Veamos ahora con detalle el conjunto de medidas que se ubican en cada una de ellas.

Las medidas de estabilización económica (1)

Sin duda este es el paquete fuerte de la Administración Monge Alvarez en el campo que atañe a esta investigación. Para el planteamiento técnico del equipo económico, la estabilización pasaba necesariamente por el proceso de reunir las condiciones que restablecieran la confianza en la rentabilidad de la inversión en Costa Rica; y esto implicaba entre otras cosas darle carta de ciudadanía al capital que había salido y asegurarle condiciones de expatriación de sus ingresos y, de él mismo, adecuadas. Para ello se fijaron tres objetivos muy concretos que debían alcanzarse a finales del primer año de go-

(1) Las exposiciones sobre política monetaria y fiscal de este apartado están basadas en la información expuesta por V.H. Céspedes et. al. (1983).

bierno (1982) e a principios del año siguiente. Estos eran:

a. La normalización del mercado cambiario

Los objetivos concretos del conjunto de acciones que se van a tomar en este rubro, eran la reducción de las violentas fluctuaciones que experimentaba el tipo de cambio libre y reducir, en consecuencia con el segundo objetivo general, las disparidades entre los distintos tipos de cambio que había dejado la "flotación" del colón; convergiendo a corto plazo en un único tipo de cambio como lo solicitaba el F.M.I. Las medidas que se adoptan son las siguientes:

a.1 Mientras se restablecía el monopolio del cambio de divisas por el Banco Central, se redujeron las transacciones que se llevan a cabo al tipo oficial, cortando drásticamente el acceso, a éste, para la compra de petróleo y sus derivados (fundamentalmente por parte de la Refinadora Estatal RECOPE), para la compra de medicamentos de la Caja Costarricense de Seguro Social, (CCSS) y para las remesas a estudiantes en el exterior. Por el lado de los fondos que abastecían este mercado, se redujo paulatinamente, primero de un 15% a un 10% y luego a un 5% el porcentaje de las exportaciones que debían entregarse al Banco Central de dicho tipo.

a.2 Elaboración y presentación a la Asamblea Legislativa de reformas a la Ley Orgánica del Banco Central para establecer el monopolio de las transacciones en divisas por el Banco; cuya aprobación determinó el cierre de las casas de cambio particulares.

a.3 El tipo de cambio interbancario se aumentó de 38 colones por dólar a 40 y se pasaron al tipo de cambio libre una serie de importaciones que estaban autorizadas a comprar dólares con el tipo interbancario.

b. El restablecimiento de las relaciones financieras externas

Este segundo objetivo era absolutamente necesario para la estabilización económica que partía del reconocimiento de la dependencia externa de nuestra organización. Implicaba el compromiso de un arreglo con el Fondo Monetario Internacional y de un arreglo con los deudores tanto bancos privados como organismos multilaterales.

b.1 El acuerdo de contingencia por un año y por 100 millones de dólares con el F.M.I. se firma en 1982 y contempla los siguientes compromisos por parte del Gobierno:

- Reducción del déficit consolidado del Sector Público a un 9.5% del P.I.B. en 1982 y a un 4.5% en 1983
- Reducción de la diferencia entre el tipo de cambio interbancario y el libre a un 2% para finales de 1983.
- Posibilidad de poner en vigencia un tipo de cambio variable a plazos medios que permitiera el establecimiento de las denominadas minidevaluaciones.
- Límite al endeudamiento externo sobre los 100 millones con plazo no menor a los 10 años.
- Ajuste a las tasas de interés para que reflejen las determinaciones de la oferta y la demanda de crédito.
- Impulso a la política de incentivos a las exportaciones.
- Prohibición de nuevas restricciones a las relaciones comerciales internacionales.
- Límite para los aumentos salariales, tanto en el sector privado como en el público, a la evolución del costo de la canasta básica salarial.
- Se fija un límite para acceder al crédito bancario por parte del Gobierno.

b.2 El acuerdo con el Club de París se logró en enero de 1983. Con él se pospuso el pago de la mayor parte de la deuda y los intereses atrasados: de los 155 millones de dólares que debía pagar el país en 1983 se pagarían solo 27 millones y se obtuvo un periodo de gracia de 3 a 5 años para el monto pospuesto. También se logró un acuerdo preliminar de pago para los montos a cancelar en 1984.

b.3 La negociación bilateralmente con el Gobierno de los Estados Unidos permitió no solo el allanamiento de los acuerdos con el Club de París, sino también algunos préstamos para la importación de cereales y para apoyar la balanza de pagos; asimismo, el impulso de la solicitud para calificar entre los países beneficiarios de las bondades de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de la Administración Reagan.

b.4 La negociación con los Bancos Privados. La situación con estos organismos era extremadamente delicada por la forma en que se había roto relaciones con ellos; y porque se adeudaban intereses de un año. La propuesta consistía en términos generales en:

- Posponer el pago del principal vencido y por vencerse durante el año de 1983.
- Pagar durante ese año los intereses acumulados vencidos hasta diciembre del 82 y los que se vencieran en el 83.
- Solicitar un préstamo "revolutivo" por la mitad de los 440 millones que amontaba el rubro anterior.

La negociación no fue tan buena como la que luego alcanzarían otros países latinoamericanos como México, Brasil y Cuba pero permitió en una época temprana una situación financiera internacional que la dejaba menos atadas las manos al Gobierno para atender otros asuntos atinentes a la estabilización económica de la Nación.

c. El equilibrio de las finanzas públicas

Dos grandes Talones de Aquiles dificultaban el equilibrio de las finanzas públicas en las condiciones existentes. El primero, el déficit de las instituciones descentralizadas (alrededor de un 55% del consolidado, el ICE con un 32%); el segundo, el déficit de la Corporación de Desarrollo S.A. (CODESA) (un 15.4%). Originado fundamentalmente en la devaluación del colón, el déficit de las instituciones autónomas se debía resolver con un aumento generalizado de las tarifas de servicios dados por estas instituciones. La falta de mecanismo de mercado abierto en la venta de los servicios de estas instituciones había creado una fuerte corriente de recursos que subvencionaba su uso. Fundamentalmente populares estos servicios, las instituciones estaban propiciando el traslado de recursos de los sectores privado y público a los grupos populares. En realidad, la única dificultad que presentaba cerrar este déficit era la reacción de los beneficiarios de los servicios; ya que el Gobierno contaba con todos los instrumentos legales y políticos para el alza tarifaria (recordemos la reforma de las Presidencias Ejecutivas de las Instituciones Autónomas). Por su parte el déficit del Gobierno Central podía ser cubierto con reformas tributarias y freno al gasto público, como efectivamente sucederá.

c.1 El déficit en las instituciones autónomas. Las medidas que se toman en este campo son las siguientes:

- Alza en las tarifas de los servicios eléctricos, telefónicos y de agua.
- Aumento en los precios de los combustibles y con ello se determinaba una elevación en las tarifas de los transportes.
- Alza en las cuotas obreras y patronales de la Caja Costarricense de Seguro Social para hacerle frente al aumento de los costos determinado por la compra de civi-

sas extranjeras en el mercado libre y a su déficit coyuntural.

- Eliminar los subsidios al Consejo Nacional de la Producción; con los que subvencionaba productos de primera necesidad para las clases populares.

c.2 El déficit en el Gobierno Central se cubre con las siguientes medidas:

- Recargo al impuesto sobre la renta.
- Gravamen indirecto a las exportaciones por medio del diferencial cambiario entre el tipo de cambio interbancario al que debían liquidar las divisas producto de las ventas al exterior y el tipo de cambio libre al que se compraban las mayorías de las importaciones.
- Eliminación de buena parte de los subsidios.
- Aumento a los impuestos sobre las ventas y consumo, y ruedo de vehículos automotores.
- Reforma al impuesto territorial.
- Una serie de medidas restrictivas del gasto en general, entre las que destaca el congelamiento de plazas vacantes o las dejadas por pensión de los funcionarios.

c.3 El déficit de CODESA representaba un reto distinto.

Las inversiones que había hecho la Corporación Costarricense de Desarrollo S.A. no rendían los dividendos esperados por varias razones: de manera que el déficit de esta entidad era estructural y no podía ser resuelto con medidas de corto plazo como era urgido al Gobierno por las fuerzas hegemónicas. Vale la pena resaltar aquí que la oposición al proyecto de CODESA no se conscribió como **consenso nacional** sino hasta finales de los años setenta o principios de los ochenta; sirviendo como catalizador ideológico de éste, la crisis; y, como agente concreto, el apoyo logístico a la solución, de la Agencia Internacional para el Desarrollo. Solución que debió plantearse sobre la base de la intervención del capital ex-

trajero para crear el fondo de fideicomiso que le quitó al Estado las empresas para ponerlas en venta al sector privado. Este hecho -y el que no pudieran venderse dichas empresas en el ámbito del capital nacional- tienen especial importancia, porque muestran la situación del Proyecto CODESA dentro de la sociedad costarricense. Su naturaleza y envergadura reflejan las necesidades de la burguesía nacional y, asimismo, las dificultades de crear una alternativa privada concreta y viable. Desde nuestro punto de vista, lo aquí planteado, pone en evidencia la falta de un verdadero espíritu "privatizante" de nuestra burguesía y su concepción del desarrollo nacional muy asociado al desarrollo estatal; concepción que solo se cuestionará cuando el capital extranjero representado en la gestión de la A.I.D., ofrezca las condiciones para privatizar las inversiones, y cuando algunos sectores empresarios de ella, son influenciados por la moda privatizante norteamericana (1). En este cuestionamiento va a desempeñar un papel importante un cambio en la dirección de la Cámara de Industrias, a partir de 1984 esta entidad se orientará más definitivamente hacia una postura liberalizante.

Las medidas que se toman pues, son las siguientes:

- Creación de un fondo de fideicomiso que se encargará de administrar la venta de las empresas menos rentables de CODESA al sector privado.
- Nombramiento de la Junta Directiva del Fondo.
- Traspasar algunas de sus empresas a la administración pública.
- Conservar a CODESA como una entidad vacía mientras se resuelve su destino.

(1) Algunos investigadores E. Rivera (1982 El F.M.I...), A. Sojo (1982 El Estado) plantean un conflicto entre una "burguesía estatal" y la nacional, inexistente por la dependencia de esta última de la acción del Estado.

Con este conjunto de medidas el Gobierno Mengo logra reducir sustancialmente la relación entre el déficit fiscal y el P.I.B. que había sido el 9.1% en 1980, del 4.3% en 1981 y del 3.4% en 1982 (1); alcanzando en buenos términos el objetivo de un equilibrio financiero del Fisco.

Las medidas para la estabilidad social

Finalmente, como parte de este programa de urgencia ante la grave situación de la economía nacional, se toman dos decisiones tendentes a aliviar el peso de las medidas en los sectores que podían verse más afectados por ellas: los sectores asalariados de más bajos ingresos y las empresas que habían caído muy por debajo del "punto de equilibrio".

El problema que presentaba este objetivo era que en algunos campos se enfrentaba a las mismas políticas de estabilización; concretamente, el aumento de salarios incidía en los gastos públicos por ejemplo; y claro ésta afectaba a las empresas que se encontraban en estado crítico. No obstante, las medidas eran necesarias para "distribuir" de una manera más "equitativa" los costos de la estabilización. Las decisiones que se adoptan en este campo son las siguientes:

a. Escala móvil de salarios

Esta decisión se toma sobre la definición de una "canasta básica" de productos, indicadora de los aumentos en los precios. El acuerdo sobre la formación de esta canasta será ajetreado por la decisión de los representantes de los trabajadores de proponer canastas con los productos considerados como indispensables para la conservación del nivel de vida de su clase. La canasta que en definitiva se aprueba está conformada por una lista de productos de primera necesidad; en la que

(1) V.H. Céspedes et. al. (1984), pág. 137

destacan los huevos, el pescado, cortes de primera en carne de res y el pollo, como los principales alimentos que quedaron excluidos de la propuesta de los trabajadores (véase cuadro N. 9). Los aumentos decretados, tanto por la naturaleza de la canasta como su frecuencia, no fueron suficientes ni para conservar el nivel de los salarios reales; el salario promedio cae ese año en un 24.2% del nivel en que se encontraba en 1981; la caída más drástica experimentada por este indicador en los últimos años. El estudio de la participación de los salarios en el ingreso, muestra también una caída sustancial de ésta en ese año y los dos siguientes. Del ingreso que se distribuye en **salarios, utilidades y renta de los factores extranjeros**, los primeros representaron el 56% en el quinquenio 1976-1980; en el año 1981 representaron el 45.8% de ese ingreso y solo el 38.7% en 1982, no hay cambio sustancial de la distribución altamente regresiva durante el año 1983 cuando los salarios solo alcanzaban el 46.8% de ese ingreso, sube lentamente durante el año 1984 cuando alcanzan el 49.5% y solo le gran la mitad de ese ingreso en 1985 con el 51.7% (1). Este hecho agregado a los resultados de una investigación que hicimos sobre la distribución del ingreso salarial, esto es, la parte del Ingreso Nacional que tiene forma de salarios, muestran la crítica situación por la que pasaban los asalariados costarricenses (un 72.5% de la P.E.A. según el Censo de 1984), durante ese período. De acuerdo con esta investigación la distribución del Ingreso Salarial que reporta la Encuesta de Hogares de noviembre de 1984, presenta el esquema presentado en el cuadro 10. Este cuadro muestra una distribución bastante inigualitaria, contrariando las afirmaciones de V.H. Céspedes et. al. (1984, pág. 89) en el sentido de que el país habría presentado un proceso de equiparación de las diferen-

(1) Véase Banco Central de Costa Rica, Cuentas Nacionales de Costa Rica, 1976-1985, cuadro 29.

Cuadro 9

CONTENIDO DE LAS DIFERENTES CANASTAS BASICAS PROPUESTAS 1/

Primera	Segunda	Tercera	Cuarta
Arroz	X	X	X
Leche pasteurizada	X	X	X
Frijoles negros	*	X	X
Pan pequeño	X	*	X
Manteca	X	X	X
Huevos	X	*	*
Azúcar	X	X	X
Pescado	*	*	*
Tortillas	X	X	X
<u>Carne</u>			
Posta res 1°	*	X	*
Posta res 2°	X	X	X
Molida especial	*	X	X
Posta y hueso	*	X	X
Hígado	X	*	X
Sal	*	X	*
Pollo	*	*	*
Macarrones	*	*	*
Margarina	*	*	X
Mantequilla	*	*	*
Papel higiénico	*	*	*
Utiles escolares	*	*	X
Jabón en barra	*	X	X
Pasta de dientes	*	*	*
Medicinas	*	*	*
<u>Zapatos</u>			
Ordinarios hombre	*	*	X
Ordinarios mujer	*	*	X
Niños (escolares)	*	X	X
Niñas (escolares)	*	X	X
Agua	X	*	X
Alumbrado	X	X	X
Transporte	X	X	X
<u>Frutas</u>			
*	Naranjas	*	*
*	Bananos	*	*

Continúa cuadro 9.

Primera	Segunda	Tercera	Cuarta
	<u>Verduras</u>		
*	Tomate	*	*
*	Zanahoria	*	*
*	Papas	*	*
*	Café molido	*	*

1/ / x = Se incluye en canasta básica

* = No se incluye.

FUENTE: Elaborado por Academia de Centroamérica.

Cuadro 10

DISTRIBUCION DEL INGRESO SALARIAL 1/
(noviembre de 1984)

% Personas	% Ingreso
20% de menor ingreso	6.5
40% de menor ingreso	15.2
10% de mayor ingreso	25.3
22.4% de mayor ingreso	50.6

1/ Se distribuyeron en forma proporcional los casos de ingreso ignorado (15.8%), así como la diferencia entre el Ingreso Total de la Encuesta y el computado en Cuentas (35%).

FUENTE: M.T.S.S., Encuesta de Hogares, San José, 1985 y B.C.C.R. Cuentas Nacionales de Costa Rica, 1976-1985. San José, 1985

cias salariales en los últimos años. Debe mencionarse también el trabajo de O. Torres (1981) en el que se observa que la distribución del Ingreso Salarial se concentra entre los sectores medios en el periodo 1973-1978.

Si comparamos los resultados de este último trabajo con los obtenidos por nosotros (sin detenernos en las diferencias metodológicas entre ambos) encontramos indicios de que el proceso de apropiación del ingreso salarial por parte de los grupos menos remunerados -el 40% de menor ingreso- muestra un cuadro de estancamiento cuando no de retroceso. En 1963 este estrato se apropiaba del 20.9% del Ingreso Salarial, en 1973 del 14.4%, en 1978 del 16.4% y en 1984 del 15.2%.

La política social del Gobierno Menges, en los dos primeros años que estamos analizando, con toda seguridad, contribuyó a detener el deterioro creciente en las condiciones de vida de la población asalariada costarricense; pero no podemos señalar indicios fidedignos de una mejoría relativa como resultado de ella. No obstante, como decíamos arriba, la estabilización de la economía, que efectivamente logró esta administración, impulsó el fenómeno de asentar el conflicto social que había revuelto la precaria situación económica de 1981.

La otra parte de esta política de rescate de los sectores más afectados por la crisis, está constituida por una serie de decretos para solventar la situación financiera de empresas dañadas por el deterioro del Mercado Común Centroamericano, el endeudamiento externo y la inflación.

b. Programa de salvamento de empresas.

Las principales decisiones que se toman en esta dirección son las siguientes:

- Suspensión de los juicios que los bancos estatales tuvieran contra las empresas que calificaran dentro del programa.

- Facilidades crediticias ampliadas para óctar a las empresas calificadas de recursos frescos para la operaci3n, revaluaci3n de activos y aceptaciones bancarias. En Costa Rica, por la estatificaci3n de la banca, el endeudamiento de las empresas se lleva a cabo pr3cticamente en forma íntegra con los bancos del Estado, por lo que el Gobierno no se vio atado de manos o agobiado de concesiones para hacer efectivas estas medidas.
- Gestión ante los bancos extranjeros acreedores un plazo de gracia para el pago de las obligaciones por parte de los deudores privados.
- Gestión ante los organismos y gobiernos centroamericanos para acelerar el pago de los saldos adeudados a las empresas nacionales por concepto de exportaciones.

No cabe duda que este conjunto de medidas logran estabilizar el proceso de rápido deterioro en que había caído la economía nacional. Las medidas de política económica restablecieron ciertas condiciones generales del ciclo reproductivo de nuestra organización económica constituida en los últimos cuarenta años; el paulatino regreso de la riqueza nacional exportada por sus dueños privados, fue como una transfusión en el organismo productivo nacional, pero, por otro lado la política nacional había hecho una serie de concesiones que implicaron, ya por esa época, la orientaci3n de muchos de esos recursos a nuevas actividades extrañas -cuando no directamente contrarias- a las necesidades de la organizaci3n económica existente. La estabilizaci3n que va a presentar el cuadro económico costarricense en 1983 está fundamentada en la recuperaci3n de la actividad originada en el mercado interno y en alguna medida en el centroamericano. Reactivaci3n que, por la debilidad del retorno de la inversi3n privada y sus nuevas modalidades, no es lo suficientemente fuerte como para dibujar un panorama de franca recuperaci3n y de crecimiento.

Las medidas de reactivación económica

Si en la vertiente de la estabilización el Gobierno fue monetarista ortodoxo, en la de la reactivación fue ortodoxamente desarrollista. El mazo de fuerzas políticas agitadas en Costa Rica en ese momento, permitía, con habilidad política, maniobrar entre las tensiones encontradas e impulsar la barca en direcciones opuestas sin que por ello se sublevara la tripulación; máxime cuando el nuevo equipo de oficiales acababa de evitar su inminente hundimiento.

Con un análisis riguroso de la Administración Monge queda claro que su principal, sino única inspiración de decisiones fue la estabilización. Ciertamente estaban planteados objetivos en la dirección de la reactivación (1), pero el peso de las necesidades de la primera, su urgencia, su relación con situaciones que comprometían la paz social o el involucramiento del país en los acontecimientos bélicos del Area, hicieron que la preocupación principal fuera las medidas destinadas a ésta. No obstante, ya fuese por la presencia de una masa estatal acumulada que le imprimía una gran fuerza inercial al gasto público, ya por la falta de un "proyecto de desarrollo" distinto del que reclama la intervención estatal como impulsora del crecimiento, lo cierto es que la Administración despliega el gasto (véase cuadros 11 y 12), logrando generar coyunturalmente las condiciones de reactivación del aparato productivo, inmovilizado por la falta de recursos para hacer efectiva la oferta y la demanda.

Tres situaciones se van a conjugar para hacer que el proceso no desbande por las laceras de la devaluación e inflación: la reforma tributaria y aumento de tarifas de los

(1) En el programa "Volvamos a la tierra" se establecen objetivos en esa dirección.

Cuadro 11

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980-1983
(al 31 de diciembre)

CONCEPTO	Millones de colones				Tasa de crecimiento		
	1980	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Gasto total	<u>9.030</u>	<u>9.910</u>	<u>16.294</u>	<u>27.649</u>	9.8	64.4	69.7
Gastos corrientes	<u>6.747</u>	<u>7.938</u>	<u>13.108</u>	<u>19.807</u>	17.7	65.1	51.1
Consumo	3.318	3.944	6.125	8.746	18.9	55.3	42.8
Sueldos, salarios	2.968	3.403	5.131	7.336	17.4	47.3	43.0
Bienes y servicios	350	461	993	1.410	31.8	115.5	42.0
Intereses	1.173	1.069	1.870	3.043	(8.9)	74.9	62.7
Deuda externa	357	449	1.253	1.249	26.0	174.4	1.3
Deuda interna	816	620	637	1.794	(24.1)	2.8	181.5
Transferencias corrientes	2.256	2.925	5.113	8.018	29.6	74.8	56.8
Gastos de capital	2.283	1.973	3.186	7.842	(13.6)	61.5	146.1
Inversión real	1.030	1.201	1.444	4.368	10.6	20.3	202.4
Inversión financ.	103	33	223	131	(68.0)	579.3	(41.4)
Transf. de cap.	714	318	712	2.179	(55.4)	123.7	205.9
Amortizac. pasivos	379	420	807	1.164	10.6	892.1	44.3
Deuda externa	179	226	455	742	26.2	101.1	63.2
Deuda interna	200	194	352	422	(3.2)	81.5	19.9

FUENTE: Víctor H. Céspedes et. al. Costa Rica: Estabilidad sin crecimiento. Evolución de la economía en 1983. San José, Costa Rica, Academia Centroamericana. 1984. p. 134. Cita a su vez como fuente: Banco Central de Costa Rica. Estadísticas Fiscales. Diciembre 1983.

Cuadro 12

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJES DEL P.I.B.

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983
Gasto total	21.8	17.4	16.8	22.0
Gastos totales, excluyendo amortizaciones de pasivos	20.9	16.6	16.0	21.1
Gastos corrientes totales	16.3	13.4	13.1	15.8
Gastos totales, excluyendo transferencias al sector público y amortización de pasivos	15.4	12.5	11.5	14.4
Gastos corrientes excluyendo transferencias al sector público	12.4	10.3	9.8	10.7
Gastos de capital, excluyendo transferencias al sector público y amortización de pasivos	3.0	2.2	1.7	3.7

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Estadísticas Fiscales, diciembre de 1983.

servicios públicos, que cubren buena parte del nuevo gasto, la generosidad de organismos internacionales de crédito y Gobiernos Amigos que ayudan no solo a cubrir la brecha amplia de la Cuenta Corriente de la Balanza Comercial, sino a cubrir parte de los gastos del Sector Público (1) y, tercero, la presencia de condiciones concretas de producción ávidas de recursos para producir.

3. El plano de la política social

Las medidas que se toman en este plano están definidas fundamentalmente por el espacio que establecen las dimensiones de la estabilidad social y de las fuerzas políticas que ejercen presión sobre el sistema institucional y político.

En términos concretos estas medidas estuvieron determinadas por las presiones ejercidas por los grupos populares y por la necesidad de conservar no solo la vigencia política de la Administración, sino también la paz social, elemento esencial para alcanzar los objetivos de gobierno; pero por otro lado, la dimensión de la estabilidad económica, las orienta hacia la "racionalización" de los gastos en los servicios sociales del Estado: seguramente, la Administración logra con su empeño hacer más eficaz la creación y distribución de tales servicios; pero sin duda alguna esta "racionalización" implicó una reducción de la calidad y la cuantía de los servicios así como de la población beneficiada. Las acciones encaminadas a lograr los primeros objetivos se llevan a cabo en el corto plazo: el programa no se extiende más allá de mediados del 83. Pero las acciones dirigidas a alcanzar los objetivos de la "racionalización" son de largo plazo; y comprometen programas enteros de las instituciones involucradas.

(1) Según V.H.Céspedes et. al. (1984, N. 4) en 1983 se reciben alrededor de US\$800 millones de organismos internacionales de los cuales 50 millones son donaciones. Cf. Ob. cit., pág. 24.

Como primer esfuerzo se diseñó un plan urgente, contrapartida del plan económico del primer año. El presidente Monge describiría así este plan de apoyo: "La política de Asistencia Social, sería una fase de transición hacia la búsqueda de la autosustentación de los sectores postergados de la sociedad costarricense y ligada al concepto de Volvamos a la tierra (...). Había que buscar eficiencia en el uso de los recursos y bajar los costos que significaba para el Estado el mantenimiento de la política social. Los esfuerzos desarrollados en esa dirección permitieron logros importantes como:

a) una mayor coordinación interinstitucional para evitar duplicidades (...) b) una definición precisa de las áreas prioritarias de acción social y c) un impulso a proyectos que tuvieran un alto componente de generación de empleo, y a su vez incrementarían la producción nacional" (1). Aparte de la política salarial descrita arriba, contempla los siguientes aspectos:

a. Plan de Compensación Social. Consistió en dos acciones principales:

a.1 La entrega de alimentos a las familias en extrema pobreza. Se llevó a cabo conjuntamente con la Iglesia Católica y se desarrolló a principios de 1982 prolongándose por unos 14 meses. Cubrió aproximadamente unas 40 mil familias (2).

a.2 Programa de Subsidio al Desempleo y de fortalecimiento del Programa de Asignaciones Familiares en el que la ayuda internacional, por medio de donaciones, jugó un papel importante.

(1) L.A. Monge, (1983), pág. 15

(2) La Nación, 3 de julio de 1982. pág. 7A.

El plan de Compensación Social se inicia a mediados de 1982 y concluye en los primeros meses del 83; la Administración juzgó altamente positivos sus resultados; de tal manera que lo suspende y para el año siguiente las medidas sociales se llevan a cabo desde las carteras ministeriales correspondientes y con perspectiva "racionalizadora".

b. La política en salud. Las principales orientaciones que contempla este plan son las siguientes:

b.1 Revisión de la estructura de las instituciones que componen el sector, con miras a su integración en un sistema nacional.

b.2 Reforzamiento de los programas estatales dirigidos principalmente a los servicios preventivos.

b.3 Reducción de los costos de operación de la Caja Costarricense de Seguro Social mediante las siguientes medidas:

- racionalización en el uso de los recursos humanos con el cierre de las plazas que quedan vacantes
- racionalización de los servicios de medicina especializadas
- impulso de planes de jubilación a su interior (1).

c. Los proyectos sobre la propiedad (2). La Administración Monge se proponía una serie grande de proyectos en otros campos del acontecer social (3); sin embargo las condiciones generales del país y los compromisos que impusieron la solución de las situaciones planteadas, le impidieron destinar los

(1) MIDEPLAN, Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la tierra", Mideplan, San José, 1983, págs. 112-114 y El Deterioro de la condición social de los costarricenses, San José, s.f. págs. 120-123

(2) Pueden consultarse sobre el particular los trabajos de L.R. Sánchez B. (1985) y de G. Blanco y O. Navarro (1982)

(3) Puede verse el Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la tierra" Op. Cit.

recursos y esfuerzos requeridos para hacerlo. Habíamos dicho sin embargo, que el gobierno tenía un compromiso con un sector político dentro del Partido que significaba un reto: el de impulsar un proyecto conflictivo entre sectores sociales. El compromiso se hizo efectivo como un elemento más dentro de la cargada matriz política del momento. El Sistema de Economía Laboral (SEL), entró en la liza política como un elemento más de negociación entre el Gobierno, los distintos sectores burgueses y los laborales. En términos esquemáticos, sin exponer las transformaciones, los tiras y encoges a que fue sometido, éste pretendía la creación de un fondo financiero unificado con los recursos que, por ley, toda empresa debe constituir para hacerle frente a las situaciones de despido con responsabilidad patronal. Este fondo financiero se utilizaría para la organización de empresas propiedad de los trabajadores o bien para la compra parcial o total, por su parte, de sociedades ya constituidas.

Como puede verse, la idea no tenía, en sí misma, mayores elementos innovadores, pero el hecho que, a la propiedad social se le encontrara un portillo concreto dentro de la organización legal y sobre todo, recursos sanos sobre los cuales erigirse, hacía que ésta adquiriera visos inquietantes de realidad para quienes luchaban, en ese momento, por una privatización de la actividad económica y la concebían dentro del estrecho marco de la propiedad burguesa; por su parte, dentro del sector laboral, la perspectiva del "reformismo", mediatizador de las luchas de los trabajadores por su régimen proletario, creó recelos suficientes como para que algunos grupos la objetaran.

En torno a este proyecto se definen tres bandos constituidos por sectores sociales diversos. El que lo impulsa se forma fundamentalmente en el movimiento cooperativo, movilizadо alrededor de éste por algunos de los dirigentes políticos que lo respaldan. En este grupo se debe señalar al Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOP), una entidad estatal destinada

al desarrollo del cooperativismo y al Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP), organismo independiente del Estado, coordinador del movimiento; estos dos organismos son instrumentos para la inducción del cooperativismo alrededor del proyecto. Paralelamente, el sindicalismo dirigido por el Partido Liberación Nacional fundamentalmente, se alinea con el cooperativismo, impulsando el proyecto con la tercera fuerza; originada en el apoyo político de la Casa Presidencial y particularmente del Ministerio de la Presidencia (L.R. Sánchez, 1985, págs. 28 y 52). Estas organizaciones se aglutinan alrededor de un movimiento de apoyo al SEL que es el que -quizá un tanto tardíamente- permite presentar un frente unificado y fuerte. La suerte del proyecto, no obstante, dependía de las negociaciones en el campo político general.

El segundo grupo, opositor, lo componen fundamentalmente las cámaras empresariales, en particular la Cámara de Comercio de Costa Rica, organización de un gran número de asociaciones de comerciantes de todo tamaño y matiz; regida, no obstante y sin lugar a dudas, por la parte de idiosincrasia más plutocrática de la burguesía nacional; y la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), cuyo papel es el de formar opinión especializada en temas económicos y que tiene audiencia en los círculos intelectuales de la burguesía. La característica más relevante de la postura sobre el proyecto del SEL de estas dos organizaciones es su nivel de intransigencia con respecto a las distintas modificaciones de la propuesta original. El sector patronal muestra en este lance una unidad ejemplarizante (su coordinación en la Unión de Cámaras Costarricense en su expresión concreta) que solo puede ser explicada a nuestro aviso por tres factores simultáneamente presentes: El apoyo político de fuerzas externas, un alto grado de organización interna -que apoya nuestra idea de la corporativización del sector (1)- y el sentimiento

(1) Véase el análisis hecho al frente patronal en la parte referida a los actores sociales en este periódico.

de que el SEL tocaba directamente intereses muy preciados del sector privado (tómese en cuenta que la empresa maneja el fondo de Cesantía como parte de su capital y el Proyecto propone el control de éste por parte de un ente independiente de ésta). El conjunto de grupos conformó el banco singular de la actividad opositora. Pero la existencia de un débil y pobre movimiento de asociaciones de ahorro obrero-patronal en algunas empresas, cuyos orígenes se encontraban en el Movimiento Solidarista Costarricense (1), va a permitir a este grupo, incorporar otros sectores sociales y particularmente políticos, con los cuales presentar un frente plural. Así, la Federación Solidarista de Asociaciones Costarricenses FENASOL y la Asociación Solidarista Costarricense ASCE, van a desempeñar un papel relevante en el cuestionamiento y crítica de la propuesta del SEL, papel que va a impulsar un crecimiento importante de asociaciones y un desarrollo del Movimiento como nunca antes lo había tenido. Un sector de la Iglesia Católica apoyará y coordinará el movimiento popular (solidarista) que se opone a este proyecto.

Finalmente estaban otros grupos sociales y políticos que no se alinearon directamente con ninguno de los grupos encontrados; entre ellos, el más importante, el Partido Vanguardia Popular y el movimiento sindical dirigido por él. Los análisis del Proyecto elaborados por las instancias correspondientes a estos grupos, versan sobre las formas de propiedad implícitas en él; que muestran preocupación por los beneficios específicos para el trabajador individual, en la recuperación de los derechos de la Cesantía una vez consolidado el Fondo (posiblemente el peligro avisado por este movimiento era la capacidad de manipulación política de las reivindicaciones obreras en manos de los administradores de aquél) y, por otra parte, muestran preocupación dichos análisis, en las formas

(1) G. Blanco B. y O. Navarro R. (1982) hacen un estudio por menozizado del desarrollo del Movimiento.

de propiedad y gestión de las empresas obreras (1), cuya independencia del aparato estatal se percibe probablemente como una privatización de los intereses de los trabajadores y, por tanto, una forma de aburguesamiento. La respuesta de estas organizaciones fue la presentación de un fondo de retiro y cesantía e inamovilidad laboral; que no se planteó efectivamente el problema de la propiedad social de empresas.

El resultado de esta intensa actividad política alrededor del proyecto del SEL no resolvió los problemas suscitados. La aprobación de una Ley de Asociaciones Solidaristas significó, en realidad, el archivo de la discusión sobre la propiedad social; discusión que, dicho sea de paso, fue perdiéndose en la maraña de los argumentos jurís-contables sobre el usufructo del fondo de Cesantía en que fue mutada la propuesta durante el proceso de consulta pública. No obstante, creemos que a pesar de la poca capacidad real de las Asociaciones Solidaristas para convertirse en eje alrededor del cual generar un proceso importante de redistribución de la propiedad -que ofreciera alternativa a la nociva concentración impuesta por tendencias del régimen capitalista-, el hecho del movimiento y su aceleración en la sociedad costarricense debe observarse como una condición favorable para el desarrollo de un proceso en esa dirección.

Cerramos así la exposición de las principales acciones llevadas a cabo, o propuestas, por la Administración del Presidente Monge; de paso, hemos presentado una serie de instituciones y organizaciones de diversa naturaleza que surgieron como actores principales en el desarrollo de los acontecimientos; y que complementa el análisis que haremos más adelante de éstos. La última acción, la propuesta del SEL puso en evidencia uno de los problemas centrales para el diseño de los escenarios fu-

(1) Ligia R. Sánchez hace un análisis de esta posición; Cf. Ob. cit., págs. 65 y sigs. Remítase a "La República", 20-5-82, "Libertad", 2 a 6-7-82 y 3 a 8-12-82.

turos en que se desenvolverá la comunidad costarricense. La forma en que el problema de la propiedad sea enfrentado por nuestra sociedad, en momentos en que define otras condiciones de la producción y distribución de riqueza, marcará la naturaleza de su desarrollo: la crisis que atraviesan las distintas instituciones políticas, económicas, sociales se habrá convertido en acicate para avanzar, o freno contenedor de las fuerzas históricas que definen ya, en otras sociedades, los escenarios futuros. Esas fuerzas se enfilan rápidamente, así lo vemos cada día con mayor claridad, hacia la conformación de una sociedad de propiedad colectivizada en las organizaciones productivas distributivas, sociales, comunales, más que sobre la base del Estado en las diversas formas hoy constituido (órgano eminentemente represivo de ancestros explotadores); sin que, a pesar de esta herencia, se vislumbre otra forma de organización social que lleve a cabo y ejecute muchas de las transformaciones requeridas en la sociedad, para que surjan las nuevas relaciones. Trataremos en la última parte de este trabajo, con la amplitud que permite la información recolectada y analizada en él, el tema de las tendencias futuras de la organización costarricense. Concluimos esta parte, con la discusión de los principales cambios habidos en el elenco social costarricense que expusimos en la parte del trabajo referida al período de la Administración Carazo; y finalmente con los principales resultados alcanzados por la Administración del Presidente Monge.

4. Principales modificaciones en los actores sociales

Hay cuatro importantes modificaciones en el campo de los actores sociales en la Administración del Presidente Monge; la primera, en el lado patronal, se caracterizó por la mayor beligerancia pública de sus organizaciones y por su definición, ahora claramente expresada, de impulsar medidas integrales dentro del proyecto general del Ajuste Estructural, pro-

puesto por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Más aún, la Cámara de Comercio de Costa Rica (CCCR), no solo se hace eco de este proyecto sino, directamente, a nuestro criterio de las demandas políticas del Gobierno de los Estados Unidos "tramitadas" con los fondos de la A.I.D.. Su asamblea general extraordinaria de julio de 1984 elaboró un "pliego de peticiones" cuyo tono general es demandante y perentorio; y su contenido trasciende con desfachatez lo propiamente atinente a sus intereses gremiales (1). Por su lado, la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) que, como se apuntó arriba conservó por un tiempo una actitud participante con el proyecto de capitalismo de Estado, muta su orientación y comienza a plantear demandas de control del gasto público y de las actividades de CODESA. El 22 de enero de 1985 esta entidad entregó al Presidente Monge un plan denominado "Bases para una reactivación económica y social" que proponía un conjunto de medidas para la formación de una especie de consenso nacional o pacto social sobre aspectos considerados esenciales para la reactivación y nuevo enrumamiento de la economía nacional. Proponía así su objetivo general: "Plantear, al menos, (note-se el tono distinto comparado al de la CCCR) como una primera propuesta de discusión, la adopción de un pacto nacional para iniciar un ordenado y progresivo cambio de rumbo de nuestra economía, de modo que comprometa en él a todos los sectores involucrados y no esté sujeto al vaivén de la política electoral y a los cambios de gobierno" ("La Nación", 4-2-85, pág. 16A). El Gobierno recibe el documento y ofrece su estudio, el que se le encomienda al Ministerio de Planificación y Política Económica. Esta dependencia no emitirá un comentario y respuesta a la propuesta de la Cámara sino hasta mediados de ese año; los principales lineamientos de ambos se presentan en un resumen anexo a este trabajo.

(1) Copiamos un resumen de este pliego en anexo a este trabajo.

Por el lado de los trabajadores asalariados hay dos hechos importantes. El primero es la constitución del Frente Democrático de los Trabajadores en 1981. Este frente aglutina a las principales centrales sindicales no dirigidas por el Partido Vanguardia Popular y se estima representante de unas 70 mil personas. Su base fundamental fue, al menos en esta coyuntura, los trabajadores del Estado, agrupa además de las Centrales Sindicales aludidas, (CCTD, CATD, CTC y CNT), al poderoso Frente Magisterial. Las demandas de esta organización no son desatendidas por el Gobierno, que frente al paro de labores realizado el 5 de agosto de 1982, nombra una comisión para estudiarlas. Los resultados de estas conversaciones, largas y difíciles, fueron poco fructíferos para las aspiraciones de los sindicalistas; ya vimos como no fue sino hasta finales de 1984 que se observa una ligera recuperación en la caída del salario real que, no obstante, no alcanza aún el nivel que tenía en 1979. Va a ser con el rezago de un lustro y más que los salarios alcancen los niveles que tenían a finales de la década pasada. El segundo evento importante es la división que sufre el sindicalismo dirigido por el Partido Vanguardia Popular; con el debilitamiento consecuente de la actividad reivindicativa y política del movimiento obrero. Para efectos de este trabajo analizaremos el hecho inmediatamente.

El tercer evento importante, entonces, es el elenco de los actores sociales de Costa Rica, va a ser la división que sufre el Partido Vanguardia Popular (1). No vamos a entrar en detalles sobre el hecho, solo aquellos pertinentes a los intereses de este trabajo. Desde esta perspectiva, llamamos la atención en dos direcciones: la primera sobre las características ideológico-políticas de las dos facciones. Una con una perspectiva de la crisis en ese momento, como un evento deter-

(1) Un análisis sin duda importante del desarrollo de los movimientos de socialistas costarricenses puede verse en R. Salón "Consideraciones sobre estrategia y táctica de las Organizaciones de Izquierda en Costa Rica", Tesis. 1983

minante de un período pre-revolucionario; que el partido debía acelerar exacerbando las contradicciones de clase. La otra, con una perspectiva de la crisis menos determinante del proceso revolucionario y, por lo tanto, la necesidad de diseñar una política de alianzas con los sectores más afectados por ella. De igual manera, la estrategia que debía seguirse en torno a la Revolución Nicaragüense estaba en la lisa. La primera sostenía que aquella debía servir para apoyar el proceso revolucionario nacional, mientras la segunda veía la necesidad de una alianza con los sectores sociales nacionales que apoyarían los movimientos locales requeridos para impedir el involucramiento del país en los planes de derrocamiento militar diseñados en Washington. La división se hizo sentir en todo el ámbito político nacional, especialmente por la cercanía del proceso electoral de 1982; en el que, para finalizar este apartado, la izquierda costarricense concurre dividida logrando un escuálido resultado al elegir dos diputados únicamente. Su fuerza política se había menguado a la mitad de la que disponía en el período anterior.

Finalmente, el cuarto evento importante en este campo de los actores sociales fue el surgimiento de una organización de composición inédita en el espectro institucional del país. Sus objetivos eran eminentemente reivindicativos; pero, lo que la hacía especial, era el origen pequeño burgués de sus integrantes y los recursos de lucha utilizados (1). La **Unión de Pequeños Agricultores Nacionales**, conocida como UPANACIONAL, fue fundada en mayo de 1981, va a desempeñar un papel importante en el juego de fuerzas que se agitan por esa época. Desde la perspectiva de nuestro trabajo vemos su importancia por la modificación que esta organización implica, en los canales convencionales de respuesta, de un sector social que durante es-

(1) Un estudio bastante completo de este movimiento puede encontrarse en CEPAS "Lucha social en el agro costarricense: la experiencia de UPANACIONAL". Documento de análisis N. 5, San José, s.f., Levantica.

tos últimos cincuenta años había permanecido "aletargado" en su proceso de crecimiento y desarrollo económico. El sector pequeño y mediano -campesino de Costa Rica ha sido el baluarte de los valores pequeño-burgueses de nuestra sociedad; y fue en este sector que el proceso de desarrollo económico se sustentó tanto en términos propiamente económico-estructurales, como en términos políticos. De tal manera que su organización "sindical", un tanto fuera de los canales tradicionales de acción política -por ejemplo el "gamonalismo" en los partidos políticos (1)-, reflejaba una modificación en el régimen de relaciones con instituciones de poder; así como por otro lado, un cambio en sus relaciones con la economía nacional. Los móviles de la organización son tres: primero el control por parte del Gobierno de los costos de los agroquímicos, que habían crecido entre 1972 y 1981 en un 30%. Segundo, la solución a las dificultades y encarecimiento del crédito bancario. Y, tercero, la solución a los problemas de la comercialización de sus productos, no solo en razón a facilidades estructurales de acceso a los consumidores directos sino también en razón a los márgenes de ganancia efectivos.

Los resultados de los enfrentamientos son concesiones en ambas direcciones; promesas de cubrir las demandas por parte del Gobierno y de no recurrir a vías que alteren el orden público (fundamentalmente cierre de carreteras) por parte de la organización. Estas manifestaciones y su nivel de violencia, permiten al Gobierno, a su vez, presentarlas ante los organismos condicionantes de su política para lograr suavizar las duras condiciones de restricciones de las subvenciones estatales. La capacidad negociadora en las instancias de la política vernácula y exterior que caracterizó a esta Administración, permitió el aplacamiento del movimiento y la solución del conflicto; pero no, eso sí debe quedar claro, de los problemas que lo originaban. Ampliaremos estas consideraciones cuando caracterice

(1) Véase sobre el particular a J.L. Vega (1983, p.341 y sig.)

mos a la Administración según la naturaleza de la política in plantada.

Hacia el año 1985, UNAPACIONAL comienza a establecer relaciones con otras organizaciones que defienden los intereses del sector; pero -consecuentemente- va a ser con las Cámaras empresariales (Cámara de Arroceros y Cámara de Ganaderos) que define sus alianzas.

5. Resultados generales de la política económico-social

La evolución de la sociedad costarricense en el año de 1983 y en el siguiente de 1984 caracterizada por una recuperación casi completa de las condiciones de la actividad económica y un mejoramiento importante en las condiciones de reproducción social y niveles de vida de los principales grupos sociales. La reactivación económica se había debido sin lugar a dudas, al éxito de la Administración en la solución del reto que presentaba la situación encontrada, para conservar la estabilidad social; y al éxito en la negociación económico-política de la asistencia externa para financiar la reactivación de una estructura económica incapaz para conservar la actividad sin el apoyo financiero del exterior.

Esta capacidad negociadora, facilitada por la crítica situación política del Istmo y la importancia estratégica para la hegemonía norteamericana de la paz social costarricense, es la característica más notable de la Administración Monge. En este sentido podemos decir que la estabilización alcanzada es una estabilización de la organización económica existente; pero sobre la base de una mayor dependencia de los recursos, capitales y ahorro extranjeros. El rompimiento de las condiciones generales sobre las que se erigía la organización, ocurrido en la administración del Presidente Carazo, crearon las condiciones críticas que recogió y debió enfrentar la Administración Monge. La política que se diseñó, no obstan

te, no presenta una clara definición en términos de reestructurar o transformar la estructura económica de la sociedad; es una política que busca la reconstrucción de las condiciones generales sobre las que estaba asentada la vigente: el éxito pues, consistió en haberlo logrado sobre la base de alianzas estratégicas con sectores que podían garantizar tal restablecimiento.

Si con el desarrollismo exacerbado que se implanta hacia los años setenta, la organización económica nacional queda fuertemente encadenada a los recursos internacionales, ya en forma de capitales privados ya en la de préstamos intergubernamentales, con la estabilización económica que lega la Administración del Presidente Monge, queda encadenada a tales recursos con una dependencia aun mayor, pero contradictoria. Por una parte dependiente de los resultados en las negociaciones que otros países establecen con los Bancos acreedores de la Deuda Latinoamericana; por la postura condescendiente que el Gobierno asumió ante este asunto para acceder a otros recursos que se ponían a su disposición. Y por otra parte, dependiente de recursos altamente comprometedores de la soberanía nacional (1).

Sin duda las decisiones se tomaron teniendo en vista un panorama más vasto -pero también menos sistematizado, por la naturaleza coyuntural de la actividad política cotidiana- del que aquí hemos expuesto y analizado. Consideraciones sobre la importancia de resguardar el orden y la paz social, sin lugar a dudas estuvieron en primerísimo lugar en tales decisiones. El costo histórico, en relación al proceso de desarrollo social del país, es aún difícil calcularlo. ¿cuánto vale la paz y el orden social y cuánto la independencia y la soberanía en tal proceso?

(1) Si solo fuera para ilustrar este punto, los recientes hechos en que se ve involucrada la Administración Monge con decisiones político-militares norteamericanas, más que bastarían.

CUARTA PARTE

LA PERSPECTIVA DEL PROXIMO FUTURO

El próximo futuro se perfila cada vez más claramente como un periodo de intensa lucha entre tres grandes conjuntos de fuerzas que se contradicen entre sí: 1. El conjunto que aglutina las fuerzas privantizante-liberalizantes, proponente de las viejas soluciones del mercado y la mano invisible a problemas complejos del desarrollo reciente del capitalismo. Los viejos problemas originados en esta solución se ven acrecentados por la naturaleza de esta solución y la escala de los problemas que debe resolver. 2. El conjunto conformado por las fuerzas estatizante-centralizantes, opuestas frontalmente a las primeras; cuya orientación es que el Estado controle los procesos de producción y distribución social. Tiende por tanto, este conjunto, a ampliar la propiedad estatal, y un sector social cuya ubicación estratégica en el control de ella, le da oportunidad de apropiarse una parte importante del excedente nacional; dificultando así alcanzar el objetivo de mejorar la distribución de la riqueza originada en las alzas de la productividad del trabajo social. Finalmente, completando los ejes del espacio en el que se define la lucha. 3. El tercer conjunto de fuerzas se orienta hacia la colectivización de la propiedad en las unidades de producción. Configurando consorcios en los que los trabajadores tienen capacidad decisoria y, por tanto, responsabilidad sobre la suerte de la actividad económica de la empresa y, entonces, derecho sobre sus resultados. Las fuerzas integradas en este conjunto ven al Estado como un instrumento facilitador del proceso de colectivización de la propiedad y, al mismo tiempo, como entorpecedor de éste, en tanto su centralizador.

El primer conjunto de fuerzas, no por estar fundamentado en un contrasentido histórico deja de tener vigencia real y concreta; esto es que sus soluciones sean impensables. De he-

cho, son estas fuerzas las que impulsan el proyecto de constitución de un orden económico supranacional regido por las leyes del mercado elevadas a escala *urbis et orbe*. Los desarrollos tecnológicos, empresariales, comerciales que las relaciones capitalistas de producción han hecho realidad, diseñan un escenario de implementos e instituciones que crean la perspectiva de la factibilidad del montaje. No obstante, por otro lado, se acumulan un conjunto de elementos que muestran dificultades insuperables con las condiciones y estado de los elementos y actores participantes en la *misse en scene* de semejante obra. El análisis de estos elementos, sus fuerzas y tensiones encontradas no puede ser considerado aquí; forman el escenario general, sin duda importante, dentro del que se incertan las "puestas" nacionales. Hicimos referencia en parte anterior, a algunas ideas en esa dirección expuestas en otros trabajos, continuaremos entonces un estudio dirigido al caso concreto de Costa Rica.

Para el país, la propuesta que parte de esta perspectiva formula más o menos de la siguiente manera la solución a la situación económica:

1. No al intervencionismo.

El ámbito general de la actividad económica debe limpiarse de la intervención estatal deformante de las relaciones de valor emergentes del mercado, aseguradoras de la asignación óptima de los recursos escasos en las demandas sociales. La participación del Estado tiene, según el origen de la cultura económica del exponente del proyecto -rancio liberalismo, liberalismo monetarista, keynesiano, etc.- grados distintos; pero se coincide en la reducción sustancial del papel económico de éste.

2. Sustituir la sustitución.

Volver al proyecto original de inserción en el Mercado Mundial con la exportación de productos en los que el país presente ventajas comparativas, y suspender la industrialización por sustitución de importaciones. También dependiendo de los distintos orígenes culturales de los exponentes, la inserción se lleva a cabo con productos agropecuarios tradicionales, nuevos productos agropecuarios, productos industriales tradicionales, productos industriales de punta o de nueva tecnología. Particularmente, la perspectiva más divulgada es la búsqueda de "nichos" (¿"schelters"?) de mercado que no representen serios problemas a la balanza de pagos de los E.U.S.A y así evitar (o reducir) la aplicación de medidas proteccionistas. El principio "small is beautiful" parece ser una base importante de la estrategia de aplicación de este elemento del proyecto. El tamaño reducido de las necesidades del país en relación con la escala del comercio internacional, permitiría asegurar el crecimiento anual de las exportaciones entre 7% a un 10%, lo que agregaría en los próximos cuatro años unos US\$400 millones a la cuenta corriente actual de alrededor de mil, sin que esto represente montos que creen reacción en la sensibilidad proteccionista de los E.U.A. principalmente. Este crecimiento se juzga suficiente para sostener el próximo desarrollo nacional, siempre que el pago de los intereses de la deuda pueda negociarse satisfactoriamente.

3. Olvido del Mercado Interno (y por las mismas razones del Mercado Común Centroamericano). La orientación de la estructura productiva, por tanto, a la satisfacción de la demanda formada en el mercado mundial. También aquí hay matices. El mercado centroamericano se observa por algunos exponentes de la perspectiva, como una opción marginal, que puede desempeñar el papel de bombero ante crisis en los mercados centrales. La orientación de la actividad económica de la nación, la legítima determinación en cuanto a la producción y distribución de

queza, quedan así supeditadas a una organización sobre la cual no podemos ejercer soberanía.

4. Laissez faire financiero

Liberalización de las actividades del capital financiero y de las instituciones de "intermediación financiera". La escala en que deben actuar las leyes el mercado requieren nuevos instrumentos para hacer efectiva la distribución de los recursos globales. El capital financiero es el medio que ha surgido para tal objeto; y las instituciones banco-financieras sus instrumentos.

El proyecto esquematizado arriba es el que presenta en forma más sistemática y coherente comparado con las formulaciones de las otras dos opciones; lo cual lo presenta socialmente como un proyecto viable. No obstante, su implantación no es sencilla, debe pasar, primero, por tres embudos: el de las contradicciones técnico-metodológicas existentes entre los proponentes, el de los intereses concretos de la clase dominante y el que determinan las acciones de los actores populares. El conjunto de medidas que surjan de este verter de flujos, finalmente, será el "proyecto" real, concreto, que se deberá enfrentar a la estructura económica vigente. El resultado final es difícil preverlo, pero ya hay indicios sobre su orientación.

Es nuestra apreciación que el proyecto neoliberal en Costa Rica se está convirtiendo en un proyecto de corto plazo, superador de la presente coyuntura económica pero distante de la pretensión original de sus proponentes de reorientar el aparato productivo nacional y reestructurar la sociedad. Aparece como un esfuerzo para enfrentar la situación de la crisis del orden económico internacional y la crisis del proceso de desarrollo histórico por la que, en estrecho asoció, pasa el país. La política proexportadora -parte central de éste- ha logrado, no puede negarse, resultados significativos al acelerar el creci-

miento de las exportaciones de productos no tradicionales; pero la naturaleza de este crecimiento (en el que desempeña papel protagónico la maquila y las plantas ornamentales y flores) debe entenderse como el resultado de soluciones de urgencia o de artificio, que permitan el aumento marginal en la producción que debe observar toda organización económica para conservar la estabilidad social.

La estructura económica nacional se encuentra en un estado de ivernación en espera de que se resuelvan problemas centrales para su actividad. La situación política y económica del Istmo, sustento de la actividad de un sector manufacturero sin duda alguna importante en el comportamiento general de la economía, mantiene sin opción verosímil a los representantes de tales intereses; y esto implica restricción en la actividad de los actores sociales y particularmente en el seno de la misma burguesía. Por otra parte, la notable característica del Gobierno Monge de toma marginal de decisiones, mientras posponía la definición del marco de política económica de reactivación, supuestamente fundado en la Reforma Estructural, creó, asimismo, un clima de espectativa en los distintos sectores sociales sobre el efecto real, en sus intereses, de las medidas anunciadas. Clima que deberá comenzar a romperse, no solo por la necesidad de definición de su política económica que tiene la nueva Administración, inaugurada en mayo de 1986, sino porque el estilo de gobierno del Presidente Arias parece ser el de enfrentar en forma concreta los retos que se ha propuesto.

No obstante el avance alcanzado por la Reforma, las transformaciones sustantivas, las que van a darle carácter a la organización económica y social de Costa Rica en los próximos años están planteadas en el espacio que definen los ejes de fuerzas que expusimos al principio de esta parte.

Un proyecto fundado en el desarrollo de la propiedad social requiere un alto grado de madurez de la clase dominante y sus subalternas. La tradición costarricense sobre la rela

ción de propiedad agraria, puede desempeñar un papel importante en la generación de condiciones políticas, sociales, culturales, favorables. El Estado costarricense, por su parte, no ha mostrado signos importantes de centralismo como para que el conjunto de fuerzas orientadas a soluciones de este tipo ejerzan tendencias significativas en esa dirección. Esto abre el espacio institucional para convertirlo en un instrumento importante de precipitación del proyecto.

Somos de la opinión que el verdadero reto que se presenta a Costa Rica en este momento es el desarrollo de condiciones que puedan hacer surgir en términos explícitos, políticamente discernibles, y claramente escrutables, las opciones de Desarrollo vigentes; condiciones que puedan hacer participar en la pugna a todos los sectores sociales del país. El problema económico inmediato puede ser atendido con soluciones de urgencia como las que se han venido tomando, mientras las condiciones generales tanto internas como externas lo permitan. Pero la toma de decisiones sustantivas no puede tardarse. Las condiciones sobre las que se sostiene la economía nacional son precarias; su cada vez mayor dependencia de la marcha de la economía norteamericana y las características que ésta ha venido asumiendo en los últimos años, hace pensar seriamente en su futuro.

ANEXO 1

RESUMEN DE LOS DOCUMENTOS DE LA CAMARA DE INDUSTRIAS
DE COSTA RICA Y DEL MINISTERIO DE PLANIFICACION Y
POLITICA ECONOMICA

ANTECEDENTES

El día 22 de enero de 1985 la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), a través de su Presidente Jorge Woodbridge, entregó al Presidente de la República, un plan económico y social contenido en un documento titulado "Bases para una Reactivación Económica y Social". Este documento fue ampliamente difundido en los medios de comunicación del país. La intención de la Cámara con tal iniciativa fue la de "plantear, al menos como una primera propuesta de discusión, la adopción de un pacto nacional para iniciar un ordenado y progresivo cambio de rumbo de nuestra economía, de modo que comprometa en él a todos los sectores involucrados y no esté sujeto al vaivén de la política electoral y a los cambios de gobierno". (La Nación: 4-2-85; 16A). El Presidente de la República solicitó a MIDEPLAN un análisis del planteamiento de la Cámara y de las medidas específicas propuestas con miras a constituir las posibles bases de un "pacto nacional".

Adelante se sintetizan tanto las principales propuestas del documento de la CICR como de los comentarios elaborados por el MIDEPLAN.

I. POLITICA FISCAL, SECTOR PUBLICO Y PAPEL DEL ESTADO

1. Saneamiento de las finanzas públicas:

a. control del déficit fiscal:

- i. Control permanente del comportamiento de los ingresos y los gastos

Los datos de la reducción del déficit, hablan por sí solos; el déficit del sector público no financiero disminuyó de 14% del PIB en 1981 a 9% en 1982, 3.4% en 1983 y 2.5% en 1984.

Los niveles alcanzados en 1983 y 1984 superaron las metas establecidas en el convenio con el F.M.I.

Ello ha sido el resultado de las acciones tomadas para contraer el gasto público, de los incrementos de la carga tributaria, de los ajustes en los precios de los servicios públicos y de una mejora en la administración tributaria.

Si los distintos sectores involucrados permiten al Gobierno llegar al objetivo de mantener un nivel de déficit fiscal de 1.5% del PIB; el déficit del sector público no se constituirá en factor desestabilizador en ese año.

b. Ahorro en cuenta corriente del sector público:

- i. La totalidad de los gastos corrientes deberán financiarse con ingresos corrientes.

Desde 1983, los ingresos corrientes han sido mayores que los gastos corrientes y la diferencia, que constituye la contribución del sector público al ahorro nacional, se ha usado para financiar parte de las inversiones en capital.

El ahorro del sector público no financiero fue positivo y alcanzó 3.5% del PIB en 1983, 4.4% en 1984 y se planea un 6.5% en 1985. Este nivel de ahorro en cuenta corriente financiera en 1985 casi la totalidad del programa de inversiones públicas.

c. Financiación del Estado Benefactor:

i. En el presupuesto del Gobierno Central se deben incorporar todos los gastos ordinarios y extraordinarios.

Aceptar el principio de Caja Única no necesariamente implica un cambio en la fuente de los recursos tributarios.

El Gobierno considera la posibilidad de consolidar en el presupuesto nacional, los gastos sociales.

ii. Parte de los gastos sociales se financien con los impuestos que financian el presupuesto del Gobierno Central y no con los que pesan sobre la contratación de la mano de obra.

La propuesta de financiar los gastos sociales con otros impuestos que no pesen sobre las planillas presenta las siguientes dificultades:

La financiación de los programas sociales con impuestos directos iría en contra de la filosofía redistributiva del Gobierno, ya que recaerían en mayor proporción sobre los grupos de menores ingresos, los desempleados y subempleados.

Las tasas impositivas necesarias para compensar la merma en los ingresos que provocaría suspender los impuestos a la planilla serían drásticamente altas. El excesivo encarecimiento del consumo afectaría gravemente al sector productivo que vende en el mercado interno, vía coviración de la demanda.

2. Racionalización del tamaño del sector público:

a. Tamaño óptimo y funciones del sector público.

1. Definición clara del tamaño óptimo del sector público.

La "mano visible" del Estado no está relacionada en forma simple y directa con el tamaño del sector público sino con sus funciones.

Una de las preguntas más importantes en términos de la reactivación económica y de la concertación social se refiere a cómo combinar más adecuadamente las funciones de la "mano visible" del Estado con la "mano invisible" del mercado, de manera que la eficiencia de la economía se maximice.

b. Medidas inmediatas.

1. En el plazo inmediato y mientras no se establezca ese tamaño "óptimo", ejecutar una serie de medidas que frenen la irracional expansión del sector público:

Las primeras cuatro medidas están contenidas en la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público.

En cuanto a la quinta, la política salarial no discrimina según sector y su propósito es seguir los aumentos de precios de los artículos incluidos en la canasta básica.

Se comparte el criterio del pago de salarios competitivos ligados con la calificación y el rendimiento.

-congelamiento de contrataciones prohibiendo la creación de nuevas plazas.

-Facilitar la reubicación de los recursos del Sector Público.

-Permitir mayores posibilidades de subcontratación con empresas privadas de servicios requeridos en el sector público

-Desburocratizar trámites para facilitar acción y evitar el "despilfarro de tiempo"

po" del sector privado.

-Mantener salarios competitivos en el sector público, ligados con la calificación y el rendimiento evitando la mediocridad y la ineficiencia.

3. Racionalización de la estructura tributaria:

a. La carta tributaria:

- i. Reducción a un nivel máximo del 15% del PIB.

Es incorrecto tomar como indicador de la carta tributaria solo los ingresos tributarios del Gobierno Central ya que una porción significativa de los impuestos no está incluida en el presupuesto del Gobierno Central.

b. La estructura de la carta tributaria:

- i. Simplificar radicalmente la estructura fiscal.
- ii. Mejorar la eficiencia en la recaudación y evitar la evasión.
- iii. Fortalecer el principio de caja única.
- iv. Modificar la estructura de los impuestos indirectos para que se trasladen al consumo y no a la producción.
- v. Racionalizar el impuesto sobre la renta.

Los puntos iii. y iv. ya fueron comentados, en cuanto al punto ii., el Gobierno no ha hecho grandes esfuerzos por mejorar la eficiencia en la recaudación y evitar la evasión.

En cuanto al punto i. debe mencionarse las disminuciones en los impuestos a la exportación y el apoyo a diversos proyectos de Reforma Tributaria Integral.

Se comparte el criterio de que las tasas y la escala de progresividad vigentes del impuesto sobre la renta requieren modificarse: la sobre tasa que se aplicó en los años fiscales 1982 a 1984 fue eliminada para 1985, a parte de que una nueva escala de progresividad está incluida en el proyecto de Reforma al Impuesto sobre la Renta.

4. Eficiencia administrativa de las empresas públicas:

- i. Las empresas públicas deberán suministrar los servicios de forma eficiente y al costo, pero el costo incurrido no debe ser el criterio adecuado para la fijación de tarifas o precios de venta.

El Gobierno está plenamente identificado con este objetivo, para tal efecto se han realizado varios estudios sobre eficiencia y eficacia de varias instituciones públicas.

5. Eliminación de distorsiones artificiales sobre los costos relativos de los servicios públicos.

- i. Erradicación definitiva de la práctica de utilizar precios de bienes y servicios productivos o vendidos por el Estado para cobrar impuestos o otorgar subsidios intersectoriales; lo cual distorsiona severamente los costos relativos de producción y arbitrariamente hace perder competitividad interna y externa a la producción nacional.

En el caso de la política de precios de las empresas públicas, el Gobierno concibe que debe estar basada en tres tipos de consideraciones:

- un objetivo de eficiencia
- un aspecto financiero
- una dimensión de justicia distributiva

II. POLITICA DE PRECIOS Y SALARIOS

6. Eliminación de distorsiones en la operación del sistema de precios:

- i. Desmantelar los sistemas de fijación de precios.
- ii. Desmantelar el sistema de precios mínimos de sustentación

La política del Gobierno en cuanto a los controles de precios y subsidios, especialmente de productos agrícolas; consiste en una revisión de los incentivos para que los precios de esos productos se aproximen a los internacionales pero sin descuidar aspectos sociales y de conveniencia nacional.

Esto involucra:

- Reestructuración del CNP, modificando sus políticas, en especial su programa de subsidios y precios de sustentación, particularmente del arroz; con el fin de reducir en 50% aproximadamente sus pérdidas cada año.
- En el caso del control de precios de productos básicos de consumo; la fijación de sus precios se hace de forma que no perjudique la producción.

7. Política salarial:

- i. El estricto control de la inflación permitirá proteger el poder adquisitivo de los salarios, por lo cual los reajustes periódicos deberían atender estrictamente los cambios de productividad.

Esta propuesta es inadmisibles por dos razones básicas:

- No es realista suponer que aún el más estricto control de la inflación llegue a eliminarla totalmente ya que esto supondría que todas las variables que influyen sobre la tasa de incremento de los precios están bajo el control de las autoridades del Gobierno; cosa que solo ocurre en una economía de planificación centralizada.
- Precisamente una de las variables que de manera más determinante afecta la tasa de inflación es el nivel de salarios, lo que implica que una política de salarios adecuada no puede ser simplemente pasiva sino que es un elemento importante en el control de la inflación.

De manera que la política salarial propuesta por la CICR es inaceptable como base para un pacto nacional.

III. POLITICA INDUSTRIAL Y DE EXPORTACIONES

8. Fomento de las exportaciones:
- i. Crear sistemas de información de mercados
 - ii. Facilitar y subsidiar investigaciones de nuevas oportunidades de exportación
 - iii. Mejorar la infraestructura básica de exportación.
 - iv. Simplificar radicalmente los trámites burocráticos que conciernen al sector exportador
 - v. Continuar una política cambiaria flexible y neutral
 - vi. Desmantelar la estructura impositiva que pesa sobre las exportaciones

9. Racionalización de los esquemas de producción:

- i. Es necesario racionalizar gradualmente la política arancelaria y eliminar sobre protecciones que propicien ineficiencias y los incentivos fiscales desproporcionados.

Los instrumentos de la política de fomento de las exportaciones puede clasificarse en tres áreas relacionadas:

- Los incentivos que operan a través del sistema de precios y que determinan la competitividad - precio y la rentabilidad.
- Los incentivos y aspectos institucionales que también determinan la competitividad y el éxito en la penetración de mercados pero que son externos al sistema de precios y lo complementan.
- El aspecto de adquisición de capacidad tecnológica.

El Gobierno comparte ese criterio y precisamente la racionalización del sistema de tarifas de importación se lleva a cabo en el marco del nuevo Tratado Regional Aduanero.

IV. POLITICA MONETARIA Y SECTOR FINANCIERO

10. Manejo cauteloso de los instrumentos monetarios:

La CICR propone que la política monetaria y cambiaria debe garantizar la estabilidad interna y externa, mediante un amplio control sobre la creación de medios de pago. Para ello sugiere las siguientes medidas:

- a. Eliminar cualquier posibilidad de financiamiento bancario de déficits fiscales.
- b. Aplicación de una política crediticia que disminuya progresivamente la participación en el crédito total del sector público, destinando los recursos al financiamiento de las actividades productivas.
- c. Utilizar solo marginalmente las operaciones de mercado abierto para solucionar brechas temporales.
- d. Usar preferentemente las políticas de encajes bancarios y redescuento para controlar la masa monetaria en la economía.
- e. Eliminar radicalmente los mecanismos fuera del control del BCCR que promuevan la expansión monetaria. Para lo cual se sugiere eliminar el financiamiento a CODESA, al CNP y el

En cuanto a las medidas a. y b. en la Ley de Equilibrio Financiero y en la carta de intenciones al FMI de 1985, se establece que para 1984 y 1985 el BBN no otorgará crédito neto al sector público.

-En cuanto a la medida c., las operaciones de mercado abierto que ha practicado el BCCR se han realizado con el objeto de restringir los excesos de liquidez, así como para contrarrestar expansiones en el crédito por encima de niveles aceptables. En ese sentido, las tasas de interés para esos valores han sido semejantes, al de otras formas de captación de ahorro, no creando por tanto distorsiones sobre la estructura de las tasas de interés.

-Sobre el punto d. ya en junio de 1984 las autoridades monetarias incrementaron la tasa del encaje bancario a un 50% para los aumentos en los depósitos del público, con el fin de reducir la expansión del crédito; medida mantenida en 1985.

-Finalmente, desde 1984 el BCCR comenzó a adoptar un mecanismo para liquidar las exportaciones a la región que se efectuaban a través de la Cámara de Compensación y los cuales no eran objeto de pago de forma tal que no tuvieran efectos adversos sobre los medios de pago.

En cuanto al financiamiento a CODESA para 1985 se contempla una reducción de las obligaciones con el BCCR, mediante la

crédito externo vía Cámara de Compensación.

venta de las subsidiarias y en cuanto al CNP el BCCR sólo financiará la compra de granos, recursos que se recuperarán conforme la institución coloque sus productos en el mercado.

11. Eliminación de privilegios y discriminaciones en la concesión del crédito.

La CICR sugiere que la concesión de crédito corresponda exclusivamente a la rentabilidad de las actividades, donde oferta y demanda sería la guía para ello.

-Al respecto, el programa crediticio para 1985 pretende descontinuar el sistema de asignaciones crediticias específicas para subsectores económicos.

-El nuevo programa permite una asignación crediticia entre las actividades productivas de acuerdo con su rentabilidad.

12. Reestablecer el papel activo de las tasas de interés en el proceso de asignación de los recursos.

-Las tasas de interés han sido fijadas a niveles de mercado y son positivas en términos reales.

-La fijación de las mismas será flexible y tomará en cuenta el nivel de precios interno, el movimiento externo de las tasas de interés y la demanda interna por recursos.

13. Modernización y reorganización general del Sistema Financiero.

-Fortalecimiento de la estructura de banca mixta.

-Aprobación de las reformas a la Ley Orgánica del BCCR y a la Ley de la Moneda.

-Implementación de las recomendaciones hechas por la Comisión Evaluadora del S.B.N.

ANEXO 2

RESUMEN DE LA PROPUESTA DE LA CAMARA DE
COMERCIO DE COSTA RICA

El día 18 de julio de 1984 se realizó una asamblea general extraordinaria de la Cámara de Comercio de Costa Rica, organización que agrupa a la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras (CRECEX), la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas (CNCD) y la Federación de Cámaras de Comercio de Costa Rica (FCCCR). En tal reunión, dos fueron los objetivos centrales de la concentración: primero, la presión al Gobierno de la preocupación de estos sectores en tres campos; la seguridad nacional, el aspecto político e institucional y la situación económica del país. El segundo objetivo era respaldar a la democracia costarricense y al Gobierno de la República, amenazados ambos por "una conjura extremista", que el propio Presidente Monge había señalado días antes, y que supuestamente se concretaba en la infiltración comunista en diversas instituciones y ministerios, el plan de invasión de tierras, el programa de huelgas, etc.

El plazo otorgado al Gobierno fue de un mes para que se iniciara la toma de medidas que contemplaba el documento, bajo la amenaza de que sino se ponían en práctica la Cámara llegaría a plantear acciones más drásticas. Como se ha señalado arriba el pliego de demandas desborda lo estrictamente económico, no obstante, siendo ese plano de la realidad el objeto presente de interés. A continuación transcribimos en su totalidad solo las peticiones que se refieren a esa dimensión.

1. Reafirmar la convicción en la libertad de empresa y propiedad privada y actuar de conformidad con esos principios constitucionales; apoyando y estimulando a quienes producen riqueza, generan empleo y son fuente principal de ingresos fiscales.

- 1a. Crear el marco jurídico y político propicio para estimular la inversión interna y externa, reduciendo entre otras cosas, la excesiva carga tributaria al inversionista y estableciendo un marco jurídico cambiario así como otras reglas de juego claras y estables, que inspiren confianza en quienes arriesgan su capital y exponen su esfuerzo.
2. Presentar un plan concreto al país de reducción del gasto del Gobierno Central y del sector descentralizado para el año 1984 y 1985, comprometiéndose públicamente a no proponer ni introducir nuevos tributos, aumento de tarifas en los servicios públicos, ni efectuar ninguna emisión de bonos; de manera que el presupuesto del sector público consolidado se encuentre debidamente equilibrado.
- 2a. Proponer a la Asamblea Legislativa, lo antes posible, un programa para reducir el gigantismo estatal y racionalizar las funciones del Estado y sus instituciones.
3. Hacer buena la promesa de modernizar el sistema financiero nacional para que contribuya más eficazmente a la producción.
- 3a. Presentar a la Asamblea Legislativa el correspondiente proyecto de Ley para poner a trabajar un sistema de banca mixta.
4. Ejercer toda la influencia y persuasión posibles para que se apruebe a la mayor brevedad el proyecto de reforma a los artículos 7 de la Ley de la Moneda y 62 de la Ley Orgánica del BCCR.
5. Suspender de inmediato el crédito al Gobierno Nicaragüense, reducir el financiamiento a las instituciones del Estado, especialmente a CODESA y adoptar las medidas necesarias para reducir el gasto público lo antes posible, para que el país reciba los beneficios de un nuevo acuerdo de contingencia con el FMI.
6. Adoptar de inmediato una política de precios que permita el mejor uso de los recursos productivos y evite la escasez y el desaliento de quienes producen.

- 6a. Retiro del proyecto de reforma a la Ley de Protección al Consumidor, y modificar el reglamento actual de conformidad con las peticiones hechas por la CCCR al MEC desde hace dos años.
7. Modificación de la política crediticia a fin de que los distintos sectores productivos, incluyendo el comercio competan libremente por los recursos financieros; permitiendo así la mejor asignación de los factores productivos y el incremento de la producción.
- 7a. Eliminar el requisito de depósitos previos a la importación y adoptar las medidas necesarias para eliminar la presión de divisas.
8. Retirar de la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley para la conversión de la Nomenclatura del Arancel de Aduanas, incluyendo su anexo sobre el régimen de valor aduanero; e integrar una comisión Gobierno-Cámaras para que se elabore un proyecto alternativo.
- 8a. Acelerar los trámites tendientes a modificar la estructura arancelaria, para impulsar el desarrollo del sector exportador.
9. Respetar los derechos adquiridos por los contribuyentes de conformidad con el decreto N. 14871 - 4 del 26 de setiembre de 1983 que permitió la revaluación de activos conforme al valor de mercado.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales de Costa Rica 1976-1985, BCCR, San José, 1985
- Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales de Costa Rica 1974-1983. DIE/011/EAM/10-9-84/500.
- Blanco, G. y Navarro, O., El Solidarismo: pensamiento y dinámica social de un movimiento obrero patronal, Edit. Costa Rica, San José, 1984.
- Cazanga, J., "Las cooperativas de caficultores de Costa Rica en el proceso de desarrollo del capitalismo del café", Tesis Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica, mimeo, C.U.R. Facio, 1982
- Centro de Estudios para la Acción Social, "Lucha social en el agro costarricense: la experiencia de UPANACIONAL", Documento de análisis N. 5, Levántica, San José, s.f.
- CEPAL, "Centroamérica: evolución económica de la posguerra". En: Para entender Centroamérica N. 4, ICADIS, San José, 1985
- Céspedes, V.H. et. al. Costa Rica: estabilidad sin crecimiento. Evolución de la economía en 1983. Edit. Academia de Centroamérica, San José, 1984
- Céspedes, V.H. et. al. Costa Rica: crisis y empobrecimiento. Edit. STUDIUM, San José, 1983c.
- Céspedes, V.H. et. al. Costa Rica: una economía en crisis. Edit. STUDIUM, San José, 1983 b.
- Céspedes, V.H. et. al. Costa Rica: problemas económicos para la década de los ochenta. Edit. STUDIUM, San José, 1983a.
- Esquivel, F. y Muñoz, J.J., "La crisis de reproducción del capital de Costa Rica", en Seminario Internacional Crisis Económica y Movimiento Obrero en América Latina: análisis de la última década, CEDAL, San José, 1984
- Fernández, J., "Política de estabilización económica en Costa Rica, 1982-1983". Tesis Maestría Administración Pública, ICAP, San José, s.f.
- Furtado, C., La economía latinoamericana, formación histórica y problemas contemporáneos, Edit. Siglo XXI, México, D.F., 1969

- Lizano, E. Desde el Banco Central, Edit. Academia de Centroamérica, San José, 1987.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Encuesta nacional de hogares, empleo y desempleo, noviembre 1984, marzo, 1985", San José, Mineco, 1985
- Ministerio de Planificación y Política Económica, "El deterioro en la condición social de los costarricenses. Lineamientos de política social en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986", mineco, San José, 1983
- Ministerio de Planificación y Política Económica, "Plan Nacional de Desarrollo Gregorio José Ramírez", Imprenta Nacional, San José, 1979
- Ministerio de Planificación y Política Económica, "Plan Nacional de Desarrollo Volvamos a la tierra", MIDEPLAN, San José, 1983
- Monge, L. A., "Crecimiento económico con libertad, paz y justicia social", Discurso ante la Asamblea Legislativa, 1° de mayo, 1985, CEDAL, Heredia, 1985
- Monge, L.A. "Unidad Nacional ante la crisis", Discurso ante la Asamblea Legislativa, 1° de mayo de 1983, CEDAL, s.l., 1983
- Ocuber, D. Raíces del Partido Liberación Nacional, notas para una evaluación histórica. CEDAL, San José, 1985
- Oficina de Planificación Nacional. "La pobreza en Costa Rica, análisis del sector urbano", s.n., San José, 1979
- Rivera, E., El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica, 1978-1982, política económica y crisis, DEI, San José, 1982
- Reuben, S., "A propósito de la crisis", Trabajo, año IV, N. 13, julio-agosto-setiembre, 1982, PVP, San José, 1982a
- Reuben, S., Capitalismo y crisis económica en Costa Rica., Edit. Porvenir, San José, 1982b.
- Reuben, S., "Estructura capitalista y crisis económica", en Rovira J., compilador, Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas, Edit. UNED, San José, 1983
- Reuben, S., "Población o capital: dilema en el desarrollo económico", Ciencias Económicas, Vol. 4, N. 1, Universidad de Costa Rica, C.U.R. Paco, 1984

- Rodríguez, M.A. "Perspectivas económicas futuras", Discurso ante la American Chamber of Commerce, 1 de abril, 1987, mimeo, San José, s.f.
- Rovira, J., Costa Rica en los años 80, Edit. Porvenir, San José, 1987
- Rovira, J., "La crisis de Costa Rica", Informe de investigación Proyecto ICADIS-CRIES, San José, 1986
- Rovira, J., Estado y política económica en Costa Rica, 1948-1970, Edit. Porvenir, Segunda Edición, San José, 1983
- Rovira, J. y Trejos, J.D. "El curso de la crisis en Costa Rica y las opciones de política económica en el segundo lustro de los años ochenta", I.I.E., C.U.R. Facio, 1985
- Romero, J. Acción Democrata: orígenes del Partido Liberación Nacional, Edit. Nueva Década, San José, 1983
- Salom, R. "Consideraciones sobre estrategia y táctica de las organizaciones de izquierda en Costa Rica", Tesis Licenciatura Sociología, Universidad de Costa Rica, mimeo, C.U.R. Facio, 1983
- Sánchez, L.R., "La propuesta del SEL: intereses en pugna y papel del Estado", Tesis Maestría Sociología, Universidad de Costa Rica, mimeo, C.U.R. Facio, 1985
- Schifter, J. La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica. Edit. UNED, San José, 1981
- Sobrado, M. y Gutiérrez, M. "Costa Rica: Indicadores socioeconómicos de la crisis", Ciencias Sociales, N. 24, octubre de 1982, C.U.R. Facio, 1982
- Sojo, A., Estado empresarial y lucha política en Costa Rica. EDUCA, San José, 1984
- Torres, O., "Los salarios y los asalariados: un análisis de la estructura de su distribución", Ciencias Económicas, Vol. 1, N. 1, C.U.R. Facio, 1981
- Ulate, A. y Rodríguez E., "Costa Rica en los años ochenta: un caso de estrangulamiento externo", en Rovira J., compilador, Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas, Edit. UNED, San José, 1983

Vargas, L.A. "La política de DINADECO y su concreción en las acciones que realizan las asociaciones de desarrollo comunal, desde 1971 a 1982", Tesis Licenciatura Sociología, Universidad de Costa Rica, mimeo, C.U.R. Facio, 1983

Vega, J.L. Hacia una interpretación del desarrollo costarricense, ensayo sociológico, Edit. Porvenir, San José, 1983

Vega, J.L. Poder político y democracia en Costa Rica, Edit. Porvenir, 1982