

40862

1
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN
UNIDAD DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN
MAESTRÍA EN ECONOMÍA FINANCIERA

FALLA DE ORIGEN

TESIS DE MAESTRÍA *en Economía*

**"LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL EN COSTA RICA:
LA ENCRUCIJADA ENTRE LA CONDICIONALIDAD DE
LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y
LOS MOVIMIENTOS SOCIALES."**

LIC. JUAN CARLOS CHAVARRÍA HERRERA.

MARZO DE 1995.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION	7
CAPITULO I: ASPECTOS TEORICO METODOLOGICOS E HISTORICOS PARA ENTENDER LA POLITICA MONETARIA Y FISCAL EN COSTA RICA	29
1) Política económica y crisis de los paradigmas tradicionales:.....	30
A) EL LIBERALISMO CLASICO DEL LAISSEZ-FAIRE.....	32
B) EL LIBERALISMO NEOKEYNESIANO Y EL ESTADO BENEFACOR.....	33
C) EL NEOLIBERALISMO.....	37
D) LA CORRIENTE NEOESTRUCTURALISTA.....	48
2) GLOBALIZACION ECONOMICA Y CONDICIONALIDAD DE LA POLITICA ECONOMICA EN AMERICA LATINA:.....	52
A) EL MARCO DE GLOBALIZACION FINANCIERA Y LA CRISIS DE LA DEUDA EN AMERICA LATINA.....	54
B) GLOBALIZACION Y POLITICAS ECONOMICAS NACIONALES.....	59
3) LA POLITICA ECONOMICA Y LOS FACTORES POLITICOS Y SOCIALES QUE LA AFECTAN.....	63
CAPITULO II: LA ADMINISTRACION RODRIGO CARAZO ODIO: EL INTENTO DE ADMINISTRAR UNA CRISIS	72
1) FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS QUE MOTIVARON LA CRISIS ECONOMICA.....	73
2) UN PRIMER INTENTO DE POLITICA ECONOMICA: LA AGUDIZACION DE LA CRISIS.....	78
3) MORATORIA UNILATERAL DE LA DEUDA EXTERNA Y SANCION ECONOMICA.....	85
4) CONFLICTOS POLITICOS CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y LA REDUCCION DE LA AYUDA BILATERAL.....	89
5) RESULTADOS ECONOMICOS AL FINAL DE LA ADMINISTRACION CARAZO ODIO.....	92
CAPITULO III: ADMINISTRACION DE LUIS ALBERTO MONJE ALVAREZ (1982-1986): RECUPERACION, AJUSTE Y CONDICIONALIDAD DE LA POLITICA ECONOMICA	103
1) EL INICIO DE LA RECUPERACION: UNA SALIDA HETERODOXA DE LA CRISIS:.....	104
2) LA POLITICA MONETARIA: EN BUSCA DEL CONTROL DE LA INFLACION.....	105
3) EVALUACION PRELIMINAR DE LA POLITICA MONETARIA EN EL CONTROL DE LA INFLACION.....	128

4) LA POLITICA FISCAL: RESTRICCION DEL GASTO PUBLICO.....	133
A) INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL.....	138
B) EL DEFICIT FISCAL Y SU FINANCIAMIENTO.....	144
5) NEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA: EL RIGOR DE LA CONDICIONALIDAD CRUZADA.....	151
6) MOVIMIENTO SOCIALES Y LOS PROGRAMAS DE AJUSTE.....	162

**CAPITULO IV: ADMINISTRACION OSCAR ARIAS SANCHEZ (1986-1990):
DEL SEGUNDO PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

AL CASTIGO DEL FMI.....	171
1) UNA NUEVA ESTRATEGIA EN EL PAGO DE LA DEUDA EXTERNA:.....	175
A) UN CAMBIO EN LA NEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA.....	175
B) EL ACUERDO FINANCIERO DE 1989.....	184
2) LA POLITICA FISCAL: LA REFORMA DEL ESTADO HACIA LA REDUCCION DEL SECTOR PUBLICO:.....	189
A) ASPECTOS GENERALES DE LA POLITICA FISCAL DEL PERIODO 1986-1990.....	189
B) LA POLITICA DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL.....	192
3) LA POLITICA MONETARIA Y LA CAIDA DE LOS SALARIOS REALES:..	206
A) COMPORTAMIENTO DE LA INFLACION.....	206
B) POLITICA MONETARIA CONTRACCIONISTA Y CAIDA DE LOS SALARIOS REALES.....	207
C) TIPO DE CAMBIO.....	209
D) POLITICA CREDITICIA RESTRINGIDA.....	210
E) LEY DE MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO.....	212
4) COMENTARIOS FINALES.....	216

**CAPITULO V: LA POLITICA MONETARIA Y FISCAL DEL GOBIERNO
DE RAFAEL ANGEL CALDERON FOURNIER (1990-1994): LA
ENCRUJADA ENTRE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA
CONDICIONALIDAD DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.....**

1) EL PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE: DIRECTRIZ DE LA POLITICA FISCAL DE LA ADMINISTRACION CALDERON FOURNIER:	221
A) LA COMISION DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE I: VISION COSTARRICENSE DEL PAPEL DEL ESTADO VÉS. LA CONDICIONALIDAD DEL FMI.....	223
B) EL PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PARTIDO SOCIAL CRISTIANO: EL VETO DEL FMI.....	226
C) LAS CONDICIONALIDADES DEL TERCER PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL.....	236
2) LA POSICION DE LAS CAMARAS Y SINDICATOS FRENTE A LA POLITICA ECONOMICA DE LAS CARTAS DE INTENCIONES Y DEL TERCER	

PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL.....	240
A) PLAN DE EMERGENCIA ECONOMICA PARA DIECIOCHO MESES....	242
B) LAS CAMARAS EMPRESARIALES: UN APOYO CONCOMITANTE....	245
C) REACTIVACION DEL MOVIMIENTO SINDICAL CONTRA LAS MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA.....	251
D) LOS LAUDOS ARBITRALES: UN PUNTO INNEGOCIABLE.....	258
E) EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL CONTRA EL MINISTERIO DE HACIENDA.....	261
F) EL PROGRAMA DE MOVILIDAD LABORAL.....	267
g) DIVISIONES DEL GABINETE: DISPUTAS ENTRE NEOESTRUCTURALISTAS Y NEOLIBERALES.....	269
H) LA ACEPTACION DE LA CARTA DE INTENCIONES POR PARTE DEL FMI.....	271
I) REACCION DEL SECTOR SINDICAL CONTRA LA POLITICA SALARIAL CONTRACTIVA.....	272
3) RESULTADOS MACROECONOMICOS DE LA POLITICA ECONOMICA Y COMENTARIOS FINALES:.....	277
A) LA POLITICA FISCAL: MODERNIZACION TRIBUTARIA Y CONTRACCION DEL GASTO PUBLICO.....	277
B) LA POLITICA MONETARIA: LIBERALIZACION CAMBIARIA Y CAIDA DE LOS SALARIOS REALES.....	279
C) RESULTADO DE LA POLITICA MONETARIA Y FISCAL.....	287

**CAPITULO VI: RESULTADOS MACROECONOMICOS DE LA POLITICA
ECONOMICA COSTARRICENSE ENTRE 1982 Y 1992:.....** 294

1) TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PERCAPITA Y EL PIB REAL.....	295
2) EMPLEO.....	299
3) INFLACION.....	301
4) SALARIOS.....	305
5) ESTRUCTURA BANCARIA EN COSTA RICA.....	308
6) ALFABETIZACION Y SALUD.....	312
7) SECTOR EXTERNO.....	313
A) EXPORTACIONES.....	313
B) IMPORTACIONES.....	315
8) TIPO DE CAMBIO.....	319
9) EL DEFICIT FISCAL.....	320
10) COMENTARIOS FINALES.....	324

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 327

BIBLIOGRAFIA..... 349

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende abordar el estudio de la política monetaria y fiscal aplicada en Costa Rica entre 1982 y 1984, intentando demostrar que:

LAS MEDIDAS DE POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL, PROMOVIDAS E IMPULSADAS POR LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES POR MEDIO DE LAS CARTAS DE INTENCIONES Y LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL, LLEVADAS A CABO EN COSTA RICA ENTRE 1982 Y 1984,

NO SE HAN PODIDO APLICAR CON LA FORMA, TIEMPO Y SIMETRÍA APROPIADAS DADA LA OPOSICIÓN DE VARIOS SECTORES SOCIALES A ESTAS, NACIENDO NECESARIO UN NUEVO MODELO DE POLÍTICA ECONOMICA CONCERTADA ENTRE LOS DIVERSOS SECTORES DEL PAIS QUE LE PERMITA CONSISTENCIA Y CONTINUIDAD A LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL.

Para poder desarrollar esta hipótesis, es esencial primero describir algunas características económicas y político-sociales de Costa Rica.

1) GENERALIDADES POLÍTICAS Y GEOPOLÍTICAS DE COSTA RICA

Costa Rica es un país fundamentalmente agroexportador de 51.000 Km², con una población que para 1980 llegaba a un poco más de tres millones de habitantes. Ubicado en una de las zonas históricamente más conflictivas de América Latina: Centroamérica. Costa Rica limita al noroeste con Nicaragua¹ y al sur con Panamá.

¹ Costa Rica adquirió una posición geopolítica estratégica de gran interés para la política exterior de los Estados Unidos de América (EUA) como punto de abastecimiento para las fuerzas contrarrevolucionarias nicaragüenses, financiadas y apoyadas por esta potencia, dado esto el país logró obtener grandes montos de asistencia bilateral de los EUA entre 1982 y 1988.

Aún a pesar de su posición geográfica, Costa Rica ostenta una de las democracias más antiguas y estables de Latinoamérica, como lo demuestran la abolición de su ejército desde 1949; la participación político-electoral de la ciudadanía catalogada como una de las más altas del mundo, incluso sobre las naciones desarrolladas como Inglaterra; una relativa alternancia en el poder en un marco bipartidista que obliga a los gobernantes a ponderar las manifestaciones de apoyo o rechazo a la política económica dependiendo de ella la victoria de su partido en las elecciones siguientes. De hecho, las medidas de política económica aplicadas en Costa Rica han estado profundamente determinadas por la estructura político-social del país.

El bipartidismo costarricense hace que el partido político ganador en las elecciones no cuente con una mayoría absoluta dentro de la Asamblea Legislativa, lo que obliga a la negociación política entre el gobierno y la oposición para la aprobación de proyectos, tales como reformas constitucionales y convenios y empréstitos internacional, que requieren mayoría calificada (2/3 partes de los votos del congreso) para ser ley.

Es importante hacer notar que desde la década de los años cincuenta hasta mediados de los ochenta, el sistema de partidos políticos en Costa Rica se caracterizó por la hegemonía del Partido Liberación Nacional (PLN). Lo anterior fue posible porque la oposición realizaba coaliciones coyunturales, que una vez ganadas las elecciones se desarticulaban surgiendo una nueva para el período electoral siguiente.

Con el triunfo de la coalición Unidad en 1978 que llevó a la Presidencia de la República a Rodrigo Carazo Odio, se sientan las

bases para que en las elecciones de 1962 surja el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) como partido político permanente hasta la actualidad. Es decir, la Coalición Unidad aglutinaba a varios sectores opuestos al PLN, pero dado diferencias internas entre los sectores que la conformaban, así como el desprestigio que sufrió el gobierno de Rodrigo Carazo, se realizan cambios importantes y reestructuraciones de cuadros al interior de la coalición, haciendo surgir al PUSC.

**PRESIDENCIAS EN COSTA RICA
(1948-1994)**

PERIODO	PRESIDENTE	PARTIDO POLITICO
1948-1949	JOSE FIGUERES	JUNTA PROVISIONAL
1949-1953	OTILIO ULATE BLANCO	UNION NACIONAL
1953-1958	JOSE FIGUERES F.	LIBERACION NACIONAL
1958-1962	MARIO ECHANDI	UNION NACIONAL
1962-1966	FRANCISCO J. ORLICH	LIBERACION NACIONAL
1966-1970	JOSE JOAQUIN TREJOS	UNIFICACION NACIONAL
1970-1974	JOSE FIGUERES F.	LIBERACION NACIONAL
1974-1978	DANIEL ODUBER	LIBERACION NACIONAL
1978-1982	RODRIGO CARAZO	COALICION UNIDAD
1982-1986	LUIS ALBERTO MONGE	LIBERACION NACIONAL
1986-1990	OSCAR ARIAS S.	LIBERACION NACIONAL
1990-1994	RAFAEL A. CALDERON	UNIDAD SOCIAL CRISTIANA
1994-1998	JOSE M. FIGUERES O.	LIBERACION NACIONAL

A partir de la década de los años cincuenta y con mayor fuerza en la década de los sesenta, se impulsa un modelo de desarrollo caracterizado por un papel dinámico e interventor del Estado en las áreas económicas y sociales. El Estado Interventor sienta

sus bases en 1948, en un conjunto de medidas adoptadas por la Junta Fundadora de la Segunda República,² como lo explican Jaime Ordóñez y Luis Antonio Sobrado, al decir:

"Es claro que a partir de 1948 se introducen cambios importantes en el Estado costarricense. Los elementos generales más importantes que habrían de caracterizar el modelo serían la nacionalización bancaria, el Estado como ente gestor de la infraestructura productiva buscando crear las condiciones objetivas para la industrialización del país, la creación de instituciones estatales o para-estatales de servicio público y, en forma general, el crecimiento de las actividades del Estado-Aparato en virtud de la inserción paulatina en distintas áreas económicas y sociales del país."

Con la guerra civil de 1948, dada por el respeto al voto electoral, asume el poder por 18 meses la Junta Fundadora de la Segunda República, presidida por José Figueres Ferrer. Así, se inician en Costa Rica un conjunto de reformas, que fundamentan la implementación del Modelo Sustitutivo de Importaciones y una mayor gravitación del Estado en las esferas económica y social.

Las Junta Fundadora de la Segunda República realiza varias modificaciones al marco jurídico y convoca a elecciones para la

² Costa Rica inicia su proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones como tal hasta la década de los años cincuenta. Para que el país pudiera iniciar su paso a este modelo fue necesario una guerra civil que redujera el dominio de la oligarquía agroexportadora-importadora-financiera (comercialización internacional de café, importación y comercialización en el mercado interno de productos importados y control de la banca mediante la cual financiaba sus operaciones) que ostentaba el poder económico y político. Con la guerra civil de 1948 asume el gobierno una junta de gobierno, llamada Junta Fundadora de la Segunda República que sienta las bases para una mayor participación del estado en la economía y abre espacios para el desarrollo de la industria nacional.

³ Ordóñez, Jaime y Sobrado, Luis Antonio, COSTA RICA HACIA EL 2000: DESAFÍOS Y OPCIONES. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 1988, p. 148.

conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, con lo cual, se da pauta al modelo de desarrollo seguido entre 1950 y 1960 en Costa Rica. Entre las reformas más importantes tenemos:

- a) La nacionalización de la banca.
- b) La creación del Consejo Nacional de la Producción (CNP) para estimular la producción agropecuaria dirigida al mercado interno y a asegurar el precio de productos básicos.
- c) La abolición del ejército.
- d) La nacionalización del Instituto Nacional del Café.
- e) El planteamiento del Estado como promotor y regulador del desarrollo nacional a través de reformas constitucionales, etc.

En Costa Rica como en toda América Latina, la Industrialización por la Sustitución de Importaciones implicó una serie de medidas proteccionistas y de estímulos al desarrollo industrial, las cuales carecían de lineamientos claros de gradualidad y temporalidad.⁴ La protección a la planta industrial se caracterizó por un aumento constante y su dispersión dentro de las diferentes divisiones industriales. Entre las principales medidas tenemos: la aplicación de un recargo del 30% sobre la tarifa base de importación, un sistema de sobretasas a las importaciones, depósitos previos de importación hasta del 100%, restricciones cuantitativas y permisos previos de importación

⁴ Los incentivos aplicados fueron diferentes y variados, así tenemos: a) los de carácter fiscal, mediante exoneraciones a insumos y bienes de capital, así como reducciones en los impuestos sobre la renta y otros tales como los impuestos sobre contratos industriales; b) los de carácter crediticio mediante el control de topes de cartera y tasas de interés subsidiadas en beneficio del desarrollo industrial; y c) los cambiarios mediante una política de tipo de cambio fijo controlado por el Banco Central y con tipos de cambio preferenciales para la importación de materias primas y bienes de capital para la industria y la exportación de bienes industriales. Es decir, operaban diferentes tipos de cambio simultáneamente en beneficio del desarrollo industrial.

para insumos y productos agrícolas, e impuestos especiales a la importación, tales como el Timbre Hospitalario y el Arancel Consular del 3% y 4% respectivamente sobre el valor aduanero de las importaciones. De esta manera,

"... la estructura de protección centró en la imposición de aranceles y posteriormente sobretasas a las importaciones, a diferencia de otros esquemas proteccionistas, como, por ejemplo, el caso mexicano, donde los permisos previos y barreras cuantitativas fueron de mayor importancia en la estructura proteccionista."

Entre 1960 y 1975 el gobierno costarricense desarrolla una política económica inspirada en planteamientos Keynesianos y Cepalinos, que configuraron un modelo de Estado benefactor provocando un impacto positivo en el nivel de vida de la población. Se logró alcanzar uno de los mejores niveles de desarrollo humano de Latinoamérica, así...

"... en la enseñanza primaria, secundaria y universitaria hubo una tendencia creciente de la matrícula, en lo relativo a la salud la esperanza de vida pasó de 65.6 años en 1963 a 72.8 años en 1980, disminuyó considerablemente la tasa de mortalidad infantil, mejoraron las condiciones de higiene por la extensión de redes de agua potable y alcantarillado."

El Estado realiza importantes obras de infraestructura, electrificación, telecomunicaciones, educación y salud, entre otras cosas, tendientes a facilitar el proceso de

⁵ Referencia en: Vargas Alfaro, Leiner A., APERTURA COMERCIAL, PRODUCTIVIDAD Y RECOMPOSICIÓN INDUSTRIAL: EL CASO DE COSTA RICA, Maestría en Economía, ITAM, México, D. F., 1992, p.11.

⁶ Instituto Nacional de Estudios Políticos (INDEP), COSTA RICA: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICA ACTUAL; Ed. INDEP, San José, Costa Rica, noviembre de 1991, p.1.

industrialización.⁷ Sin lugar a dudas, el conjunto de políticas económicas y sociales que se desarrollaron en Costa Rica desde los años cuarenta, cristalizaron en un mejoramiento económico-social de la población, sobre el cual, se apoya la estabilidad política que caracteriza a este país y que lo diferencia del resto de Centroamérica.⁸

Aún con los esfuerzos del Estado, el proceso de industrialización se vio limitado por la existencia de un mercado interno reducido, problema que intentó ser solucionado con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana en diciembre de 1960, que prepara el camino para el Mercado Común Centroamericano (MCC).

La integración económica centroamericana se inspira en los planteamientos de la CEPAL, contando entre las medidas de integración: la fijación de un arancel común centroamericano para productos provenientes de terceros mercados y tipos de cambio preferenciales para la comercialización de bienes y servicios al interior del MCC. En todos los países centroamericanos, dada las características de su mercado interno, la escasa competencia entre empresas que ofrecía el mismo MCC y la exclusión de la competencia de productos importados por la elevada protección, se tendió al desarrollo de monopolios y oligopolios con escaso incentivo para que las empresas mejoraran la productividad y competitividad internacional.⁹

⁷ Referencia en: Master Data, Costa Rica at a Glance, San José, Costa Rica, 1992, p.25.

⁸ Referencia en, Rojas Bolaños, Manuel, AJUSTE ESTRUCTURAL Y DESAJUSTE SOCIAL, Ed. CEPAS, San José, Costa Rica, 1990, pp. 5-9.

⁹ Ver: Balassa, Bela, LOS PAISES DE INDUSTRIALIZACION RECIENTE EN LA ECONOMIA MUNDIAL. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1988, pp. 25-29.

El Proyecto Liberacionista¹⁰, planteó un modelo de desarrollo que permitió a Costa Rica ocupar uno de los primeros lugares en desarrollo social de América Latina así como tres décadas de crecimiento y estabilidad macroeconómica donde el Producto Interno Bruto (PIB) creció a tasas anuales superiores al 6% en promedio anual, con una Tasa de Desempleo Abierto (TDA) inferior al 6% y una inflación menor del 10% anual. Sin embargo, la economía costarricense entre 1980 y 1982, enfrenta la crisis económica más severa de su historia moderna.¹¹

En la década de los años ochenta ocurrieron diversos hechos internos y externos que incidieron en la redefinición del modelo de desarrollo y consecuentemente sobre la política económica que se venía siguiendo desde los años cincuenta. El excesivo proteccionismo, desprovisto de criterios de temporalidad y gradualidad, hizo que la rentabilidad del mercado centroamericano y nacional fuera más alta que la del mercado internacional, desestimulando los esfuerzos exportadores a terceros mercados. De hecho, el conflicto nicaraguense y los movimientos armados en El Salvador y Guatemala provocaron la caída del comercio intraregional a finales de los años setenta y principios de los ochenta, agudizando la crisis económica de 1982 y aumentando la dependencia costarricense.

En el momento de la crisis, el PIB real cayó entre 1980 y 1983 a -1.5% en promedio anual, la TDA pasó a un 10% de la Población Económicamente Activa (PEA), la inflación llegó al 81.6% en 1982 y el colón se devaluó en un 500%. De esta manera, Costa Rica

¹⁰Ver: Rovira Mass, Jorge, ESTADO Y POLÍTICA ECONOMICA EN COSTA RICA, Ed. Porvenir, San José, Costa Rica, 1988.

¹¹Referencia en: Vargas Alfaro, ibíd, pp. 1-9.

"llega a la crisis luego de un periodo de crecimiento sin precedentes,"¹² ingresando como la mayoría de los países de América Latina en la llamada "década perdida del desarrollo latinoamericano." Se puede asegurar que:

"...en 1981, los desequilibrios internos y externos presentaron un panorama desolador, la actividad económica entra en un proceso recesivo y se presentaron fuertes desequilibrios monetarios, fiscales y cambiarios."¹³

Por otra parte, el modelo de desarrollo seguido desde la década de los cincuenta dependía fundamentalmente de las divisas generadas por las exportaciones de bienes primarios y la existencia de una industria en formación inspirada en el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) cuyas exigencias de bienes de capital e insumos importados y su situación de alta dependencia del financiamiento externo, causaron a principios de 1980 un endeudamiento de proporciones inmanejables.

Dichos acontecimientos evidenciaron el agotamiento del modelo de desarrollo, planteando la necesidad de reorientar, redefinir y realizar ajustes en la política económica que había tenido como eje central desde 1982 la lucha contra la inflación y el déficit crónico de la balanza de pagos, donde al igual que el resto de los países latinoamericanos...

"velada o expresamente, han estado presentes los enfoques y la influencia del Fondo

¹²Griffith-Jones (compilador), DEUDA EXTERNA, RENEGOCIACION Y AJUSTE EN AMERICA LATINA, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, D.F., 1988, p.18.

¹³Vargas Alfaro, Leiner A., ibíd, p.5.

Dado lo anterior, el modelo de desarrollo estatista, impulsado por el PLN desde los años 50 empieza a naufragar, siendo precisamente este mismo partido político el que empieza a implantar el modelo neoliberal en el país.¹⁵

En Costa Rica, a diferencia de la mayoría de los países centroamericanos, la crisis económica no se manifestó con la misma fuerza e intensidad en el plano socio-político, debido a la modernización político-institucional y a las políticas sociales desarrolladas desde la década de los cuarenta.¹⁶ Esto explica la existencia de una fuerte oposición social a todas aquellas medidas de política económica que afectara el tradicional nivel de vida de la población.

Un aspecto particular en la política costarricense es el alto grado de beligerancia que tienen ciertos sectores sociales, tales como las cámaras patronales, sindicatos, organizaciones estudiantiles y campesinas, entre otros. Como producto del escaso control de las organizaciones sociales por parte de los partidos políticos mayoritarios y el gobierno, estos movimientos poseen una gran autonomía. A continuación, dada su importancia para la presente investigación mencionaremos algunos rangos de los sindicatos y grupos empresariales costarricenses.

¹⁴Lichenstein, Samuel, DE LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN A LAS POLÍTICAS DE AJUSTE, en Economía de América Latina, Ed. CIDE, No. 11, México, D.F., primer semestre de 1984, p.13.

¹⁵Esto ha causado fuertes divisiones al interior del PLN entre los que apoyaban el cambio del modelo de desarrollo y quienes consideraban una traición a los principios ideológicos del partido aceptar las nuevas medidas económicas.

¹⁶Referencia en: INDEP, ibíd.

2) CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SINDICATOS Y CÁMARAS PATRONALES EN COSTA RICA

Las organizaciones sociales costarricenses operan al margen de cualquier control directo del Estado. Por no estar integrados a un sólo partido político, dichas organizaciones gozan de gran autonomía y beligerancia, a favor o en contra, de la política económica que las afecte.

Lo anterior hace que las formas y resultados de negociación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, junto con la fuerza de los mecanismos de presión a las que recurran, determinen en forma conjunta las características de la estrategia de aplicación de las medidas de política monetaria y fiscal.

A) LAS CÁMARAS PATRONALES.

Es de importancia aclarar que antes de la década de los años 70 existía un fuerte enfrentamiento entre la Cámara de Comercio y la Cámara de Industrias. La primera se conforma básicamente por los representantes del sector comercial y agroexportador; la segunda por los sectores industriales que se desarrollaron en el marco del proceso de industrialización impulsado por el Estado. No obstante, a finales de los años 70 se produce "un curioso fenómeno de contemporización y fusión de ambos sectores."¹⁷

Entre las razones que contribuyeron a la unión de intereses de

¹⁷Ordóñez y Sobrado, COSTA RICA HACIA EL 2000: DESAFÍOS Y OPCIONES. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1988, p. 164.

las diferentes cámaras¹⁸ encontramos el proceso de globalización económica; el cual hizo que las actividades agrícola mercantil e industrial iniciaran procesos de modernización destinados a la producción hacia el mercado externo. La capitalización de los intereses da origen a un grupo de organizaciones económico-sociales creadas para velar precisamente por los del sector empresarial dedicado a la exportación.

La unificación de los sectores empresariales cristaliza en el surgimiento de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), mejor conocida como Unión Nacional de Cámaras que para 1991 contaba con 40 organizaciones empresariales afiliadas.¹⁹ La UCCAEP mantiene mecanismos de

¹⁸ Otro aspecto unificador del sector empresarial fue la Revolución Sandinista en Nicaragua que permitió una base ideológica de cohesión bajo la bandera anticomunista-sandinista y exaltadora de los valores democrático-liberales dentro de un discurso nacionalista, actualmente utilizado por los mismos sectores contra el ingreso de Costa Rica al Parlamento Centroamericano.

¹⁹ Asociación de Importadores de Vehículos, Maquinaria y Afines; Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria; Cámara de Industrias de Costa Rica; Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria; Cámara de Azucareros; Cámara Nacional de Bananeros; Cámara Nacional de Cafetaleros; Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores; Cámara de Constructores de Carreteras y Puentes; Cámara Nacional de Finanzas, Inversión y Crédito; Cámara de Exportadores de Café; Cámara Costarricense de la Construcción; Cámara Nacional de Productores de Leche; Cámara de Productores de Alimentos para Animales; Cámara de Médicos de Comunicación Colectiva; Cámara de Ingenuos Agropecuarios; Cámara de Exportadores de Costa Rica; Federación de Cámaras de Ganaderos; Cámara de Consultores Privados en Ingeniería y Arquitectura; Cámara de Comercio de Costa Rica; Cámara Nacional de Artesanía, y Pequeña Industria; Cámara Costarricense de Restaurantes y Afines; Cámara de Almacenes Generales de Depósito y Fiscales; Asociación Costarricense de Vendedores de Vehículos Automotores; Asociación Bancaria Costarricense; Cámara Nacional de Transportistas Bananeros del Atlántico; Cámara Nacional de Turismo; Cámara de Comercio de Industria Germana Costarricense; Asociación de Agentes de Aduana; Cámara de Representantes de Casas Extranjeras; Fundación para la Defensa del Comercio Exterior; Asociación Costarricense de Floricultores; Asociación de Importadores de Partes Automotrices; Cámara de Inversiones de Costa Rica; Cámara Costarricense de Hoteles y Afines; Asociación Costarricense de Agencias de Viaje; Asociación Costarricense de

coordinación permanente con la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)²⁰ y de ahí con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). La relación con CINDE queda clara en la siguiente cita:

"...quiero dejar establecido mi reconocimiento a la amplia disposición y colaboración positiva que la Junta Directiva de CINDE y su director-Gerente, siempre mostraron a todas aquellas iniciativas que la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada les presentó para desarrollarse conjuntamente o de manera individual."²¹

Dentro de la UCCAEP, funciona una organización llamada Fundación para la Defensa del Comercio Exterior²² que mantiene un equipo de profesionales en Washington D.C. con la finalidad de hacer "lobbying" permanente con congresistas y miembros del Ejecutivo de esa nación; pero sobre todo, de informar a los empresarios nacionales sobre las decisiones políticas tomadas por el gobierno de los EUA que afecten el comercio con ese país.

Los nexos internacionales de la UCCAEP, son variados y le han

Operadores de Turismo; Asociación de Líneas Aéreas de Costa Rica; Asociación Costarricense de Profesionales en Turismo y Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio. Referencia en: Hidalgo Solano, Samuel, *Historia de Actividades del Comercio Exterior*, Publicado primero en 1968 y luego en 1991, Unión Nacional de Cámaras, San José, Costa Rica, 1991, Lista de Nuevas Asociadas, pp.66-67.

²⁰ CINDE surge bajo el auspicio y financiamiento la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos como un mecanismo de coordinación entre este organismo y el sector empresarial nacional.

²¹ Hidalgo Solano, Samuel, *ibid.*, p.46.

²² Esta organización surge motivada por un grupo de empresarios nacionales, que en 1988 se dio cuenta que en el Congreso de los Estados Unidos de América (EUA) se estudiaba un Proyecto de Ley de Comercio sumamente proteccionista, en detrimento de los empresarios costarricenses que exportaban a ese país. Las cámaras consideraron importante mantener ahí un equipo permanentemente.

representado grandes beneficios, tal es el caso de su relación con la Organización Internacional de Empleadores (OIE), quienes acordaron en su reunión de 1980 en México D.F., un proyecto de Resolución sobre Privatización posteriormente utilizado por las cámaras para su argumentación permanente a favor de este tipo de políticas.²³

En la política interna, los dirigentes de las Cámaras Empresariales guardan profundas relaciones con los partidos mayoritarios, Partido Liberación Nacional (PLN) y Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), por varios conductos que van desde el financiamiento de las campañas electorales hasta ocupar puestos de alto rango en el Gobierno de la República.²⁴ Lo anterior nos puede dar una idea clara de las posibilidades logísticas y de organización que tienen las Cámaras Patronales en Costa Rica.

B) LAS ORGANIZACIONES SINDICALES.

Iniciaremos este apartado, definiendo qué es lo que la legislación costarricense entiende por sindicato:

"el sindicato es una unión voluntaria de los trabajadores sin discriminación de ideología política, o credo religioso, para luchar por sus reivindicaciones económicas y sociales."²⁵

El marco legal costarricense en materia social, en la que se

²³Referencia en: Hidalgo Solano, Samuel, *ibid.*, p. 54.

²⁴ Referencia en: Revista Panorama Internacional, ASOCIACIONES EMPRESARIALES: EL PODER DENTRÁS DEL TRUENO, San José, Costa Rica, 6 de abril de 1982, año 3, No 120.

²⁵Código de Trabajo, artículo 341 y Constitución Política de Costa Rica, artículo 60.

encuentra incluida la de carácter sindical, es vasta. Por ejemplo, el artículo 332 del Código de Trabajo establece lo siguiente:

"Declárese de interés público la constitución legal de organizaciones sociales, sean sindicatos, como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense."²⁶

En 1987 el sector público (gobierno e instituciones descentralizadas) contaba con 147 sindicatos, lo que representa un 41.7% del total de sindicatos a nivel nacional. Esto coloca al sindicalismo dentro del sector público como una fuerza que ha mantenido mayor beligerancia (con numerosos paros, marchas y huelgas) con respecto a otros sindicatos desde la década de los ochenta a la fecha.

Muchos de los problemas que enfrentan los sindicatos en Costa Rica se originan internamente. Es decir, el movimiento sindical costarricense se ha caracterizado por una gran fragmentación,²⁶ que les ha impedido orquestar una oposición homogénea y concreta como sector social, a diferencia de las Cámaras patronales, que como ya apuntamos, presentan una gran cohesión por medio de la UCCARP. Prueba de lo anterior es la existencia de cinco grandes confederaciones de trabajadores, a saber:

- La Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos (CATD),
- La Central de Trabajadores Costarricenses (CTC),

²⁶Código de Trabajo de Costa Rica, artículo 332.

²⁶ Referencia en: Escalante Herrera, Ana Cecilia, DEMOCRATIZACIÓN-MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN COSTA RICA: INFORME DE INVESTIGACIÓN. Avances de Investigación, Instituto de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, No 68, San José, Costa Rica, 1988. pp. 30-43.

- La Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD),
- La Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), y
- La Confederación Nacional de Trabajadores (CNT)

La coordinación entre estas Centrales Sindicales es prácticamente nula y la que se ha dado esporádicamente es casuística, fundamentalmente contra las medidas de política económica contenida dentro de las cartas de intenciones y los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Sin embargo, estas alianzas coyunturales no han dado lugar a una verdadera integración de carácter permanente de las diferentes organizaciones sindicales.

La autora Ana Cecilia Escalante Herrera explica los factores que han promovido esta fragmentación de la siguiente forma:

"...diferencias de enfoque, intromisión de partidos políticos locales y de organismos sindicales internacionales, así como los intereses particulares de algunos dirigentes y la rigidez en el mantenimiento de ciertas posiciones, son las que fundamentalmente han impedido el accionar conjunto de los trabajadores organizados, sobre todo en momentos en que la política económica de los gobiernos es totalmente contraria a sus intereses."²⁷

Para dejar más clara la división del movimiento sindical costarricense podemos observar que en 1987 existían en operación 356 sindicatos, con un total de 138.145 afiliados, los sindicatos independientes sumaban 150 (42.1%), los afiliados a la CCTD eran 62 (17.4%), 42 (11.6%) a la CUT, 32 (9%) a la CTCR, 26 (7.3%) a

²⁷ Escalante Herrera, Ana Cecilia, *ibid.*, p. 33.

la CNT, 21 (5.9%) a la CTC, 18 (4.5%) a la CATD y 7 (2%)²⁸ a COMPROSEP²⁹. Los sindicatos independientes, es decir sin ninguna coordinación entre sí, eran un 42% y con un total de 45.475 afiliados, es decir, un 39.4% del total de los trabajadores sindicalizados.

Pese a lo anterior, podemos observar que a principio de la Administración Calderón, se da una reactivación de la actividad unificada de los sindicatos, coordinada por medio de la Confederación Permanente de los Trabajadores (CPT), para obligar al gobierno a desistir de varias medidas de política económica, en forma similar que en el pasado otras organizaciones populares como la del Movimiento Estudiantil y campesino intervinieron.

En la realidad, el movimiento sindical realiza alianzas meramente coyunturales contra las medidas de ajuste que son abandonadas en el momento que el gobierno renuncia a ellas o las hace más graduales. Las diferencias entre los sectores sindicales constituyen el principal obstáculo para instrumentalizar una acción capaz de frenar las políticas neo-liberales adoptadas por el Gobierno en su totalidad. No obstante, sí han logrado que el gobierno tenga que renegociar con los organismos financieros internacionales la velocidad y forma de aplicación de las medidas de política económica. La fragmentación del movimiento sindical es atribuida por Ronald Campos, dirigente de la CPT porque

²⁸ Es importante mencionar que aunque la participación porcentual por organizaciones afiliadas es de sólo un 4.5% la participación por afiliados es la tercera mayor con un total de 20.508 (14.8%). Referencia en: Cardozo Rodas, Victorino, ibid. pp. 112-114.

²⁹ Referencia en: Cardozo Rodas, Victorino, ibid, pp. 99-124.

"...el Gobierno ha logrado atomizar la oposición y hemos caído en su juego, al no unificar los luchas de cada grado para postularlas en un solo frente, y no por separado."

La verticalidad existente entre las relaciones de la dirigencia sindical con sus bases, unido a la caída del régimen marxista-leninista de la Unión Soviética, prisma ideológico característico de los principales dirigentes de las Centrales Sindicales beligerantes, ha debilitado la confianza de las bases. Entre las causas del debilitamiento sindical están..

"... la posición de izquierda más radicalizada y sectaria... que postula que el sindicato debe ser lisa y llanamente un instrumento del partido político. A esta concepción se denomina correa de transmisión, o sea, el partido ordena y dirige y el sindicato. ³¹ Los trabajadores obedecen y ejecutan."

Las diferencias sobre el "deber ser" de la acción sindical se pueden dividir básicamente en dos posiciones: por un lado, tenemos una orientación dirigida básicamente hacia el enfrentamiento directo de trabajadores y Estados que sobreestiman la fuerza sindical y popular en sus actuales condiciones en Costa Rica. El ejemplo más palpable lo tenemos con la huelga bananera de 1984, que con una duración total de 63 días constituyó la más larga de los últimos tiempos ...

"esta táctica, en vez de consolidar los sindicatos, los destruyó en la zona sur del país. Las consecuencias fueron mayor sacrificio para los asalariados, que fueron despedidos, retiro de la empresa bananera y

³⁰ Referencia en: La Nación, lunes 25 de marzo de 1981, SINDICATOS DE PAPEL, San José, Costa Rica, p. 6A. El subrayado es nuestro.

³¹ Espinoza, Juan Rafael, ibíd, p. 88.

desvelación de la zona."³²

Por otro lado, una orientación que se fundamenta en los postulados originales del sindicalismo clasista, preponderando la unidad sindical como mecanismo de reivindicación de los intereses de los trabajadores. Esta visión exalta la negociación sobre la coacción, siendo la alternativa seguida básicamente por los sindicatos de corte social demócrata y social cristiano, como la CCTD, la CATD y la CWT, y la CTC. La CTC aún a pesar de ser de corte social cristiano presenta un marcado fundamento clasista, lo cual, la hace similar a sus homólogos Chilenos, que siendo social cristianos son beligerantes y clasistas.³³

Las divergencias de enfoque de los dirigentes sindicales juegan un papel preponderante en su democión. De ahí que, presentamos un cuadro de los sindicatos con relación al enfoque ideológico-progresático-sindical que promueven:

**SINDICATOS DE
IDEOLOGIA SOCIAL
DEMOCRATA**

**SINDICATOS DE
IDEOLOGIA SOCIAL
CRISTIANA DE
IZQUIERDA**

**SINDICATOS DE
IDEOLOGIA CLASISTA-
MARXISTA**

CCTD*
CATD
CWT**

CTC

CUT
CTCR

*Fue un diputado por el Partido Liberación Nacional, Luis Armando Gutiérrez (1962-1966), **Fue candidato a diputado por el Partido Liberación Nacional, en las elecciones de 1966.

³²Cardozo Rodas, Victorino, ibíd, p. 115.

³³Referencia en: Cardozo, Rodas, Victorino, ibíd, pp. 122-124.

En resumen, el movimiento sindical padece de una gran fragmentación que afecta su acción permanente contra las medidas de ajuste. Aun así, ha logrado mediante alianzas coyunturales realizar modificaciones importantes en la aplicación de las medidas de corte neoliberal pactadas entre el gobierno y los organismos financieros internacionales.

ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Para lograr satisfacer sus objetivos, el presente trabajo de investigación se encontrará dividido en seis capítulos cuyos contenidos se detallan a continuación:

CAPITULO I: ASPECTOS TEORICO METODOLOGICOS E HISTORICOS PARA ENTENDER LA POLITICA MONETARIA Y FISCAL EN COSTA RICA. En este capítulo se desarrolla el marco teórico que definirá el análisis del presente trabajo. Este capítulo se divide en tres apartados generales, en el primero se analizarán los paradigmas teóricos en que se ha fundamentado históricamente el diseño de la política monetaria y fiscal; en el segundo se intentará explicar la relación entre la globalización económica a nivel internacional y la condicionalidad de la política económica en Latinoamérica, siempre utilizando como punto de referencia a Costa Rica; en el último apartado se hace una descripción teórico-histórica de las relaciones entre las variables económicas y político-sociales en Latinoamérica y Costa Rica en lo particular.

CAPITULO II: LA ADMINISTRACION RODRIGO CARAZO ODIO: EL INTENTO DE ADMINISTRAR UNA CRISIS. Este capítulo analiza el desarrollo de la política monetaria y fiscal seguida por el gobierno de

Rodrigo Carazo Odio (1978-1982) así como los aspectos externos e internos que configuraron una de las crisis más severas de la historia económica costarricense.

CAPITULO III: ADMINISTRACION DE LUIS ALBERTO NOROS ALVAREZ (1982-1988): RECUPERACION, AJUSTE Y CONDICIONALIDAD DE LA POLITICA ECONOMICA.

En este capítulo se estudiarán las medidas de política monetaria y fiscal que se utilizaron para salir de la crisis de 1980-1982, dándole particular importancia al alto grado de condicionalidad de la política económica por parte de los Organismos Financieros Internacionales (OFI) enarcanada en las negociaciones del Primer programa de Ajuste Estructural (PAE I); esta administración posee particular importancia, ya que con ella se empieza a aplicar los paradigmas neoliberales en su corriente fondonetarista para la definición de la política monetaria y fiscal en Costa Rica y también se dan las primeras manifestaciones populares contra dichas medidas.

CAPITULO IV: ADMINISTRACION OSCAR ARIAS SANCHEZ (1988-1990): DEL SEGUNDO PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL AL CASTIGO DEL FMI.

La administración Arias se caracterizó en su política monetaria por las negociaciones de ingreso de Costa Rica al Tratado General de Aranceles y Aduanas (GATT) y las negociaciones del segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II). Sin embargo, a finales de su periodo de gobierno la política monetaria y fiscal se aleja de lo negociado con los OFI a causa de las protestas populares, lo que provocó el congelamiento del desembolso de parte de los recursos del PAE II y condicionó de antemano al nuevo gobierno de Calderón Fournier.

CAPITULO V: LA POLITICA MONETARIA Y FISCAL DEL GOBIERNO DE RAFAEL ANGEL CALDERON FOUQUIER (1960-1964): LA REGRUJADA ENTRE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA CONDICIONALIDAD DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. En este capítulo se evidenciarán las medidas de ajuste del FAE II y las negociaciones del FAE III que impondrán al gobierno una mayor condicionalidad de la política monetaria y fiscal por parte de los OFI en el marco de una gran efervescencia de movimientos sociales que obligan a la administración Calderón a cambiar, si bien no el fondo de las medidas si en su forma y velocidad.

CAPITULO VI: RESULTADOS MACROECONOMICOS DE LA POLITICA ECONOMICA COSTARRICENSE ENTRE 1962 Y 1968. En este capítulo se pretende sintetizar los resultados de la política económica seguida desde la administración Monge hasta la administración Calderón, así como constatar el comportamiento de las principales variables macroeconómicas entre los periodos en que se aplicaron con mayor rigurosidad las recomendaciones del FMI y del Banco Mundial, siguiendo una política monetaria y fiscal más heterodoxa.

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS E HISTÓRICOS PARA ENTENDER LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL EN COSTA RICA

CAPITULO

El presente capítulo tiene como propósito principal establecer los fundamentos metodológicos e históricos que sustentan el análisis de la política monetaria y fiscal en Costa Rica. En primer lugar, se abordará la importancia de comprender el contexto histórico y económico del país para interpretar adecuadamente las decisiones políticas y sus efectos. Asimismo, se discutirán los métodos de investigación más apropiados para este tipo de análisis, incluyendo el uso de fuentes primarias y secundarias, así como técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo.

ASPECTOS METODOLÓGICOS E HISTÓRICOS PARA ENTENDER LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL EN COSTA RICA.

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (IVIES)

BOGOTÁ, COLOMBIA

"Bando haya se
completado, así como
con el tiempo, estabilidad y
democracia"

San Martín de Porres, Co-
ordinador de la Unidad.

Este documento es el resultado de un proyecto de investigación financiado por el Instituto Venezolano de Investigaciones Económicas y Sociales (IVIES) y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) de Chile. Los autores agradecen a los miembros del equipo de trabajo por su valiosa colaboración y a los evaluadores por sus comentarios constructivos.

ABSTRACT: This document is the result of a research project funded by the Instituto Venezolano de Investigaciones Económicas y Sociales (IVIES) and the Fondo de Cooperación para el Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) of Chile. The authors thank the members of the research team for their valuable collaboration and the reviewers for their constructive comments.

CAPITULO I

ASPECTOS TEÓRICO METODOLÓGICOS E HISTÓRICOS PARA ENTENDER LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL EN COSTA RICA.

La política gubernamental, tanto social como económica, implica aquellas acciones llevadas a cabo por el gobierno para el logro de ciertos objetivos que se consideran deseables. En el caso de la política económica se entiende:

"...la intervención deliberada del gobierno en los asuntos económicos para conseguir sus fines. Para la consecución de sus fines, los gobiernos han tendido a fijar, por sí mismos, ciertos objetivos específicos que pueden ser expuestos en términos económicos y que, en principio son capaces de ser medidos..."¹

Debemos aclarar que el enfoque teórico de la presente investigación a pesar de ser neoestructuralista, considera importante retomar y describir algunos aspectos de los paradigmas de otras corrientes económicas que se han aplicado en algún momento histórico en el diseño de la política económica de América Latina y por tanto en Costa Rica.

POLÍTICA ECONÓMICA Y CRISIS DE LOS PARADIGMAS TRADICIONALES.

La aplicación de los instrumentos de política económica implican un paradigma teórico que comparte en mayor o menor medida los responsables de diseñar y ejecutar dichas medidas en la economía

¹Kirschen, E. S. y Otros, POLITICA ECONOMICA CONTEMPORANEA, Ed. Mega Oikos, Barcelona, España, 1989, pp. 15-30.

de una nación, paradigma que utilizan como marco de referencia para la elección de las medidas y la priorización de los objetivos a satisfacer. En la actualidad el manejo de la política económica, y en particular en las economías de los países en desarrollo, se vuelve sumamente complicada, ya que como lo dice René Villarreal, en el marco de un capitalismo posmoderno:

"El mundo padece una doble crisis: una crisis de modelos reales y una crisis de paradigmas teóricos e ideológicos. Crisis en el mundo real y en las ideas, con las que sustentaron, se enfocaron y con las que resolvieron en el pasado los problemas económicos y políticos de las naciones."

La causa fundamental que explica la entrada en crisis de los paradigmas teóricos que servían de base para la política económica en términos generales y para las políticas monetaria y fiscal en términos específicos, es lo que el autor citado, denomina como el funcionamiento del "capitalismo posmoderno."² Este se caracteriza por un proceso de globalización en bloques regionales y mayor interdependencia entre las economías nacionales favorecida por una mayor rapidez de las transacciones internacionales. Es decir, el desarrollo de las telecomunicaciones genera cambios en la naturaleza y estructura de los mercados: del tránsito de mercado espacial a las redes de intercambio (network); el paso de competencia de estructuras oligopolísticas a alianzas estratégicas que podríamos llamar macro-organizaciones oligopolísticas; profundos cambios en la estructura industrial

² Villarreal, René, LIBERALISMO SOCIAL Y REFORMA DEL Estado: MEXICO EN LA ERA DEL CAPITALISMO POSMODERNO, Ed. Fondo de Cultura Económica, México. D. F. , 1993, p. 10.

³ Ibid. pp. 9-24.

a partir de la fábrica mundial,⁴ la subcontratación y el comercio intrafirma, el nuevo sistema de comercio internacional, donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario a través de bloques regionales. Por su parte, el sistema financiero y monetario internacional se transforma; así, los tipos de cambio y tasas de interés flexibles junto a la rapidez y flexibilidad del movimiento de capitales a nivel mundial han provocado una nueva economía y comercio del dinero.

Los aspectos anteriores se enmarcan en el gran desarrollo y velocidad de los cambios tecnológicos que aumentan los niveles de producción y de comercialización, marcando hoy más que nunca la capacidad de generación y aplicación tecnológica como elemento central que divide a las economías centrales de las periféricas.

La prisa con que se suceden los cambios tecnológicos y sus efectos en la estructura y organización económica internacional, han provocado que las teorías económicas tradicionales sean objeto de profundas revisiones y reformulaciones para poder explicar la realidad y servir de base teórica para la definición de la política económica. En la economía actual podemos reconocer cuatro modelos, a saber:

A) EL LIBERALISMO CLÁSICO DEL LAISSEZ-FAIRE: Este esquema teórico tiene sus raíces en el siglo XVIII y cuenta entre sus principales teóricos a Adam Smith y a Jeremy Bethan. En el se planteaba que el Estado no debía intervenir en la economía y

⁴ En la actualidad la producción se internacionaliza de tal manera que muchas industrias, entre ellas la industria automotriz, integra en sus procesos de producción la participación de varios países, incluso más de 10. Hoy en día un auto tendrá piezas y partes hechas en Japón, Alemania, países del tercer mundo aunque se fabrique en los Estados Unidos de América.

dejar que las fuerzas del mercado guiadas por una "mano invisible" se autorregularan así mismas. Sin embargo, las crisis cíclicas del capitalismo que presentaban una tendencia al agravamiento al final de cada ciclo económico hasta la gran depresión de 1929, evidenciaron que la autorregulación del mercado, elemento central de esta teoría económica, no funcionaba a cabalidad, razón por la cual era necesaria la intervención estatal mediante una política fiscal capaz de estabilizar la economía. Junto a esto tenemos que...

"El agotamiento social, político e ideológico de este liberalismo y el paradigma económico correspondiente se manifiestan también en su incapacidad para resolver los modernos conflictos sociales, en particular, el conflicto de intereses entre la clase obrera y el capitalista, originado por la segunda revolución industrial."

5) EL LIBERALISMO KEYNESIANO Y EL ESTADO MANUFACTURER: La crisis de los años treinta y la activación del sector obrero en busca de reivindicaciones evidenciaron que el conflicto social como elemento a considerar había sido excluido de la teoría liberal clásica. Por lo anterior, la teoría de John Maynard Keynes surgió como un reconocimiento ante la incapacidad del paradigma teórico del Laissez-Faire de poder administrar una crisis económica, complicada con la politización y organización sindical de los trabajadores. Esta nueva visión de la economía y del papel del Estado dentro de ella surge en un replanteamiento y enjuiciamiento de la teoría clásica, que se denominó como la revolución keynesiana, así:

"... las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en la que hoy vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son

demostramos si intentamos aplicarlas a los hechos reales."⁶

Como bien lo define Paul Baran, "Keynes operando con los instrumentos habituales de la teoría convencional... llegó hasta los límites de la teorización económica burguesa e hizo explotar toda su estructura." La gran Depresión de 1929 obligó a los gobiernos a asumir un papel más dinámico en el campo económico y social, alejándose de la ortodoxia clásica anterior. De esta manera, se establecieron en las economías centrales amplios programas estatales, que en su época constituyeron una verdadera revolución teórica. Surgieron entre otros

"... el subsidio del paro, la seguridad social, los fondos de garantía de depósito, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a objetivos sociales y económicos, entre ellos la mejora de las condiciones laborales y la regulación de las Bolsas de Valores."

La teoría keynesiana reconoce que los ajustes y equilibrio del mercado no son automáticos dado que los precios y los salarios no son flexibles a la baja. Por ende, en periodos recesivos no tienden a ajustarse por sí solos, sino que impactan la demanda efectiva y obliga al Estado a intervenir con una política fiscal agresiva para poder elevar la demanda agregada y de esta manera estimular la recuperación económica. La política económica pasa a ser contracíclica para amortiguar las fluctuaciones del ingreso nacional, el nivel de empleo y de precios.

La política fiscal (intervención premeditada del gobierno por

⁶ Keynes, J. M., TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACION, EL INTERES Y EL DINERO, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986, p. 15.

⁷ Stiglitz, Joseph E., LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO; Ed. Antonio Bosch, Barcelona España, 1992, p.6.

medio de sus instrumentos de gasto e ingresos en la economía) permitía en esta teoría corregir desequilibrios de corto plazo, con el objetivo de recuperar el pleno empleo y suavizar los ciclos económicos. De esta manera el déficit fiscal se reconceptualiza como un instrumento legítimo de política económica. ⁶

"Keynes desarrolla una teoría macroeconómica del manejo de la demanda agregada para regular el ciclo económico y tratar de proporcionar seguridad colectiva para los desajustes sociales inherentes a los ciclos económicos. El manejo de la demanda agregada, vía política fiscal y monetaria, está orientada a corregir el desempleo (en una economía abierta habría que incluir la política comercial y cambiaria)."

En este modelo conceptual el esquema monetario deja de ser neutro en el corto plazo, para constituirse en un elemento de la política económica, que por medio de los movimientos de la tasa de interés y de la oferta de dinero, incide en las decisiones de inversión y ahorro de los agentes individuales.

La política fiscal Keynesiana permite que en periodos de auge el gasto público se limite y se incrementen los impuestos, haciendo el saldo presupuestal superavitario; así, en caso de recesión se impulsa la demanda agregada mediante una expansión del gasto público, generando un déficit presupuestal. Sin embargo, en la realidad este mecanismo no funciona en forma automática; se vuelve mucho más complejo predecir si la política del gobierno es expansiva o recesiva más que por el signo del saldo. Como

⁶ Referencia en: Yabar Esterling, Ana, POLITICA FISCAL Y NEUTRALIDAD PRESUPUESTARIA, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1977, pp. 15-55.

⁷ Ibid. p. 118.

bien lo señala Ana Yabar Sterling,¹⁰ la existencia de un déficit o superávit presupuestal puede ser producto de las variaciones de las condiciones económicas en virtud de los controles automáticos del gasto fiscal.

Dado lo anterior, en periodos de expansión económica el crecimiento del PIB provocará el aumento de los ingresos de los agentes económicos y disminución del desempleo aumentando los ingresos tributarios de carácter progresivo. Desde otro ángulo, el aumento del empleo reducirá los gastos estatales en asistencia social y desempleo, generando un superávit fiscal, sin que en realidad se haya dado una acción discrecional de política fiscal. En caso contrario, si hay una tendencia recesiva de la economía, el PIB cae, aumenta el desempleo, bajan las utilidades de las empresas, y por lo tanto, cae la recaudación fiscal. No obstante, al aumentar el desempleo, los gastos en inversión social se incrementan generando un déficit.

En el contexto latinoamericano, el modelo de industrialización basado en la Sustitución de Importaciones (ISI) encuentra en la teoría keynesiana conjuntamente con los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sus bases teóricas, las cuales se mantuvieron dentro de la política monetaria y fiscal de los países de la región hasta finales de la década de los setenta.

Los países latinoamericanos influenciados por el New Deal de la administración Roosevelt en los EUA, hacen una redefinición del papel del Estado como motor y timón del desarrollo económico. La teoría keynesiana ante el desplome del sistema monetario de

¹⁰Yabar Esterling, Ana, *ibíd.*

Bretton Woods y la tendencia recesiva de la economía central que generó estancamiento con inflación, se volvió incapaz de dar una respuesta aceptable.

Otro aspecto dentro de la empiria que afectó la aplicación de la teoría keynesiana, fue el hecho de que en muchos países se malentendió el deber ser de la intervención estatal, al punto de exagerar el papel del Estado benefactor hasta convertirlo en un Estado populista caracterizado por un menoscabo de las variables macroeconómicas y un crecimiento desordenado y excesivo del aparato estatal.

El agotamiento de las respuestas dentro de un entorno internacional crítico urgió la búsqueda de un nuevo paradigma teórico al que se denominó neoliberal, ya que retomaba de la teoría clásica muchos elementos esenciales.

C) EL NEOLIBERALISMO: Sobre este último se hablará con mayor detalle a lo largo del presente trabajo, dado que es en la actualidad la corriente teórica de mayor influencia en la definición de la política económica de la mayoría de los países latinoamericanos. Bastará por el momento mencionar que este esquema teórico impulsa la reducción y retirada del Estado de la economía, de manera que se permita operar a las libres fuerzas del mercado.

Entre las principales políticas económicas resultantes del neoliberalismo, en su vertiente fondemonetarista, están los procesos de privatización y reducción del gasto público; el intento de controlar la inflación vía reducción de la demanda interna mediante la contracción de los salarios reales; una

disminución de las funciones redistributivas del Estado e incluso reducciones de las cargas fiscales a los sectores sociales de altos ingresos. Lo anterior opera bajo el supuesto de que dichos sectores al disponer de mayor riqueza la invertirían, aumentando el crecimiento económico y reduciendo el desempleo. Sin embargo, en la realidad este principio ha resultado ser un grave error.¹¹

La receta neoliberal de la política económica puede resumirse citando a René Villarreal, como:

"privatizar, dar primacía a la empresa, que es el nuevo motor del progreso y retornar a un sistema de libre mercado... caminar hacia una sociedad desregulada y hacia un Estado mínimo."¹²

La política económica neoliberal surge en América Latina a causa de la crisis de la deuda, impulsada por los Organismos Financieros Internacionales (OFI), tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América. En un intento por que estos países pudieran generar excedentes que les permitiera el pago de su deuda externa, para lo que era necesario solucionar los problemas de sus balanzas de pagos y crisis fiscal, se impuso una política de austeridad (reducción del gasto público, contracción de la demanda agregada, reformas tributarias, etc.).

¹¹ Esto en la realidad nunca resultó cierto. En América Latina, el ejemplo chileno es una muestra. En Chile el resultado de la política neoliberal implementada por el régimen militar de Pinochet solo resultó en la polarización social en perjuicio de grandes mayorías, como se puede comprobar en los índices de pobreza extrema y desarrollo humano antes y después del golpe de Estado.

¹²Villarreal René, ibid. p.131.

Tal como dice Joan M. Nelson...

"... las accidentales cargas de la deuda y las adversas relaciones de intercambio han significado asimismo la permanencia de una crisis fiscal y de balanza de pagos, haciendo la sustancial el tránsito de los enfoques reformistas de largo plazo."

Así, la crisis de la deuda, las relaciones de intercambio internacional desfavorables para las exportaciones de la región (principalmente para aquellos países no productores de petróleo como el caso de Costa Rica) y una fuerte crisis fiscal, agravada por altas tendencias inflacionarias, evidencian la necesidad de realizar cambios en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Esto permitió a los OFI presionar para que se dieran cambios en el modelo, con la preocupación esencial de que los países latinoamericanos pudieran cubrir por lo menos el servicio de la deuda.

La condicionalidad de los programas de ajuste económico que sientan las bases para el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo y por tanto, una nueva concepción de la política monetaria y fiscal, se dan de varias formas. Así los Programas de Derecho de Giro (stand-by), los Servicios de Ajuste Estructural (SAE), los Servicios de Ajuste Estructural Ampliado (SABA), los Préstamos (o Programas) de Ajuste Estructural (PAE), los Préstamos de Ajuste Sectorial (PAS); entre otros, no son otra cosa que pautas de política económica que los gobiernos se comprometen a ejecutar por medio de las cartas de intenciones con los OFI que éstos pueden rechazar o no, mediante fiscalización

directa,¹⁴ por ejemplo...

"...el Banco Mundial desvía la cuarta parte de sus préstamos de la tradicional forma de proyectos a la forma estructural y de sectores, condicionando estos préstamos a las reformas de política."

La coerción que ejercen los OVI sobre los gobiernos latinoamericanos está estructurada de tal manera que el incumplimiento de los acuerdos sobre la política económica con uno de ellos implica en forma automática las sanciones directas e indirectas de los otros organismos. Este es lo que entenderemos por condicionalidad cruzada.

Es decir, el acceso a fuentes de financiamiento externo para los países de la región ha sido posible a costo de una creciente condicionalidad, donde la ejecución de un programa convenido con un organismo internacional se convierte en condición para la ejecución de otros programas de organismos financieros distintos, haciendo que el incumplimiento en alguna medida pactada con un organismo específico, provoque el cierre de desembolsos de otros programas con otros organismos.

La condicionalidad cruzada implica una división de trabajo entre los principales organismos financieros internacionales. Según ésto, en los programas de contingencia (stand-by), el FMI ha centrado su atención en los problemas en cuenta corriente de la balanza de pagos, la política cambiaria, el déficit fiscal y la política monetaria; el Banco Mundial se ha encargado de promover la reducción del sector público, la apertura comercial, la

¹⁴ Referencia en Nelson Y otros, *ibid.* pp. 22-26.

¹⁵ *Ibid.* p.22.

promoción de las exportaciones en el marco de la globalización económica y la división internacional del trabajo. Por su parte, la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID) se ha concentrado en los programas de privatización de empresas estatales y bancos comerciales. Estos organismos sujetan sus desembolsos, no sólo al cumplimiento de los acuerdos que los gobiernos realizan con ellos, sino, al de los programas pactados con las otras instituciones financieras internacionales.

Las políticas económicas impuestas a las naciones de Latinoamérica se enmarcan en los puntos del "Washington Consensus" o Consenso de Washington,¹⁶ que constituye un conjunto de aspectos en los cuales coinciden los políticos de Washington y los teóricos de los OPI acerca de cómo debe ser la política económica de los países fuertemente endeudados.¹⁷ En éste participan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y representantes del Congreso y el Ejecutivo de los EUA.

Podemos resumir los lineamientos generales del Consenso de Washington en:

a) Reducción del déficit fiscal: el saneamiento de las finanzas públicas por medio de una reducción del gasto público en subsidios, privatización de empresas públicas, entre otras medidas que implican la reducción tanto orgánica como funcional del Estado. Se considera que el déficit fiscal alimenta la

¹⁶ Referencia en: Guillén Remo, Héctor, EL NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA, en INVESTIGACIÓN ECONÓMICA, No. 209, Julio-septiembre de 1994, Facultad de Economía, UNAM, México D.F., pp. 107-144.

¹⁷ Referencia en: Williamson, John, LATIN AMERICAN ADJUSTMENT, Ed. Institute for International Economics, Washington, EUA, 1990, pp. 1-3.

inflación, los déficit en balanza de pagos y la fuga de capitales, sin embargo...

"...resulta interesante constatar que nadie se inquieta por la recesión a causa del decrecimiento y reducción de los déficit presupuestales. Ello en virtud de dos hechos: primero se piensa que los efectos expansivos de la ampliación fiscal no son duraderos, sobre todo en condiciones de crisis financiera; segundo, se piensa que un déficit fiscal mina la confianza, de tal suerte que la inversión privada cae debajo del nivel de mercado por el estímulo directo de la demanda."¹⁸

b) Reforma fiscal: aunado a lo anterior, se debía buscar mecanismos sanos para financiar el gasto público, mediante un aumento de la base impositiva, complementada con formas más eficientes de recaudación tributaria, evitando recurrir al endeudamiento interno o externo para financiarlo.

c) Desregularización económica: el Estado debe retirarse en el mayor grado posible del ámbito económico para que las fuerzas del mercado operen libremente sin distorsiones, garantizando una óptima utilización de los recursos disponibles. El Estado debe limitarse a garantizar el marco institucional para que los agentes económicos operen sin ningún riesgo.

d) Apertura comercial: las economías latinoamericanas deben reducir cualquier restricción a las importaciones para garantizar una mayor eficiencia y competitividad de la industria nacional con respecto a los estándares del mercado internacional.

e) Liberalización del Mercado Financiero: se busca que el mercado de capitales opere sin ninguna restricción para garantizar una

¹⁸ Ibid. p. 127.

optimización de la asignación de recursos. De esta manera, entre los objetivos de los préstamos de cambio estructural otorgados por el Banco Mundial, figura la liberalización del mercado financiero acompañada de una prudente supervisión estatal. Esto implica la liberalización de las tasas de interés buscando, de esta manera, una asignación más realista de los recursos prestables mediante la eliminación de tasas preferenciales.

g)Tipo de cambio: dado el proyecto de globalización económica en que se cimentan en buena parte los principios del Washington Consensus, el crecimiento económico debe ser hacia afuera; es decir, las economías latinoamericanas deben vincularse exitosamente al mercado internacional mediante un aumento cualitativo y cuantitativo de las exportaciones. Según esto, es imprescindible un tipo de cambio competitivo que las estimule. El tipo de cambio debe funcionar libremente para poder permitir certidumbre en los agentes económicos.

h)Garantías de respeto a la propiedad privada: se busca crear mecanismos que garanticen la no expropiación de propiedades nacionales y extranjeras que se encuentren en territorio latinoamericano.

i)Inversión extranjera directa: los países de la región deben aceptar el ingreso de capital y tecnología que puede aportar la inversión extranjera como un mecanismo válido de financiar el desarrollo interno.

j)Privatización: en el Washington Consensus, partiendo de la premisa de que el Estado es ineficiente por se y que la empresa privada es eficiente en la mayoría de los casos, se consideró que

el Estado debe limitarse a sus funciones propias y dejar ciertas actividades a la empresa privada. Por otra parte, la privatización permitiría aliviar las finanzas públicas, tanto de las ganancias provenientes de las ventas, como de la eliminación de gastos por concepto de financiamiento de nuevas inversiones de las empresas estatales.

k) Desregulación: el concepto que se resume los puntos anteriores es la desregulación, es decir, permitir que las libres fuerzas del mercado operen, para lo cual el Estado debe limitar su intervención al mínimo posible.

Como se observa, el contenido del "Consenso de Washington" es plenamente coincidente con las características que presenta la política económica seguida en América Latina desde la llamada crisis de la deuda, lo que confirma que este modelo ha sido impuesto a nuestras economías.

"Chile, Bolivia, México, Costa Rica, Uruguay, Jamaica y Trinidad y Tobago son los países mejor apegados al Consenso de Washington."

Las medidas fondonetaristas o neoliberales, o "doctrinaria-parasitaria", como bien las llama Valenzuela Feijóo ejemplificándolas con las aplicadas en Chile durante la dictadura, se han caracterizado por darse en forma impositiva, aumentando el grado de explotación y monopolio e imponiendo una tendencia regresiva del ingreso en perjuicio de las mayorías.²⁰

¹⁹ Ibid, p. 130.

²⁰ Referencia en: Valenzuela Feijóo, José, QUE ES UN PATRON DE ACUMULACION, Ed. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de México, México, D. F., 1990, pp. 153-157.

Ante las críticas hechas en contra del Washington Consensus por investigadores de la ONU (UNICEF), se incorporaron elementos de carácter social e inclusive el Banco Mundial empezó a recuperar su discurso humanista tomando en cuenta las dimensiones sociales del ajuste. Sin embargo, realmente la inclusión de programas de índole social en defensa de los sectores más vulnerables al ajuste, se dieron fundamentalmente, para disminuir la resistencia que ciertos movimientos sociales de la región han tenido hacia las medidas económicas, incluso paralizando algunos programas de ajuste.²¹

La política económica neoliberal²² se ha aplicado en forma muy similar en todos los países sin considerar las diferencias específicas de cada economía, cuando en realidad sólo los de mayor desarrollo relativo habían logrado crear algunas condiciones que les permitían su aplicación en forma relativamente exitosa.²³ De hecho, parece ser que las medidas de política monetaria y fiscal impulsadas por el FMI fueron aplicadas como una medicina mágica que curaba todos los males de las economías latinoamericanas, como el médico que receta a un paciente sin oscarlo. El resultado ha sido desastroso, en lugar de mejorar las economías latinoamericanas que han seguido el modelo con cierta rigurosidad, han aumentado su nivel de pobreza, desempleo, dependencia comercial, estancamiento económico; entre otros, agravados por crisis recurrente y/o estancamiento.

²¹ Referencia en: Guillén, Romo, Néctor, *ibid*, p. 130.

²² Referencia en : *ibid*. pp. 148-151.

²³ Referencia en: Faingolier, Fernando, *INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA: DE LA CAJA NEGRA AL CASILLERO VACIO*, Cuadernos de la CEPAL, Ed. ONU, Santiago, Chile, 1988, pp. 27-38.

"El fracaso de este decenio de ajuste no deja lugar a dudas. La terapia aplicada por las instituciones de Washington, no sólo en América Latina sino también en Rusia, y en Europa del Este destruyó la economía, dislocó la sociedad civil de los países endeudados, y está a punto de llevar al mundo al abismo."

El neoliberalismo puede entenderse como una ideología funcional a los intereses de la inversión privada nacional o extranjera encabezada por los OFI, ya que:

- a) El equilibrio fiscal es necesario para garantizar excedentes que cubran el pago de la deuda externa.
- b) Las políticas de privatización y reducción en las funciones del Estado permiten abrir espacio a la inversión nacional o extranjera por medio de la compra de empresas parastatales e instituciones bancarias, así como incursionar en actividades antes de control exclusivo del Estado. Lo anterior, permite un esquema concentrador y excluyente en una economía deprimida. Es importante mencionar que la privatización no ha dado los resultados esperados; primero, por la escasez de capitales internos capaces de financiar su compra a valor de mercado, por lo que muchas se vendieron sólo a una parte de su valor real;²⁴ segundo, la idea de que la empresa privada es en todos los casos más eficiente que la estatal resultó falsa, como lo demuestra el caso de Líneas Aéreas Argentinas, para no mencionar la privatización hecha por el gobierno de Thatcher en la Gran Bretaña; tercero, los recursos provenientes de las parastatales latinoamericanas han sido destinados a la recompra de deuda, lo que junto al hecho de que las empresas más rentables y que

²⁴Quillón Romo, Héctor, ibid, p. 131.

²⁵Ver: Banco Mundial, INFORME DE ACTIVIDADES, 1992.

generaban ganancias han sido aquellas absorbidas por el sector privado, hace que el Estado perdiera ingresos de capital en el mediano plazo.

c) Al liberalizarse los controles sobre los factores de la producción junto a una política económica tendiente a deprimir los salarios reales, permiten el abaratamiento de la mano de obra y maximizan la utilidad de las empresas.

d) Se provoca una reestructuración económica interna e internacional que se puede enmarcar en un darwinismo social, donde en aras de una mayor competencia interna y mundial se ha tendido en los hechos a la constitución de monopolios y oligopolios que favorecen una concentración y acumulación de capital.

e) El neoliberalismo parte de un supuesto científico que menosprecia otras concepciones económicas, y lo que es peor aún, descarta dentro de su análisis factores políticos, culturales y sociales. Esto es el resultado de un excesivo reduccionismo teórico.

f) La realidad económica latinoamericana nos demuestra que en la mayoría de los casos, y sobre todo en economías pequeñas como la costarricense, el mercado es prácticamente inexistente dado lo reducido de la demanda interna y a la concentración de capitales, haciendo que las estructuras oligopólicas y monopolísticas se impongan.

Costa Rica, no es la excepción, como prueba de ello tenemos una amplia política de reducción estatal, reforma tributaria,

desregulación de la economía y apertura comercial que se vienen aplicando desde principios de la década de los ochenta, cuando se firma el Primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) y se han profundizado con la firma del PAE II y las negociaciones para un PAE III.²⁸ Sin embargo, en el caso costarricense a diferencia de otros países, los movimientos sociales han obligado a los gobernantes a cambiar parte de las medidas tomadas dando inconsistencia e irregularidad a la política monetaria y fiscal, al no permitir ver a cabalidad sus resultados. Ese ser inconsistente, en nuestra apreciación personal, más que deberse a la falta de compromiso de los gobernantes de turno, ha sido producto de la poca valoración que en el diseño del modelo de política económica se le da a las variables políticas y sociales.

El paradigma teórico neoliberal entró en crisis a principios de la década de los noventa, entre otros factores, por sus no del todo deseables resultados en las economías de Inglaterra y de EUA, además de los graves efectos sobre las variables sociales.

D) LA CORRIENTE RECONSTRUCTURALISTA: A finales de los años ochenta y principio de los noventa se comienza a desarrollar en el seno de la CEPAL una nueva corriente de pensamiento inspirada en los planteamientos de Raúl Prebisch, para la cual, los principales problemas económicos de América Latina no son causados en lo fundamental por las distorsiones de la política económica; sino son más bien de carácter endógeno y estructural y de origen histórico. Según lo anterior, la crisis latinoamericana es

²⁸ Referencia en: Chavarría Herrera, Juan Carlos, REFORMA DEL ESTADO Y CONCENTRACION SOCIAL EN COSTA RICA, Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 1993.

causada por:

a) La existencia de un modelo de inserción externa que condujo a una especialización empobrecedora.

b) El predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable, muy heterogéneo, concentrador del progreso técnico, e incapaz de absorber productivamente el aumento de la mano de obra.

c) La persistencia de una distribución del ingreso muy concentradora y excluyente que muestra la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.

El neoestructuralismo surge como una opción frente al neoliberalismo, que buscó encontrar soluciones a la inflación y al desequilibrio comercial, pero sin sacrificar el crecimiento y el bienestar de la población. Los neoestructuralistas plantean que no se debe tener una confianza excesiva en la intervención estatal, que no debe temerse a la inserción en los mercados internacionales, ni deben subestimarse los aspectos monetarios y financieros, ya que de lo contrario se caería en una política económica poco rigurosa.

La acción del Estado es un instrumento válido que no debe temerse a usar en forma prudente. De hecho, mientras existan estructuras oligopolísticas en los mercados latinoamericanos, el Estado debe complementar al mercado mediante una acción activa y dinámica, mediante el ejercicio de sus funciones:²⁷

²⁷Guillón Romo, Héctor, *ibid.*

a) Clásicas: provisión de servicios públicos (legislación, justicia, defensa, entre otros), mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, equidad, etc.

b) Fundamentales: infraestructura mínima de transportes y comunicaciones, salud, educación, vivienda, etc.

c) Auxiliares: desarrollo de infraestructura científico-tecnológica, corrección en las fallas del mercado, etc.

Para la corriente neestructuralista la función empresarial del Estado en la esfera productiva, aunque importante en el pasado, deberá volverse marginal. La disciplina fiscal es un elemento vital, para la cual hay que aumentar las fuentes de ingresos del Estado mediante una reforma tributaria, complementada con una política de gasto priorizada y planificada, junto a una reducción de todos los subsidios excepto los que tienen un efecto distributivo.

Debe elevarse la eficacia de las empresas públicas, haciéndolas más competitivas mediante una mayor autonomía en materia de financiamiento y de gestión, para que puedan tener una política de precios semejantes a la del sector privado y limitar lo más posible los precios sociales, sin temer a realizar privatizaciones de empresas no estratégicas.

La apertura comercial dentro de una estrategia de inserción en la economía internacional es un elemento de vital importancia pero insuficiente, no basta con reducir las barreras aduanales, sino se promueven la innovación tecnológica y el aumento de la productividad. Así...

"...reconociendo ciertos excesos cometidos en el pasado los neoestructuralistas aconsejan la aplicación de políticas económicas heterodoxas que reestablezcan los equilibrios macroeconómicos fundamentales, pero con un menor costo recesivo...en toda esta estrategia neoestructuralista el papel de un Estado consensual es esencial."

Se ha querido satanizar a la intervención estatal a causa de los excesos que se cometieron en el pasado, hechos que alcanzan su máxima expresión con el populismo y sus nefastos efectos sobre las economías latinoamericanas; sin embargo, las fallas del mercado, dados los problemas estructurales de las economías latinoamericanas, también han causado efectos negativos cuando se ha querido desregularlo, de esta manera...

"Hasta el momento...nadie ha demostrado que el fracaso de la intervención estatal sea inequívocamente más grande que el fracaso del mercado. Así en el caso del comportamiento de la economía asiática orientada hacia el exterior, el contrario de lo que sostienen los neoliberales, es común admitir que la intervención estatal jugó un papel fundamental en este caso exitoso."

En la actualidad la disputa entre intervencionismo estatal y la doctrina clásica de "laissez-faire" y el Estado mínimo parece sobrepasada por la realidad; así, países como Japón, Alemania y en menor grado los tigres asiáticos han logrado alcanzar altos niveles de crecimiento y desarrollo en virtud de una fuerte dimensión estatal en el marco de una alianza Estado-empresa; mientras países como los Estados Unidos de América (EUA) y la Gran Bretaña, que durante los gobiernos de Ronald Reagan y

²⁸Quillén Romo, Néctor, ibíd.

²⁹Ibíd, p.137.

Margaret Thatcher, aplicaron un esquema neoliberal y de revolución conservadora demostraron que la política económica basada en este paradigma no daba los efectos deseados, provocando desempleo y pérdida de competitividad internacional.³⁰

Lo anterior queda claramente explicitado en Peter F. Cowhey citado por René Villarreal:

"La disyuntiva ya no está entre el libre comercio y el proteccionismo. Los gobiernos están concibiendo nuevas formas de regulación, aplicando medidas que tienden a abrir los mercados a la competencia extranjera, pero que simultáneamente involucran políticas industriales nacionales... una mayor intimidad entre gobierno y empresas, así como entre las propias firmas está echando abajo tanto los viejos paradigmas que, como el americano, significa un distanciamiento de la relación gobierno-empresas, como las reglas del comercio internacional vigentes desde 1848."³¹

2) GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y CONDICIONALIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA.

La política económica, hoy más que nunca, no depende exclusivamente de decisiones internas de los gobiernos, sino, debe ser entendida dentro de un marco de globalización económica. En el caso concreto de los países en vías de desarrollo los objetivos económicos están altamente determinados por la necesidad de estos países de integrarse a los mercados

³⁰Referencia en Villarreal, René, ibíd. pp. 12-19.

³¹Cowhey, Peter F. y Aronson, Jonathan D., A NEW TRADE ORDER, en Foreign Affairs, vol. 72, No. 1, 1993, p. 163.

internacionales (de bienes y servicios y financieros), junto a la creciente condicionalidad de los organismos financieros internacionales, promotores importantes del esquema de economía global.

Costa Rica, al igual que el resto de los países de América Latina y la mayoría del tercer mundo, ha subordinado su política económica interna a los Organismos Financieros Internacionales (OFI), principalmente al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial mediante las cartas de intenciones y las negociaciones de los Programas de Ajuste Estructural dentro de un proyecto internacional de globalización de la economía. Dicha subordinación debe ser entendida como el precio que paga el país por poder ser sujeto de crédito externo, así:

"En la actualidad la apertura y la reinsertión de las economías nacionales a las corrientes internacionales de comercio, inversión y tecnología es una exigencia para todos los países, al margen de las ideologías de sus gobiernos."

Para poder entender el proceso de condicionalidad de la política económica se debe definir, por una parte, el marco histórico y teórico-conceptual en que se desarrolló la crisis de la deuda y consecuentemente el surgimiento de la condicionalidad cruzada,³³

³²Villarreal, René, *ibid.* p.14.

³³ Por condicionalidad cruzada se entiende una complicada red de condiciones interrelacionadas, donde cada instancia financiera internacional (Banco Mundial, FMI, AID, BID, entre otras) se encarga de fijar condiciones en algún aspecto específico, en lo que podríamos llamar una división del trabajo de condicionalidad, pero el incumplimiento con uno solo de dichos aspectos implica la sanción financiera de todos los demás. Ver: Lizano, Eduardo y Charpentier, Sylvia; LA CONDICIONALIDAD CRUZADA Y LA DEUDA EXTERNA, en SERIE DE COMENTARIOS SOBRE ASUNTOS ECONÓMICOS No. 55, Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1988.

tanto como el esquema de globalización económica que determina actualmente la necesidad de integrarse exitosamente al mercado internacional, así, como una reconceptualización de la soberanía nacional, al menos en el ámbito económico.

A) EL MARCO DE GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y LA CRISIS DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA:

Para poder comprender el desarrollo de la condicionalidad de la política económica de que son sujetos los países de América Latina, es necesario mencionar, por lo menos brevemente, el proceso de endeudamiento externo de éstos y el entorno financiero internacional que lo permitió.

A finales de los años sesenta grandes flujos de capital norteamericanos emigraron a Europa occidental haciendo surgir el mercado de la euromoneda o eurodólares fortalecido por el ingreso de otras monedas a dicho mercados. Esto le permitió expandirse a otros centros financieros a nivel internacional. Este tipo de mercado de dinero y de capitales funciona libre de toda regulación o legislación nacional, es decir, constituye en sí misma una zona franca financiera a nivel internacional, lo que motivó a varios bancos de los EUA a trasladarse al exterior para beneficiarse de esta falta de controles, así:

"El mercado del eurodólar recibió su nombre de los dólares norteamericanos depositados en los bancos europeos (principalmente en Londres) pero que, sin embargo, permaneció fuera del sistema monetario nacional y del estricto control de las autoridades monetarias nacionales."³⁴

³⁴ Gilpin, Robert, LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS FINANZAS INTERNACIONALES, en Antología de lecturas del curso de Finanzas Internacionales, segundo semestre de 1994, Maestría en Economía Financiera, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón,

Con el surgimiento de los eurodólares y con la consecuente expansión de los bancos a nivel multinacional, podemos hablar de los eurocréditos, los cuales surgen dentro de las necesidades objetivas de penetración, expansión y competencia de lo que Samuel Lichtenstejn llama "fracciones combinadas de capital para ampliar su acumulación," que dentro de un esquema en desarrollo de globalización económica-financiera y la recesión que empezaba a darse en las economías centrales debió re canalizar sus recursos crediticios a economías dispuestas a absorberlos rápidamente, siendo los países en vías de desarrollo los que más recurrieron a este tipo de endeudamiento, lo cual, permitió el desarrollo del papel hegemónico de la banca privada en el capital financiero internacional.³⁵ Los eurocréditos presentan un conjunto de características que los definen, a saber:

"...son créditos de un consorcio bancario, de mediano plazo y con tasas de interés ajustables...proporcionan alta rentabilidad y disminuyen riesgos y costos al distribuir la procedencia de los recursos entre muchas instituciones bancarias de las más distintas economías nacionales."

Los eurocréditos fueron dentro de los mecanismos de financiamientos internacionales los que presentaron el mayor crecimiento en la segunda mitad de los años setentas producto del endeudamiento de economías periféricas, principalmente los

UNAM, Estado de México, Inédita, p. 32.

³⁵ Referencia en: Lichtenstejn, Samuel, NOTAS SOBRE EL CAPITAL FINANCIERO EN AMÉRICA LATINA, en Economía de América Latina, No. 4, marzo de 1980, CIDE, México, D. F., p. 69.

³⁶ Correa, Eugenia, LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA, Ed. UNAM, México, D. F., 1981, p. 50.

países latinoamericanos. Dadas las características de este tipo de créditos en condiciones de alta liquidez del mercado financiero internacional, se provocó en buena parte, que países que en condiciones normales no hubieran sido sujetos de crédito privado, lo fueran.

Junto a lo anterior, tenemos el surgimiento de la Organización Internacional del Petróleo (OIEP) que logró mediante el control de la oferta del crudo cuadruplicar su precio, obteniendo enormes excedentes que fueron depositados en la banca comercial internacional promoviendo parcialmente el exceso de liquidez en el mercado financiero internacional. También encontramos una política expansiva del dólar a nivel internacional, al punto que entre 1975 y 1984 el total de dólares en bancos privadas no bancarias fuera de los EUA pasó de 190 mil millones de dólares a 800 mil millones de dólares en 1981.³⁷ Ambos aspectos, redundaron en un exceso de liquidez internacional, haciendo que el mercado de la euromonedas se incrementara de 100 mil millones de dólares en 1973 a 855 mil millones de dólares en 1981,³⁸ ese exceso de liquidez se tradujo en una gran oferta de capitales en los mercados internacional, lo que coincidió con una elevada inflación mundial haciendo a las tasas de interés reales sumamente bajas e incluso en algunos casos negativas.³⁹

Lo anterior permitió que los países en vías de desarrollo recurrieran al endeudamiento externo privado para financiar sus proyectos de desarrollo y los desequilibrios en balanza de pagos.

³⁷Gilpin, Robert, *ibid.*, p.32.

³⁸Green, Rosario, *Organismos Financieros Internacionales*, Ed. UNAM, México, D.F., 1986, p.18.

³⁹*Ibid.*

que se habían agudizado en los países no exportadores de petróleo como Costa Rica. La elevación de los precios del petróleo y sus derivados, no sólo aumentó los desequilibrios en balanza de pagos de los países no exportadores de petróleo, sino que, tuvo un efecto multiplicador al influir fuertemente junto con otros factores, sobre la inflación interna, dado el aumento en los costos de transporte internos e internacionales, así como la elevación de los precios de productos que ocupaban el petróleo o sus derivados como materias primas o insumos.

El endeudamiento externo privado se constituye en la principal fuente de recursos externos en América Latina, desplazando a la inversión extranjera directa y a los OPI, tal como lo dice Rosario Green:

"...a fines de los sesenta la inversión extranjera directa era la principal fuente de recursos externos, a partir de los sesenta son los préstamos los que van a adquirir gran importancia⁴⁰ sobre todo los de tipo comercial."⁴⁰

La expansión del crédito privado internacional benefició en mayor medida a los países exportadores de petróleo como México. Por su parte, las economías de menor desarrollo relativo y sin recursos petrolíferos, que cimentaban su economía en un modelo agroexportador tradicional de pocos productos, como es el caso de Costa Rica, se beneficiaron mucho menos de este tipo de créditos, y lo poco que se logró captar fue utilizado para financiar proyectos de desarrollo industrial y corregir desequilibrios internos y en balanza de pagos.⁴¹ Los desajustes en la balanza de pagos se vieron incrementados por un deterioro

⁴⁰Green, Rosario, *ibid*, p.17.

⁴¹Referencia en : Green, Rosario, *ibid*, pp. 14-23.

significativo en los términos de intercambio, ya que la recesión en las economías centrales deprimió la demanda de bienes primarios, afectando negativamente a naciones biproductoras de productos agrícolas con una gran inestabilidad de precios⁴²; como la costarricense, obligándolas a recurrir a financiamiento externo para subsanar su déficit comercial.

Junto a la depresión internacional de las exportaciones primarias, el escaso ahorro interno hizo que los requerimientos de bienes de capital y materias primas que necesitaban para seguir operando la industria surgida al amparo de la Industrialización en el modelo Sustitutivo de Importaciones (ISI) y el Mercado Común Centroamericano, solo podían ser financiadas con mayor endeudamiento externo, produciéndose una industrialización endeudada.⁴³

Lo anterior es claramente expresado por Raúl Prebisch:

"Cuando se trata de productos primarios de exportación la transferencia tiende a realizarse hacia afuera, por el deterioro relativo de los precios de tales productos comparado con el de los bienes diversificados que se importan."⁴⁴

El proceso de privatización de la deuda externa latinoamericana se da dentro del desarrollo de la globalización financiera internacional, impulsada por la necesidad de los acreedores de colocar los recursos excedentes generados en las economías centrales y en los países miembros de la OPEP. Los países menos

⁴² Entre 1875 y 1880 el café y el banano representaban conjuntamente el 52.13% del total de exportaciones de Costa Rica.

⁴³ Guilpin, Robert, *ibid.*, pp. 332-334.

⁴⁴ Prebisch, Raúl, *CAPITALISMO PERIFÉRICO: CRISIS Y TRANSFORMACION*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., p. 201.

desarrollados vieron en esta expansión de la disponibilidad de crédito una oportunidad fácil de financiar su desarrollo, pero el tiempo demostró que los efectos de este financiamiento fueron más negativos que favorables.

"...Habían encontrado un camino para eludir la condicionalidad de la ayuda multilateral, la influencia de los donantes de ayuda unilateral y la dominación de las multinacionales."

Por ser estos préstamos fundamentalmente de mediano plazo con tasas de interés variable, las cuales, tendieron al alza a finales de los sesentas y principio de los ochentas, producto en parte de la elevación de la tasa de interés en los EUA, se inicia un proceso de préstamos refaccionarios que se constituyeron en una bola de nieve. Es decir, a medida que se pedían más recursos prestados para pagar el servicio de créditos anteriores, la deuda total fue alcanzando niveles fuera de control, estallando la llamada crisis de la deuda. Entre las consecuencias de lo anterior tenemos el aumento de la condicionalidad de la política económica.

B) GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICAS ECONÓMICAS NACIONALES:

La economía mundial tiende a la globalización lo que obliga a reconceptualizar aspectos tales como soberanía; en este caso, la libertad de un país para definir su política monetaria y fiscal al margen de organismos multilaterales y de otras naciones con que mantiene relaciones comerciales y económicas.

Hoy más que nunca las naciones deben abrir sus economías e

integrarse de la mejor manera posible a la economía internacional, para lo cual, la política económica debe dirigirse a una exitosa vinculación con esta. Como ejemplo tenemos la integración económica de Europa, donde los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) avansan a la unidad monetaria, subordinando, en buena parte, su política monetaria nacional para dar estabilidad a la unificación.

Es necesario determinar que se va a entender por globalización económica. La conceptualización tradicional que pensó como ideas diferentes y mutuamente excluyentes la constitución de bloques económicos y la de globalización económica es insuficiente para explicar la realidad actual. En su acepción tradicional, se entendía por globalización...

"la total internacionalización de las fuerzas productivas y de relaciones de producción, en donde un país establece nexos prácticamente con todos."

Por bloque económico se entendía la unión de un grupo determinado de gobiernos para fortalecerse hacia su interior, estableciendo relaciones económicas de la más diversa índole entre las naciones que lo integraban, excluyendo a otros países del proceso, es decir...

"compartir objetivos estratégicos de una producción local más eficiente y competitiva implicaría, llegado el caso, la imposibilidad real de una economía dentro del bloque para relacionarse con el resto del mundo y hacerlo únicamente con los demás miembros de la región."

48 Calzada Falcón, Fernando. EL CONTEXTO DE HOY: GLOBALIZACIÓN E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA; en Economía Informa, No. 109, octubre de 1991, México D. F., p.3.

Hoy ambos conceptos se fusionan en lo que podríamos llamar una **globalización en bloques**, donde se produce un reagrupamiento de naciones teniendo como foco central una o dos naciones de mayor desarrollo relativo, conjuntamente con una producción cada vez más compartida en la que participan no únicamente los miembros de un bloque determinado; sino por el contrario, países de diferentes agrupaciones económicas internacionales, como el ejemplo ya ampliamente conocido del auto construido en Detroit, EUA, en el que en realidad participan 16 países.

Es decir, los bloques a diferencia de antaño, se constituyen dentro de una estrategia de globalización, donde países de economías pequeñas tienden a unirse con otros de mayor desarrollo, no para cerrarse, sino para tener mayores posibilidades de competencia en el mercado internacional, fusionando materias primas, tecnología, mano de obra, bienes de capital, recursos financieros, entre otros, para lograr insertarse de la mejor manera posible en el mercado internacional. Los bloques económicos ya no pueden ser vistos como espacios cerrados; por el contrario, representan un requisito para poder competir en un mercado internacional donde la competencia se desarrolla en bloques.

Otro aspecto importante que hay que reconocer es que la globalización no toca a todos los sectores y ramas productivas de igual forma, y que en cada caso particular, el gobierno respectivo debe tener la prudencia para abrir su economía sin ninguna restricción a aquellas actividades con capacidad competitiva, guardándose el derecho de proteger bajo un criterio de temporalidad y gradualidad a otras ramas mientras alcanzan niveles aceptables de eficiencia y productividad. La globalización

es más marcada en el sector industrial, y dentro de éste, en la producción de bienes de consumo duradero, como automóviles, línea blanca, electrónica, etc; siendo menos desarrollada en productos de consumo necesario como productos primarios.

Dentro de este contexto internacional, parece ser que los países tales como México, las naciones centroamericanas y del caribe, dada la composición de sus exportaciones e importaciones, donde la gran mayoría de ellas se canalizan a los EUA, se integrarán con éste último, mientras otras naciones del cono sur, parecen preferir vincularse con el mercado europeo y asiático, sin que esto signifique renunciar a establecer tratados de libre comercio con los EUA. Tal es el caso de Chile y Brasil, donde sus principales socios comerciales se ubican en los mercados asiáticos y europeos, razón por la cual, no necesariamente deben vincularse en un bloque con los EUA.

Todo proceso de unión dentro de un bloque económico, implica un proceso de negociación, tanto implícito como explícito, mediante el cual las naciones deben ceder en varios aspectos, cambiando y reformulando su política económica para dar certidumbre a los miembros del bloque garantizando su consolidación. En la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y en el Tratado de América del Norte (TLC) los países latinoamericanos debieron acelerar su apertura comercial, muchos debieron ingresar al GATT, liberalizar su tipo de cambio, desregular sus economías, mantener políticas monetarias y fiscales restrictivas, entre otras, como requisitos para participar en los espacios comerciales liderados por los EUA. Deseamos ilustrar esta idea con la reflexión del Dr. Eduardo Lizano, Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica en la administración Arias (1986-1990), al referirse a la

condicionalidad del Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III) dentro del marco del proceso de globalización de la economía internacional, dice:

"los países pierden grados de libertad. Los países -grandes y pequeños- no pueden abrir -comercial y financieramente- sus economías sin perder grados de libertad."⁴⁸

3) LA POLÍTICA ECONÓMICA: LOS FACTORES POLÍTICO-SOCIALES.

La economía se encuentra inmersa en un marco social y político que la determina. Intentar ver la economía al margen de dichas determinaciones induce a cometer errores importantes en la aplicación de la política económica. Los defensores de la políticas de ajuste fondemonetaristas, como el mismo Milton Friedman entre otros, han tenido que reconocer, que en sucho, el fracaso de este tipo de políticas se deben a la poca valorización de elementos políticos en el diseño y ejecución de las mismas...

"...a los que atribuye la obstrucción del proceso de racionalización y equilibrio económico deseado."⁴⁹

O dicho en los términos, más categóricos del mismo Milton Friedman:

⁴⁸ Partido Unidad Social Cristiana, EL TERCER PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL: DEL AJUSTE DE LA MODERNIZACIÓN AL PAE DEL ESTRUCO, septiembre de 1984, San José, Costa Rica, p. 13. Extraído del diario la Nación en agosto de 1983.

⁴⁹ Lichtenstein, Samuel, DE LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN A LAS POLÍTICAS DE AJUSTE, en Economía de América Latina, Primer Semestre, 1984, CIDE, México, D. F., p.14.

"No existe en sí un problema técnico de como dar fin a la inflación. LOS VERDADEROS PROBLEMAS SON DE ORDEN POLÍTICO." 30

La economía está determinantemente unida a la dinámica social, política y cultural, de esta manera a medida que una sociedad presente una mayor estructura democrática que se traduzca en una politización de la sociedad civil, mediante la organización de grupos de interés (organizaciones campesinas, sindicatos, cámaras patronales, organizaciones estudiantiles, etc.) que operen con relativa autonomía del poder estatal, la aplicación de las políticas económicas causarán reacciones de apoyo o resistencia que las modifican, si bien no siempre en su fondo, por lo menos en sus formas de aplicación.

Las políticas económicas fondomonetaristas, presentan como característica fundamental una recomposición de la redistribución del ingreso variando los costos sociales y políticos de los diferentes grupos sociales, intensificando la confrontación de grupos de interés. Esto opera en dos vías, primero mediante una recomposición del bloque en el poder que desplaza a algunos sectores de la burguesía en beneficio de otros, y segundo, mediante una pauperización de los sectores medios y bajos de la sociedad. Es decir, ...

"La redistribución del ingreso opera paralelamente: i) en contra de los asalariados y en favor de la burguesía; i) en contra de la burguesía pequeña y mediana y a favor de la monopólica." 31

30 Friedman, Milton, CORRECCION MONETARIA, ESSAY ON INFLATION AND INDEXATION, Ed. American Enterprise Institute, Washington, E.U.A., 1974.

31 Valenzuela Peñido, José, QUE ES UN PATRON DE ACUMULACION, Ed. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de México, México, D. F., 1980, p. 138.

La realidad política de la región latinoamericana ha mostrado el surgimiento de democracias burguesa-liberales, donde la aplicación de la política económica se torna más difícil que en los dictatoriales,⁵² dadas las protestas de los sectores populares y pequeño burgueses excluidos del nuevo modelo de desarrollo. Esto hace que los gobiernos puedan recurrir a mecanismos de represión sutiles sin necesidad de que sea un Estado policiaco, así...

"... la lógica del panorama de ajuste rápido enfocaba la atención hacia tácticas que pudieran minorar la oposición: persuasión, compensación parcial, ofuscación mental y amenazas sutiles... y no tan sutiles."⁵³

En el caso de Costa Rica, su régimen democrático-burgués ha favorecido el surgimiento y operación de diversos grupos de interés que se han opuesto directamente a las medidas de ajuste. Ante algunos mecanismos de presión de estos grupos el gobierno ha recurrido a ciertos mecanismos de represión directa relativamente nuevos en este país (como se verá en el transcurso de los capítulos posteriores).

Lo anterior nos lanza a una pregunta: ¿En qué grado la dinámica política social que genera la aplicación de la política económica puede modificar a esta última, sino en su fondo por lo menos variar su forma de aplicación? Para dar una respuesta a esto,

⁵² Referencia en: Lichtensartain, Samuel, DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION A LAS POLITICAS DE AJUSTE, Revista de Economía Latinoamericana No 11, primer semestre, 1964, Ed. CIDE, México, D. F., pp. 18-25.

⁵³ Nelson, Joan M. y otros, LAS POLITICAS DE REFORMA ECONOMICA EN AMERICA LATINA, Ed. CENLA-SERPIN, México D. F., 1961, p. 8.

partimos del supuesto que en las sociedades de mayor desarrollo democrático-burgués⁵⁴ y politización de la sociedad civil, ⁵⁵ como es el caso de Costa Rica, el gobierno se verá obligado a modificar sino el fondo del ajuste, sí su forma de aplicación, haciéndolo más gradual y escalonando sus costos sociales, de acuerdo al grado de compromiso con la nueva política económica, al grado de rechazo popular y la fuerza de los mecanismos de presión. Así...

"...aún cuando los líderes políticos estén comprometidos a cambiar y tengan un poder considerable, la táctica y estrategia pueden hacer la diferencia entre los enfoques de reforma efectivos y los fallidos...con frecuencia son esenciales los pagos compensatorios a los perdedores más políticamente potentes, aunque tales pagos se hallen en conflicto con las consideraciones de equidad y con la eficiencia económica...El ajuste escalonado es tal vez un elemento más importante para manejar la coalición."⁵⁶

Si las medidas de ajuste aplicadas por el gobierno no cristalizan en un mejoramiento económico palpable, los mecanismos de apaciguamiento social pierden efectividad, y los sectores sociales al no ver atendidas sus demandas arrojan al Estado hacia una profunda crisis de eficacia -incapacidad de cumplir en forma oportuna las demandas que la sociedad le plantea-, lo cual, se va transformando en una crisis de legitimidad del ordenamiento

⁵⁴ La existencia, por lo menos, dentro de la visión política-liberal de una efectiva alternabilidad del poder entre dos o más partidos políticos que obliga a los gobernantes a ponderar los movimientos de apoyo o rechazo a su política económica para no perder las elecciones siguientes. Referencia en: Nelson, Joan y otros, *ibid.*, pp.6-9.

⁵⁵ Desde las organizaciones sociales, tales como sindicatos, organizaciones campesinas, empresariales, estudiantiles, entre otras, operan con total autonomía del gobierno e el partido político en el poder, permitiendo el surgimiento de manifestaciones de protesta contra la política económica del gobierno.

⁵⁶ Nelson, Joan, y otros, *ibid.* p.18.

político-económico, que no sólo pone en peligro la implementación de los programas de ajuste, sino, la misma estabilidad política, tal como lo exponen Constantino Uruyo y Michael Seligson con respecto a que una prolongada crisis de eficacia se transforma en una crisis de legitimidad.⁵⁷ De esta manera...

"El elemento político juega un papel vital en la suerte del modelo."⁵⁸

Por otra parte, en la implementación del ajuste se realiza la variable económica, estimulando la "libertad económica" en función de la desregulación estatal sobre el mercado, e incluso poniendo "la democracia económica" sobre la democracia política, es decir, desregular la economía, y dejar a los agentes económicos dentro del mercado operar libremente, reprimiendo cualquier protesta popular que se oponga a ello...

"En efecto, su proposición básica consistente en privilegiar la libertad económica y situar la libertad política en un lugar secundario."⁵⁹

Los efectos políticos de lo anterior se manifiestan en una nueva correlación de fuerzas que ha desplazado a los partidos tradicionales mayormente comprometidos con el ajuste, y por ende aquellos que debieron asumir la responsabilidad de sus éxitos y costos. Por lo tanto...

⁵⁷ Referencia en: Uruyo Fournier, Constantino. **NAS DEMOCRACIA**. San José, Costa Rica. Ediciones Sanabria, 1992, pp. 10-22.
Seligson, Michael A.; **ELECCIONES ORDINARIAS EN TIEMPOS EXTRAORDINARIOS**, Anual de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. XIII, Fascículo 1, 1987, pp. 5-8.

⁵⁸Valenzuela Feijóo, José, *ibid.*, p. 143.

⁵⁹Lichtensztein, Samuel, *ibid.*, p.21.

"En América Latina... el cansancio del ajuste se refleja en el creciente apoyo a los candidatos electorales populistas, que prometen alivio a los humildes, según han demostrado las victorias de Andrés Pérez en Venezuela, Manley en Jamaica y Carlos Menem en Argentina, la inesperada fuerza sufragada por Cuauhtémoc Cárdenas en México..."

Sin embargo, los nuevos gobiernos, dado que el ajuste trasciende a los lineamientos nacionales para constituirse en exigencias de los organismos financieros internacionales, se ven en la mayoría de los casos en la imposibilidad de cumplir sus compromisos electorales y deben seguir con la política económica anterior, tal fue el caso de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, de Rafael Angel Calderón Fournier y José María Figueres en Costa Rica, que debieron romper sus promesas de campaña y enfrentarse a una serie de movimientos sociales contra las medidas fondomonetaristas. La triste experiencia del gobierno de Allan García en Perú⁶¹ que le impidió a ese país toda posibilidad de captación de ahorro externo, es un triste ejemplo del costo de enfrentarse a los OFI.

El desarrollo de la paz social costarricense es producto del bienestar social de la población promovido desde la década de los cuarenta por una dinámica acción estatal, por lo que no sorprende la beligerancia de ciertos grupos populares contra las medidas de ajuste estructural impulsadas por el FMI en Costa Rica, dado el impacto de éstas sobre su nivel de vida. Este hecho han obligado a las diferentes administraciones a modificar sus programas de política económica, incluso a renegociar con los OFI sus cartas de intenciones ante movimientos de protesta

⁶⁰Nelson, Joan y otros, *ibid.*, p. 8.

⁶¹Allan García impulsó una política de carácter populista, para lo cual, no aplicó los programas de ajuste pactados con los organismos financieros internacionales, sino que declaró el no pago del servicio de la deuda por un período de tiempo limitado.

sindicales, comunales, empresariales, etc. Esto queda claro en las palabras del Dr. Eduardo Lizano, presidente del Banco Central de Costa Rica entre 1982-1990:

"El PAE significa cambiar, alterar, modificar muchas de las situaciones existentes para ciertos grupos empresariales, políticos, burocráticos y sindicales. Esto significa que no pocos privilegios, granjerías y favoritismos tendrán necesariamente que desaparecer... Como se resuelva dicha pugna en el corto y mediano plazo, se expresa en la forma de implementar y la velocidad del ajuste."

Lo anterior nos indica la necesidad de buscar una política económica concertada. Para los fines de este trabajo, se entenderá concertación social como un proceso de negociación permanente entre los diferentes sectores de la sociedad, en aras de llegar a un acuerdo que represente el interés común de la sociedad integralmente; debe verse en forma dinámica, ya que, implica una negociación permanente sobre los diferentes tópicos estructurales y coyunturales que afectan la economía y a la sociedad como un todo. Para lograr una participación ciudadana real se debe lograr antes una concertación social que la guíe, así, es necesaria una actitud de negociación en la ejecución de las políticas monetarias y fiscales del Estado, dentro de un mecanismo alternativo al populismo no participativo⁶³ y/o a la unilateralidad del neoliberalismo.⁶⁴

⁶²Lizano, Eduardo. Discurso ante el VII Congreso Nacional de Industriales, Julio de 1985, San José, Costa Rica.

⁶³El Populismo económico-social, implicaba la consolidación de un Estado omnipotente y omnisciente, que definía unilateralmente su política social y económica sin negociar con los sectores sociales. Ejemplo de esto es el Peronismo argentino.

⁶⁴Referencia en: Núcleo de Acción Programática (NAP), Partido Unidad Social Cristiana, Proyecto de Gobierno para las elecciones de 1984, San José, Costa Rica, pp. 12-30. Como Paternalismo de Estado se entiende una determinada posición del

La concertación social puede definirse también, tomando como base la conceptualización, que de ella hace, la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) en Costa Rica como:

"el acuerdo libre adoptado por los legítimos representantes de los sectores principales que intervienen en la producción, para superar las consecuencias de la crisis en forma conjunta, sin que el beneficio de los unos represente el perjuicio de los otros, sino, por el contrario, se aporten esfuerzos proporcionales para alcanzar metas de desarrollo más equitativas."⁶⁵

En síntesis, el modelo neoliberal impuesto dentro de las cartas de intenciones y los Programas de Ajuste Estructural han tenido efectos negativos en las economías de América Latina. A lo anterior hay que añadirle, que el menosprecio de las variables político sociales en el diseño de la política económica neoliberal han hecho que estas generen oposición de varios sectores sociales, que en sistemas políticos con ciertos grados de libertad, como el costarricense, han obligado a los gobiernos a modificar y retrasar medidas de política monetaria y fiscal, restándole credibilidad, sinetría y coherencia a la política económica implementada.

gobierno, que alcanza su auge en el modelo sustitutivo de importaciones que le da posibilidad de ofrecer extendidamente a través de las instituciones públicas una serie de servicios a la población, asumir cada vez mayor responsabilidad en el manejo de las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de la población. Esto permitió la integración de las demandas de las clases subalternas de la sociedad, canalizando institucionalmente el conflicto social y dando así legitimidad al orden político. Referencia en: Rojas Bolaños, Manuel. Movimientos sociales, participación y negociación del conflicto en Costa Rica, Costa Rica hacia el 2000, Ed. Nueva Sociedad, 1998, pp. 199-201.

⁶⁵ Central Nacional de Trabajadores (CNT), LA CONCERTACION SOCIAL: UNICA ALTERNATIVA DEMOCRATICA ANTE LA CRISIS, p. 6.

Ante el fracaso del neoliberalismo para proveer una estabilidad económica permanente, así, por el estancamiento que ha generado en el desarrollo de economías como la mexicana y la argentina, urge encontrar un nuevo paradigma, en el cual, cimentar nuevas medidas de política económica, deviéndose aprender de los errores del pasado, reconociendo la necesidad de una política fiscal y monetaria discrecional que permitan una prudente intervención del Estado en los campos económicos y sociales, sin caer en los excesos del populismo. También, es indispensable que la nueva política económica sea concertada, lo cual la haría trascender de lo meramente coyuntural, y por tanto, de mayor certidumbre y coherencia.

II

LA ADMINISTRACIÓN DE RODRIGO CARAZO ODIO: EL INTENTO DE ADMINISTRAR UNA CRISIS

II

LA ADMINISTRACIÓN DE RODRIGO CARAZO ODIO: EL INTENTO DE ADMINISTRAR UNA CRISIS

LA ADMINISTRACIÓN DE RODRIGO CARAZO ODIO: EL INTENTO DE ADMINISTRAR UNA CRISIS

La administración de Rodrigo Carazo Odio se caracterizó por su incapacidad para enfrentar la crisis económica y política que se vivía en el país. Su gestión fue marcada por la corrupción, el nepotismo y la falta de transparencia. El intento de administrar una crisis se vio frustrado por su falta de visión y su incapacidad para tomar decisiones difíciles. Su administración fue responsable de la profundización de la crisis y el deterioro de la situación del país.

LA ADMINISTRACIÓN DE RODRIGO CARAZO ODIO:

EL INTENTO DE ADMINISTRAR UNA CRISIS

La administración de Rodrigo Carazo Odio se caracterizó por su incapacidad para enfrentar la crisis económica y política que se vivía en el país. Su gestión fue marcada por la corrupción, el nepotismo y la falta de transparencia. El intento de administrar una crisis se vio frustrado por su falta de visión y su incapacidad para tomar decisiones difíciles. Su administración fue responsable de la profundización de la crisis y el deterioro de la situación del país.

"El desarrollo para nuestro país debe significar primero en forma prioritaria la realización integral de todos los deberes que corresponden a los ciudadanos."

Dr. Raúl Pallas, ex Ministro de Planificación y Política Socialista de Costa Rica.

CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN DE RODRIGO CARAZO ODIÓ: EL INTENTO DE ADMINISTRAR UNA CRISIS.

1) FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS QUE MOTIVARON LA CRISIS ECONÓMICA EN LA ADMINISTRACIÓN CARAZO ODIÓ.

El Lic. Rodrigo Carazo Odio, como candidato de una coalición de partidos, gana las elecciones de febrero de 1978 y asume la presidencia en mayo de ese mismo año. En un entorno internacional hostil e inestable, agravado por lo que a nivel latinoamericano se conoce como la crisis de la deuda, el país enfrentaba problemas internos de carácter estructural que aceleraban la tendencia recesiva de la economía. Todos estos aspectos harían de este gobierno el protagonista de una de las peores crisis en la historia costarricense.

Entre los principales aspectos que estimularon el desarrollo de la crisis tenemos:

a) El segundo aumento del precio del petróleo y sus derivados que provocó incrementos drásticos en el precio de las importaciones y afectó los precios internos a causa de la elevación de los costos de transporte tanto a nivel nacional como internacional. El segundo choque petrolero afectó la elevación de precios de aquellos bienes cuyo proceso de producción requerían del petróleo o sus derivados. Además, Costa Rica se vio obligada a financiar el aumento de sus importaciones de hidrocarburos y el incremento del precio de sus importaciones por medio de deuda externa, lo que se

le facilitó, dado que los excedentes de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), denominados petrodólares, fueron colocados en la banca privada internacional. Esta a su vez, los ubicó en países en vías de desarrollo ávidos de divisas como la economía costarricense, proceso que se conoció como "reciclaje de petrodólares" y en el cual Costa Rica participó activamente.¹

b) Junto a lo anterior, tenemos una inflación generalizada a nivel mundial conjuntamente con una tendencia recesiva en las economías centrales que provocó que los países industrializados intentaran protegerse de la inflación reduciendo su demanda de productos primarios. Por lo tanto, se dio una caída del precio de las exportaciones de café y banano,² principales productos de exportación de Costa Rica. La elevación del precio del petróleo y sus derivados junto con la caída del precio de productos primarios, implicaron un profundo deterioro en los términos de intercambio, agravado por la reducción del comercio entre los socios del Mercado Común Centroamericano, causada en parte, por la crisis política de la región.

c) La llamada crisis de la deuda, donde el elevado monto de la deuda externa se vio aumentada por el incremento de la tasa de interés a nivel internacional. Dicha situación transformó a Costa Rica, al igual que al resto de las economías de la región, en exportadoras netas de capitales. En 1982, una marcada contracción de liquidez en el sistema financiero internacional encareció los

¹ Charpentier, Silvia, COSTA RICA Y LA DEUDA EXTERNA, en COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL, Ed. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica, 1990, p.245.

² Estos productos representaban entre 1975 y 1980 el 30.69% y 21.44% respectivamente del total de exportaciones costarricenses.

créditos; de manera que la posibilidad de seguir financiando las obligaciones vencidas con nuevos créditos (refaccionamiento de la deuda) se hacía imposible. Al mismo tiempo, con el fin de combatir su propia inflación, el gobierno de Ronald Reagan en los E.U.A. aplicó una política monetaria contractiva consistente en elevar las tasas de interés para financiar el déficit fiscal. Esta estrategia repercutió en la acelerada elevación de las tasas de interés a nivel mundial encausando el servicio de la deuda externa, alcanzando niveles impagables para la abatida economía costarricense, así...

"Las únicas divisas que en 1981 ingresaban a Costa Rica eran provenientes de las exportaciones, en un monto mensual promedio que cubría la mitad de lo requerido para hacer frente a las importaciones y a los intereses de la deuda externa... los bancos comerciales ya habían percibido que el país tenía dificultades para pagar y habían cerrado el acceso a nuevos créditos."³

d) El triunfo armado en Nicaragua del Frente Sandinista de Liberación Nacional de corte marxista-leninista y la agudización de la guerra civil en El Salvador afectaron negativamente la inversión externa en Centroamérica y el comercio intraregional, el cual en virtud del Mercado Común Centroamericano representaba en 1980 el 26.6% del total del destino de las exportaciones costarricenses. Estas decrecieron entre 1980 y 1984 en 40.1%.

La inestabilidad política de la región afectó fuertemente el esquema de la ya debilitada integración centroamericana y de ahí, también el modelo sustitutivo de importaciones que se apoyaba en el Mercado Común Centroamericano. De esta manera...

³ Ibid.

"se agotó la fase fácil de sustitución de importaciones, pero la declinación se debió sobre todo al surgimiento de convulsiones políticas y militares en la región."

La crisis político-militar en Centroamérica repercutió fuertemente en la economía costarricense. El gobierno de los E. U. A., por medio de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) redujo la ayuda económica a causa del apoyo que la administración Carazo Odio brindó a la revolución sandinista en Nicaragua. Resumiendo lo expuesto hasta aquí, se puede decir que:

"La crisis del Estado costarricense se profundiza en la década de 1980 ante la conformación de un nuevo orden económico internacional y la crisis política de Centro América entre otros, factores que afectaron la organización económica del país, así como al Estado en términos de sus papeles y requerimientos para conducir a la economía costarricense."

Junto al desolador marco externo, encontramos un conjunto de aspectos estructurales de la economía costarricense que aceleraron el estallido de la crisis. Si bien, hubo un fuerte crecimiento económico en las décadas anteriores mediante un esfuerzo exitoso de diversificación de las exportaciones primarias, un crecimiento importante del mercado interno y un proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA); el excesivo paternalismo del Estado generó una empresa dependiente del auxilio estatal y altas tasas de protección. Lo anterior redundó en una planta industrial ineficiente, poca competitividad en el mercado internacional y una profunda dependencia de insumos y bienes de capital importados de

⁴ Rodríguez, Hennio, COSTA RICA: LA SUPERVIVENCIA, en DEUDA EXTERNA, RENEGOCIACION Y AJUSTE EN LA AMERICA LATINA, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1986, p.220.

⁵ COREC; REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE; Editorial Friedrich Ebert Stiftung, San José, Costa Rica, 1980, p. 23.

las economías centrales;⁶ y consecuentemente, muy poca capacidad exportadora fuera del área protegida por el tratado del Mercado Común Centroamericano.

En esas circunstancias, se produjo un déficit estructural en cuenta corriente y una gran participación del ahorro externo en el financiamiento de la formación de capital. El desarrollo industrial y social del país fue financiado fundamentalmente con deuda externa proveniente de la banca comercial internacional.

Al inicio del gobierno de Rodrigo Carazo el déficit en cuenta corriente ascendía a 364.0 millones de dólares y para 1980 llegó a 658.0 millones de dólares. A partir de 1981, ocurre un descenso en el monto del déficit, producto, como veremos más adelante, de la moratoria unilateral del gobierno de Costa Rica, en la cual, el gobierno prohibió el uso de divisas para el pago de deuda.

CUADRO NO. 1.
COSTA RICA: SALDO EN CUENTA CORRIENTE, 1978-1983.
(MILLONES DE DÓLARES)

AÑOS	SALDO EN CUENTA CORRIENTE
1978	-364.0
1979	-524.0
1980	-658.0
1981	-408.0
1982	-249.0
1983	-387.0
1978-1984	-2878.0

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

⁶ Las demandas de insumos y bienes de capital de la industria se financiaron fundamentalmente por deuda externa. Ver: Vargas Alfaro, Leiner A., APERTURA COMERCIAL, PRODUCTIVIDAD Y RECOMPOSICIÓN INDUSTRIAL: EL CASO DE COSTA RICA, Temis de Maestría en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México, pp. 8-11.

Aún a pesar de la tendencia deficitaria de la cuenta corriente,⁷ el ajuste se pospuso gracias al abundante financiamiento externo privado, permitiendo un proceso de refaccionamiento de la deuda y el mantenimiento de los patrones de importaciones pre-existentes por un corto tiempo.

2) UN PRIMER INTENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA: LA AGUDIZACIÓN DE LA CRISIS.

Ante la situación anterior, el gobierno de Rodrigo Carazo atendiendo las recomendaciones del FMI pretendió realizar modificaciones en la política económica que sólo lograron acelerar y profundizar la ya eminente crisis, así...

"a partir de 1978 la administración Carazo pretendió introducir cambios en la orientación económica del país, lo cual aceleró el estallido de la crisis."⁸

Indiferente a la tendencia internacional, la política fiscal costarricense siguió basándose en un programa expansivo de gasto público, financiado con un fuerte endeudamiento externo, el cual ayudó a acelerar las presiones inflacionarias. Otro error grave, fue atender las sugerencias del FMI, iniciando un programa de desgravación arancelaria, en un momento en que el deterioro de los términos de intercambio imponían reducir las importaciones. Así,

"...las dificultades estructurales para el crecimiento se agravaron por un intento incongruente de liberalización de la economía

⁷ Agudizada por la elevación del precio del petróleo y la depresión del comercio regional.

⁸ INDEP, ibíd, p.2.

y por un continuo uso del financiamiento externo para salvar los desequilibrios generalizados que aquí estaba provocando.⁹

En la política monetaria, se recurrió a elevar las tasas de interés como mecanismo para estimular el ahorro interno, pero afectando directamente la inversión productiva al encarecer el crédito. Esto incidió en la reducción de la producción. Por otra parte, se mantuvo un tipo de cambio fijo sobrevaluado en forma forzada, en un momento en que era necesario devaluar en forma controlada (devaluaciones diarias).

El endeudamiento total (crédito público y privado) tiende a aumentar (ver cuadro No.2). Así, Costa Rica empieza a demandar en forma creciente recursos externos que, a diferencia del pasado, no se utilizaron para financiar gastos de inversión sino para financiar gastos corrientes desde 1979. Es decir, se utilizaron para mantener los niveles de consumo alcanzados en 1978.¹⁰

Como se puede ver en el cuadro No. 2, desde el principio de la administración Carazo Odio se acelera consustancialmente el endeudamiento con respecto a los años anteriores, siendo la deuda pública la que presenta el mayor crecimiento, aumentando su monto en 1980 con respecto a 1978 en un 92.4%; mientras la privada, para el mismo período sólo crece en 37.6%. De esta manera, la participación del sector público en el endeudamiento total tiende a aumentar, pasando de un 31.2% en 1970 a un 56.5% en 1978, ya para finales de la administración Carazo (1982) el porcentaje de la deuda pública externa era de 67.2%. Es justo mencionar que en 1983, en el gobierno de Luis Alberto Monge, se mantiene la tendencia de

⁹ Rodríguez, Hennio, *ibíd.*, p.220.

¹⁰ Charpentier, Silvia, *ibíd.*, pp.245-247.

crédito del sector público llegando a una participación del total de deuda desembolsada de 81.8%.

CUADRO No. 2

COSTA RICA: SALDO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL SEGUN DEUDORES
(MILLONES DE DOLARES)

ANO	DEUDA PRIVADA	DEUDA PUBLICA	TOTAL
1970	288	124	412
1971	282	112	394
1972	282	112	394
1973	1043	1149	2192
1974	977	1088	2065
1975	752	1088	1840

Fuente: CEPAL.

La administración Carazo ante su necesidad de recursos financieros y el intento de eludir la condicionalidad propia de los créditos multilaterales, en forma similar a otras economías latinoamericanas, empieza a recurrir a la banca comercial internacional, constituida ya para entonces, en la mayor fuente de créditos internacionales para el gobierno de Costa Rica. Los créditos de la banca comercial internacional llegaron a representar el 37% del saldo total de la deuda externa para 1982.

CUADRO No. 3

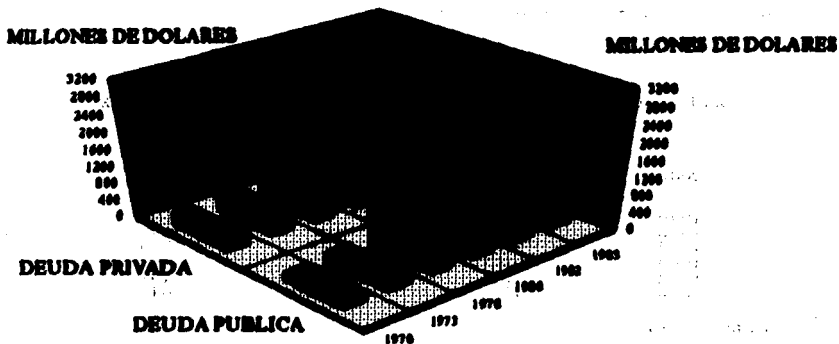
SALDO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA POR ACREDORES EN 1982.
(MILLONES DE DOLARES)

ACREDORES	SALDO	PORCENTAJE
BANCOS COMERCIALES	1,111.9	37.5
MULTILATERALES	857.8	29.0
BILATERALES	511.0	17.2
BONOS Y LETRAS	131.0	4.4
CD PRESA	301.8	10.2
PROVEEDORES	48.8	2.7
TOTAL	2961.2	100

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

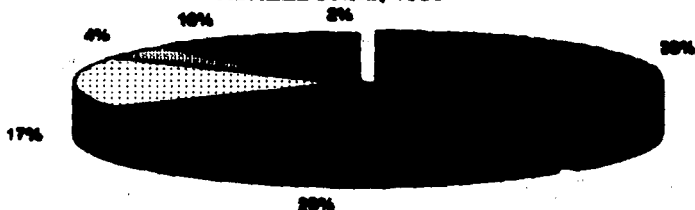
COSTA RICA: DEUDA EXTERNA SEGUN DEUDORES (1970-1983)

81



FUENTE: CEPAL

COSTA RICA: DEUDA EXTERNA POR ACREEDORES, 1983



- BANOS COMERCIALES
- FUENTES MULTILATERALES
- FUENTES BLATERALES
- BONOS Y NOTAS
- CERTIFICADOS DEL TESORO DE LOS EUA
- PROVEEDORES

La política económica es modificada en un intento de lograr abatir la crisis, para lo cual, siguiendo los lineamientos ortodoxos sugeridos por el FMI, se liberaliza el tipo de cambio. Dicha medida que consistió en pasar de un tipo de cambio fijo sobrevaluado a una liberalización del mismo, en nuestra opinión en forma acelerada e imprudente, provocó mayor incertidumbre y generó como resultado una devaluación del 500% en dieciocho meses.

La variación de la política cambiaria, provocó que se devaluara rápidamente la moneda. Así, el tipo de cambio nominal que se mantuvo desde 1976 hasta 1979 en 8.57 colones por dólar experimentó una minidevaluación en 1980 que elevó el tipo de cambio a 9.24 colones por dólar,¹¹ devaluación que resultó insuficiente dadas las tendencias del déficit en cuenta corriente. Finalmente en 1982, producto de la flotación cambiaria, el tipo de cambio nominal llegó a 39.77 colones por dólar.

El tipo de cambio real efectivo¹² de las importaciones tendió a ser inferior al de las exportaciones entre 1978 y 1980; a partir de 1981 lo supera, indicando la tendencia negativa de los términos de intercambio de Costa Rica con respecto a sus principales socios comerciales, y si bien, hay una leve recuperación en 1982, es producto principalmente de la caída del precio internacional del petróleo y sus derivados.

Ante los nefastos efectos de la flotación cambiaria, el Banco

¹¹ Esta devaluación en realidad resultaba insuficiente, dada la presión del déficit en cuenta corriente.

¹² Corresponde al promedio de los índices del tipo de cambio real del colón con respecto a las monedas de los principales países con que Costa Rica tiene intercambio comercial, ponderados por la importancia relativa de las exportaciones o las importaciones según el caso, hacia o desde esos países.

Central de Costa Rica intenta realizar operaciones en el mercado de divisas, para lo cual se necesitaba primero elevar el nivel de las reservas internacionales. Por dicha razón se utilizó endeudamiento externo que luego resultó infructuoso: la devaluación se mantuvo y el endeudamiento aumentó. De hecho, el endeudamiento externo con fines monetarios se tornó contraproducente al aumentar el servicio de la deuda. Lo anterior sumado al deterioro en los términos de intercambio, hicieron que las reservas internacionales tendieran a caer, alcanzando su nivel más bajo en 1982.

CUADRO No. 4
COSTA RICA: TIPO DE CAMBIO, 1978-1982

ANO	TIPO DE CAMBIO NOMINAL	TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO EXPORTACIONES	TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO IMPORTACIONES
1978	8.57	70.0	67.1
1979	8.57	72.0	68.1
1980	9.24	73.1	70.2
1981	21.18	126.1	126.7
1982	38.77	126.3	126.6

Fuente: CENL.

La devaluación del tipo de cambio incidió en la inflación incrementando los costos de producción dada la dependencia de insumos y bienes de capital importados de la economía costarricense. A medida que se devalúa la moneda, el índice de inflación medido en términos del índice de precios al consumidor aumenta. Las inconsistencias en las medidas aplicadas hacen perder credibilidad a la política económica, aumentan la incertidumbre en los agentes económicos y estimulan la fuga de capitales.

VARIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO Y TASA DE INFLACIÓN (1970-1982)



3) MORATORIA UNILATERAL DE LA DEUDA EXTERNA Y SANCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL.

Las contradicciones en la política económica junto con las dificultades que empieza a tener Costa Rica para cubrir el servicio de la deuda externa preocupan a los acreedores externos, quienes congelan los desembolsos de préstamos ya contratados o nuevos hasta que el gobierno pague lo adeudado. Ante esta situación el FMI procede a condicionar su ayuda financiera e intermediación ante la banca privada internacional a modificaciones en la dirección de la política económica costarricense. En este contexto se produce una gran...

"...verticalidad presidencial en contra de los representantes del FMI (expulsados del país en 1981 tras un serio incidente con el propio mandatario)..."¹³

siendo la principal razón de su expulsión:

"...las graves lesiones que sobre la soberanía nacional y los programas de índole social implicarían las propuestas de dichos funcionarios, como parte de los acuerdos con aquel organismo financiero internacional."¹⁴

Ante esta realidad, a mediados de 1981 Costa Rica cesó los pagos de interés y amortización sobre su deuda externa, comunicando a sus acreedores la disponibilidad del gobierno de Costa Rica de reestructurar sus obligaciones vencidas.¹⁵ La moratoria unilateral

¹³Solís, Luis Guillermo, COSTA RICA Y ESTADOS UNIDOS, en COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL, ibid, p. 43.

¹⁴Barahona, Francisco, COSTA RICA FRENTE AL RETO CENTROAMERICANO, en COSTA RICA HACIA EL 2000: DESAFÍOS Y OPCIONES, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1988, p. 61.

¹⁵La reestructuración de la deuda es diferente de acuerdo a cada acreedor. De esta manera la deuda multilateral no se reestructura, se debe pagar puntualmente o se cesa en mora. La deuda bilateral si es sujeta de reestructuración, clasificando alguna para el Club de París y otra se puede negociar directamente entre

del gobierno de Costa Rica ocurre después de la primera reunión con los acreedores comerciales en Londres el 7 de junio de 1981. Se intenta a partir de esta reunión crear un comité coordinador de la banca comercial que funcione como ente negociador con el gobierno. Sin embargo, no queda conformado hasta el 25 de setiembre de ese año.¹⁶

La reunión de Londres fue desde todo punto de vista infructuosa como lo explica la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Acuerdo de Refinanciación de la deuda Pública Externa de 1983: Costa Rica fue uno de los primeros países de América Latina en caer en mora de su deuda externa, donde al no pagar tampoco sus intereses, se fueron acumulando rápidamente. No sucedió así en ningún otro país donde los acreedores exigían el pago inmediato de los intereses vencidos para negociar cualquier reestructuración. Al carecer Costa Rica de un programa de estabilización económica o de un acuerdo con el FMI por los incumplimientos sucesivos ante éste organismo, los tenedores de bonos exigían que se reestructurara su deuda en igualdad de condiciones que con la banca internacional, lo que de haberse aceptado...

"hubiera tenido un impacto aún más negativo para la imagen de Costa Rica en el mundo financiero internacional, además del perjuicio que hubiera causado en el mercado de valores, ya no sólo costarricense, sino

deudores y acreedores. La deuda con los bancos comerciales también puede reestructurarse. Los bonos y notas no se reestructuraban desde la Segunda Guerra Mundial, pero Costa Rica lo logra en 1985. Referencia en: Charpentier, Silvia, *ibid*, pp. 246-247.

¹⁶ El comité negociador estaba encabezado por el Bank of American e integrado por Bank of Montreal, Bankers Trust Co., Citibank, Deutsch-Sudamerikanische Bank, Industrial Bank of Japan, Lloyds Bank, Marine Midland Bank, Royal Bank of Canada, Security Pacific National Bank y Wells Fargo Bank.

latinoamericano."17

Como se puede inferir las negociaciones estaban en un punto muerto haciendo prácticamente nulas las posibilidades de recibir recursos del exterior para Costa Rica. Se descartaba la posibilidad de apoyo del FMI como requisito previo para llegar a un acuerdo en el corto plazo con los acreedores internacionales o por lo menos la apertura de algún ducto de financiamiento.

Los acreedores internacionales urgidos por recuperar lo que habían prestado al gobierno de Costa Rica empezaron a interponer demandas contra el país en los tribunales de justicia de los Estados Unidos de América (EUA), entre las cuales sobresale el recurso interpuesto por el Allied Bank International en representación de un sindicato de 30 bancos contra tres de los principales bancos estatales de Costa Rica: el Banco Crédito Agrícola de Cartago, el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco Anglo Costarricense.

La causa de la demanda del Allied Bank International fue la negativa de los bancos costarricenses de continuar pagando un préstamo contratado con este sindicato de bancos, en cumplimiento de un decreto del Poder Ejecutivo en 1981 que prohibía el uso de divisas para el servicio de la deuda. Este juicio se prolongó hasta julio de 1983 (en el segundo año de la administración Nonge Alvarez), fecha en la que la Corte de Distrito desechó la demanda basándose en la "Doctrina del Acto del Estado" cuyo fallo traducido por el Dr. Hennio Rodríguez decía:

"Un fallo a favor de Allied en este juicio constituiría una determinación judicial de que

17 Asamblea Legislativa de Costa Rica, Proyecto de Ley No. 8947, Alcance No. 34 del Periódico Oficial La Gaceta No. 230 del 5 de diciembre de 1983.

las demandados deben hacer pagos contrario a las órdenes de su gobierno. Esto colocaría al poder judicial de los Estados Unidos en conflicto con políticas establecidas por un gobierno extranjero, a propósito de un problema que ese gobierno considera de fundamental importancia."¹⁸

En abril de 1994, el Tribunal de apelación confirmó el dictamen anterior, en esta ocasión la Corte fundamentó su acción sobre el respeto a los actos de un Estado soberano. Se juzgó la acción del gobierno de Costa Rica con respecto a sus bancos acreedores como concordante con el artículo 11 del Código de Quiebras de los E.U.A., dado que Costa Rica no repudiaba su deuda, sino que simplemente posponía sus pagos mientras trataba de renegociarla en forma global. El Allied Bank no conforme con ambos fallos decide apelar en Segundo Circuito,¹⁹ ocasión en que el sindicato de bancos acreedores contaban con el apoyo del Poder Ejecutivo de los E.U.A.; cuando el Tribunal desconociendo toda la argumentación hecha en los juicios anteriores falla a favor del Allied Bank.

Con todo y el último fallo de Segundo Circuito, la opción judicial para exigir el pago de un país en mora se hizo inviable para los acreedores internacionales por su duración y costos, sin contar que este fallo no garantizaba que en realidad se efectuara el pago, así...

"... la opción legal para asegurar el pago de los deudores soberanos en mora se ha manifestado costosa e inútil. Por lo tanto no es sorprendente que no se hallan planteado demandas recientes..."²⁰

¹⁸Rodríguez, Hennio, *ibid.*, p.221.

¹⁹Este tipo de procedimiento es de carácter extraordinario, reservado únicamente para casos de excepcional importancia dentro del procedimiento judicial de los E.U.A.

²⁰*Ibid.*, p.225.

Lo que es importante resaltar es que Costa Rica sentó en el plano de la deuda latinoamericana un precedente de gran importancia, demostrando que era más rentable, tanto para acreedores como deudores negociar y reestructurar las deudas, que exigir judicialmente un pago.

● CONFLICTOS POLÍTICOS CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA REDUCCIÓN DE LA AYUDA BILATERAL.

El triunfo del Partido Republicano y la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca en 1981 constituyeron un importante factor que agudizó más las diferencias en las relaciones con Costa Rica. La nueva administración norteamericana mostró su disconformidad por la expulsión de los representantes del FNI que protagonizara la administración Carazo Odio.

Debido a que las relaciones entre ambos países estaban profundamente deterioradas,²¹ se anulaban las posibilidades de recurrir a la colaboración económica o interesera de los E.U.A ante los acreedores internacionales. Para Costa Rica la ayuda bilateral de los E.U.A. tenía gran importancia desde la década de los sesenta con la conformación de la Alianza para el Progreso y los fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los E.U.A. (AID).²²

²¹ El deterioro en las relaciones Costa Rica-E.U.A. se originó por razones de carácter político, dado que la administración Carazo Odio había dado apoyo diplomático, logístico y territorial al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua, reconociéndolo incluso como gobierno antes del triunfo militar del 18 de Julio de 1980.

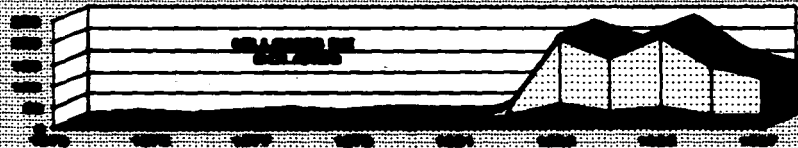
²² Estos fondos a diferencia de otros países de la región no se utilizaron para enriquecer a políticos corruptos ni a camarillas militares, sino para proyectos de desarrollo de infraestructura e inversión privada. Referencia en: Solís, Luis

Dada la coyuntura anterior, estos fondos tendieron a disminuir. De hecho, en 1980 la asistencia bajó de 17.69 millones de dólares a 15.91 millones de dólares en 1981. La asistencia para el desarrollo es la que registra el mayor descenso, pasando de 16.39 millones de dólares en 1979 a 11.47 en 1981.

En 1982, con el triunfo del Partido Liberación Nacional en Costa Rica, se nota un importante aumento en asistencia total pasando de 15.28 millones de dólares a 53.83 millones de dólares. Al ingresar el nuevo gobierno costarricense en ese año, el gobierno de los E.U.A. crea un Fondo de asistencia económica para Costa Rica.

Lo anterior nos demuestra la marcada hostilidad que sentía el gobierno norteamericano por la saliente administración Carazo Odio, hostilidad que obligó al gobierno costarricense a no solicitar mayor ayuda económica financiera en un momento en que su deteriorada economía, irónicamente, se encontraba urgida de recursos externos.

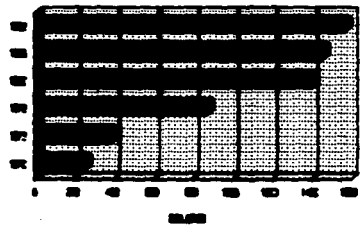
ASISTENCIA EDUCATIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS



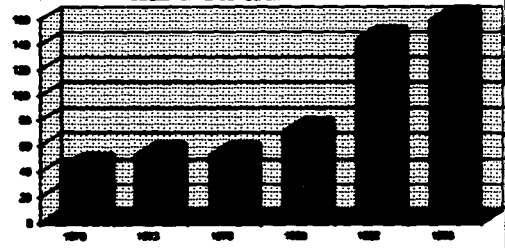
ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO
 FONDO DE ASISTENCIA ECONOMICA
 OTRAS

ASISTENCIA ALIMENTARIA
 OTRA ASISTENCIA ECONOMICA

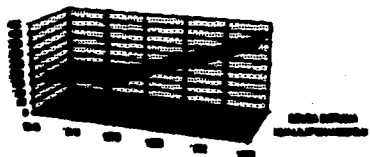
INDICADORES ECONOMICOS



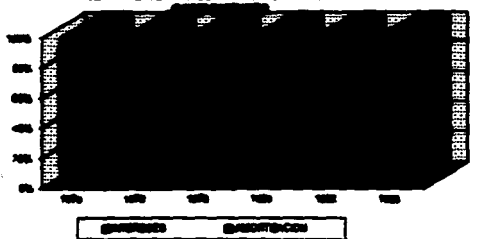
DEUDA EXTERNA SOBRE PIB



DEUDA EXTERNA POR TIPO DE OPERACIONES



GRANOS DE LA MONEDA PUBLICA USADA



④ EL PESO DE LA DEUDA EXTERNA SOBRE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

A principios de los ochentas, Costa Rica se convirtió en una de las naciones más endeudadas de América Latina:²³ en términos per cápita, se debían 1453 dólares por habitante en 1982 (monto que llegó a 1631 dólares en 1985); en proporción de su PIB la deuda representaba 144.1% para ese mismo año; y en proporción de sus exportaciones un 331.2%. El peso de la deuda externa sobre el producto y las exportaciones fue teniendo cada vez más gravedad, volviéndola prácticamente inmanejable.

La fuerte aceleración del endeudamiento externo a partir de 1981, se debió en parte a la moratoria; dado que el cese de pago de los intereses tendió a acumularlos aumentando en forma automática el monto de la deuda. De esta manera, los intereses superaban considerablemente la amortización en el servicio de la deuda pública; por concepto de intereses en 1981 se debían pagar 173 millones de dólares contra 78 millones de dólares de amortización.

⑤ RESULTADOS ECONÓMICOS AL FINAL DE LA ADMINISTRACIÓN CABRERO OSIO.

La moratoria unilateral impuesta por Costa Rica en 1981 junto a la del gobierno de Allan García en el Perú,²⁴ ejemplificaron la incapacidad de las economías del tercer mundo y especialmente de América Latina de poder sobrevivir al margen del sistema financiero

²³ Referencia en: Rodríguez, Hennio, *ibid.*, pp. 219-220.

²⁴ Referencia en: Ugarte, Oscar, *EL PERÚ: LA DEUDA Y EL AJUSTE, en DEUDA EXTERNA, RENEGOCIACIÓN Y AJUSTE EN AMÉRICA LATINA*, Ed. FCE, México, D.F., 1988, pp. 188-218.

internacional. Es decir, la dependencia del ahorro externo para financiar el desarrollo interno de las economías latinoamericanas, obliga a los gobiernos de la región, en mayor o menor medida, a subordinar sus políticas económicas y programas de desarrollo al exterior para evitar aislarse de los recursos provenientes del ahorro externo.

Independientemente de qué tan grande sea la deuda para el país en términos per cápita o el peso que infringe en relación a su PIB o volumen de exportaciones como es el caso de Costa Rica y otras economías pequeñas, el volumen de la deuda en términos nominales es relativamente pequeña; razón por la cual se encuentran en una posición menos favorable para reestructurarla que aquellos países nominalmente más endeudados.

Es decir, la deuda costarricense, a pesar de estar entre las más altas de toda América Latina respecto a su peso en la economía nacional, en términos nominales es de menor interés para los acreedores extranjeros que la de otros países como México, Brasil, Argentina y Venezuela, que por adeudar montos comparativamente superiores cuentan con mayor interés de sus acreedores por recuperar los recursos prestados; y por ende, tienen mayores posibilidades de lograr una mejor reestructuración de su deuda externa que la que puede tener Costa Rica.

Esta cruel realidad fue perdida de vista por la administración Carazo Odio cuando declaró la moratoria unilateral de su deuda; quedándoles únicamente la opción de aceptar casi en su totalidad las condiciones de sus acreedores y de los Organismos Financieros Internacionales si deseaba seguir contando con recursos externos. Dicha moratoria unilateral dejó a Costa Rica huérfana de recursos

externos al limitar el acceso de crédito externo tanto público como privado, dándose una importante reducción de los recursos para financiar la inversión.

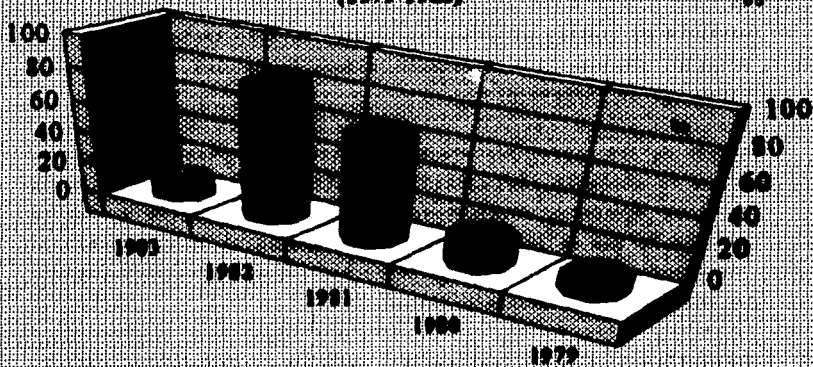
Además de los anteriores efectos negativos que causó la moratoria sobre la economía, se agravó por la falta de definición de la política económica evidenciada en las inconsistencias y cambios bruscos en las medidas tomadas. Esto agudizó la incertidumbre de los agentes económicos concatenando así mayores efectos negativos en los resultados macroeconómicos.

La política fiscal fuertemente expansiva produjo un déficit financiero de sector público del 5.5% del PIB entre 1980 y 1983, el cual fue financiado con endeudamiento externo que al cerrarse fue suplido con deuda interna. El financiamiento interno del déficit se obtuvo principalmente de emisiones inorgánicas del Banco Central de Costa Rica; aumentando la base monetaria y presionando sobre el alza de precios. Es decir, las emisiones inorgánicas causaron un exceso de liquidez a la economía, lo que ayudó al desarrollo de la espiral inflacionaria.²⁵ El Índice de Precios al Consumidor (IPC) pasa de 17.6% en 1980 a 65.1% y 81.6% en 1981 y 1982 respectivamente, siendo una de las tasas de inflación más altas de América Latina²⁶ y en su caso, la más alta de Centroamérica.

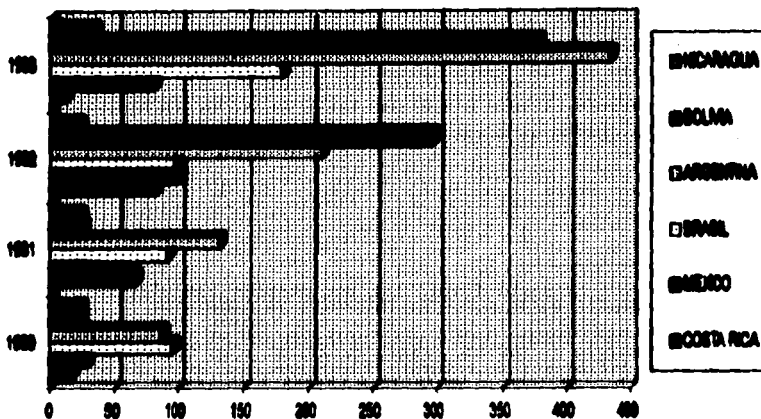
²⁵ Junto al gasto fiscal hay que sumarle los efectos de la devaluación del colón sobre la inflación ya comentada.

²⁶ En 1982 México tenía una inflación de 88.6%, Argentina de 209.7%, Bolivia de 296.5%, Brasil de 97.6%, y en Centroamérica la más alta inflación la registra Nicaragua con sólo 22.2%. Ver: CEPAL, ESTUDIO ECONOMICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980, ONU, Santiago de Chile, 1980, p.43.

VARIACION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (1979-1983)



TASA DE INFLACION DE COSTA RICA, MEXICO, BOLIVIA, ARGENTINA, BRASIL Y NICARAGUA



En un intento de la administración Carazo por estimular el ahorro interno y frenar la fuga de capitales se elevan las tasas de interés. Junto a lo anterior, encontramos un aumento de la demanda de crédito interno del gobierno, que por sí solo, ya estaba presionando al alza el costo del dinero.

El aumento en las tasas de interés internas sumado al ambiente de incertidumbre existente en la economía y la imposibilidad de recurrir a créditos externos, impactan en el coeficiente de inversión haciéndolo caer, llegando a disminuir entre 1981 y 1983 en -3.4% de su participación en el PIB. Entre 1980 y 1982 el coeficiente de inversión pasa de 23.8% a 14.3% del PIB, provocando entre otros efectos la reducción de la formación de capital fijo, la cual presenta desde el primer año de la administración Carazo (1978) una marcada tendencia a la baja, cayendo respecto al PIB del 26% en 1978 a un 15% en 1982. El consumo de capital fijo en proporción a su formación, también muestra una marcada tendencia a disminuir, pasando 21.1% a 16.1% entre 1978 y 1982. El nivel de empleo también se vio afectado por la reducción en el coeficiente de inversión; de esta manera, el desempleo aumenta de 6.8% en 1980 a 9.9% en 1982.

Por otra parte, el aumento en el nivel de precios provocó que los salarios reales tendieran a disminuir rápidamente. Así, el salario mínimo real de 1982 sólo representaba el 65.9% que el de 1980. Las remuneraciones medias reales disminuyeron respecto a 1980 en -11.7% y -19.8% en 1981 y 1982 respectivamente, equivaliendo a finales de 1982 tan sólo un 70% de las de 1980. Como se puede ver claramente, existía una marcada tendencia a la pérdida de poder adquisitivo de los asalariados. A causa de lo anterior, el consumo privado tendió a disminuir su participación en el PIB en -5.4% en promedio anual

entre 1981 y 1983.

Las exportaciones de bienes y servicios totales, por otra parte, solamente en 1982 variaron su valor FOB en -13.2%; respecto a su volumen, el descenso fue de -9.2, como se puede ver en el cuadro No.5. Dada la caída de los precios internacionales del café, junto a la de otros productos primarios, el poder de compra de las exportaciones pasó a representar en 1982 solamente el 84.5% del de 1980.

CUADRO No. 5
EXPORTACION E IMPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS EN 1982.

MEDIDA	TASA DE CAMBIO EN LA EXPORTACIONES	TASA DE CAMBIO EN LA IMPORTACIONES
VALOR (FOB)	-13.3	-26.2
VOLUMEN	-9.2	-26.2
VALOR UNITARIO	-4.5	-2.6

Fuente: CEPAL, ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1983.

Si bien, las importaciones también tendieron a disminuir, esto fue causado, en una parte importante, por la falta de divisas que le imposibilitaba al país afrontar sus obligaciones con los proveedores externos. Entre las importaciones que registraron el mayor descenso estaban las de bienes de capital; así las importaciones de este tipo para la industria se redujeron entre 1980 y 1982 en 43.6%; en la agricultura para el mismo período las importaciones de bienes de capital variaron en -46.8%²⁷. La balanza de servicios mostró desde 1979 una tendencia a la agudización del déficit, pasando de -133.1 millones de dólares en 1979 a -377.6 en

²⁷Otras importaciones que mostraron tendencia a la baja para el mismo período fueron materiales de construcción (-34.8%) y combustibles y lubricantes (-29.4%).

1981. Es decir, prácticamente se triplicó en el término de dos años.

Las reservas internacionales que presentaban desde 1970 una tendencia positiva, alcanzan en 1979 su punto máximo con 112,6 millones de dólares, llegando a -33.4 millones de dólares en 1980. Si bien, las reservas internacionales mostraron una leve recuperación en 1981 a causa del decreto ejecutivo que prohibía el uso de divisas para el pago de deuda externa, dada la imposibilidad de recurrir a deuda externa para financiar las importaciones de bienes de capital e insumos para la producción, junto a la caída internacional de los productos primarios, hizo que en 1982 las reservas internacionales muestren su peor caída llegando a -124,6 millones de dólares.

Sumando, la caída de la inversión, el consumo privado y el valor de compra de las exportaciones, resulta lógico que la demanda global disminuyera en el periodo 1981-1983 en -7.4%. De ahí que el PIB real haya mostrado tasas de crecimiento negativas con -1.5% para el mismo periodo. Por su parte el PIB per cápita varió en -4.1. El comportamiento de los principales componentes del PIB queda claro en el Cuadro No. 8:

CUADRO No. 6
COSTA RICA: CONTRIBUCIONES A LOS CAMBIOS EN EL PRODUCTO INTERNO
BRUTO, 1961-1963.
(PORCENTAJES MEDIOS ANUALES DE VARIACION DEL PIB)

COMPONENTE	VARIACION
CONSUMO PRIVADO	-5.4
CONSUMO DEL GOBIERNO	-8.7
INVERSION BRUTA FIJA	-3.4
DEMANDA INTERNA	-8.4
EXPORTACIONES DE B. Y S.	2.0
DEMANDA GLOBAL	-7.4
IMPORTACIONES DE B. Y S.	5.0
PRODUCTO INTERNO BRUTO	-2.4

FUENTE: CEPAL, 1964.

Es justo aclarar, que en mucho la aceleración y profundización de la crisis económica costarricense durante el gobierno de Rodrigo Carazo Odio, fueron causadas por la aplicación, al inicio de su administración, de un conjunto de medidas de política económica sugeridas por el FMI, que implicaban abrir la economía y desregularizarla en un momento en que el entorno económico internacional exigía un mayor control y prudencia en el manejo de la política económica y social. Ejemplos de estas medidas, son la flotación del tipo de cambio y la desgravación arancelaria.

El fracaso de las medidas sugeridas por el FMI junto con el costo social que implicaban hicieron que el Presidente Rodrigo Carazo rompiera con este organismo financiero internacional presionado por las protestas de las organizaciones sindicales contra dichas medidas. Las medidas aplicadas en los primeros años de la

presidencia de Rodrigo Carazo fueron descontextualizadas para el caso de una economía pequeña, dependiente, agroexportadora, con una industria necesitada del apoyo Estatal y golpeada fuertemente por la elevación de los precios del petróleo y sus derivados, así...

"La imposición de la política de dicho organismo (FMI) en el país trajeron consigo la drástica caída del producto, el aumento del desempleo y la represión política, vista concretamente en el constante enfrentamiento del gobierno con las fuerzas sindicales y los partidos de izquierda."²⁸

Sin embargo, la expulsión de los representantes de este organismo monetario internacional junto a la moratoria unilateral decretada por el gobierno sólo agravó la crisis, al aislar a Costa Rica del flujo de recursos internacionales.

Ante el deterioro sufrido en la economía y consecuentemente en el nivel de vida de la población, las elecciones nacionales de febrero de 1982 fueron favorables para el Partido Liberación Nacional (PLN), llevando a la Presidencia de la República a Luis Alberto Monge Álvarez. Este partido político...

"venía trabajando desde la oposición con el objetivo de levantar y aglutinar electoralmente a la población costarricense en un proyecto de clara índole neoliberal..."²⁹

Con la victoria electoral de PLN se inicia un proceso que fue sustrayendo año con año la condicionalidad del FMI y también las protestas populares contra las medidas de ajuste.

²⁸ Gutiérrez-Hacón, María Teresa, COSTA RICA: LA DESMITIFICACION DE UNA DEMOCRACIA, en CENTROAMERICA: UNA HISTORIA SIN RETORQUE, Ed. El Día y el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F., 1987, p.51.

²⁹ Barahona, Francisco, ibid, p.62.

PERFORMANCE INDEX OF CAPITAL FLOW OVER FID
(1978-1989)

EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICADORES ADMINISTRACION CARAZO ODIÓ.

TASA DE INFLACION	18	22.0 a
PID PER CAPITA	4.8	-4.1
PID/PIAS	8.7	-3.8
DEFICIT FISCAL/PID	n.d.	-5.5
RESERVA COMERCIAL QUEL COM. EX. DO. ANNO	-200.1	-200.6
TASA DE DESEMPEÑO	5.9	9.9
TIPO DE CAMBIO REAL, RESERVA DE LAS IMPORTACIONES (a)	47.1	200.0 a
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS EXPORTACIONES (a)	70	126.3 a

FUENTE: CEPAL, PIB Y BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, a) 1982; b) 1983-1984

1982-1986

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (IIVIS)
ADICIÓN A LA ENCUESTA DE OPINIONES DE LA POLÍTICA ECONOMICA

CAPITULO

CONDICIONALIDAD DE LA POLÍTICA ECONOMICA

III

ADMINISTRACIÓN DE LUIS ALBERTO MONGE

ALVAREZ (1962-1966): RECUPERACIÓN, AJUSTE Y

CONDICIONALIDAD DE LA POLÍTICA

ECONÓMICA.

"Una gran política económica
exige un sistema flexible
para tratar el complejo
complejo y cambiar el
estado productivo."

Luis Alberto Monge Álvarez,
presidente de uno de los
gobiernos de la segunda
presidencia de 1962.

AL INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (IIVIS)
CALLE 100 N. 100, P.O. BOX 100, CARACAS, VENEZUELA

ADICIÓN A LA ENCUESTA DE OPINIONES DE LA POLÍTICA ECONOMICA
CONDICIONALIDAD DE LA POLÍTICA ECONOMICA

CAPÍTULO III

**LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS ALBERTO MONGE ALVAREZ (1982-1986):
RECUPERACIÓN, AJUSTE Y CONDICIONALIDAD DE LA POLÍTICA
ECONÓMICA.**

1) EL BUCIO DE LA RECUPERACIÓN: UNA SALIDA HETERODOXA DE LA CRISIS

A partir de mayo de 1982 al asumir la presidencia de la República Luis Alberto Monge Álvarez se empiezan negociaciones con los Organismos Financieros Internacionales (OFI) para que Costa Rica fuera nuevamente sujeta de crédito internacional, lo cual culmina con la puesta en marcha del Primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I). De esta manera, las

"presiones del Fondo Monetario Internacional, el crecimiento de la deuda externa y la cada vez más elevada presión del gobierno de los Estados Unidos sobre la política costarricense eran algunos de los elementos que conformaban un panorama poco halagüeño para la gestión de Monge."

La administración Monge realizó importantes esfuerzos para lograr estabilizar y reactivar la economía, por lo que modificó la estrategia del gobierno anterior para enfrentar los organismos financieros internacionales ya que...

"Se percibía que los costos de continuar con la estrategia de mora unilateral eran mayores que los intentos de acceso a fondos frescos."²

¹ Gutiérrez Haces, María Teresa, COSTA RICA: LA DESMITIFICACION DE UNA DEMOCRACIA, en CENTROAMÉRICA: UNA HISTORIA SIN RETOQUE, Instituto de Investigaciones Económicas, Ed. El Día, México, D. F., 1987, p.52.

² Rodríguez, Hennio, COSTA RICA: LA SUPERVIVENCIA, en DEUDA EXTERNA, RENEGOCIACION Y AJUSTE EN LA AMÉRICA LATINA, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1988, p.223.

El gobierno entró en negociaciones con el FMI y los bancos acreedores tratando de establecer mecanismos para el pago de las obligaciones externas costarricenses, para lo cual asumió una posición de subordinación en las medidas de política económica a los lineamientos del FMI, siendo criterios fondomonetaristas los que se aplicaron fundamentalmente a partir de 1983, así...

"...la administración Monge favoreció una salida liberal de la crisis, de acuerdo a los criterios del FMI (por ejemplo, contención del gasto público, promoción de una economía agroexportadora, entre otras)..."

Al principio de la administración Monge, se contó con cierto grado de libertad para poder realizar medidas de política económica de carácter heterodoxo dentro del programa de estabilización⁴ (1982 y parte de 1983), mientras se iniciaba el proceso de negociaciones con los OFI y los acreedores internacionales. Es decir, las medidas de estabilización que se tomaron antes de la firma del primer programa de contingencia con el FMI fueron fundamentalmente de tipo heterodoxo.

2) LA POLÍTICA MONETARIA: EN BÚSCA DEL CONTROL DE LA INFLACIÓN.

Las medidas dentro del programa de estabilización en este período inicial presentaban diferencias de enfoque a las sugeridas por el FMI, de manera que la política cambiaria se centró en fijar el monopolio del Banco Central de Costa Rica en toda transacción con divisas, declarando ilegales y sujetas de persecución

³ Barahona, Francisco, COSTA RICA FRENTE AL RETO CENTROAMERICANO, en Costa Rica hacia el 2000: DESAFÍOS Y OPCIONES, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1988, p.62.

⁴ Referencia en: Rodríguez Henríco, ibíd, p.226.

policial y juicio legal a todas aquellas transacciones realizadas en el mercado negro. Esta medida se logró mantener hasta 1990.⁵ Su efecto más positivo fue la creación de expectativas favorables en los agentes económicos al percibir un tipo de cambio más estable y controlado causando la disminución de la fuga de capitales y la estabilización en el mercado de divisas.

Junto a esto, el Banco Central intentó una revaluación del colón sobre la base de proyecciones de la demanda de moneda dura suponiendo que dado su control sobre el mercado de divisas, ninguna demanda se haría con propósitos especulativos. Esta revaluación logró los objetivos planteados, como se comprueba en el hecho de que en el mercado negro el tipo de cambio no se haya elevado en más de un 5% del oficial.

Como se puede ver en el cuadro No. 1 de este apartado, el tipo de cambio nominal a partir de 1982 tiende a estabilizarse manteniendo una ligera tendencia al alza, aumentando entre 1982 y 1984 solamente en 4.63 colones por dólar y pasando de 39.77 colones por dólar en 1982 a 44.40 colones en 1984.

Los resultados son considerablemente menores que en el período anterior donde sólo en 18 meses el colón se devaluó en 500% respecto al tipo de cambio real efectivo elaborado con el índice de precios al consumidor de 1985. El tipo de cambio de las exportaciones muestra una tendencia a revalorarse desde 1982 pasando de 124.1 colones por dólar a 97.8 en 1984; el tipo de cambio real efectivo de las importaciones presenta la misma tendencia a revaluarse pasando de 125.6 a 97.4 colones por dólar

⁵ En la realidad por falta de un control efectivo el mercado negro de divisas tendió a mantenerse y a fortalecerse e incluso llegó a operar en las inmediaciones del mismo Banco Central.

entre 1982 y 1984. Si se comparan ambos tipos de cambio reales (importaciones y exportaciones) tienden a igualarse, revalorizándose ligeramente más rápido aquel de las exportaciones que el de las importaciones, muestra de una recuperación en los términos de intercambio a favor de Costa Rica.

CUADRO No. 1
COSTA RICA: EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO, 1981-1988.
(PROMEDIOS ANUALES)

AÑOS	TIPO DE CAMBIO NOMINAL	TIPO DE CAMBIO REAL	TIPO DE CAMBIO REAL
		EFFECTIVO ⁶ DE LAS EXPORTACIONES	EFFECTIVO ⁶ DE LAS IMPORTACIONES
1981	21.18	124.1	128.7
1982	39.77	128.3	125.8
1983	41.58	101.7	100.3
1984	44.40	97.6	97.4
1985	50.45	100.0	100.0
1988	58.00	107.1	103.1

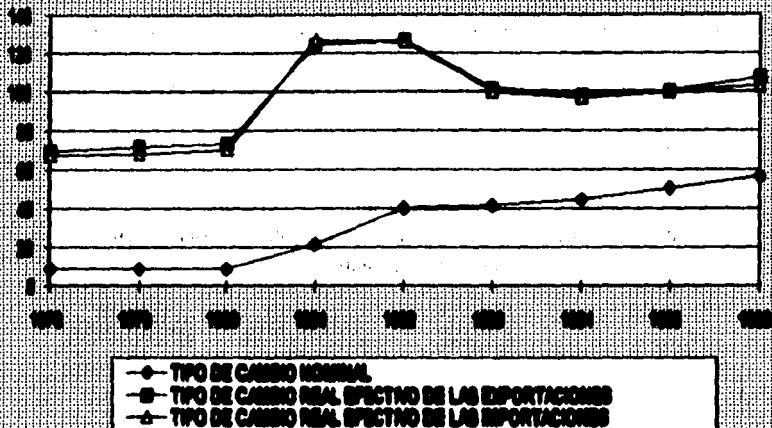
ELABORADO CON EL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (1985=100)

El control del tipo de cambio y la revaluación permitieron reducir considerablemente la inflación, al bajar los costos de producción, de esta manera...

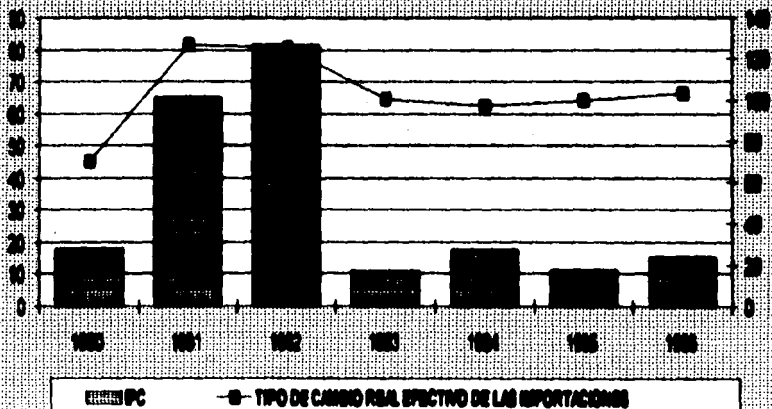
"No puede exagerarse la importancia de las devaluaciones cuando se analiza la inflación en pequeñas economías abiertas. Contra lo que sostiene el análisis ortodoxo, la inflación costarricense no fue provocada primordialmente por la demanda excesiva sino por el empuje de costos derivados de la devaluación."

⁶ Rodríguez, Hennio, *ibid*, p.227.

VARIACIONES DEL TIPO DE CAMBIO (COLONES POR DOLAR)



VARIACIONES DEL IPC Y TIPO DE CAMBIO DE LAS IMPORTACIONES



De hecho, se observa que a medida que se eleva el tipo de cambio real efectivo de las importaciones, tiende a aumentar la tasa de inflación a causa de la elevación de los productos importados, en particular los bienes de capital e insumos del sector industrial y agropecuario. Sin embargo es importante hacer notar que en este período el precio del petróleo y sus derivados tiende a disminuir en el mercado internacional posibilitando la reducción del efecto multiplicador sobre los precios internos que contienen directa o indirectamente derivados de este combustible.

CUADRO No. 2
VARIACION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
(DICIEMBRE A DICIEMBRE)

AÑO	VARIACION DEL IPC
1980	17.8
1981	22.1
1982	21.7
1983	18.7
1984	17.3
1985	11.1
1986	18.4

FUENTE: CEPAL

Junto al control de tipo de cambio como instrumento para reducir la inflación encontramos una política monetaria ligeramente contractiva. El medio circulante definido como M_1 tendió a disminuir de 17.4% en 1984 a 14.7% en 1986 respecto a su nivel en 1980. Si bien el medio circulante presenta una tasa de crecimiento del 13% en 1985 y de 30.6% en 1986, este incremento es explicable por las presiones electorales de ese año. El medio circulante aumenta de 32 123 millones de colones a 41 943 millones de colones entre 1985 y 1986, siendo el efectivo en poder del público el que presenta por poco el mayor crecimiento

con un 15.7% en 1985 y un 33.2% en 1986, representando en esos mismos años respectivamente un 30.8% y un 31.6% de M_1 ; también se puede observar que la proporción de dinero que el público mantiene en portafolio⁷ tiende a aumentar de 11.2% en 1985 a 12.7% en 1986. Por su parte los depósitos en cuenta corriente⁸ registraron una tasa de variación en el mismo periodo de 11.9% y 29.4%, representando un 69.1% del medio circulante en 1985 y un 66.4% en 1986. Se puede ver que los depósitos en chequera representan la mayor participación en M_1 existiendo una tendencia a permanecer relativamente constantes las proporciones que ellos mantienen en el medio circulante y el efectivo en poder del público.

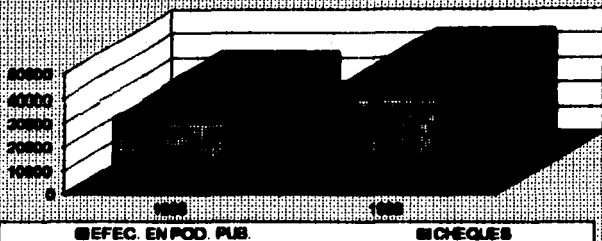
El coeficiente de liquidez⁹ muestra una ligera tendencia al alza, pasando de 38.22% a 37.71% entre 1985 y 1986, así se ve un incremento en la preferencia del público por liquidez explicable por las presiones pre-electorales conjuntamente con la quiebra de varias instituciones auxiliares de crédito que generó una mayor demanda de dinero por fines de precaución.

⁷ Coeficiente de preferencia de efectivo en portafolio (c) se calcula con la siguiente fórmula: $c = \frac{\text{Billetes y monedas en poder del público}}{\text{Medio Circulante} + \text{Pasivos no monetarios}}$. Medio Circulante= M_1 , Pasivos No Monetarios= $M_4 - M_1$.

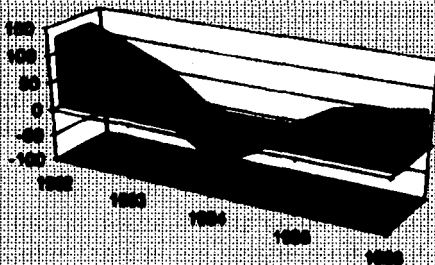
⁸ Los depósitos en cuenta corriente desde 1949 son un monopolio de la banca estatal.

⁹ Coeficiente de Liquidez= $\frac{\text{Medio Circulante}}{\text{Medio circulante} + \text{Pasivos No Monetarios}}$. Medio circulante= M_1 , Pasivos No Monetarios= $M_4 - M_1$

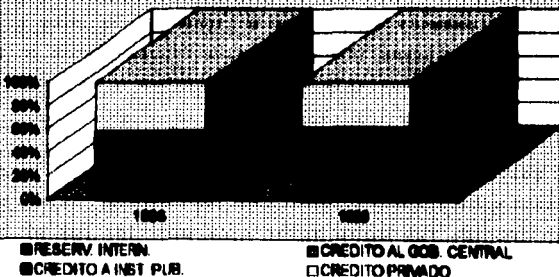
MEDIO CIRCULANTE (M1) EN MILLONES DE COLONES



VARIACION DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES (MILLONES DE DOLARES)



BASE MONETARIA SEGUN COMPONENTES



La base monetaria también tendió a presentar una tasa de variación relativamente alta, con un 18.0% y 25.9% en 1985 y 1988 respectivamente, pasando de 88 893 a 111 833 millones de colones en el mismo período. Analizando la base monetaria desde sus fuentes nos damos cuenta de que:

A) el crecimiento de la base monetaria se debió en parte a una fuerte expansión de las reservas internacionales a causa de un impresionante crecimiento de la asistencia bilateral de los Estados Unidos de América (EUA). Los términos de intercambio del país con el mercado internacional mejoraron debido a que Costa Rica logró negociar con los acreedores internacionales para volver a ser sujeta de crédito externo. Lo anterior junto a la elevación del precio internacional del café y el banano y la caída del precio del petróleo y sus derivados contribuyeron, muy particularmente a que se recibieran grandes transferencias financieras netas positivas del exterior.

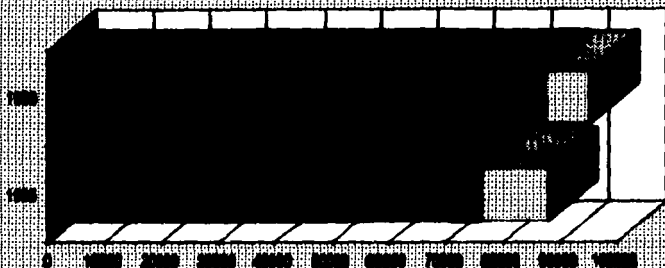
Las reservas internacionales tienden a caer en 1984 por el pago del servicio de la deuda externa que se había acumulado a causa de la moratoria de la administración Carazo. Sin embargo, a partir de 1985 presentan una marcada tendencia a aumentar, así en 1985 presentaron una tasa de variación de un 100.3% y en 1988 de un 30.5% pasando de 16 894 millones de colones a 21 789 millones. Las reservas internacionales representaban en 1985 el 18.9% de la base monetaria por sus fuentes y en 1988 aumentó levemente a 19.5%.

B) La política monetaria incluía un programa de austeridad crediticia mediante una elevación de las tasas de interés activas que sin embargo fue mucho menor a la sugerida por el FMI. El

crédito interno tiende a aumentar lentamente desde el principio de la administración Monge, presentando en 1985 una tasa de variación de tan sólo 7.7% para incrementarse a un 30.5% en 1988 por las razones ya comentadas. Así, pasa de 71 888 millones de colones a 89 844 millones; representando en esos mismos años respectivamente un 81.2% y un 80.5% de la base monetaria. El crédito privado es el que presenta a lo largo del período, el mayor incremento con una variación en promedio de 18%, alcanzando en 1988 un 17.3%. En 1985 representaba del total de crédito interno un 52.9% (37 652 millones de colones) y en 1988 un 49.2% (44 178 millones de colones), descenso que se debió fundamentalmente a las expectativas de cambio de gobierno que redujo la demanda de créditos para inversión. Aunado a lo anterior, las presiones electorales que apresuraron políticamente al gobierno a incrementar su gasto y por tanto, a aumentar la participación del sector público consolidado en las demandas de crédito interno. Respecto a la base monetaria el crédito privado representó un 42.4% en 1985, porcentaje superior al del crédito al sector público y un año después representó el 39.8%, porcentaje ligeramente menor al crédito a la administración pública consolidada.

El crédito al sector público presentó una tendencia contractiva llegando en 1985 a una variación de -0.2% representando un 47.7% del total del crédito interno en 1985 con 34 347 millones de colones, y en 1988, por las causas ya explicadas aumenta su participación en un 50.8% con 45 688 millones sobre el total de la base monetaria que en esos años representaba un 38.7% y un 40.9%. Si desglosamos el crédito al sector público se verá que el dirigido al gobierno central neto varió en 1985 en -10.1% para incrementarse aceleradamente a 58.3% en 1988.

M2 POR COMPONENTES (MILLONES DE CORDOBES)



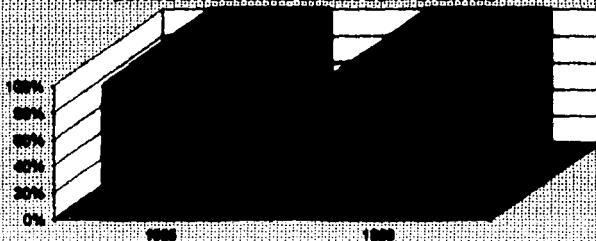
■ DEP. COL ■ DEP. DOLARES ■ BONOS DE ESTABILIZACIÓN □ OTRAS OBLIGACIONES

DEPOSITOS EN CORDOBES SEGUN COMPONENTES



■ DEP. CUENTA CORRIENTE ■ DEP. A PLAZO ■ DEP. AHORRO □ BONOS

DEPOSITOS EN CORDOBES SEGUN COMPONENTES



■ DEP. A PLAZO □ DEP. AHORRO ■ OTROS

Estos créditos significaron poco sobre los créditos internos totales en la mayor parte del periodo, siendo solamente un 12.4% (8 960 millones) en 1985 y un 15.6% (14 001 millones) en 1986 que con respecto a la base monetaria en ese mismo tiempo constituían un 10.1% para aumentar a 12.5%. No obstante, se puede observar que su participación en la base monetaria es relativamente pequeña. El crédito a las instituciones públicas tendió a variar lentamente, en 1985 su tasa de crecimiento fue tan sólo del 3.9% para aumentar a un 24.7% en 1986. Sobre el total de crédito interno tenía un peso superior al del gobierno central, siendo su participación en éste relativamente constante con un 35.3% en 1985 (25 367 millones) y en 1986 (31 887 millones); en relación a la base monetaria su participación en esos mismos años fue constante con 26.6% y 26.4% respectivamente.

La presencia de un periodo electoral y un conjunto de mecanismos de presión tales como el cierre de calles protagonizado por los sectores sociales más afectados por el recorte del gasto social como lo veremos en su momento, obliga al gobierno central a incrementar su gasto. Pero el mayor incremento se daría en el crédito a las instituciones públicas que debían incrementar los servicios que prestaban a la ciudadanía.

Los pasivos no monetarios tendieron a presentar una tasa de variación positiva. Así su tasa de variación en 1985 fue de 20.4% y de 13.4% en 1986 (58 570 millones de colones y 63 164 millones en esos años respectivamente). La recuperación económica causó buenas expectativas en los inversionistas quienes tendieron a invertir en instrumentos de menor liquidez y mayor plazo, tendencia que se mantuvo hasta finales de 1985 e inicios de 1986. La quiebra de algunas instituciones auxiliares de crédito en ese

año y las preocupaciones pre-electorales desalentaron a los inversionistas que empezaron a demandar dinero por precaución. Sin embargo, el aumento de la demanda de activos de menor liquidez permitió contraer el medio circulante evitando que se dieran fuertes presiones inflacionarias. El cuasidivino¹⁰ M2 mostró una de las tasas de variación más importantes, de un 20% en 1985 para descender al 13.4% en 1986 a causa del aumento de la demanda por liquidez a causa de los factores políticos ya mencionados y muy particularmente por la quiebra de dichas instituciones auxiliares de crédito cuyo principal medio de captación eran los depósitos a plazo.¹¹

M₂ pasa entre 1985 y 1986 de 55 709 millones de colones a 63 184 millones, representando del total de los pasivos no monetarios en esos mismos años un 98.5% y 91.2% respectivamente. Esto nos indica la preferencia del público costarricense por instrumentos de alta liquidez y renta fija, así como la existencia de un reducido abanico de instrumentos en el mercado de dinero que permita diversificar la cartera de inversiones.¹² Respecto a los componentes de M₂ se puede observar que los depósitos en moneda nacional, si bien nominalmente son mayores a los depósitos en dólares, su tasa de crecimiento a finales de la administración Monge es sensiblemente mayor, indicando un proceso de

¹⁰ Constituido por depósitos de ahorro, a plazo, bonos de estabilización y otras obligaciones (depósitos a plazo vencidos y otras exigibilidades).

¹¹ Los depósitos a plazo menores de 30 días o a la vista son monopolio de la banca estatal.

¹² El mercado de capitales es sumamente reducido dado el pequeño número de empresas que cotizan en bolsa. La Bolsa de Valores Costarricense pertenece al consorcio de empresas estatales denominada Corporación de Desarrollo S.A. (CODESA) ahora privatizada se encuentra vinculada a la Bolsa de Valores Centroamericana creada en virtud de la integración económica de la región.

dolarización muy probablemente emprendido con fines de precaución y especulación respecto a las variaciones del tipo de cambio y la inflación prevista dado el cambio de gobierno.

Los depósitos en colones presentaron tasa de variación del 20.4% y 13.4% en 1985 y 1986, teniendo en esos mismos años una participación porcentual en M_2 de 42.1% (23 477 millones de colones) y 49.2% (31 055 millones). Dicho aumento en su participación porcentual se debió fundamentalmente al incremento en los depósitos distintos a los de ahorro y a plazo, como por ejemplo, los depósitos a plazo vencidos y otras exigibilidades. Los depósitos en moneda nacional con respecto al total de pasivos no monetarios incrementaron su participación porcentual en el período ya mencionado, de 41.5% a 44.6%.

Dentro de los depósitos en colones son los depósitos a plazo los que nominalmente presentan la mayor gravitación, representando un 86.9% (20 386 millones) en 1985 para caer al 74.0% (31 055 millones) en 1986 dada la coyuntura nacional, su tasa de variación anual también se desacelera pasando en esos mismos años de 27.2% a 12.7%. De esta manera queda evidente la incertidumbre que causó la quiebra de algunas de las financieras más importantes del país.

Dado la liquidez de los depósitos de ahorro en colones, presentan al contrario de los depósitos a plazo un "salto" positivo en su tasa de crecimiento, pasando entre 1985 y 1986 de 7.0% a 35.5%. Pese a ésto, su participación en el total de depósitos en colones tendió a permanecer relativamente constante en ese mismo período, pasando de 13.1% (3 078 millones) a 13.4% (4 172 millones), siendo ínfima su participación en M_2 con un 5.5% y 6.6%

respectivamente.

Otros activos que incluyen depósitos a plazo vencidos y otras exigibilidades¹³ presentaron en 1986 una participación en los depósitos en moneda nacional del 12.5% (3 695 millones), similar al de la cuenta de ahorros, con respecto al total de M_2 su participación es tan sólo un 6.2%.

Los depósitos en dólares presentan una tasa de variación anual muy superior a la de los depósitos en moneda nacional con 41.1% (14 664 millones de colones) al tipo de cambio corriente en 1985 y 20% (17 639 millones de colones) en 1986, representan del total M_2 en ese mismo período un 26.7% y 26.2% respectivamente. Este leve aumento puede indicar una mayor demanda de dólares con fines de precaución y especulación, tendiendo a incrementar la participación de esta divisa en la economía.

Los depósitos en cuenta corriente en dólares presentan una tendencia decreciente. Así su tasa de crecimiento anual pasa de 16.9% en 1985 a -14.9% en 1986, también su participación porcentual en el total de depósitos en dólares tiende a disminuir, pasando de en esos mismos años de 16.5% (2 451 millones de colones al tipo de cambio corriente) a 11.7%, con respecto a M_2 su participación es mínima con un 4.4% en 1985 y 3.3% en 1986. El descenso en los depósitos en cuenta corriente en dólares, tanto en su tasa de crecimiento como en su participación en el total de depósitos en dólares y en M_2 puede ser explicada en función del aumento en 1986 de las tasas de interés real en colones principalmente por la banca privada.

¹³ Ver CEPAL, ESTUDIOS ECONOMICOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 1988, Ed. ONU, Santiago, Chile, 1989, p.267.

Los depósitos a plazo en dólares si bien presentan un caída en su tasa de crecimiento entre 1985 y 1986, pasando de 46.3% a 12.5% en 1985, su tasa de variación anual superó en mucho a la de los depósitos a plazo en colones. Pero en 1986 las tasas de variación anual de ambos tipos de depósitos tienden a igualarse; con respecto a su participación porcentual en el cuasidinero los depósitos a plazo tienden a permanecer constantes entre los dos años ya mencionados con 19.5% (10 666 millones de colones) en 1985 y 19.4% (12 229 millones de colones) en 1986. En los depósitos en dólares, los depósitos a plazo son los porcentualmente más importantes del total de captaciones en dólares, sin embargo muestran un descenso pasando de una participación del 73.1% en 1985 a 68.5% en 1986.

De lo anterior se desprende que dada la reducción de las tasas de interés en dólares ocurrida en los años ya señalados de 9.0% a 7.25% contra el aumento de las tasas de interés pasivas de los bancos privados que en términos reales pasaron en ese mismo período de 8.96% a 10.91%, en combinación con la incertidumbre electoral y del cambio de gobierno, hicieron que los inversionistas buscaran una mayor liquidez de sus activos en dólares (se dió un importante aumento en el crecimiento de los depósitos de ahorro en dólares) y reduciendo los depósitos a plazo en dólares.

Los depósitos de ahorro en dólares presentaron una tasa de crecimiento sumamente alta, pasando entre 1985 y 1986 de 31.6% a 44.1%, su participación dentro del total de depósitos en dólares aunque pequeña mostró una expansión, pasando en el período en mención de 8.6% (1 278 millones de colones) a 10.3% (1 842 millones de colones). Sobre M_2 su participación es sumamente reducida tendiendo a aumentar en el período 1985-1986

pasando de 2.3% a 2.9% en forma poco significativa.

En otros depósitos en dólares entre los cuales se incluyen los depósitos a plazo vencidos y otras obligaciones, se observa el mayor crecimiento anual con una tasa del 188.4% en 1985 y de 525.6% en 1986, su participación porcentual sobre los depósitos en dólares, aunque pequeña muestra una tendencia a aumentar, así pasa para el mismo período de 1.6% (269 millones de colones) a 9.4% (1 662 millones de colones), sobre el total de M_2 su participación es poco significativa en términos generales pero con una tendencia a incrementar su importancia relativa, de esta manera pasa de 0.4% en 1985 a 2.7% en 1986.

Los bonos de estabilización son los que presentan en 1985 una de las tasas de variación más bajas de los componentes de M_2 con un 14.2%; en 1986 su tasa de crecimiento tendió a disminuir aún más con sólo un 11.4%; su participación porcentual respecto a M_2 para esos mismos años fue relativamente constante con un 10.0% y un 9.9%. Como se puede observar los bonos de estabilización presentan poca gravitación dentro de los pasivos no monetarios. Otras obligaciones dentro de M_2 tienden a perder importancia relativa en forma rápida como lo muestra el hecho de que presentó tasas de variación negativas entre 1985 y 1986 con -1.3% y -31.7% respectivamente, en M_2 su importancia relativa pasa de 21.1% a 12.7% entre 1985 y 1986; esta tendencia nos implica el proceso de concentración en la demanda de ciertos activos financieros que excluye y limita la diversificación de nuevos instrumentos.

Los activos no monetarios incluyen además de los componentes de M_2 los préstamos externos de largo plazo que fueron otorgados a Costa Rica al reanudar la asistencia bilateral de los EUA junto

con las negociaciones con los OFI y la banca acreedora internacional. De esta manera entre 1985 y 1986 dichos préstamos crecieron en 25.0% y 15.7%, pasando de 111 778 millones de colones al tipo de cambio corriente a 129 285 millones de colones.

Si le restamos las variaciones en el tipo de cambio junto al servicio de la deuda¹⁴ que en virtud de la moratoria decretada en la administración Carazo era sumamente elevada, los préstamos de largo plazo en términos netos fueron en realidad de tan sólo 881 millones de colones en 1985 y de 8 122 millones en 1986, presentando una tasa de crecimiento superior al 811%. Los préstamos externos de largo plazo dentro del total de pasivos no monetarios representan poco, pero la tendencia nos indica que su participación porcentual tiende a incrementarse rápidamente, así entre 1985 y 1986 pasando de 1.5% a 9.6%.

Para lograr dar una descripción más acabada de la política monetaria se hace imprescindible estudiar los principales coeficientes monetarios, así:

A) El Multiplicador de crédito¹⁵ nos explica el comportamiento ligeramente contractivo en la generación de dinero bancario, es decir, se observa que el sistema financiero disminuye su capacidad de generar créditos, a su vez, disminuyendo la liquidez de la economía producto de la política contraccionista seguida

¹⁴ Las variaciones en tipo de cambio junto al servicio de la deuda mostraron resultados negativos de -110 917 millones de colones en 1985 y de -123 183 millones en 1986.

¹⁵ El coeficiente del crédito (k) lo definimos como: $k = \frac{MC}{BN}$, k= multiplicador del crédito, MC= Medio circulante= M_1 , y BN= Base Monetaria= emisión monetaria + los depósitos en cuenta corriente de los bancos comerciales en el Banco Central.

por el gobierno. De esta manera este coeficiente pasa de 1.70 en 1985 a 1.51 en 1988, o lo que es lo mismo, dado el aumento de un colón en la base monetaria el sistema bancario expande los medios de pago en 70 centavos en 1985 a sólo 51 centavos en 1988. Dicho en otros términos los pasivos monetarios y no monetarios del sistema bancario a causa de una unidad adicional en la base monetaria disminuyen en los años en cuestión en 19 centavos.

B) El coeficiente de reservas nos permite entender la contracción en la capacidad de generar créditos del sistema financiero. Su incremento se debió al aumento en los encajes legales implementados por la política contraccionista del crédito del gobierno con fines antinflacionarios a través del Banco Central. Así el coeficiente de reservas aumenta entre 1985 y 1988 de 0.536 (53.6%) a 0.616 (61.6%) indicando que el sistema financiero por cada colón que recibe con depósitos en cuenta corriente o de los pasivos no monetarios (M_2) mantiene como reserva de caja y como reserva legal en el Banco Central 54 centavos en 1985 y 62 centavos en 1988, lo que afecta sus colocaciones de créditos y por consiguiente disminuye la liquidez de la economía.

C) M_2 /PIB presenta una tendencia relativamente estable levemente a la baja; así entre 1985 y 1988 este coeficiente pasa de 0.16 a 0.15 reflejando una tendencia a contraer la liquidez confirmando la tendencia contractiva de la política monetaria.

D) M_2 /PIB nos confirma lo anterior ya que la suma de los pasivos no monetarios y los pasivos monetarios (M_1) tiende a disminuir pasando de 4.88 en 1985 a 3.99 en 1988.

CUADRO No.3
INDICADORES MONETARIOS EN MILLONES DE COLONES

INDICADORES	1985	1988
<u>DINERO (M1)</u>	28 123	41 843
EFECTIVO EN PODER DEL PUBLICO	8 838	13 242
DEPOSITOS EN CUENTA CORRIENTE	22 185	28 701
<u>FACTORES DE EXPANSION</u>	88 882	111 828
RESERVAS INTERNACIONALES NETAS	18 894	21 788
CALIDAD DE MONEDA	71 888	88 844
AL SECTOR PUBLICO	34 347	45 888
AL SECTOR PRIVADO	37 852	44 178
<u>FACTORES DE ABSORCION</u>	58 878	88 888
<u>CRASHING (M2)</u>	55 708	83 184
DEPOSITOS EN COLONES	23 475	31 885
DEPOSITOS EN DOLARES	14 884	17 838
BONOS DE ESTABILIZACION	5 881	8 228
OTRAS OBLIGACIONES	11 778	8 043
PRESTAMOS EXTERNOS DE LARGO PLAZO	111 778	128 288
OTRAS CUENTAS ^a	-110 917	-123 183
<u>COSTICIENTES</u>		
M1/BASE MONETARIA	1.70	1.81
M2/BASE MONETARIA	4.88	3.88
M1/P18	8.18	8.18

FUENTE: CEPAL, SOBRE LAS CIFRAS DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA. ^aIncluye ajustes por tipo de cambio.

La política monetaria incluía un programa de austeridad crediticia mediante una elevación de las tasas de interés activas, la cual fue mucho menor a la sugerida por el FMI. En este periodo se va a observar una mayor dinamización de las instituciones financieras privadas las cuales empiezan a competir entre ellas y con la banca estatal por el escaso ahorro interno. Esta situación produjo un aumento de las tasas de interés pasivas ofrecidas por el sector financiero privado. Otro aspecto que presionó la elevación de las tasas de captación fue la contracción de la liquidez de la economía.

Las tasas de interés pasivas nominales a seis meses¹⁶ de la banca estatal que se habían mantenido en 20% en 1984 y 1985 bajan al 16% en 1986. Por su parte la banca privada en ese período registra una gran dispersión en las tasas de interés pasivas pasando de 23% a oscilar entre 22% y 26%. Como se observa, las tasas de captación de la banca privada son notablemente superiores a las ofrecidas por la banca estatal, tendencia que continúa hasta nuestros días.

Las instituciones financieras privadas o instituciones auxiliares de crédito son las que en este período ofrecieron las tasas de interés pasivas más elevadas del mercado, en un intento de abrirse espacio en el reducido mercado financiero costarricense. Estas instituciones llegaron a ofrecer tasas del 24.5% en 1986 y se caracterizaron a finales de la administración Monge por una verdadera lucha publicitaria que ya manifestaba en sí sus dificultades para poder cubrir las obligaciones con el público inversionista, producto de la contracción de la liquidez interna. Así, debieron recurrir a mayores niveles de captación para poder cubrir momentáneamente sus pagos de principal e intereses a su clientela.

Lo anterior aunado a la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York en que especulaban varias instituciones auxiliares de crédito, se llevó a la quiebra a Inversiones Sotela S.A. e IBISA, dos instituciones importantes de ese tipo. El hecho causó pánico financiero afectando fundamentalmente al sector financiero privado. Bajo estas circunstancias, la gran beneficiada fue la banca estatal que vio incrementar sus captaciones ante la

¹⁶ De acuerdo con los datos de CEPAL, el Banco Central determina las tasas de interés de captación de la banca estatal para depósitos en moneda nacional.

preferencia de los inversionistas por la mayor seguridad que ofrecían la banca estatal antes que las mayores utilidades ofrecidas por las atractivas tasas de interés privadas. Ante esta situación la banca estatal se vio en capacidad de reducir sus tasas de interés pasivas al 16%.

Los bancos Privados de mayor antigüedad y prestigio, como es el caso del Banco Lyon,¹⁷ también se vieron beneficiados aunque en menor medida de la quiebra de las instituciones auxiliares de crédito como lo manifiesta el descenso, aunque leve, de las tasas pasivas de 23% a un 22% en 1988. Sin embargo aquellos bancos privados que no contaban con el prestigio necesario debieron incrementar sus tasas de captación hasta un 26%, 10 puntos porcentuales arriba de la tasa de interés en la banca estatal. Esto nos explica la ondulación que se registró a partir de 1988 pero que ha tendido a mantenerse hasta la actualidad.

Por otra parte, aquellas instituciones auxiliares de crédito que lograron mantenerse no les quedó otro camino que elevar sus tasas de captación para atraer al desconfiado y temeroso público inversionista pasando de 23% en 1985 a 24.5% en 1988 y hasta un 27.6% en 1987.

Las tasas de interés activas, por su parte se incrementaron considerablemente a partir de 1985 producto de la política monetaria restrictiva negociada con el FMI. Sin embargo siguieron existiendo tasas de interés preferencial para ciertas actividades, fundamentalmente la agricultura que era la más baja

¹⁷ El banco Lyon surge desde el siglo pasado como una institución destinada a financiar las exportaciones cafetaleras y logró mantenerse aún después de la nacionalización de los principales bancos privados en 1948.

disponible entre las de producción en el mercado financiero, pasa de 12% en 1984 a 21.5% en 1985, mostrando tendencia a disminuir pasando en 1986 a 20.5%.

Es importante mencionar que ante la elevación de las tasas de interés activas entre 1984 y 1985 se produjeron un conjunto de manifestaciones de protestas campesinas que incluso fueron reprimidas violentamente pero que sin embargo lograron la reestructuración de su deuda e incluso la condonación de parte de ella en lo que se conoció como la Ley Fomento y Desarrollo Agropecuario (FODEA). Las tasas de interés activas para préstamos personales y al sector comercio y servicios se incrementan en 2 puntos porcentuales, pasando de 28% a 30% entre 1984 y 1986.

Si vemos las tasas de interés pasivas reales de la banca estatal descubriremos que presentan una descendente pasando de 7.14% en 1984 a 3.76% en 1986. Esto se puede explicar por la preferencia de inversión en banca estatal ya mencionada ante la quiebra de varias instituciones financieras privadas. La banca estatal se vio posibilitada a bajar sus tasas pasivas o de captación. Por su parte la banca privada, tuvo que incrementar en términos reales sus tasas de captación para intentar atraer a los inversionistas aumentando en 1986 sus tasas pasivas en poco menos de 4 puntos porcentuales con respecto al año anterior, como se observa claramente en el cuadro No. 4.

Las tasas de interés activas o de colocación reales, tanto de la banca estatal como de la privada, tendieron a aumentar ligeramente. Los créditos al sector agropecuario sufrieron el menor incremento con un aumento de 2.1 puntos porcentuales entre

1985 y 1986. Dado el fuerte movimiento campesino contra todo intento de elevación de las tasas de interés que, como vimos, culminaría en la ley FODEA; las tasas de interés dirigidas a créditos para los sectores comercio, servicios y personales sufrieron el aumento más significativo con 4.2 puntos porcentuales para el mismo período.

CUADRO No. 4

TASAS DE INTERES BANCARIAS DE CORTO PLAZO^A 1984-1987

TASA DE INTERES	1984	1985	1986	1987
NOMINALES				
CAPTACIONES^B				
BANCA PRIVADA		23.0	22.0/ 26.0	25.0/ 27.6
BANCA ESTATAL ^C	20.0	20.0	16.0	22.5
FINANCIERAS PRIVADAS		23.0	23.0/ 24.5	23.6/ 27.6
COLOCACIONES				
COMERCIO, PERSONAL Y SERVICIOS ^D	12.0	21.5	20.5	24.5
REALES ^E				
CAPTACIONES				
BANCA PRIVADA	7.14	4.35 6.98	3.76 10.91	4.88 8.13
COLOCACIONES				
COMERCIO, PERSONAL Y SERVICIOS ^D	12.5	5.7	7.8	6.8
CAPTACIONES EN DOLARES	nd.	11.3	16.3	12.6
	nd.	9.0	7.25	8.75

Fuente: CEPAL. ^A Al 31 de diciembre de cada año. ^B A seis meses. ^C Fijadas por el Banco Central para depósitos en colones. ^D Las más bajas disponibles. ^E Las más altas del mercado. ^F Deflactadas con el IPC.

La brecha entre las tasas pasivas y activas reales de la banca privada se debieron a las reformas al sistema financiero pactadas con los OFI para estimular una mayor participación de la banca privada que generó una proliferación de instituciones crediticias

privadas y consecuentemente una mayor competencia entre ellas, aumentando las tasas pasivas y disminuyendo el crecimiento de las tasas activas. Si observamos la tasa pasiva real de la banca privada, que es la mayor del mercado, y la comparamos con la tasa de interés activa de los sectores comercio, servicios y personales,¹⁸ nos daremos cuenta de que entre 1985 y 1986 el diferencial entre ambas tasas se reduce de 7.34 puntos porcentuales a 5.39 puntos.

3) EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA POLÍTICA MONETARIA EN EL CONTROL DE LA INFLACIÓN.

La administración Monge sostuvo como elemento central de la política monetaria contra-inflacionaria que el control del tipo de cambio reduciría la inflación de corto plazo; por lo que, no era necesario elevar las tasas de interés más de un 22%. De esta manera, a medida que se redujo la tasa de inflación las tasas de interés se volvieron positivas en términos reales. De haberse acatado las recomendaciones del FMI de aumentar las tasas reales en tres dígitos¹⁹ se hubieran producido tendencias recesivas al desalentar la inversión. Eso a su vez, hubiera limitado el éxito de las políticas de ajuste que lograron recuperar la tasa de crecimiento del PIB real, de -1.5% en el período 1980-1983 a 8% en 1984, manteniendo hasta la actualidad tasas de crecimiento bastante aceptables en relación a las observadas en otras

¹⁸ Estos sectores son clientela de la banca privada en proporción significativa, por su acceso rápido y sin restricciones al crédito.

¹⁹ Referencia en: Rodríguez, Hennio, *ibid.*

economías latinoamericanas.²⁰

La política monetaria implicó un aumento de las operaciones de mercado abierto como la colocación de bonos gubernamentales como un instrumento del gobierno central para financiar el déficit fiscal y regular la oferta monetaria. Esto será retomado con mayor detalle en el apartado de política fiscal.

Como parecen demostrarlo los indicadores, la política monetaria logró que la inflación fuera exitosamente controlada justificando el tratamiento de choque que se dio a la economía para evitar una psicología hiperinflacionaria como la que se dio en otros países al hacer que los agentes económicos crearan una elevación de precios inercial. De esta manera hacia mediados de 1984, la inflación bajó de 81.8% a 10.9% entre 1982 y 1983 y manteniéndose con un máximo del 17.3% hasta 1987, lo cual es justificable si se observa que el crecimiento del PIB, con excepción de 1985, fue a tasas superiores del 5.3%. De hecho para 1987 el crecimiento del PIB fue de 7.8%. En 1983, con la implementación del programa de estabilización la inflación cae, permaneciendo en un rango de 10 a 28 por ciento anual hasta la actualidad.

Sin embargo, la reducción de la inflación se debió fundamentalmente a factores externos, más que a los resultados de la política económica; es decir, si bien, se logró evitar el desarrollo de una inflación inercial como en el caso mexicano mediante un programa de estabilización que se sustentó en una

²⁰Ver: CEPAL, BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1992. En 1985 se registra una caída del crecimiento del producto a 0.7, y una situación similar en 1991, ambas causadas por el descenso del precio internacional del café (principal producto de exportación del país) donde su precio en dólares americanos de 178.8 centavos por libra baja a 145.6 centavos por libra en 1985 y a 85 centavos por libra en 1991.

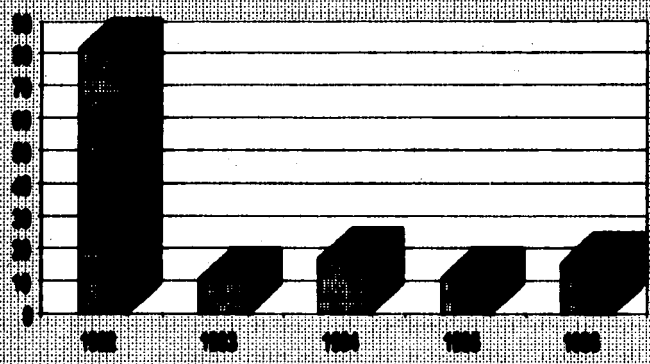
reducción del déficit fiscal de alrededor del 5% del PIB, el control del tipo de cambio y un manejo discrecional de las tasas de interés y de las negociaciones salariales. La abrupta caída de las presiones inflacionarias se debió a dos aspectos fundamentales:

a) La caída del precio internacional del petróleo y sus derivados que permitió reducir en parte el desequilibrio en la balanza comercial, bajando el precio del transporte y bajando el monto por concepto de importación de hidrocarburos. Además se abarataron el precio de los bienes y servicios como el transporte, que requerían como insumos y materias primas derivados del petróleo.

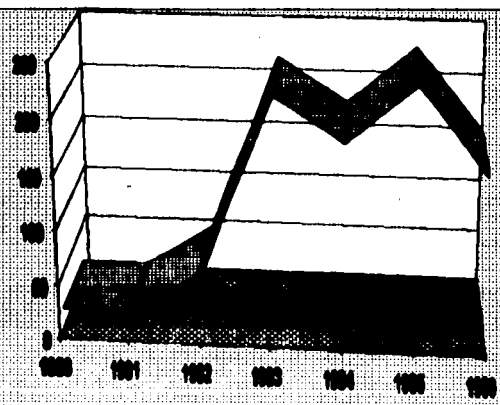
b) El programa de estabilización hubiera tenido poco éxito sin que se hubieran dado importantes flujos de ayuda externa, principalmente del gobierno de los EUA, por medio de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), que permitieron sufragar los desequilibrios en balanza comercial y por lo tanto estabilizar el tipo de cambio, elemento vital en el programa antinflacionario. Esta ayuda se vio fuertemente incrementada por razones geopolíticas y estratégicas del gobierno de los EUA en la región centroamericana.

La administración Monge asume una política exterior subordinada a Washington y dirigida al conflicto centroamericano que le permitió un incremento significativo en la ayuda bilateral proveniente de los EUA, la cual pasó de 15.23 millones de dólares en 1981 a 52.63 millones de dólares en 1982, representando entre 1982 y 1986 más de un 70% del total de asistencia bilateral de este país a Costa Rica de 1980 a 1987.

**VARIACION DEL INDICE DE PRECIOS AL
CONSUMIDOR (DICIEMBRE A DICIEMBRE)**



**ASISTENCIA BILATERAL DE LOS EEA A COSTA RICA
(MILLONES DE DOLARES)**



La ayuda del gobierno de los Estados Unidos al gobierno de Monge no se limitó únicamente al otorgamiento directo de fondos, sino que también se manifestó en el apoyo diplomático ante las negociaciones con los organismos financieros internacionales, así se dieron...

"varias cartas y resoluciones del congreso de los EUA en apoyo de Costa Rica y la minuta del Club de París referentes a la reestructuración de la deuda intergubernamental."21

El gobierno de Monge no logró el apoyo de los EUA en forma gratuita, prestó apoyo no sólo diplomático contra la Revolución sandinista en Nicaragua,²² sino que prestó el territorio nacional para operativos de la Central de Inteligencia de los EUA (CIA) para dar apoyo logístico a la contra nicaraguense, como bien lo demostraron las investigaciones del caso Irán-contras,²³ en lo que personalmente resumimos como venta de soberanía nacional.

"Desde el principio Monge intentó llegar a un acuerdo político con los Estados Unidos, para lo cual no tuvo escrúpulos en manipular su situación de vecindad con Nicaragua: la situación crítica de la economía costarricense requería de la asistencia norteamericana, pero la geopolítica de los Estados Unidos requería de aliados sólidos en la zona."²⁴

La reducción de la inflación fue producto de varios factores: la

²¹ Rodríguez, Hennio, *ibid*, p. 223.

²² Monge demostró abiertamente el apoyo a la política exterior de los Estados Unidos al respaldar diplomáticamente a Inglaterra en el conflicto de las Malvinas y repudiar públicamente al gobierno sandinista de Nicaragua.

²³ Referencia en: Tower, John; THE TOWER COMMISSION REPORT, en Times, Nueva York, 1987. Declaración de Oliver North en United States District Court for the District of Columbia, 1989.

²⁴ Gutiérrez Haces, María Teresa, *ibid*, p. 52.

asistencia económica del gobierno de los Estados Unidos a la administración Monge, la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos y la reanudación del crédito internacional al país, más que ser logro único de las medidas de ajuste aplicadas.

4) LA POLÍTICA FISCAL: RESTRICCIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

Las acciones de política fiscal tomadas a partir de 1984 se plasman en la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público,²⁵ con la cual se inician un conjunto de reformas negociadas con los OPI dentro de los programas de estabilización impulsadas por el FMI. Los programas de estabilización seguidos entre 1982 y 1986 tenían como sus principales objetivos: bajar la inflación, renovar el crédito externo para Costa Rica y recuperar la credibilidad en la política económica logrando un ambiente favorable para la reactivación y el crecimiento económico.

Para lograr lo anterior se toman varias medidas concretas, tales como: un proceso de apertura comercial, la reducción orgánica (privatización) y funcional (contracción del gasto público) del Estado, entre otros. Se dio un saneamiento de las finanzas públicas que redujo el déficit fiscal del sector público no financiero consolidado que se aproximaba a 20% en 1981 a un 1.9%

²⁵ La Ley de Equilibrio del Sector Público impulsaba principalmente la reducción del Estado mediante la congelación de plazas, reestructuración y disminución del gasto público, venta de empresas paraestatales, aumento de las tarifas de servicios públicos. Además de lo anterior la Ley promueve la consolidación de los regímenes de fomento a las exportaciones mediante la creación de zonas francas, un régimen de admisión temporal, contrato de exportaciones, creación del Consejo Nacional de Exportaciones y la simplificación de los trámites y permisos de exportación mediante la creación de una ventanilla única para dichos efectos.

en 1985, excluyendo el servicio de la deuda externa, que de incluirse constituiría el 7.5% del PIB.

El recorte del gasto público implicó...

"un 10% de disminución en los gastos totales del Gobierno Central hacia el sector social (educación, salud, seguridad social y vivienda) pasando de 52% en 1978 al 41.5% en 1984."²⁶

Desde la perspectiva de los ingresos, se realizó una reforma tributaria que solucionó coyuncionalmente los problemas del financiamiento,²⁷ junto a esto encontramos importantes incrementos en los precios de los bienes y servicios públicos. Los ingresos corrientes del Gobierno Central aumentaron de 13.6% del PIB en 1981 a 27.2% en 1986. Sin embargo, en 1986 se da un fuerte crecimiento del déficit del Gobierno Central en un 109.3% con respecto a 1985, pasando de 3940 millones de colones a 8246 millones, lo que en relación al PIB representa, respectivamente, 2.2% y 3.4%. Este incremento del déficit fiscal es explicable por varias demandas sociales respecto a los servicios públicos, canalizadas mediante mecanismos de presión, que se empezaron a producir desde mediados de 1984, junto a las elecciones de febrero de 1986 que por razones político-electorales obligaron al gobierno de Monge a incrementar el gasto público del Gobierno Central.

Ante las protestas populares, que incluyeron como parte de los

²⁶Barahona, Francisco, ibíd, p.62.

²⁷Desde la administración Monge se han realizado reformas tributarias cada cambio de administración en lo que popularmente se ha llamado "Paquetes tributarios" lo que parece sugerir la necesidad de una reforma fiscal más amplia y permanente que no crea incertidumbre en los agentes económicos cada cuatro años.

mecanismos de presión el cierre de carreteras y la amenaza del sector empresarial de hacer un paro patronal, fue necesario establecer medidas compensatorias en un programa dirigido a los sectores que habían sido mayormente afectados en la crisis de 1982. Este programa se financió con recargos a las importaciones y representaron el 1% del PIB, entre los principales programas encontramos el Programa de Empleo de Emergencia; Asistencia Alimentaria sobre todo en escuelas rurales en el Programa de Comedores Estudiantiles, Programas de Apoyo para la Vivienda, y reforma agraria.

En realidad estos programas eran paliativos que no sostenían en sí mismos el deterioro del nivel de vida de la población debido al impacto que sobre el ingreso personal disponible causaba la reforma tributaria, la elevación de los precios de los bienes y servicios públicos y el recorte presupuestario al sector social. Como prueba de lo anterior, encontramos que las protestas populares se mantuvieron aún a pesar de estos programas.

El déficit fiscal intentó ser financiado por la venta de valores gubernamentales como bonos de estabilización que solamente entre 1985 y 1988 pasaron de 13.268 millones de colones a 22.143 millones en 1988. La colocación de estos valores no sólo contribuyó al financiamiento del déficit fiscal; sino que permitió un instrumento de regulación monetaria para intentar controlar la inflación. Junto con la venta de bonos gubernamentales y el incremento del crédito interno se inicia un proceso de reconversión de deuda externa por deuda interna, reduciéndose el financiamiento externo de 8295 millones de colones a 5280 entre 1985 y 1988.

Desde el lado de los ingresos, los impuestos aumentaron de 13.2% del PIB en 1981 a 18.1% en 1983. En realidad el sistema tributario se encontraba cargado de exenciones heredadas del sistema proteccionista del Modelo Sustitutivo de Importaciones, impuestos con destino específico que hacía compleja y costosa la recaudación y administración tributaria. A raíz de las negociaciones con los OFI en el marco de la Firma del Primer Programa de Ajuste Estructural, se inicia un proceso de apertura comercial y desgravación arancelaria²⁸ que impacta fuertemente a los ingresos fiscales dependientes en gran medida de las tarifas e impuestos al comercio exterior. Así, entre 1984 y 1987 este tipo de ingresos fiscales representaba un 33.4% del total de ingresos tributarios.²⁹

Para dar una imagen más clara de las finanzas públicas analizaremos sus aspectos más relevantes a continuación:

A) INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL:

a) LOS INGRESOS CORRIENTES:

Los ingresos de capital son prácticamente nulos, por lo que los ingresos corrientes constituyeron la principal fuente de financiamiento del Gobierno Central, presentando tasas de crecimiento constantes de alrededor del 10.6% y pasando entre 1985 y 1988 de 32005 millones de colones a 38,029 millones. Por su parte los gastos corrientes, aunque nominalmente menores a los ingresos corrientes, presentan en 1988, una tasa de crecimiento

²⁸ Este proceso se agudiza a partir de 1987 cuando el gobierno de Oscar Arias Sánchez inicia las negociaciones respectivas para el ingreso de Costa Rica al GATT.

²⁹ Referencia en: Vargas Alfaro, Leiner A., *ibid*, p.17.

mayor con un 22.3%, aunque en la mayoría de los años del período de gobierno de Monge los gastos corrientes presentaron tasas de crecimiento menores³⁰ a los ingresos del mismo tipo dentro de la política contraccionista del gasto público. Por ejemplo en 1985 los gastos corrientes variaron con respecto al año anterior en tan sólo un 13.4%.

Si analizamos cada elemento constitutivo de los ingresos corrientes descubriremos que los ingresos tributarios son los de mayor participación porcentual, con un 92.7% en 1985. Si bien en 1986 se ve un descenso en su participación con un 88.5% del total, ésto responde a factores coyunturales asociados al proceso electoral de ese mismo año como lo demuestra el hecho de que en 1987 regresa a aproximadamente un nivel superior al 92%. La gran gravitación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes resulta sano; sin embargo la estructura misma de la recaudación fiscal hace que los impuestos directos³¹ tengan una participación porcentual aproximada al 17% del total de ingresos tributarios, mientras los impuestos indirectos representen más del 71% del resto de la recaudación. Los impuestos indirectos por sus características son altamente trasladables y por consiguiente regresivos al tener una mayor incidencia sobre el consumidor.

Por otra parte, sin considerar aspectos de equidad tributaria, al disminuir el ingreso disponible, un impuesto sobre la renta

³⁰ Esto confirma nuestra aseveración de que a raíz del período electoral de 1986 se dio por criterios político electorales una fuerte expansión del gasto Público, en este caso en el gasto corriente.

³¹ Los impuestos directos contemplan: impuestos a bienes inmuebles y los impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas.

desplaza el consumo hacia abajo incidiendo sobre la inflación. Suponiendo que ésta se da por un exceso de la demanda. Pero un incremento sobre los impuestos indirectos tales como los de las ventas, implica una elevación sobre el precio efectivo de los bienes dado que a éste se le suma el porcentaje de impuesto, así:

$$(p + (p r))$$

p = precio del bien o el servicio

r = porcentaje de impuesto

De hecho se observa, que la tasa de crecimiento de los impuestos indirectos es mayor que la de los directos, con un 20.3% y 6.7% respectivamente para 1985. Por otro lado, la relación de los ingresos tributarios sobre el PIB tienden a disminuir, en lugar de mantenerse estables como es deseado, así en 1985 pasa de 16.6% a 13.7% en 1986.

Los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior tienden a tener una gran importancia en relación al total de ingresos corrientes con un 33.6%, sin embargo su tasa de crecimiento tiende a disminuir a medida que avanza el proceso de apertura comercial. De esta manera en 1985 respecto a 1984 varió en 28% y en 1986 respecto al año anterior fue de tan sólo el 17.6%, entre 1985 y 1986 se acelera el proceso de desgravación arancelaria de acuerdo a los acuerdos con el FMI en el Primer Programa de Ajuste Estructural.

Los ingresos no tributarios tienden a disminuir a lo largo del periodo de gobierno, reportando inclusive tasas de crecimiento negativas en 1985 con un -0.6, sin embargo en 1986 muestran una fuerte expansión, aumentando su participación porcentual en 87.7%

de los ingresos corrientes. Esto resulta positivo dado que mientras un sistema fiscal dependa más de cargas impositivas el control de ingresos o sistema financiero público se hace más estable y predecible.

b) LOS GASTOS CORRIENTES:

Los gastos corrientes tienden a ser nominalmente menores a los ingresos corrientes, junto al hecho de que su tasa de crecimiento anual es menor a la de los ingresos dentro de la lógica contraccionista del gasto público negociada con los OPI. De esta manera en el período de 1981 a 1983 el consumo del gobierno respecto a su participación en el PIB disminuyó en -0.7% y entre 1984 a 1986 su participación fue de tan sólo el 0.4% .

Como ya apuntamos anteriormente, la variación anual de los gastos corrientes en 1985 fue menor a la de los ingresos corrientes. Sin embargo, en 1986 los gastos corrientes se incrementaron respecto al año anterior en 22.3% lo que ratifica nuestra afirmación, de que dado el sistema político costarricense, en el que existe una relativa alternancia en el poder, el partido político que tiene el gobierno se ve obligado a incrementar su gasto social y en infraestructura; así, como al suavizar la política económica para no arriesgarse a recibir la sanción electoral de los sectores afectados negativamente por las medidas de ajuste.

Los gastos corrientes representan, en condiciones normales durante la administración Monge poco más del 80% del gasto total (83.9% en 1985). El desglose de los componentes del gasto corriente del Gobierno Central costarricense ayudará a entender

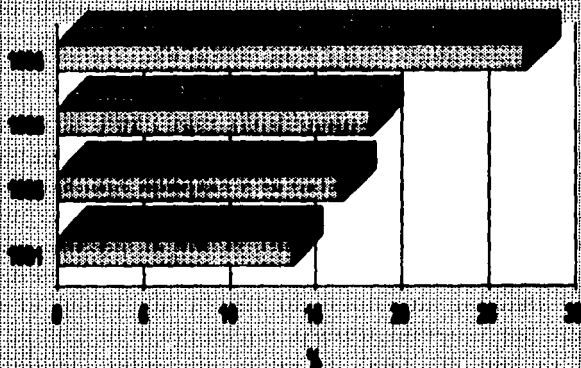
este apartado:

- Los sueldos y salarios presentan un gran peso dentro de los gastos corrientes, alrededor del 30% del total del gasto corriente. Es importante mencionar que este rubro de gasto es difícil de reducir, dado que la Ley de Servicio Civil contenida dentro de la Constitución Política de la República de Costa Rica declara inamovible a los servidores públicos, quedando solamente excluidos de esta normativa jurídica-constitucional el personal de confianzas y el de contratación por servicios o honorarios. Estos últimos representan un número considerablemente menor al del personal que cubre el sistema del Servicio Civil.

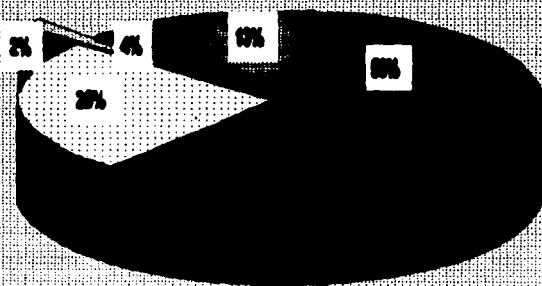
Junto a esto tenemos, que la legislación salarial del sector público contempla los "Laudos Arbitrales" que sirven como recurso a interponer ante los tribunales de justicia por parte de los sindicatos de servidores públicos en caso de negativa de las autoridades para incrementar los salarios. En esa situación los tribunales determinan y ordenan los incrementos respectivos.

No es de extrañarse que la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público que se da en esta administración (1984), atendiendo a las exigencias de los OPI, enmarcadas en la primera carta de intenciones y la aprobación del Primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) en 1986, buscara reducir las partidas presupuestales destinadas a sueldos y salarios mediante el congelamiento de plazas que quedaban vacantes por jubilaciones, y renuncias entre otras. Sin embargo, en la realidad estas medidas resultaron insuficientes.

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL EN PROPORCION DEL PIB



PARTICIPACION PORCENTUAL EN LOS INGRESOS CORRIENTES (PORCENTAJE ANUAL 1985-1986)



IMPUESTOS DIRECTOS
 AL COMERCIO EXTERIOR
 EN TRANSITO

IMPUESTOS INDIRECTOS
 NO TRIBUTARIOS

- Los gastos del Gobierno Central en bienes y servicios representa un porcentaje mínimo dentro del total de gastos corrientes con menos de un 5%, lo cual confirma la tendencia contraccionista del gasto público.

- El pago de intereses representó entre 1985 y 1988 un 12.6% del total de gastos corrientes del gobierno central, si analizamos el pago de intereses según internos y externos descubriremos un proceso de reconversión de deuda externa por interna, lo que resulta saludable en el largo plazo ya que el Gobierno empieza a pagar su deuda en colones y no en dólares limitando los impactos sobre las variaciones del tipo de cambio sobre el monto a pagar. Los intereses internos representaron un 5.1% en 1985 y 6.9% en 1988 del total de gastos corrientes, tendencia a aumentar que se mantiene hasta 1991, contra los intereses externos que pasan de 7.8% a 6% en el mismo período manteniendo una tendencia a la baja hasta 1991.

- Las transferencias corrientes del gobierno central al sector público y al sector privado tienen un gran porcentaje sobre los gastos corrientes, aproximadamente más de un 30%, siendo las transferencias al sector público las de una mayor participación porcentual sobre el total de gastos corrientes, en promedio anual un 20%, y las transferencias al sector privado representan sobre los gastos corrientes un 10%. Como se observa, los esfuerzos de disciplina fiscal incluían una reducción de las transferencias al resto del sector público que disminuyeron consustancialmente del 21.5% a 16.5% de los gastos totales entre 1985 y 1987 mientras las transferencias al sector privado registran una tendencia creciente, particularmente en los subsidios directos a la exportación que pasan de 10.8% a 15.3% como porcentaje del

total de gastos del gobierno central.

El ahorro corriente, definido como los ingresos corrientes menos el gasto corriente, logró una gran recuperación hasta 1985, después de este año muestra una tendencia a disminuir, sin que esto implique el déficit, al menos hasta después de 1988. Es importante antes de terminar este apartado recalcar que los gastos corrientes representan en promedio anual un 80% de los gastos totales (gastos corrientes más gastos de capital).

e) GASTOS DE CAPITAL:

Los ingresos de capital son prácticamente nulos y los gastos de capital por su parte, son proporcionalmente mucho menores a los gastos corrientes representando solamente un 20% del total de gastos, incrementándose considerablemente en 1988 a causa de razones políticas ya ampliamente comentadas. Las tasas de crecimiento anual confirman lo anterior, en 1985 respecto a 1984 se da un crecimiento del 7.9% y aumenta en 1988 al 62.3% para caer a -28.6 en 1987.

Dentro de los gastos de capital³² la inversión real representaba en 1985 un 58.4% y dentro de los gastos totales apenas un 9.4%, mostrando una tendencia a disminuir pasando en 1986 a 30.1% y 6.1% respectivamente. En 1987 se incrementa su participación porcentual respecto a los gastos de capital a 35.6% pero desciende respecto al total de gastos a 4.8%. Dicho aumento en 1987 respecto a los gastos de capital totales es producto más del descenso nominal de estos últimos que a un incremento de los

³² Incluye la concesión neta de préstamos por el gobierno central.

gastos de inversión. De hecho, el gasto en capital tendió a reducirse a partir de 1985, lo que en el mediano plazo podría traer problemas de infraestructura, afectando el desempeño económico interno.

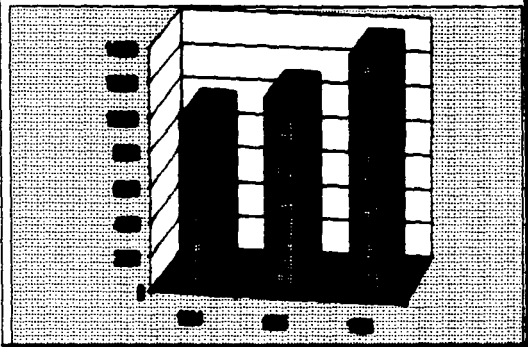
Los gastos totales (gastos corrientes + gastos de capital) tienen un considerable peso sobre el PIB, sin embargo dentro de la lógica contraccionista del gasto público, esta proporción tiende a disminuir pasando entre 1985 y 1987 de 20.3% a 17.7%.

B) EL DÉFICIT FISCAL Y SU FINANCIAMIENTO:

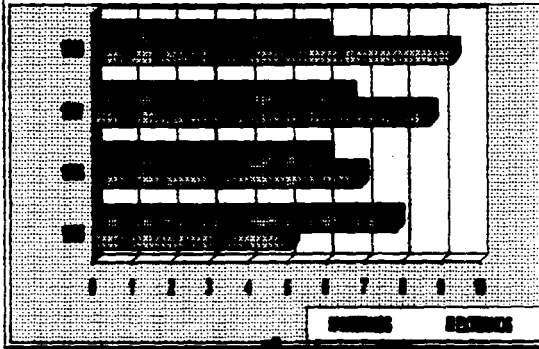
Los gastos totales, han registrado tasas de crecimiento menores a las de los ingresos desde 1984 hasta 1987, con la excepción de 1986 por razones electorales; así, de acuerdo con datos de la CEPAL el déficit fiscal registró tasas de crecimiento negativas con -20.7% en 1985 respecto a 1984. Sin embargo por las razones ya expuestas, se incrementa en 1986 en más de 100.3%, pasando de 3,940 millones de colones en 1985 a 8,248 millones en 1986, y decrece en -30.7% en 1987, para ubicarse en 5,713 millones.

El balance corriente del gobierno Central mostró un superávit en proporción al total de ingresos corrientes de 5.2% en 1985, 2.5% en 1986 y 2.0% en 1987. Lo anterior evidenció que el déficit es causado fundamentalmente por los gastos de capital, por la total inexistencia de ingresos de este tipo; además, que hasta 1986, se dio una tendencia a reducir el ahorro corriente del Gobierno Central, causada por el aumento en el crecimiento de los gastos sobre los ingresos.

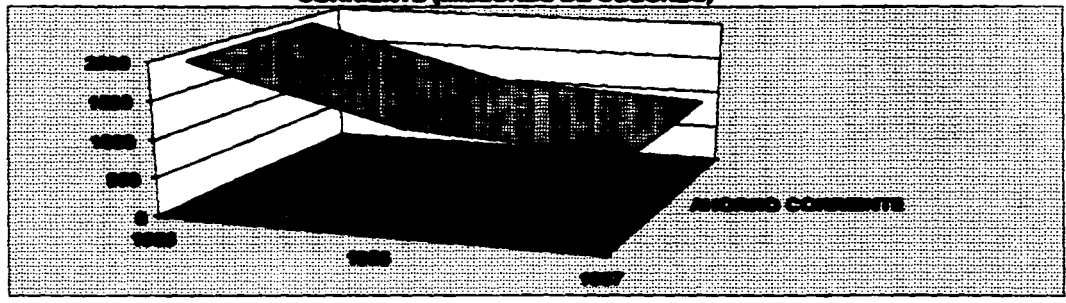
GASTOS CORRIENTES EN REMUNERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL



PORCENTAJE DEL PAGO DE INTERES SOBRE EL CARGO CORRIENTE DEL GOBIERNO CENTRAL



AHORRO CORRIENTE: INGRESO CORRIENTE - GASTO CORRIENTE (MILLONES DE COLONES)



Si analizamos la relación del ahorro corriente sobre los gastos de capital descubriremos que éste tiende a disminuir pasando de 32.1% en 1985 a 12.4 en 1986 y 15.1 en 1987. Eso confirma que el déficit es causado fundamentalmente por los gastos de capital. Confirmando lo anterior tenemos que el déficit fiscal sobre los gastos corrientes es de 13.1% en 1985 manteniéndose en ese porcentaje en 1987. En 1986 se da una fuerte expansión de carácter coyuntural llegando al 22.4%, lo cual se explica por las razones políticas ya mencionadas.

El déficit ha tendido a ser financiado por una parte mayor de recursos internos que por recursos externos, de esta manera en 1985 se produjo un desfinanciamiento interno ocasionado por la paga de intereses a nivel interno que significó un -26.7% en estos ingresos, es decir que en lugar de recibirse financiamiento interno se pagó este, por lo cual el financiamiento externo del déficit fue de 126.7%³³, sin embargo a partir de 1986 se registra un peso cada vez mayor de financiamiento interno. Se observa que en 1986 el financiamiento interno del déficit fue del 59.6% contra 40.4% del externo, para 1987 la proporción era del 70.7% con tendencias a aumentar su importancia relativa contra 29.3%. Estas tendencias a incrementar el financiamiento interno sobre el externo es causa de una gran discusión, hay algunos que piensan, que...

"Este mecanismo de financiamiento resulta inconsistente con los objetivos de reducir la inflación, dado que al crecer la deuda interna, cese en monto de intereses pagados, lo cual a su vez, requiera de mayor deuda. Este mecanismo lleva implícito un crecimiento de la inflación, dado que no resuelve el problema fiscal, tan solo lo posterga para

³³Referencia en: Vargas Alfaro, Leiner, ibíd, pp.21-24.

los siguientes periodos"³⁴

En nuestra opinión el mecanismo mediante el cual se tiende a que el déficit fiscal sea financiado con un mayor porcentaje de deuda interna, resulta saludable para el caso costarricense, ya que al colocar valores gubernamentales que crecen en términos netos en 432.4% y 125.6% en 1985 y 1986, pasando entre esos años de 3,791 millones de colones a 8,550 millones, se restringe el dinero en circulación lo cual impacta en la oferta monetaria reduciendo la inflación en el corto plazo. En el mediano y largo plazo, los valores gubernamentales de lograr ser una opción real de inversión, que no es difícil dado lo restringido del mercado de dinero en Costa Rica, independientemente que aumente o baje el déficit, pueden seguir siendo utilizados como operaciones de mercado abierto con fines de regulación monetaria.

Por otra parte, para un sistema financiero como el Costarricense carente prácticamente de instrumentos de captación de ahorro externo, tanto en el mercado de dinero como de capitales, sus reservas internacionales dependen fundamentalmente de las exportaciones de productos con gran volatilidad de precios en el mercado internacional como lo son el Café y el Banano.³⁵ Por ésto le es menos arriesgado el financiamiento interno que se hace en colones a endeudarse en divisas extranjeras que además tienen en la mayoría de los casos, y sobre todo en la coyuntura de 1980 a la actualidad, tasas de interés con variaciones a la alza lo que

³⁴ Ibid, p. 22.

³⁵ En el periodo de 1983 a 1980 el café representa el 28.5% de las exportaciones totales, que significaron entre 1985 y 1980 unos 315,044 miles de dólares, el banano por su parte representa en el mismo periodo entre 28.5% y 20% con 245,639 miles de dólares. Ambos productos representan casi la mitad del total de ingresos por concepto de exportaciones.

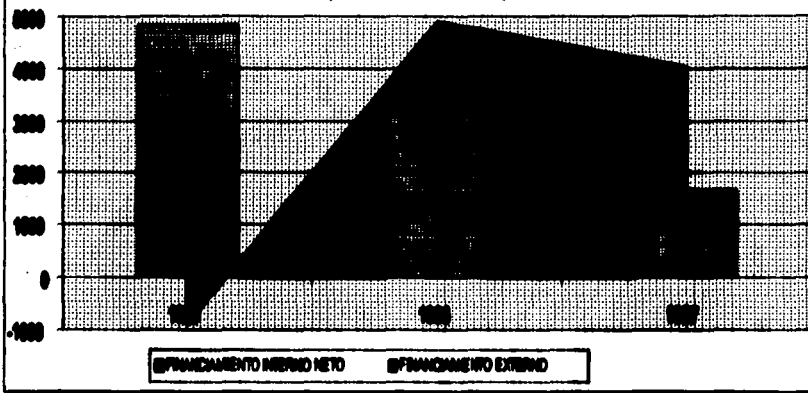
incrementa fuertemente el servicio de la deuda.

Dentro del financiamiento interno neto se observa una clara tendencia a reducir la emisión primaria de billetes o emisión inorgánica como se conceptualiza en Costa Rica. De esta manera, los créditos recibidos del Banco Central de Costa Rica al gobierno central se reducen al punto que al restarle la amortización todos ellos arrojan valores negativos. Lo anterior implica que el Gobierno paga al Banco Central más de lo que recibe de él, lo que sin lugar a dudas lleva a una reducción importante en la expansión primaria de dinero, disminuyendo la oferta monetaria y las tensiones inflacionarias.

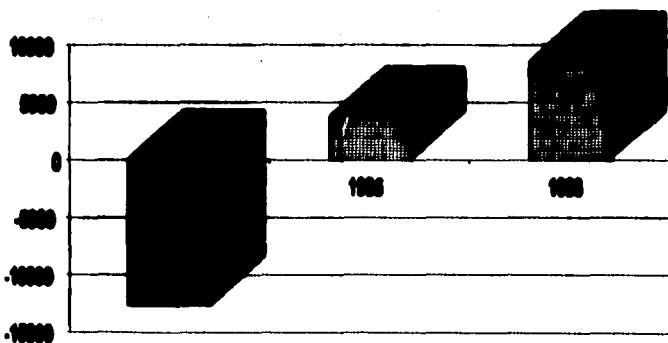
Las colocaciones netas de valores gubernamentales, no sólo aumentan en términos nominales, sino que su importancia relativa dentro del financiamiento del déficit se incrementa. Así, la colocación neta de valores representó en 1985 el 98.21% y en 1986 el 103.7% del financiamiento total del déficit, lo cual no es razón de asombro dado que el pago de servicio de la deuda externa y la deuda con el banco central implicaron más pagos que ingresos; es decir, que dieron resultados negativos en términos netos.

El financiamiento externo del déficit del gobierno central, por su parte, si bien registró un importante aumento en 1985 del 126.4% respecto al año anterior, con un monto en colones de 4,844 millones, en 1986 decreció en -31.0% pasando a 3,343 millones de colones debido al descenso de los créditos recibidos que pasan de 6,588 millones en 1985 a 5,312 millones en 1986. Junto a esto tenemos el crecimiento de la amortización de la deuda que aumenta en 1986 respecto a 1985 en 14.2%.

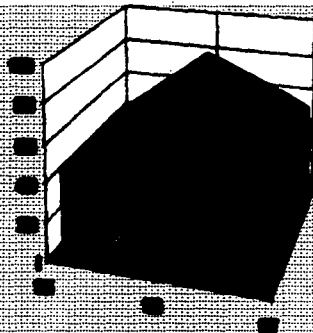
FINANCIAMIENTO INTERNO Y EXTERNO DEL DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL (MILLONES DE COLONES)



COLOCACION NETA DE VALORES CERRAMIENTALES (MILLONES DE COLONES)

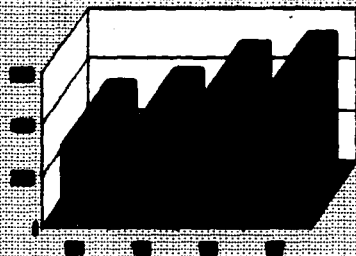


INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, EN MILLONES DE COLONES



INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN MILLONES DE COLONES

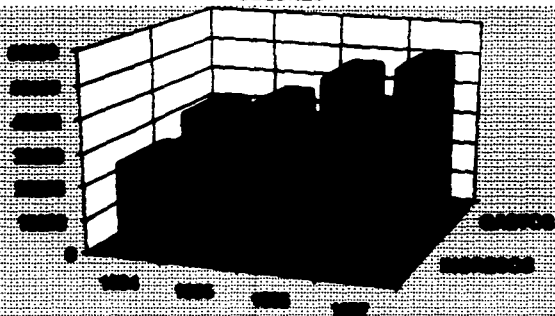
1987



1987

1987

INGRESOS Y GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL EN MILLONES DE COLONES



El peso del déficit sobre el PIB es de tan sólo un 2.2% en 1985 y pasa coyunturalmente en 1986 a un 3.4% lo cual resulta lógico por las características de este año en particular ya comentadas, para bajar a un 2.0% en 1987, lo cual hace que el peso del déficit sobre el conjunto de la economía sea bastante tolerable, en particular respecto a otras economías latinoamericanas.

En resumen se puede decir que la política fiscal se enmarcó en una clara tendencia contraccionista del déficit fiscal, afectada fuertemente en su desarrollo por acontecimientos político-electorales en 1986. Sin embargo, ha mantenido en términos generales una buena disciplina fiscal aprendiendo de las amargas experiencias de la crisis de la deuda vivida con mayor rigor entre 1980 y 1982. Muy probablemente debido a esto es que se da una recomposición positiva en el financiamiento de dicho déficit ponderando una mayor importancia relativa al financiamiento interno sobre el externo.

9) NEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA: EL RIGOR DE LA CONDICIONALIDAD CRUZADA.

En mayo de 1982, inmediatamente después de la toma de gobierno por Luis Alberto Monge, se adopta una política económica de carácter heterodoxo que duró poco ante las presiones del FMI y la urgencia de llegar a un acuerdo con los acreedores internacionales. En el momento de la adopción un nuevo carácter ortodoxo, la política económica también sufrió modificaciones a causa de movimientos sociales que se oponían a la velocidad y

rigor de las medidas,³⁶ causando problemas en las negociaciones de reestructuración de la deuda. Hacia mediados de 1984, la economía había logrado recuperarse, el empleo logra aumentar y el crecimiento del PIB empieza a arrojar cifras positivas.

La administración Monge Alvarez, ante los nocivos efectos que sobre la economía había causado la moratoria decretada en la administración anterior, avocó todos sus esfuerzos para que Costa Rica fuera nuevamente sujeta de crédito internacional. Sin lugar a dudas, entre las prioridades de dicha administración se encontraba la negociación con los acreedores internacionales para la reanudación del crédito internacional, como lo comprueba el Proyecto de Ley de Ratificación del Acuerdo de Refinanciación de la Deuda Pública Externa de 1983.³⁷ De esta manera..

Luis Alberto Monge inició un cambio de rumbo en la política económica y social. Se definió una estrategia para enfrentar la crisis y alcanzar cierta estabilidad, la cual se apoyó en la vía económica externa; sobre todo la estadounidense, en la regularización de las relaciones con el FMI y el Banco Mundial, y en la Renegociación de la deuda externa."³⁸

A finales de 1982 se suscribió un convenio con el FMI que permitió un financiamiento por 90 millones de dólares; la firma de dicho convenio facilitó el camino para la renegociación de la

³⁶ Al año de asumir el gobierno ocurrieron varios bloqueos de calles, amenazas de paros patronales y huelgas por parte del movimiento sindical que obligó al gobierno a modificar la política económica seguida.

³⁷ Proyecto No. 2647, publicado en el alcance No. 34 del Diario Oficial, La Gaceta No. 230, 5 de diciembre de 1983.

³⁸ Instituto de Estudios Políticos (INDERP), ANALISIS DE SU SITUACION SOCIO-ECONOMICA Y POLITICA ACTUAL, San José, Costa Rica, noviembre de 1981, p. 2.

deuda externa, primero en el Club de París, y segundo con los bancos comerciales acreedores. El 9 de septiembre de 1983 se firma el primer acuerdo de refinanciamiento con acreedores comerciales externos con la aceptación de la negociación como acuerdo de pago a excepción del Allied Bank.³⁹ Un elemento vital que facilitó el camino de la negociación fue el apoyo del gobierno de los E.U.A. a cambio de que Costa Rica apoyara su política exterior en el conflicto centroamericano.

Un aspecto que afectó más negativa que positivamente las posibilidades de negociación, fue el precedente del acuerdo de reestructuración de la deuda externa a que se llegó con México, ya que fue utilizado por parte de la comunidad bancaria internacional para fijar las condiciones hacia Costa Rica, sin considerar las grandes diferencias a nivel económico entre ambos países.

Aunque el proceso de negociación de la deuda externa se inicia desde 1981, es suspendido en 1982 ante la proximidad de las elecciones generales. Después de quince meses de negociación, el 9 de septiembre de 1983 por fin se realiza un acuerdo en firme con los bancos comerciales posterior al logro de un programa de estabilización económica convenido con el FMI, exigencia de la comunidad financiera internacional para poder concretar un acuerdo.

Dado lo riguroso de la primera reestructuración, a mediados de 1984 fue evidente que Costa Rica tendría dificultades para cubrir

³⁹Ver :capítulo I de la presente investigación.

el servicio de la deuda.⁴⁰ Debido a ésto se convocó a una nueva reunión con los bancos, simultánea a las negociaciones del gobierno con el FMI, el Banco Mundial, el Club de París y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los EUA (AID). Así, el gobierno de Costa Rica se vio dentro de una condicionalidad cruzada.⁴¹

Las negociaciones seguidas se caracterizaron por su naturaleza convencional:

a) La reprogramación de los vencimientos del principal que están dentro de un período de tiempo específico. Es decir, se promueve un enfoque de corto plazo que concentra las posibilidades de pago del deudor a uno o dos años vista.

b) Los nuevos plazos de amortización y de gracia son relativamente cortos.

c) Las tasas de interés están fijadas sobre las tasas de interés internacionales, como la LIBOR y la tasa preferencial de los Estados Unidos (PRIME), más un margen porcentual extra relativamente alto.

d) Hay dinero nuevo asociado a los acuerdos, que no es más que el monto necesario para pagar los intereses adeudados a los mismos bancos en el período especificado.

⁴⁰Charpentier, Sylvia; COSTA RICA Y LA DEUDA EXTERNA, Ed. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica, 1990, pp. 247-249.

⁴¹ Ver: Lizano, Eduardo y Charpentier, Sylvia; LA CONDICIONALIDAD CRUZADA Y LA DEUDA EXTERNA, en SERIE DE COMENTARIOS SOBRE ASUNTOS ECONOMICOS No.59, Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1988.

Aún a pesar de los contratiempos implícitos por la compleja condicionalidad cruzada, se logra firmar un segundo convenio con los bancos comerciales en términos más favorables que el primero, el 29 de mayo de 1985. Las condiciones financieras de los acuerdos de reestructuración se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 5
REFINANCIACION CON LOS BANCOS COMERCIALES. 1983-1985

ASPECTOS DE LA REESTRUCTURACION	CONDICIONES DEL ACUERDO DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 1983	CONDICIONES DEL ACUERDO DEL 29 DE MAYO DE 1985
PERIODO DE REESTRUCTURACION	DE 1981 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984	1 DE ENERO DE 1985
VENCIMIENTOS REESTRUCTURADOS	602.0 MILLONES DE DOLARES	252.7 MILLONES DE DOLARES
PLAZO DE AMORTIZACION	OCHO AÑOS Y SEIS MESES	DIEZ AÑOS
PERIODO DE GRACIA	DOS AÑOS Y SEIS MESES	TRES AÑOS
TASA DE INTERES	LIBOR + 3/4% PRIME + 2 1/8%	LIBOR + 5/8%
DINERO NUEVO: MONTO (EN MILLONES DE DOLARES)	210 MILLONES DE DOLARES	75 MILLONES DE DOLARES
PLAZO DE NUEVO FINANCIAMIENTO	TRES AÑOS	SEIS AÑOS
GRACIA DE NUEVO FINANCIAMIENTO	SIN PERIODO DE GRACIA	CINCO AÑOS
TASA DE INTERES DE NUEVO FINANCIAMIENTO	LIBOR + 3/4% PRIME + 5/8 %	LIBOR + 13/4% PRIME + 15/8%

FUENTE: Charpentier, Sylvia; COSTA RICA Y LA DEUDA EXTERNA, Ed. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica, 1980.

Con respecto al Club de París,⁴² integrado para el caso

⁴² El Club de París es un foro no oficial que reúne a los gobiernos de los países industrializados. Tradicionalmente el presidente de este organismo es el Ministro de Economía y Finanzas de Francia. Los miembros del Club de París varían de acuerdo al deudor. En este foro se convienen los plazos de

costarricense por los gobiernos de Austria, Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Japón, España, Reino Unido y los Estados Unidos de América; se han realizado tres reprogramaciones, logrando plazos de pago para el principal y los intereses de entre nueve y diez años. Las dos primeras se consideran estrictamente tradicionales por que se han hecho con un enfoque de corto plazo y con tasas de interés, en algunos casos, más altas que las acordadas en la transacción original.

Al igual que al resto de los países de la región, a Costa Rica no le fue gratuito el proceso de reestructuración de su deuda externa, ya que como hemos reiterado, fue más el resultado de los procesos que implican la intrincada condicionalidad de su política económica y no tanto el pago de intereses y principal.

Desde 1981, cuando se evidenció la dificultad de varios deudores grandes de cubrir sus obligaciones financieras externas, la comunidad financiera internacional, por medio de los OPI impulsó programas de ajuste estructural, como condición "sine qua non" para seguir siendo sujetos de crédito externo. El diagnóstico, esencial del cual se partió en el diseño y aplicación de los programas de ajuste para Costa Rica y el resto de las economías latinoamericanas era el tamaño del sector público, la ineficiencia del mercado en la asignación de los factores de la producción y lo que más interesaba a los acreedores externos, la incapacidad de la economía para generar divisas para cumplir sus obligaciones externas causada para una mala inserción en la

amortización y gracia para obligaciones vencidas y corrientes durante un período equivalente a la duración del acuerdo con el FMI que el país deudor tiene en vigencia. Las tasas de interés se pactan en forma bilateral entre el deudor y el acreedor individual. Ver: Charpentier, Sylvia, *ibid.*

economía internacional.⁴³

El paradigma teórico de dichos programas desarrollados en forma común en todos los países de la región, es el enfoque monetarista enmarcado en lo que podemos llamar una "psicología de la globalización", que ha menospreciado en la mayoría de los casos las particularidades estructurales de cada economía impulsando procesos de liberalización tanto del mercado interno como el externo, la reducción del Estado por medio de la contracción del gasto público así como procesos de privatización de empresas públicas y la contracción en la oferta monetaria mediante la caída de los salarios reales, entre otros.

De hecho, en Costa Rica ...

"la reforma al sistema financiero, conformando un sistema de banca mixta, la privatización y reducción del sector público, principalmente con el desmantelamiento del 95% de las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), el programa de promoción de exportaciones y el proceso de desgravación arancelaria, iniciado en 1985, han sido entre otras las principales políticas negociadas en las reuniones de Ajuste Estructural, realizadas con el Banco mundial..."⁴⁴

La reducción del tamaño del sector público, elemento central de la política fiscal impulsada en las cartas de intenciones se sustentaba en la idea de que dicha reducción permitiría disminuir las tensiones que causaba el financiamiento inorgánico tanto en el nivel general de precios como en las cuentas de la balanza de pagos y, por otro lado, se reducirían las distorsiones que causaba su intervención.

⁴³Referencia en: INDEP, ibíd, pp. 1-4.

⁴⁴Vargas, Alfaro, Leiner A., ibíd, p.8.

La eliminación de las distorsiones contemplaba, entre otros aspectos, el desmantelamiento de la estructura proteccionista dentro de una estrategia aperturista del mercado interno respecto al mercado internacional; haciendo que la asignación eficiente de los recursos se diera en términos de las posibilidades de exportación rentables. El esfuerzo exportador permitiría generar las divisas necesarias para el pago de la deuda externa.

"En el fondo se pretendía rebajar el gasto público, liberalizar la economía y establecer nuevas condiciones favorables para la inversión privada."⁴⁵

Las acciones de política económica tomadas a partir de 1984 se plasman en la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público con la cual se inicia un conjunto de reformas negociadas con los OFI dentro de los programas de estabilización impulsadas por el FMI que definirán la política económica fondonetarista que prevalece en la actualidad. Evidencia de dicha permanencia son las negociaciones del Segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II) en la administración del Dr. Oscar Arias Sánchez (1988-1990), negociaciones que se prolongan hasta los primeros años de la administración del Lic. Rafael Angel Calderón Fournier (1990-1994).

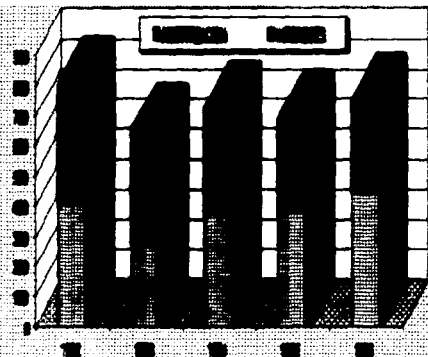
⁴⁵INDEP, *ibíd*, p.3. El subrayado es nuestro.

DEUDA EXTERNA SEGUN ACREEDORES (MILLONES DE DOLARES)

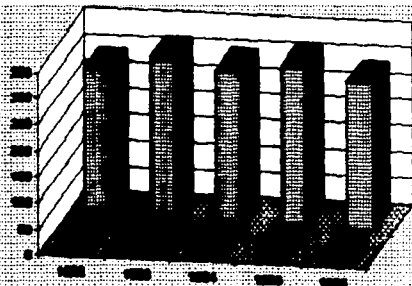


- PRIMA
- OTROS
- BONOS Y PAGARES DE LA RESERVA FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
- DE FUENTES BILATERALES
- DE INSTITUCIONES MULTILATERALES
- DE BANCOS COMERCIALES

SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA (MILLONES DE DOLARES)



DEUDA TOTAL E INTERES NETOS SOBRE EL TOTAL DE EXPORTACIONES



- INTERES NETOS SOBRE EXPORTACIONES TOTALES
- DEUDA EXTERNA TOTAL SOBRE EXPORTACIONES TOTALES

Los programas de estabilización seguidos entre 1982 y 1984 tenían como sus principales objetivos: bajar la inflación, recuperar el crédito externo para Costa Rica y la credibilidad en la política económica logrando un ambiente favorable para la reactivación y el crecimiento económico. Para lograr lo anterior se toman varias medidas concretas, tales como: reformas al sistema financiero para estimular una mayor participación de la banca privada, un proceso de apertura comercial, una política monetaria restrictiva, la reducción orgánica (privatización) y funcional (contracción del gasto público) del Estado, y programas de atracción a la inversión extranjera, entre otros.

En 1983 y 1984 el gobierno de Monge, ante los movimientos de protesta de varios sectores sociales fue incapaz de cumplir con la rigurosidad exigida por los requisitos del FMI lo que provocó el congelamiento de un desembolso de los fondos del programa de estabilización suscrito. Esa situación evidencia la encrucijada ante la que se encontraba el presidente Monge, entre el necesario crédito externo y la aplicación de una política económica que provocaba el rechazo explícito de varios sectores sociales. A medida que se acercaban las elecciones de 1986 el peso de la opinión pública empezó a volverse cada vez más importante.

Para finalizar esta sección presentaremos algunos indicadores del endeudamiento externo. La deuda externa total en el período 1982-1986 tendió a crecer, pasando de 3,186 millones de dólares a 3,922 millones entre 1982 y 1986, es decir aumentó en 23.0%. El mayor porcentaje de deuda se encuentra con fuentes públicas con un 83% entre 1982 y 1986. Si se le analiza encontramos que entre las de mayor importancia están:

a) los bancos comerciales con la mayor participación y una ligera tendencia a aumentar, pasando de un 34.8% en 1982 a 37.4% en 1986.

b) las fuentes multilaterales que constituyen el segundo lugar en otorgamientos de créditos a Costa Rica con alrededor del 22% entre los años ya mencionados.

c) las fuentes bilaterales que ocupan el tercer lugar en participación porcentual, además de registrar el mayor crecimiento, pasando de 16.0% a 23.1% entre 1982 y 1986, lo que es explicable por el incremento de ayuda financiera de los E.U.A.

El servicio de la deuda, presentó durante la administración Monge una clara tendencia a disminuir entre 1983 y 1985 para incrementarse ligeramente un año después, pasando de 870 millones de dólares a 892 millones. En relación a las exportaciones, el pago de intereses netos mostró una tendencia a disminuir, pasando de un 36.1% del total de exportaciones de bienes y servicios en 1982 a un 19.7% en 1986.

La deuda externa total costarricense entre 1982 y 1986 es relativamente pequeña en términos nominales comparada con la de otros países como México; sin embargo, tiene un fuerte peso sobre la economía nacional. Así la deuda externa total respecto a las exportaciones totales de bienes y servicios representaba un 285.7% en 1982, alcanzando su nivel más elevado en 1983 con el 311.7%.

Resumiendo, la deuda externa representa un gran peso sobre la economía durante la administración Monge lo que explica los

esfuerzos del gobierno por reestructurar su deuda externa. Sabemos que dicha reestructuración implicó una condicionalidad que trascendió de la mera política económica hacia el campo de la política exterior, particularmente las relaciones Costa Rica-Nicaragua. El gobierno encontró resistencia de diferentes movimientos sociales contra las medidas de ajuste; no obstante, como se verá a continuación, la influencia de otros grupos sociales de gran poder dentro del sector industrial contrarrestaron dicha resistencia apoyando las medidas.

6) MOVIMIENTO SOCIALES Y LOS PROGRAMAS DE AJUSTE.

Podemos distinguir básicamente dos posiciones sobre el "deber ser" del desarrollo nacional, que podemos definir como el enfrentamiento entre los que consideran que el estado debe intervenir decididamente dentro de la promoción del desarrollo nacional y quienes consideran que el Estado debe replegarse a una intervención mínima en los campos económicos y sociales. Esta última concepción es la que impulsan los sectores neo-liberales, como hace evidente la siguiente cita:

"Los defensores de la opción del desarrollismo estatista apoyan la expansión crediticia, el proteccionismo estatal, el desarrollo de empresas estatales, el control de precios y salarios, la modalidad de gobernar con déficit fiscal en función de inversiones a largo plazo. El otro grupo, que podemos definir como neo-liberales se oponían a esta política y han abogado desde hace mucho tiempo por disminuir el tamaño relativo del Estado, restringir las instituciones y políticas socio asistenciales, eliminar políticas proteccionistas y lanzarse a terceros mercados, lo mismo que a la flexibilidad

monetaria y la liberación cambiaria."⁷⁸

La concepción de corte neoliberal es precisamente la que promueven las cámaras patronales más poderosas del país. Recordemos que es en el período de Monge cuando las antiguas diferencias sobre las concepciones de desarrollo de la Cámara de Industrias y la Cámara de Comercio se diluyen en favor de una cohesión de intereses, y lo que es más importante, una unión de fuerzas para promover un modelo de desarrollo para Costa Rica, con la conformación de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

El presidente Monge se encontró en una severa crisis de su gabinete causada por diferencias en aspectos de política exterior respecto a Centroamérica⁷⁸ y la política económica seguida. Esta disputa entre sectores dentro del gabinete permitió a los sectores empresariales muy cercanos a la política de los Estados Unidos sobre Centroamérica favorecerla y apoyar una política económica de mayor exportación y libre mercado.

Los grupos industriales por medio de la UCCAEP manejaron hábilmente la división del gabinete y agudizaron el clima de desestabilización política al denunciar que los sectores de izquierda preparaban paros, huelgas y hasta invasiones de tierras como un mecanismo para desacreditar ante la opinión pública a

⁷⁸ Ordóñez, Jaime y Sobrado, Luis Antonio, VALORACION IDEOLOGICA DEL ESTADO COSTARRICENSE Y SUS REFORMAS; Costa Rica hacia el 2000: opciones y desafíos, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, Ed. 1988, pp. 163-164.

⁷⁸ En la administración Monge, se dio una Proclama de Neutralidad respecto al conflicto Centroamericano, en un intento por mantener algún grado de autonomía respecto a la política exterior de los Estados Unidos, lo que motivó la renuncia de Fernando Volio Jiménez como Ministro de Relaciones Exteriores.

varios grupos de presión que apoyaban la Proclama de Neutralidad y se oponían a las medidas de política económica.

La UCCAEP se reúne con el presidente Monge y le exige una posición más firme respecto al conflicto nicaraguense, aceptación sin ningún condicionamiento de la asistencia militar a Costa Rica, aún a pesar de que el país había abolido el ejército desde 1949, apoyo a la banca privada y aceptación de las condiciones del FMI en el segundo acuerdo de contingencia que se encontraba en proceso de negociación y que había sido objetado por varios sectores universitarios y sindicales.

Monge cede ante las presiones de la UCCAEP y el 11 de agosto de 1984, el vicepresidente Armando Arauz en nombre del presidente solicita la renuncia de todos los miembros del gabinete y a los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas. A partir de este momento, el esquema de política económica de carácter heterodoxo que inició la administración Monge se vuelve hacia una línea más ortodoxa y sumisa a las exigencias del FMI.

"Las piezas claves para una política económica independiente y de una trayectoria de neutralidad diplomática basada en la soberanía nacional, fueron desplazadas para dar cabida a nuevos agentes que facilitarían en lo económico y en el terreno político la instrumentación de una estrategia más ad-hoc con el Departamento de Estado norteamericano; en este sentido es obvio que lo que se presenciaba en Costa Rica no era más que un golpe de Estado pacífico en el que los ministros más favorables a la proclama de neutralidad y opuestos al esquema económico neoliberal habían sido reemplazados por sujetos más proclives al proyecto del Banco Interamericano de Fiannciero y de los Estados Unidos."⁸⁰

⁸⁰Gutiérrez Haces, María Teresa, ibíd, p.55. El subrayado es nuestro.

Con la reorganización del gabinete la UCCAMP logró colocar a sus representantes directos en puestos claves del nuevo equipo económico: Banco Central, Ministerio de Economía, Ministerio de Exportaciones, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación y Policía, y a algunos asesores de las vicepresidencias de la República.

Ante esta gran presión Monge negocia con el Partido Unidad Social Cristiana un conjunto de reformas al Código Electoral que le eran de interés muy particular a cambio de una garantía de que las medidas de reajuste económico que planeaba implementar serían más fácilmente aprobadas en la Asamblea Legislativa. Entre estas resultaban el Plan de Emergencia Nacional y la Carta de Intenciones con el FMI, vigente entre 1982 y 1983.

Para lograr su proyecto de reactivación, Monge se vio obligado a buscar el apoyo financiero de fuentes externas, siendo una de ellas de particular importancia: la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) ya que con su ayuda económica se consolida el proyecto económico neoliberal en Costa Rica;

"La espabillante ingerencia que la AID obtuvo en Costa Rica trasciende el terreno de la ayuda financiera y se centra en la implementación de una estrategia de crecimiento económico de inspiración norteamericana que desarrolla el sector exportador no tradicional del país de una manera distinta a la concebida en el Mercado Común centroamericano."⁸¹

La AID dentro de la implementación de su estrategia económica para Costa Rica, y contando con el amplio apoyo del sector empresarial nacional, asume prerrogativas propias del Poder

⁸¹Ibid, p. 58.

Ejecutivo y por medio de oficios propios brinda apoyo financiero directo al Ministerio de Exportaciones y respalda a la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE)⁸² que se va a constituir en el nexo más cercano al sector empresarial costarricense.

En esas circunstancias, el sector empresarial venía presionando al Poder Ejecutivo desde 1982 para que se aprobara un conjunto de reformas que apoyaban el desarrollo de la banca privada, a saber: la enmienda a la Ley del Banco Central y la Ley de la Moneda. Estas nuevas leyes garantizaban que los recursos destinados al país por la AID se canalizaran hacia los empresarios privados que exportaban productos no tradicionales a terceros mercados con la consecuente reducción de la intervención estatal.

La política económica, que a nuestro juicio, obligadamente implantó Monge, contradecía los mismos cimientos ideológicos del Partido Liberación Nacional, su propio partido político. Hasta la década de los años ochenta la política económica costarricense apuntaba a mejorar el nivel de vida de la población y fortalecer a la clase media. Con la agudización de la crisis y el nuevo paradigma de la política económica que exigía la reducción del gasto público, las políticas benefactoras tuvieron que suprimirse paulatinamente, causando reacciones de protesta de varios sectores afectados directamente por el cambio de modelo económico. Como bien apunta Manuel Rojas Bolaños:

"nuestra estabilidad política había dependido del mejoramiento socio-económico de la

⁸² CINDE es un organismo de carácter privado que financia sus operaciones con recursos de los Estados Unidos por medio de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

población."⁸³

La necesidad enmarcada en las negociaciones con el FMI de reducir en términos cuantitativos el déficit del gobierno, implicaba un replanteamiento de la política estatal fuertemente impopular dado el deterioro en el nivel de vida de la población a causa de la crisis de 1980. De ahí que muchos sectores sociales no estaban dispuestos a sufrir más sacrificios.

Si bien en las elecciones de 1986 vuelve a triunfar el Partido Liberación Nacional, el margen de diferencia es poco, evidenciando el disgusto de amplios sectores de la población que habían votado apabullantemente por Monge en 1982. El triunfo de Liberación Nacional puede explicarse por el temor que tenía el electorado costarricense ante el recuerdo de la crisis que vivió en el período anterior con el gobierno de Rodrigo Carazo.

La aplicación de las políticas neoliberales, o democratización económica como se le llamó en la administración Monge, se dieron en un entorno compulsivo entre los sectores que las apoyaban y aquellos que las rechazaban. En un intento por alcanzar algún grado de consenso, Monge convoca a un foro de concertación social en el que participaron varios sectores sociales. Sin embargo, éste fracasó ante las posiciones antagónicas de los sectores populares vs. los empresariales y la incapacidad casi total del gobierno para atender las exigencias de los primeros sin poner en riesgo las negociaciones con los organismos financieros internacionales y la ayuda financiera de los E.U.A.

Los sectores populares, entendidos éstos como las organizaciones

⁸³ Rojas Bolaños, Manuel, AJUSTE ESTRUCTURAL Y DESAJUSTE SOCIAL, Ed. CEPAS, San José, Costa Rica, 1980, pp. 5-9.

campesinas, sindicatos y asociaciones de desarrollo comunal, entre otros, manifestaron una posición de conflicto ante la nueva política económica con bloqueos de calles en protestas por las reformas fiscales de un claro carácter regresivo y el aumento de los servicios públicos. El gobierno intentó frenar el desarrollo de estos movimientos mediante programas de contingencia social dirigidos a aquellos sectores más afectados por la crisis de 1980 y por las nuevas medidas de política económica. Dichos programas eran únicamente paliativos que no solucionaban el problema de raíz.

Las organizaciones campesinas integradas en grandes confederaciones, entre las que destaca UPAGRA, realizaron protestas públicas con marchas e invasiones de tierras exigiendo que las tasas de interés se mantuvieran al nivel que podían pagar los pequeños y medianos productores y que se diera una condonación parcial de las deudas contraídas durante la crisis para evitar el despojo de varios campesinos.

Los movimientos populares lograron ganar algunas batallas importantes, aplazando la ejecución de varias medidas de política fiscal y monetaria, tales como la reducción de plazas del sector público, el congelamiento de salarios, sobre todo de los servidores públicos y la aplicación de políticas de privatización, entre otras. La estrategia del sindicalismo del sector público se fundamenta básicamente en la negociación, aunque se han dado huelgas y paros que en realidad han cumplido su cometido.⁸⁴ Podemos mencionar la de los trabajadores del Banco

⁸⁴En realidad los paros y huelgas dentro del sector público se han dado sin que se ejecuten las disposiciones penales ya mencionadas, a raíz de la fuerza que tiene el sector sindical dentro de la Administración Pública de Costa Rica. Sin embargo, la existencia de disposiciones legales claramente antisindicales,

Nacional de Costa Rica en agosto de 1983 por el respeto a las convenciones colectivas en el sector público; y la huelga de educadores en julio de 1984 que logró que el gobierno de Monge negociara con ellos sobre salarios y costo de vida. En resumen, entre 1984 y 1987 se realizaron 36 huelgas en el sector público.⁸⁵

es en sí mismo un problema que mina la estructura democrático-legal del régimen costarricense.

⁸⁵ Referencia en: Cardozo Rodas, Victorino, POLITICA SALARIAL DEL ESTADO COSTARRICENSE, Editorial Universidad Nacional, San José, Costa Rica, 1980, pp. 112-122.

EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES INDICADORES

ADMINISTRACION MONGE

70

	1980-1982 a)	1983 b)	1984 b)	1985 b)
TASA DE INFLACION	28.9	17.3	13.9	24.4
PIB PER CAPITA	-4.1	2.5	-2.1	2.3
PIB REAL	-1.5	8	0.7	3.3
DEFICIT FISCAL/PIB	-5.5	-4.8	-2.2	-3.4
DEFICIT COMERCIAL (CILLAJES DE DOLARES)	-202.6	-204.3	-122.3	-37
TASA DE DESEMPEÑO	9.9 a)	7.9	6.9	6.2
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS IMPORTACIONES (a)	125.0 a)	97.6	80	101.1
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS EXPORTACIONES (a)	126.3 a)	97.8	80	107.1

FUENTE: CEPAL, PIB Y BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, a) 1982; b) 1985-1986.

LA ECONOMÍA

EL AMARANTO COMUNO Y SU SIGNIFICADO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE
EL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PERÚ

CAPITULO IV

El presente capítulo trata de la administración de Oscar Arias Sánchez, del segundo programa de ajuste estructural al castigo del FMI.

**LA ADMINISTRACIÓN DE OSCAR ARIAS SÁNCHEZ:
DEL SEGUNDO PROGRAMA DE AJUSTE
ESTRUCTURAL AL CASTIGO DEL FMI.**

En el presente capítulo se analiza la administración de Oscar Arias Sánchez, del segundo programa de ajuste estructural al castigo del FMI. Se trata de un programa de ajuste estructural que se implementó en Costa Rica durante el gobierno de Oscar Arias Sánchez, entre 1985 y 1987. Este programa fue el resultado de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener un préstamo de emergencia. El programa consistió en una serie de medidas de ajuste estructural, como la reducción de los gastos públicos, la privatización de empresas estatales y la liberalización del comercio exterior. Estas medidas fueron necesarias para reducir el déficit fiscal y mejorar la competitividad de la economía costarricense. El programa tuvo un impacto significativo en la economía de Costa Rica, pero también generó controversia debido a la reducción de los gastos sociales y la privatización de empresas estatales.

**"...no queremos una economía
inestable e los necesidades de los
hogares, las demandas de los más
húmedos. Hemos dicho que en
nombre del crecimiento económico
no vamos a renunciar a los
espiración de crear una sociedad
más igualitaria."
Dr. Oscar Arias Sánchez, discurso
dado en la Universidad de Oslo
preliminar a recibir el Premio Nobel
de la Paz, Oslo, Noruega, 11 de
diciembre de 1987.**

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACION DE OSCAR ARIAS SANCHEZ: DEL SEGUNDO PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL AL CASTIGO DEL FMI.

Ante una estabilización de la economía sin crecimiento causada por factores exógenos, más que por virtudes de la misma política económica emprendida por el saliente gobierno de Luis Alberto Monge, y el recuerdo aún reciente de la grave crisis de 1980 que protagonizó el gobierno de la Coalición Unidad, el Partido Liberación Nacional vuelve a ganar las elecciones de febrero de 1990, llevando a la presidencia de la República al Dr. Oscar Arias Sánchez.

El nuevo gobierno, en lo fundamental siguió los lineamientos de la administración anterior dado que el recientemente aprobado Programa de Ajuste Estructural (1988) contemplaba en sí un conjunto de compromisos del gobierno de Costa Rica ante los Organismos Financieros Internacionales. La administración Arias se esforzó por lograr la aprobación de un Segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II) con el FMI y el Banco Mundial. De esta manera...

"El ajuste estructural se convirtió en el programa de gobierno, adobado con algunas medidas de tipo social, como la construcción de viviendas."¹

La asistencia bilateral de los Estados Unidos de América sufrió una marcada reducción desde el momento en que el Presidente Arias hace público su Plan de Paz en 1988, dada su insistencia de no permitir el uso de territorio costarricense para atacar a Nicaragua y su pública oposición a la contra nicaragüense. Esto provocó entre 1988

¹ Instituto de Estudios Políticos (INDEP), COSTA RICA: ANALISIS DE LA SITUACION SOCIO-ECONOMICA Y POLITICA ACTUAL, San José, Costa Rica, Noviembre de 1991, p.3.

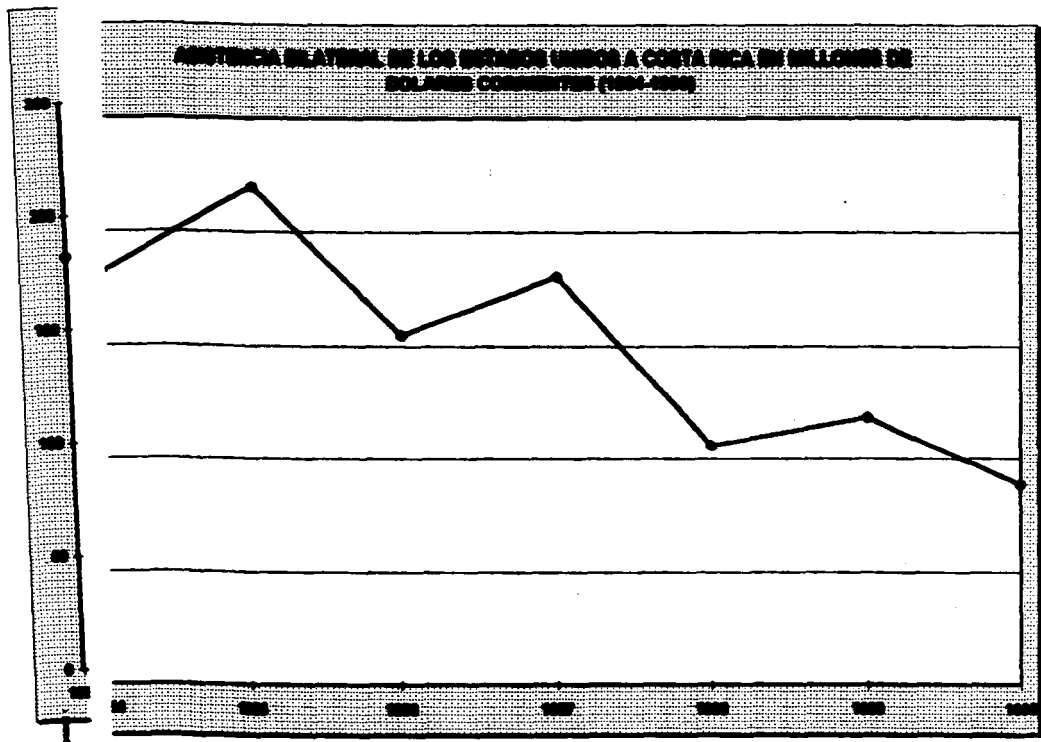
y 1988, en los últimos años de la administración Reagan, un mercado deterioro entre las relaciones de Costa Rica y los E.U.A.,² que se reflejó en el descenso significativo de la ayuda financiera que recibía la economía costarricense.

La asistencia bilateral bajó de 220.10 millones de dólares en 1985 a 154.47 millones en 1988, año en que asume la presidencia Oscar Arias y anuncia su plan de paz. Si bien en 1988 hay un ligero repunte, éste será menor a los niveles de 1984, a partir de ese año hasta 1990. En el último año de gobierno la asistencia bilateral muestra una clara tendencia a disminuir hasta llegar a tan sólo 88.81 millones de dólares, representado un 40.3% del monto de 1985.

Dada la caída de la asistencia bilateral de los E.U.A., la economía vio reducida en forma significativa una necesaria ayuda financiera. El presidente Arias inició gestiones de inmediato para suscribir un nuevo convenio con el FMI que garantizara la entrada de recursos frescos dentro de un Segundo Programa de Ajuste Estructural.

Pese a lo anterior, en lo correspondiente a la política económica interna existió una gran coincidencia entre los Estados Unidos y Costa Rica en los puntos enmarcados del "Washington Consensus". De hecho la influencia de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los E.U.A (AID), que sienta sus raíces en la administración anterior se logra consolidar por medio de la alianza con el sector empresarial concentrado en la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). Esta alianza cristaliza en la Corporación de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE).

² Solís, Luis Guillermo, COSTA RICA Y ESTADOS UNIDOS, en COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL. Ed. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica, 1990, pp.44-47.



De esta manera, en lo que respecta a la política económica y principalmente aquella dirigida al fomento de las exportaciones no tradicionales...

"...a finales de 1987 se denunció el establecimiento de un verdadero Estado Paralelo en Costa Rica, auspiciado por la AID."³

La administración Arias continuó profundizando las políticas de ajuste estructural recomendadas por los organismos internacionales, junto a la apertura comercial que incluyó las negociaciones para el ingreso de Costa Rica al Tratado General de Aduanas y Aranceles (GATT), iniciado en el periodo de gobierno precedente. Este tipo de política económica neoliberal⁴ causó fuertes divisiones al interior del Partido Liberación Nacional, promotor del Estado benefactor en Costa Rica.⁵

Las necesidades de recursos ante la reducción de la asistencia bilateral de los Estados Unidos motivó a cambios importantes en la estrategia de negociación sobre deuda externa que pasaremos a analizar a continuación.

1) UNA NUEVA ESTRATEGIA EN EL PAGO DE LA DEUDA EXTERNA.

A) UN CAMBIO EN LA NEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA.

El principio de la administración Arias en 1988 Costa Rica marcó sustancialmente la política que hasta entonces había seguido en

³ Solís, Luis Guillermo, *ibíd.*, p.46.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Referencia en: Chase, Alfonso, JOSÉ FIGUERES: ESCRITOS Y DISCURSOS, Ed. Costa Rica, San José, Costa Rica, 1989, pp. 103-250.

materia de deuda externa. Este cambio se debió a la experiencia acumulada desde 1982 que evidenciaba que...

"los desequilibrios externos no son sólo de carácter temporal, sino también estructural. Por lo tanto, el ajuste financiero de corto plazo puede tener éxito si está enmarcado en un contexto de crecimiento económico con adecuado financiamiento."

La esencia de esta nueva estrategia adoptada en 1986 consistió en acciones unilaterales en materia de pago de intereses mientras se lograba llegar a una solución concertada con la banca comercial internacional. Se basó en dos puntos fundamentales: el esfuerzo interno hacia la consolidación de la estabilidad económica con crecimiento y cambio estructural y la adecuación del servicio de la deuda a la capacidad del pago del país.

Desde 1986 era evidente que atender la deuda externa absorbía una parte considerable del PIB y de las exportaciones. Aún con el ingreso de recursos externos bilaterales, los cuales recordemos habían sufrido un reducción considerable, y los de carácter multilateral; hubiera sido necesario transferir al exterior por concepto de servicio de la deuda externa una proporción del PIB reveladora de la grave falta de recursos internos para ejecutar las políticas de estabilización y crecimiento económico.⁷

"Ante esas circunstancias, el pago de la deuda externa costarricense dejó gradualmente de ser un problema de disponibilidad de divisas en el corto plazo para convertirse en un fenómeno que debe enmarcarse dentro de las necesidades de

⁸ Charpentier, Sylvia, COSTA RICA Y LA DEUDA EXTERNA, en COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL, Ed. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica, 1990, p. 250.

⁷ Referencia en: Eduardo Lizano y Charpentier, Sylvia, LA CONDICIONALIDAD CRUZADA Y LA DEUDA EXTERNA, en COMENTARIOS SOBRE ASUNTOS ECONOMICOS, No. 59, Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1986.

desarrollo económico y del progreso del país en el mediano plazo."⁸

A través de la nueva estrategia se impuso una restricción selectiva para el pago del servicio de la deuda externa: sólo se sirvieron íntegramente los compromisos con los organismos multilaterales, en tanto los demás acreedores recibían el pago parcial de los intereses. La política de pagos parciales de intereses se cimentó en estudios macroeconómicos y en proyecciones en balanza de pagos, para determinar las posibilidades reales de pago del país.⁹ Simultáneamente, se desarrollaban negociaciones para reprogramar la deuda en condiciones no tradicionales que fueran más tolerables para la economía costarricense.¹⁰

Se presentaron a la banca comercial cuatro propuestas de negociación con características comunes: se reestructuraría el saldo total y no los vencimientos en un período determinado de la deuda con la banca comercial, el tratamiento de los intereses atrasados formaría parte del acuerdo global, el servicio de la deuda debería ajustarse a las posibilidades de pago del país, no se contrataría dinero nuevo con la banca comercial para financiar intereses y finalmente, los plazos de amortización deberían ser mayores de veinte años. El problema fundamental que planteaba este tipo de negociación, era ...

"el temor de la banca comercial de sentar precedentes que luego tuvieran que aplicar a

⁸ Charpentier, Sylvia, *ibid*, pp. 250-251.

⁹ Ver: Lizano, Eduardo, Kikut, O. y Arguedas, H., CRECIMIENTO ECONOMICO Y DEUDA EXTERNA. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL CASO DE COSTA RICA, Banco Central de Costa Rica, 1989.

¹⁰ Referencia en: CEPAL, ESTUDIOS ECONOMICOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1988, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1988, pp. 259-267.

otros deudores." ¹¹

De hecho, la estrategia de pago parcial de los intereses de la deuda externa, logró reducir el monto transferido entre 1988 y 1990; sin embargo, los intereses acumulados incrementaron el servicio de la deuda pública en este último año. En cuanto a la carga fiscal de la deuda externa o deuda pública, a pesar de que las amortizaciones vencidas entre 1985 y 1989 representaban un gasto de alrededor del 40% de las exportaciones, las renegociaciones y atrasos hicieron que el saldo pagado fuera menor. Así entre 1986 y 1990, las amortizaciones pagadas representaron en promedio el 11% de las exportaciones. ¹²

Como resultado, en 1990 se presentó una reducción importante del principal adeudado a los bancos comerciales, pasando de 1,483 millones de dólares en 1988 a 832 millones en 1990, con un descenso del 56.8%. No obstante, el servicio de la deuda en términos totales se incrementó llegando a representar el 17% del PIB. ¹³

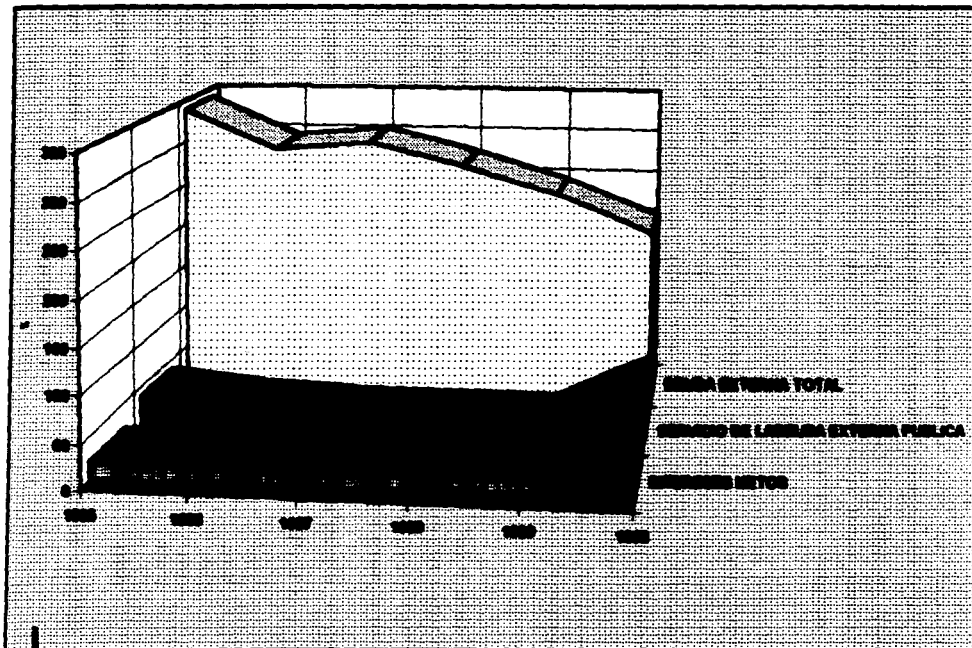
La deuda externa pública en proporción de las exportaciones mostró un descenso importante desde 1985 hasta 1989, pasando de un 37.1% a 14.1%. Notoriamente, en 1990 ésta se ve fuertemente incrementada, producto de los intereses acumulados del gobierno de Costa Rica. Para mayor detalle ver cuadro No. 1.

¹¹Charpentier, Sylvia, *ibíd.*, p.251.

¹² Referencia en: Leiner Alberto, Vargas Alfaro, **APERTURA COMERCIAL, PRODUCTIVIDAD Y RECOMPOSICIÓN INDUSTRIAL: EL CASO DE COSTA RICA**, Tesis de Maestría en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 1992, pp. 21-24.

¹³ Referencia en: Leiner Alberto, Vargas Alfaro, *ibíd.*

SENERA EXTERNA TOTAL, SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA PUBLICA E INGRESOS NETOS EN PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES



CUADRO No.1

DEUDA EXTERNA PUBLICA POR ACREEDORES EN MILLONES DE DOLARES

ACREEDOR	1988	1987	1988	1989	1990
B.COMERCIALES	1,482.7	1,383.2	1,470.3	1,471.8	630.8
MULTILATERALES	1,035.8	1,334.8	1,291.8	1,191.6	1,149.8
BILATERALES	805.1	848.3	891.8	1,087.9	1,295.8
BONOS Y FRN ^a	73.9	89.85	87.6	52.2	30.0
PROVEEDORES	17.5	21.8	12.8	13.7	10.7
TOTAL	3,494.2	3,785.4	3,633.4	3,800.2	3,116.8

FUENTE: CEPAL. Pagars del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

La deuda externa total, también mostró una tendencia a disminuir en proporción de las exportaciones, pasando de 292.4% en 1986 a 199.1% en 1990. Igual comportamiento tuvieron los intereses netos respecto a las exportaciones totales, pasando de un 21.2% en 1985 a 9.5% en 1990.

En 1988 se sirvió un poco más del 80% de los intereses devengados de la deuda externa y se suspendió el pago de las amortizaciones. Siguiendo la estrategia planteada desde 1986 el pago de las obligaciones con los organismos multilaterales fue servida en forma total. Así, el pago de intereses a los bancos comerciales representó ya para 1988 sólo el 35.4% del total de intereses adeudados, con las fuentes bilaterales un 48.0% y con las fuentes multilaterales un 118.8%.

En el cuadro No.2 se evidencia como la estrategia implicó la reducción porcentual en los pagos de intereses a la banca comercial internacional y a fuentes bilaterales y como se pagó en forma íntegra las obligaciones contraídas con fuentes multilaterales. Se puede observar como el mayor porcentaje de pago de intereses

adeudados desde 1988 corresponde a la banca comercial con más de un 45% del total, lo que explica, junto al hecho de que estos intereses sean los más altos, que la estrategia de pago selectivo de intereses se haya enfocado hacia la banca comercial.

CUADRO No. 2.

INTERESES ADEUDADOS E INTERESES PAGADOS DE LA DEUDA EXTERNA.

FOR FUENTE	1986		1987		1988	
	ADEUDADO	PAGADO	ADEUDADO	PAGADO	ADEUDADO	PAGADO
TOTAL	100%	71.5%	100%	36.2%	100%	63.6%
B.COMERCIALES	47.0	66.6	46.1	26.6	45.6	35.4
BILATERAL	19.8	41.7	18.6	42.1	18.0	46.0
MULTILATERAL	26.7	101.0	26.9	62.2	29.7	116.8
OTROS	6.6	75	6.3	167.2	6.6	53.3

FUENTE: CEPAL. Notas: el porcentaje pagado corresponde al porcentaje efectivamente pagado a cada acreedor en relación al monto adeudado.

La estrategia de pagos selectivos de intereses del gobierno de Oscar Arias solucionó el problema en el corto plazo. Mientras en 1985 se cumplía casi con la totalidad de las obligaciones, entre 1986 y 1988 los atrasos hubieran llegado a unos 375 millones de dólares de no ser por 32 proyectos debidamente formalizados. Bajo el esquema de conversión de pasivos en inversión de deuda externa se redujo a 117 millones de dólares al primer semestre de 1988.¹⁴ El precio medio de conversión fue de 85% mientras se estima que en el mercado secundario los valores costarricenses ascendían a 12%. El 75% de los recursos convertidos se destinaron a empresas de exportación y una décima parte a actividades sustitutivas de

¹⁴ Referencia en: CEPAL, 1988, *ibid.*, pp.267-268.

importaciones.¹⁵

En Marzo de 1988 se fija el precedente a nivel latinoamericano de la reprogramación de la deuda mexicana,¹⁶ que permitió a Costa Rica en el trato con la banca acreedora una garantía con el capital mediante la adquisición de valores norteamericanos y el pago de tasas de interés inferiores a las del mercado, ésto a su vez estaba avalado por un fondo bajo la administración del Banco Mundial y era financiado por el país.

En el segundo semestre de 1988, el gobierno costarricense avocó sus esfuerzos hacia una solución amplia...

"de carácter voluntario y orientada al mercado, dentro de una estrategia no discriminatoria diseñada en dos etapas."

En la primera etapa se convertiría deuda en el mercado secundario con pago en efectivo; en la segunda se negociaría un menú de alternativas: a) deuda externa por productos, b) deuda por efectivo, c) deuda por capital, o d) deuda por naturaleza. En la segunda etapa no se excluían las operaciones hechas con anterioridad. Sin embargo a fines de 1988 no había seguridad en el resultado de las negociaciones.

Un aspecto de particular importancia sucede en septiembre de 1988, cuando los gobernadores de los países miembros dieron el mandato al FMI y al Banco Mundial de encontrar una solución al problema de la

¹⁵Referencia en: CEPAL, 1988, *ibid*.

¹⁶La firma del acuerdo para reestructurar la deuda con México estaba estructurado según las condiciones del mercado de la deuda mexicana.

¹⁷*Ibid*, p.267.

deuda, ante el fracaso de la estrategia internacional seguida hasta ese momento. Las instituciones multilaterales dieron ciertas muestras de cambio respecto a su rigidez anterior. Por ejemplo, la política de garantías financieras que obligaba a los deudores a negociar la deuda bancaria antes de solicitar créditos del FMI, fue flexibilizada al punto de tolerar ciertos atrasos en los pagos.

Dado lo anterior, en noviembre de 1988, el equipo técnico del banco mundial recomienda aprobar el Segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II) solicitado por el gobierno costarricense en marzo de 1987, después de que el primero fuera aprobado en abril de 1985 por 80 millones de dólares y terminado de desembolsar en junio de 1988.

El PAE II entró en vigencia en 1989 e incluía profundizar la apertura comercial mediante la rebaja de aranceles, la aplicación de nuevos mecanismos de fomento a las exportaciones que reduzcan la devolución de impuestos y eviten acusaciones de competencia desleal,¹⁶ así como la ejecución de un programa de inversión pública acorde con las "prioridades del reajuste de la estructura económica", es decir reducir el tamaño y funciones del Estado.

Otro aspecto de gran relevancia, fue el anuncio del Secretario del Tesoro de los E.U.A, Nicholas Brady, en marzo de 1989. En esencia, el Plan Brady contiene dos principios fundamentales:

A) la necesidad de promover tasas de crecimiento más elevadas y

¹⁶Entre los instrumentos de Promoción a las Exportaciones no Tradicionales a Terceros Mercados distintos al Centroamericano, se encontraban los Certificados de Abono Tributario, creados desde 1980 que implicaban la devolución de un porcentaje del impuesto sobre la renta en proporción al valor agregado nacional del volumen total exportado.

sostenidas en los países endeudados.

B) el reconocimiento de que el problema de la deuda es de naturaleza internacional, y por lo tanto su solución requiere de la cooperación de todas las partes involucradas. Así,

"La iniciativa Brady, aunque meramente indicativa, fomentó un ambiente internacional en el que, por primera vez, no sólo los deudores tenían obligaciones en la solución del problema, sino que los bancos comerciales también debían asumir pérdidas, y los organismos multilaterales debían prepararse para otorgar financiamiento directo a las operaciones de reducción de deuda."¹⁹

B) EL ACUERDO FINANCIERO DE 1989.

En un ambiente internacional más favorable, Costa Rica reinicia negociaciones con el comité coordinador de la banca comercial el 28 de agosto de 1989, logrando llegar por fin a un acuerdo. El Acuerdo Financiero de 1989 abarcó todo el endeudamiento de mediano plazo del sector público costarricense con la banca comercial internacional. Incluyó los Convenios de Reestructuración realizados en la administración anterior (1983 y 1985), el Crédito Comercial Revolutivo de 1983, el Convenio de Crédito de 1985 y todos los instrumentos originales de mediano plazo no vencidos (deuda no reestructurada).²⁰ Lo anterior implicó una reestructuración de deuda base de 1,500 millones de dólares.

El acuerdo también incluía los intereses vencidos no pagados sobre la deuda base calculada a las tasas de contratación. Por lo tanto, no se tomaron en consideración los intereses moratorios ni

¹⁹Charpentier, Sylvia, ibíd, p.252.

²⁰Referencia en: ibíd, pp. 252-255.

intereses sobre intereses; los intereses contractuales se estimaron alrededor de 325 millones de dólares a marzo de 1990.

El gobierno de Costa Rica propuso a la banca comercial elegir voluntariamente una de las siguientes opciones de pago:²¹

A) La recompra en efectivo de los títulos de principal a un precio de 16 centavos por cada dólar estadounidense. Los intereses atrasados correspondientes a dicho capital se reconocerían como obligaciones separadas y se recomprarían al mismo precio del principal.

B) Los bancos que ofrecieran vender un 80% o más de su deuda base en la opción de recompra, tendrían derecho a intercambiar la porción restante por títulos denominados en bonos serie A. Estos son bonos al portador, que devengan una tasa de interés fija del 8.25% anual y se amortizan semestralmente en 20 años, incluyendo un período de gracia de 10 años. Los intereses atrasados relacionados con estos títulos se documentarían como intereses serie A y tendrían derecho a un pago inicial de 20% en efectivo y el 80% a pagar en un plazo de 15 años a una tasa de interés de la tasa libor más 13/16%. Se crearían dos fondos de garantía para los intereses de 12 meses de los Bonos tipo A y 36 meses para los intereses serie A restantes.

C) Los bancos que ofrecieran vender menos de un 80% de su deuda base dentro de la opción de recompra, tendrían derecho a intercambiar la porción restante por títulos denominados bonos tipo B. Estos son bonos con las mismas características de los tipos A y con la misma tasa de interés pero con un plazo de amortización

²¹Referencia en: *ibid*, pp. 252-253.

mayor con 25 años incluyendo un período de gracia de 15 años. Los intereses atrasados relacionados con los bonos serie B se documentarían como intereses serie A haciendo un pago inicial de 20% en efectivo y el restante 80% a pagar a la misma tasa de interés que los de serie A pero a un plazo de 15 años. Además no existirían fondos de garantía para los intereses. Tanto los Bonos serie A como B serían denominados en dólares de los Estados Unidos y los intereses de ambos tipos de series se denominarían en la moneda original.

Se estimaba que se requeriría una suma aproximada de 250 millones de dólares para financiar la recompra de la deuda, crear los fondos de garantía de intereses series A y B. El Acuerdo Financiero de 1989 contemplaba una cláusula de recuperación de los bonos series A y B basada en el crecimiento del PIB. Además en convenio establecía que Costa Rica debía poner en marcha un programa de conversión de deuda para financiar los costos locales de inversión de proyectos de exportaciones y turismo por un monto de 20 millones de dólares anuales.

Los costos para la economía costarricense del Acuerdo Financiero de 1989 serían entre otros la obtención de donaciones y préstamos concesionales por un monto aproximado de 250 millones de dólares provenientes de instituciones multilaterales y bilaterales, incrementando la deuda global con esos acreedores en conjunto en 250 millones de dólares. Esta concentración de deuda en organismos multilaterales y bilaterales aumentaría consecuentemente el grado de control dentro de la condicionalidad cruzada ya existente sobre la política económica del país.

En el acuerdo con los bancos se estipuló que por lo menos un 60% de

la deuda base y los intereses atrasados correspondientes fueran puestas en la opción de recompra para que el acuerdo fuese válido, representando una reducción del saldo principal y del monto de intereses atrasados de aproximadamente 1,000 millones de dólares.

Costa Rica debería pagar una suma anual de alrededor de 175 millones de dólares por concepto de principal e intereses atrasados. Una vez finiquitado el acuerdo, el servicio sería de sólo 45 millones de dólares anuales, lo que significa una reducción de más del 70%.

El acuerdo establece que el 95% de los montos adeudados debe ser sujeto de transacción...

"lo que convierte al Acuerdo Financiero de 1989 en el primer convenio internacional de reducción obligatoria de la deuda. Así, cada banco que participa deberá asumir pérdidas sobre sus activos costarricenses."²²

Costa Rica en virtud del acuerdo podía recomprar los bonos y los intereses serie A y B en cualquier momento en el mercado abierto, lo cual proporcionaba flexibilidad al Banco Central de Costa Rica en el futuro para aprovechar las oportunidades presentes en el mercado secundario.

El Acuerdo Financiero de 1989 fue positivo y permitió acercar el pago de la deuda externa a niveles más cercanos a las posibilidades de pago del país, lo que sin lugar a dudas coadyuvó y permitió el crecimiento del PIB que se observó en el período 1990-1994.

Sin embargo, las políticas de ajuste enmarcadas en las cartas de intenciones con el FMI no dieron los resultados previstos, como ha

²² Ibid, p.253.

sucedido en la mayoría de los países que los han aplicado, y durante el gobierno del Dr. Oscar Arias Sánchez se estancó la producción, no se registró un mayor nivel en el crecimiento de las exportaciones a la del período anterior, las importaciones aumentaron desmesuradamente con el consecuente aumento en el déficit comercial en balanza de pagos. También disminuyó la inversión, creció el nivel de precios, bajó el salario real de los trabajadores, aumentó ligeramente el desempleo, cayeron los excelentes índices de salud que mantenía el país y se acrecentó la brecha social. Los pequeños productores tuvieron acceso limitado al crédito y en términos muy onerosos lo que explicó el afloramiento de fuertes protestas campesinas.²³ El deterioro en el nivel de vida de la población hizo que el Partido Unidad Social Cristiana ganara las elecciones de 1990.

A continuación se detallará la política fiscal y monetaria, así como algunos indicadores económicos importantes para entender cuáles fueron las consecuencias de la política económica seguida por la administración Arias y los movimientos sociales que las apoyaron y modificaron en su desarrollo.

²³Referencia en: Rojas Bolaños, AJUSTE ESTRUCTURAL Y DESAJUSTE SOCIAL, San José, Costa Rica, Ed. CEPAS, 1990, p. 14-16. Ibid. pp.14-16; y Semanario ESTA SEMANA, San José, Costa Rica, del 10 al 16 de septiembre de 1991, p.3.

3) LA POLÍTICA FISCAL: LA REFORMA DEL ESTADO HACIA LA REDUCCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

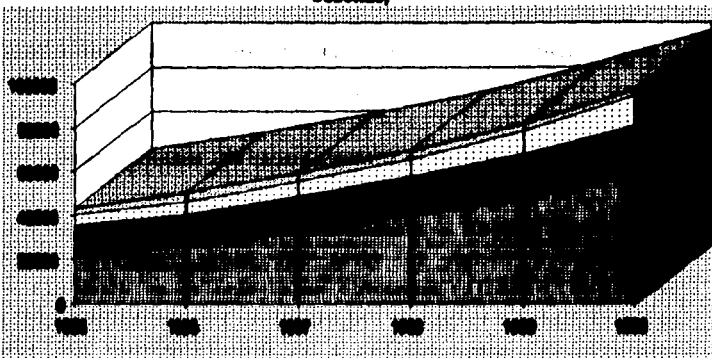
ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA FISCAL DEL PERÍODO 1984-1990.

La política fiscal seguida en la administración Arias Sánchez encaminada a lograr la firma del nuevo Programa de Ajuste Estructural (PAE II) convirtió este objetivo en directriz de la política fiscal y monetaria. Al dirigirse fundamentalmente hacia la reducción del gasto público y al demantelamiento del aparato estatal, se implicaban restricciones al gasto estatal y a los subsidios para la producción agrícola destinada al mercado interno, en particular los granos básicos. El PAE II también contemplaba medidas para la reducción del tamaño de las instituciones del Estado, como el congelamiento de plazas, la venta de empresas estatales al sector privado como CODESA y la privatización de algunos servicios y el fortalecimiento de la banca privada.²⁴

Es necesario mencionar, que si bien el PAE II contemplaba la privatización de importantes empresas paraestatales, ésta en realidad debió ser pospuesta debido a la gran polémica que causó en las esferas políticas, junto con movimientos de protesta de importantes sindicatos estatales de aquellas empresas a privatizar, así...

²⁴La administración pública costarricense se compone en este período de 199 instituciones, de las cuales 43% está conformada por los gobiernos locales, restando estos últimos tenemos un número de 113 instituciones públicas, donde existe una gran duplicidad de funciones y cruce de acciones, que hacen el funcionamiento público sumamente costoso y complejo.

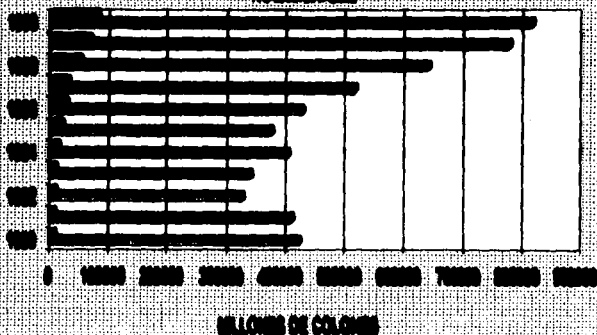
INGRESOS CORRIENTES SEGUN COMPONENTES (MILLONES DE COLONES)



■ IMPUESTOS INDIRECTOS
□ IMPUESTOS DIRECTOS

■ IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR
■ INGRESOS NO TRIBUTARIOS

CIT: OTORGADOS Y CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES



□ EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

■ CIT OTORGADOS

"El fenómeno de la privatización de los servicios públicos es aún limitada, pues el contexto político parece no estar preparado para un desmontaje acelerado de la institucionalidad estatal construida a partir de los años de 1940. Ha despertado fuertes resistencias los intentos de desnacionalizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto Nacional de Seguros (INS) y la banca estatal."²⁵

En el campo de la privatización, las centrales sindicales se limitaron a dar apoyo parcial o totalmente a los sindicatos propios de las instituciones a privatizar. Pero en términos generales, la participación de las organizaciones sindicales como un todo, en forma organizada y dentro de una estrategia establecida en este ámbito fue mínima. La oposición se ha limitado principalmente a niveles doctrinarios más que a acciones concretas. Entre los casos más palpables de la acción sindical en defensa de la no privatización institucional está la del sindicato del Instituto Nacional de Seguros (INS), quienes sostienen que:

"las agencias financieras internacionales pretenden eliminar el monopolio de seguros y privatizar esta rama de servicios... Los trabajadores estamos dando muestra de responsabilidad patriótica al defender la consolidación del monopolio de seguros que es patrimonio de todos los costarricenses."²⁶

La política fiscal buscaba fundamentalmente la reducción del déficit fiscal, mediante una contracción del gasto público y una expansión de los ingresos corrientes. Así, se introdujeron programas de austeridad fiscal que incluían la reducción de los gastos, en especial de inversión, y un paquete tributario o

²⁵ Rojas Bolaños, Manuel, AJUSTE ESTRUCTURAL Y DESAJUSTE SOCIAL, San José, Costa Rica, Ed. CEPAS, 1990, pp. 14-18.

²⁶ La Nación, miércoles 9 de mayo de 1990, Campo Pagado, LA HUELGA DEL INS ES JUSTA, p.29A.

reformas tributarias tendientes a incrementar la recaudación.²⁷ La reforma tributaria implicó el aumento de los impuestos, en particular las tasas de los impuestos indirectos, con lo cual se mantiene la tendencia de recurrir a impuestos de carácter fundamentalmente trasladables y por consiguiente regresivos.

B) LA POLÍTICA DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL.

En la administración Arias, al igual que en la anterior, los ingresos corrientes representan prácticamente el 100% de los ingresos del Gobierno Central. Dentro de éstos, los ingresos tributarios son los de mayor importancia con una participación porcentual de más del 90% dentro del total de la recaudación tributaria.

Los impuestos indirectos representaron entre 1988 y 1990 más de un 75% del total de ingresos corrientes, los cuales alcanzan su mayor nivel desde 1985 en 1989 y 1990, representando un 78.9% y 78.1% respectivamente del total de ingresos. Esto se entiende dado que en 1988 la Asamblea Legislativa aprueba el paquete tributario. Así los ingresos se ampliaron a una tasa superior a la de los gastos debido en buena parte al aumento de los impuestos sobre las ventas favorecido por la inflación y junto al incremento de las tarifas de algunos servicios públicos.²⁸

Los impuestos directos, son dentro de los ingresos tributarios los de menor importancia, representando menos de un 17.5% del total de ingresos corrientes, llegando a un 15.9% en 1987. Inclusive la

²⁷ Referencia en: CEPAL, *ibíd*, pp. 288-289.

²⁸ Referencia en: CEPAL, *ibíd*, p.289.

reforma fiscal del gobierno de Oscar Arias poco aumentó la importancia relativa de los impuestos directos manteniéndose entre 1988 y 1989 en 17.4%.

A lo largo del período del gobierno en cuestión, dentro del reajuste de los ingresos fiscales se observa un incremento significativo en las tarifas de servicios públicos, tales como los de electricidad, agua y transporte. Incluso, sólo en 1988 fueron reajustados dos veces en el año permitiendo trasladar recursos a otras áreas del sector público.

Los impuestos sobre el comercio exterior ocupan un segundo lugar en importancia. En Costa Rica, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo en este período, los impuestos al comercio exterior constituyen uno de los principales recursos de financiamiento del sector público.²⁹ De esta manera a medida que avanza la apertura comercial, este tipo de impuestos tiende a perder importancia, pasando de un 33.4% de los ingresos tributarios en el período 1984-1987, a un 29.8% entre 1987-1991; no obstante, mantiene un segundo lugar en importancia, inclusive sobre los impuestos directos.

Por lo tanto, con el proceso de apertura y reducción arancelaria auspiciados por las cartas de intenciones y el PAE II, así como las negociaciones del ingreso de Costa Rica al GATT, obligan a reducir aranceles y eliminar las barreras a la importación; la cual se acelera en 1990 con el ingreso definitivo del país a este

²⁹ Referencia en: Fshadian, Ziba y Katz, Menachen, Physical Dimensions of Trade Policy, en Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries, FMI, 1989.

organismo comercial internacional.³⁰ El gobierno central se ve presionado a realizar reformas tributarias para incrementar los impuestos directos e indirectos y recortar los gastos para evitar que la caída en los ingresos provenientes del comercio exterior presione en el corto plazo la generación de déficit fiscal. Esto es precisamente lo que se intenta con la reforma tributaria aprobada por la asamblea legislativa en 1988. El efecto combinado de la rebaja arancelaria y las exoneraciones otorgadas a los exportadores habrían provocado que aumentara el costo fiscal de la administración tributaria del comercio exterior.³¹

Pese a lo anterior, desde 1985, los ingresos provenientes del comercio exterior han aumentado menos que las exportaciones, fenómeno explicable en virtud de las políticas de incentivos fiscales a las exportaciones. Los incentivos fiscales a la exportación de productos no tradicionales a terceros mercados diferentes del centroamericano se establecen en la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público en 1984 (Ley No. 8955) en la cual se fija un contrato entre el gobierno y los exportadores administrado por el Consejo Nacional de Inversiones por un término de diez años. Los principales incentivos contemplados en el contrato de exportación son el Certificado de Abono Tributario (CAT), establecido en la Ley de Fomento a Las Exportaciones (Ley No. 5162); la exoneración del impuesto sobre la renta y la

³⁰Por el ingreso de Costa Rica al Tratado General de Aranceles y Comercio (GATT) y las exigencias de los OFI de acuerdo a lo acordado en el PAE II, que obliga a limitar cualquier barrera al comercio exterior.

³¹Ver: Salazar, José M., y otros. PLAN DE ACCION PARA LA COMPROBACION DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS NO TRADICIONALES, Reporte No.1, Vol. 1, San José, Costa Rica, 1988.

exoneración de las materias primas que se deban importar.³² Desde su implementación, particularmente en la administración Arias de los incentivos tienen un gran peso sobre las finanzas públicas, por lo que en el PAE II ya se menciona su reestructuración. Sin embargo, el gobierno los ha mantenido dada la oposición del sector empresarial a su eliminación. Los CAT, que implican un sistema de devolución de impuestos, han transferido considerables recursos; por ejemplo, en 1987 el monto fue superior a 2,200 millones de colones, equivalente al 4% del presupuesto del Gobierno Central.³³

En cuanto al déficit fiscal, estos incentivos a las exportaciones inciden en él directamente, de hecho aún con las negociaciones del ingreso de Costa Rica al Tratado General de Aranceles y Comercio (GATT), con las que se inicia un proceso de reducción de los subsidios a la producción y apertura arancelaria, no se disminuyen los montos de los Certificados de Abono Tributario (CAT).³⁴

De esta manera aunque se empiezan a dismantelar los subsidios otorgados a pequeños productores agropecuarios cuyos productos se dirigen al mercado interno, se mantienen los CAT que por sus mismas características tienden a ser regresivos. Esa incidencia que tienen los CAT en el déficit fiscal al representar en 1988 más del 70% del déficit financiero del sector público, no se traduce en un mayor estímulo a las exportaciones dadas sus características y

³² Referencia en: Osterlof, Doris, COSTA RICA Y SU COMERCIO EXTERIOR, en COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL, Ed. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica, 1990, p. 250.

³³ Referencia en: CEPAL, *ibid*, p. 289.

³⁴ Los Certificados de Abono Tributario (CAT), son subsidios directos (equivalente al 15% del valor agregado nacional de las exportaciones, cuyo destino sea fuera del área centroamericana) contemplado dentro del Programa de Promoción de Exportaciones, que para 1988 representaba más del 70% del déficit financiero del sector público.

dimensiones negativas, tanto económica como socialmente. Dicha inconsistencia amerita analizarse con detenimiento.

CUADRO No.3
INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR
COMPOSICION PORCENTUAL, ENTRE 1986 Y 1990.

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989	1990
INGRESOS TOTALES	100	100	100	100	100
INGRESOS CORRIENTES	100	100	100	100	100
TRIBUTARIOS	88.5	92.2	93.0	94.4	98.4
DIRECTOS	17.0	15.9	17.4	17.4	18.3
INDIRECTOS	71.4	78.3	75.6	78.9	78.1
COMERCIO EXTERIOR	33.3	32.4	31.2	29.4	27.2
NO TRIBUTARIOS	2.4	3.1	2.7	2.2	1.6
TRANSFERENCIAS	9.4	4.8	4.3	3.5	2.0
INGRESOS DE CAPITAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100
GASTOS CORRIENTES	79.7	86.8	86.8	84.5	88.7
SUELDOS Y SALARIOS	29.5	31.0	31.7	28.8	30.5
BIENES Y SERVICIOS	4.411	4.7	5.4	5.2	6.8
INTERESES	2.8	15.3	15.2	15.2	17.8
INTERNOS	6.9	8.7	9.3	9.9	12.8
EXTERNOS	6.0	6.6	5.8	5.3	4.4
TRANSFERENCIAS	31.1	33.7	34.2	34.1	33.7
S.PUBLICO	19.6	18.1	20.2	17.4	15.3
S.PRIVADO	11.1	15.3	15.4	16.4	18.1
GASTOS DE CAPITAL	20.4	13.4	13.4	15.5	11.3
TRANSFERENCIAS	13.0	8.4	9.0	11.7	7.3
S.PUBLICO	11.8	7.7	8.2	10.5	6.8
S.PRIVADO	1.2	0.8	0.8	1.2	0.7
DEFICIT Cta. Cte.	-2.5	-2.0	-0.8	5.5	12.1
DEFICIT FINANCIERO	7.0	11.4	14.0	21.0	23.3
FINANCIAMIENTO	100	100	100	100	100
INTERNO NETO	59.8	70.7	115.9	85.2	93.5
EXTERNO NETO	40.4	29.3	-15.9	14.8	6.5

Fuente: Secretaría Técnica del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Según el panorama anterior, los CAT infringen un peso excesivo dentro del déficit fiscal. Aunque en 1990, 440 empresas tenían

derecho a los CAT, sólo 18 empresas concentran el 46% de su monto total (ver cuadro No. 4) indicando una tendencia excluyente.³⁵ La estructura del sector exportador coloca a un pequeño grupo de empresas con importante capital extranjero en mejores condiciones de competencia que las empresas exportadoras más pequeñas.³⁶

Aunque el CAT es necesario para compensar las distorsiones de los precios de algún bien y servicio que se utiliza como insumo en el producto exportado, la magnitud del subsidio sobrepasa los requerimientos de compensación en el 85% de los casos, por lo que en 1989 el 16.9% de la cantidad otorgada por concepto de CAT era suficiente para compensar...

"las distorsiones en los precios relativos generados por el mal funcionamiento del mercado de factores, costos de transportes altos y otros."³⁷

Si observamos el cuadro No.5 respecto a la relación entre el aumento del monto otorgado por CAT y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales (a las que se supone debe estimular este subsidio) nos daremos cuenta que entre 1980 y 1990 el monto de los CAT aumentó en 1,071.2% mientras las exportaciones no tradicionales lo hicieron en un 193.2%.

³⁵ Referencia en: Valenzuela Feijóo, José, ¿QUE ES UN PATRON DE ACUMULACION?, Ed. UNAM, México, D.F., 1980, p.131.

³⁶ Referencia en: González, Claudio y Camacho, Edna, POLITICA ECONOMICA EN COSTA RICA, TOMO II, Academia Centroamericana, Universidad Autónoma de Centro América, San José, Costa Rica, 1990.

³⁷ Vargas Alfaro, Leiner A., APERTURA COMERCIAL, PRODUCTIVIDAD Y RECOMPOSICION INDUSTRIAL: EL CASO DE COSTA RICA, Tesis de Maestría en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D. F., 1992, p.19.

CUADRO No 4
COSTA RICA: DISTRIBUCION DE FRECUENCIA DE LOS CAT OTORGADOS POR
EMPRESA EN 1987.

NO DE EMPRESAS	PORCENTAJE ACUMULADO	MONTO CAT ACUMULADO (MILES DE DOLARES)	PORCENTAJE
2	0.5	299385	15
7	1.7	578282	30
16	4.0	887888	46
30	7.4	1162427	61
55	13.6	1462018	75
118	29.5	1753252	90
440	100.0	1841588	100

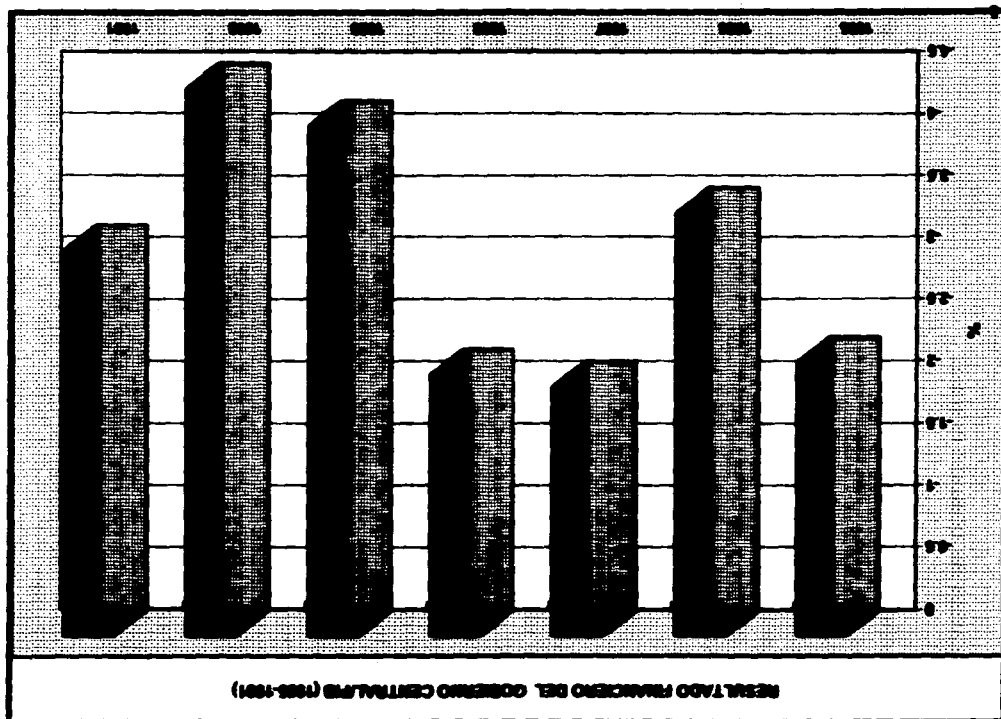
FUENTE: CANACHO Y GONZALEZ, San José, Costa Rica. 1980.

CUADRO No 5
EXPORTACIONES NO TRADICIONALES Y CAT EN MILES DE DOLARES

PERIODO	EXPORT. NO TRADIC.	CAT OTORGADO
1980	420887	6862.3
1981	408875	7828.6
1982	325407	9857.1
1983	339788	8300.4
1984	401885	14380.1
1985	374867	19278.8
1986	426524	27748.1
1987	514394	32332.1
1988	638280	51180.0
1989	775135	68185.1
1990	812657	80373.3

FUENTE: BANCO CENTRAL DE COSTA RICA Y MINISTERIO DE HACIENDA.

Los CAT han permitido la dispersión de la protección no sólo produciendo un efecto concentrador y excluyente en beneficio de las grandes empresas, sino también evitando un ajuste fiscal eficiente lo que incide en la estabilidad económica del país y hace mucho mayor el peso fiscal que el estímulo real a las exportaciones.



B) LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL.

Las finanzas públicas costarricenses se caracterizan por una gran rigidez del gasto público,³⁸ donde una gran parte de los recursos del presupuesto nacional se destinan a gastos fijos por concepto de gastos corrientes, principalmente pago de salarios³⁸ (un 85% aproximadamente del presupuesto nacional) y amortización de la deuda interna y externa (aprox. un 8% del presupuesto nacional), quedandó únicamente para proyectos de inversión social y económica un aproximado de 6%. Así:

"un poco más del 90% de los recursos del Presupuesto Nacional está comprometido y fuera del margen de la facultad discrecional del Gobierno."⁴⁰

Esto se aprecia bien en el cuadro No.3, donde se nota que entre 1988 y 1990 los gastos de corrientes tienden a representar más del 85% de los gastos totales del sector público, teniendo el mayor peso relativo el pago de salarios y sueldos, por lo que se mantuvo una política restrictiva en materia de salarios y contrataciones. Esto junto al aumento de tarifas de los servicios públicos, permitió disminuir el déficit del Gobierno Central. De hecho, el déficit en cuenta corriente, es manejable y se han logrado generar superávits a partir de 1989, inclusive se encuentra dentro de márgenes aceptables con respecto a otras economías de la región,

³⁸Esta rigidez se debe en gran parte a la inamovilidad de los servidores públicos y a los laudos arbitrales para la fijación de salarios en el sector público, como se explicó con mayor detalle en el capítulo III de esta investigación.

³⁸Es importante mencionar que en 1988 el pago de servicios personales llegó a un 40% según un comunicado del Poder Ejecutivo. En Costa Rica, en virtud de la Ley de Servicio Civil, los servidores públicos son inamovibles de sus puestos, de ahí que se consideren como gastos fijos.

⁴⁰Primera Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I), REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA, Editorial Friedrich Ebert Stiftung, San José, Costa Rica, 1990, p.52.

como se puede ver en el cuadro No. 8.

CUADRO No.8

SUPERAVIT O DEFICIT (-) DEL GOBIERNO CENTRAL EN PROPORCION DEL PIB EN COSTA RICA, MEXICO, GUATEMALA Y PERU, ENTRE 1987 Y 1991.

ANOS	COSTA RICA	MEXICO	GUATEMALA	PERU
1987	-2.0	-14.3	-2.5	-5.7
1988	-2.5	-9.7	-2.5	-2.5
1989	-4.1	-5.1	-3.8	-4.2
1990	-4.4	-2.9	-2.3	-2.5
1991	-3.1	3.4	0.4	-0.8

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de la Economía en América Latina y el Caribe, 1992.

Por su parte, los gastos de capital fueron relativamente pequeños, representando entre 1987 y 1990 menos de un 15%, así...

"El gasto total se mantuvo relativamente constante en términos reales, aunque entre 1984 y 1988 se contrajo la formación de capital fijo en términos nominales. Los gastos corrientes siguieron una tendencia similar debida al pago de laudos arbitrales en materia salarial. Como resultado el déficit fiscal representó el 2.1% del PIB, brecha que en un 90% fue financiado por fuentes internas."⁴¹

Respecto a los pagos de intereses, se nota un esfuerzo de reconversión de deuda externa por deuda interna, así los intereses por concepto de la primera tienden a reducirse, pasando de 7.8% de los gastos totales en 1985 a 4.8% en 1990; mientras los de deuda interna se incrementan, aumentando en 7.7 puntos porcentuales su participación entre 1985 y 1990. En parte, lo anterior fue producto, del aumento en la colocación neta de valores gubernamentales, los cuales presentan una tasa de crecimiento en 1988 de un 732.8% que llegó a representar en 1990 un 3.4% del PIB.

⁴¹CEPAL, *ibid.*, p.269.

Este tipo de captación permite reconvertir deuda nominada en dólares y otras divisas extranjeras, sujetas a las variaciones internacionales de las tasas de interés, por deuda nacional denominada en colones y con tasas de interés internas, con lo cual se vuelve la deuda pública más manejable. También implica en sí misma operaciones de mercado abierto que vuelvan a absorber los parte de la oferta monetaria disminuyendo presiones inflacionarias.

Otro aspecto que respalda esta afirmación es que el financiamiento interno neto ha tendido a aumentar sobre el externo, pasando de 26.7% contra 128.7% respectivamente en 1985 a 93.5% contra 6.5% en 1990. Sin embargo en 1991 tienden a igualarse, con 48.1% de financiamiento interno neto contra 50.9% de financiamiento externo neto debido a la entrada de los recursos del PAE II. De hecho en el período 1984-1987 el financiamiento interno neto fue de 48.8% contra 51.2% de financiamiento externo neto y en el período 1988-1991 el primero representó un 80.1% contra 19.9% del segundo.

La emisión primaria de dinero, como mecanismo de financiamiento del Gobierno Central, siguió la tendencia del período anterior, mostrando una clara dirección a disminuir. Así las instituciones estatales que tradicionalmente depositaban sus excedentes en el Banco Central, tendieron a incrementar la compra de títulos del Ministerio de Hacienda, lo que permitió colocar mayores recursos crediticios al sector privado. Este hecho se vio favorecido por el ingreso neto de recursos externos, cuyo monto tendió a sobrepasar las necesidades de financiamiento, haciendo posible la amortización neta de la deuda interna.⁴² Sin embargo hacia 1989 se observa un

⁴²Referencia en: CEPAL, *ibíd.*, p.289.

incremento en los gastos públicos, pasando el resultado financiero del gobierno central de 2.1% en 1988 a más del 4% en 1989, y para 1990 el déficit fiscal fue del 4.4% respecto al PIB. El incremento es explicable por la cercanía de las elecciones de febrero de 1990, ya que se tendió observar desde mediados de 1989 el congelamiento en las tarifas de los servicios públicos respecto a su crecimiento anterior y una expansión en proyectos de infraestructura e incrementos salariales a maestros y otros servidores públicos que habían tendido a congelarse en el pasado.

Las restricciones al aumento del gasto público repercuten en los campos económicos y sociales que se manifiestan en un retroceso significativo en los índices de salud, vivienda, educación y asistencia social, aspectos en que el país había logrado niveles sumamente altos con respecto a los otros países de América Latina, como se demuestra en el cuadro No.7. Así, se ha asignado una gran parte del presupuesto nacional a estos rubros, invirtiéndose del gasto público entre 1980 y 1989 con relación del PIB un promedio de 18.4% al sector educativo, para el mismo período en salud un 18.7% y en asistencia social un 1.5%⁴³. Sin embargo, al comparar la población potencialmente demandante de los servicios de salud y educación (personas entre 5 y 25 años)...

"con el comportamiento del gasto estatal en ambos sectores, revela que después de 1980 la población demandante ha crecido con mayor fuerza que el crecimiento del gasto con la consecuente disminución de la cantidad de colones reales por persona."⁴⁴

⁴³HIDEPLAN, EL GASTO PUBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES, 1975-1991, Noviembre de 1991, p. 13.

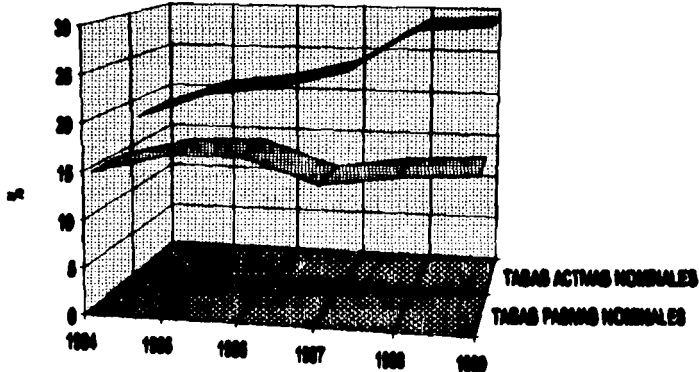
⁴⁴HIDEPLAN, ibid, p.13.

**EVOLUCION DE LOS TIPOS DE CAMBIO: NOMINAL/ COLONES POR DOLAR
Y REAL EFECTIVO CON BASE A LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR (1984-1989)**



□ TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS EXPORTACIONES
 ■ TIPO DE CAMBIO NOMINAL
 ▨ TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS EXPORTACIONES

TASAS DE INTERES ACTIVAS Y PASIVAS NOMINALES



CUADRO No.7
MORTALIDAD, ESPERANZA DE VIDA Y ALFABETISMO DE COSTA RICA CON
RESPECTO A OTROS PAISES, 1990

PAIS	MORTALIDAD (%)	ESPERANZA DE VIDA (AÑOS)	ALFABETISMO (%)
COSTA RICA	4.02	75.19	93.0
ESTADOS UNIDOS	8.8	78.30	99.0
MÉXICO	5.43	70.37	87.3
CHILE	8.41	72.00	93.4
BRASIL	7.48	68.25	81.1
GUATEMALA	7.83	64.81	55.0

Fuente: Costa Rica at a Glance, San José, Costa Rica, 1991.

Es importante hacer notar que en mucho los programas de reducción del gasto público han tenido una gran oposición de diferentes sectores sociales, así la reducción del presupuesto de la Caja Costarricense del Seguro Social provocó la huelga de médicos de esa institución (CCSS), organizada por el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas (SIPROCIMECA) en 1989. Dicha huelga obligó a las autoridades del sector social a negociar y replantear los recortes de plazas, salarios y de recursos.

Otro ejemplo es la huelga de educadores que al igual que en el período anterior, obligó a la administración Arias a realizar en 1989 un aumento de salarios que entró en vigor en 1990. Respecto a la educación superior, los intentos que se realizaron en la administración Arias por reducir los recursos a las universidades estatales provocaron reacciones de protesta por el sector estudiantil y el Sindicato de Empleados Universitarios (SINDEU) quienes obligaron al gobierno a firmar un convenio con el sector

universitario para ajustar el monto de financiación a la educación superior a las variaciones del nivel de precios. Podríamos citar varios ejemplos de cómo diferentes movimientos sociales atemperaron las políticas de ajuste.

En resumen, la política fiscal contraccionista seguida por el gobierno de Oscar Arias se enmarca en las negociaciones con los organismos financieros internacionales, promoviendo una reducción del gasto público y una expansión de los ingresos. Sobre estos últimos llama la atención, que desde el gobierno de Luis Alberto Monge, hasta la actual administración de José María Figueres (1984-1998), cada gobierno entrante envía un nuevo paquete tributario al congreso, lo cual no permite un ambiente fiscal estable y hace necesaria una reforma tributaria integral que supere más del período de cuatro años.

3) LA POLÍTICA MONETARIA Y LA CAÍDA DE LOS SALARIOS REALES

A) COMPORTAMIENTO DE LA INFLACIÓN.

La inflación, principal objetivo de los programas de estabilización, mantuvo durante ésta administración un rango de 10 a 28%, (ver en el cuadro No.8). La inflación medida en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) entre 1984 y 1991, alcanza su punto más alto en 1990. El mayor crecimiento en los últimos seis años fue el resultado del primer aumento importante en los precios en 1988, debido en mucho a una devaluación del 8% que alteró el esquema de minidevaluaciones que se venía siguiendo desde la administración Monge. La devaluación ocurrió en febrero de 1988 junto al anuncio de las medidas de ajuste económico entre las que contaron el

aumento de los precios de productos sujetos a control estatal. Otro aspecto que permite explicar las presiones inflacionarias registradas en 1988 y 1990 fueron...

"Aunque planteadas como medidas antiinflacionarias, pues pretendían reducir la demanda de bienes del sector privado y el crédito gubernamental, las modificaciones tributarias se reflejaron también en los precios de los bienes finales, a consecuencia de los gravámenes indirectos."⁴⁵

CUADRO No. 8
LA INFLACION MEDIDA EN VARIACIONES DEL INDICE DE PRECIOS AL
CONSUMIDOR, DICIEMBRE A DICIEMBRE,
(1980=100), ENTRE 1980 Y 1991

AÑOS	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
1980-1983	43.8
1984	17.3
1985	11.1
1986	15.4
1987	16.4
1988	25.3
1989	10.0
1990	27.3
1991	25.3

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Costa Rica, 1992.

B) POLÍTICA MONETARIA CONTRACCIONISTA Y CAÍDA DE LOS SALARIOS REALES.

La inflación intentó ser controlada en Costa Rica, al igual que en otros países de América Latina, por medio de una política monetaria contractiva que incidió directamente sobre los salarios reales que

⁴⁵CEPAL, ibíd, p.287.

empiezan a ser negativos a partir de 1988, como se observa en el cuadro No.9. También se nota claramente que el coeficiente de liquidez (M1 sobre el PIB) tiene una clara tendencia a disminuir de 18.2% en 1985 9.8% en 1991, tendencia que como veremos en su momento oportuno influye sobre la tasa de interés activa haciéndola aumentar. Por otra parte el déficit fiscal en relación al PIB muestra un considerable aumento a partir de 1989, como ya se explicó. Sin lugar a dudas este aumento en el déficit fiscal explica en parte el aumento en la tasa de inflación que se vio en 1990, cuando el índice de precios al consumidor alcanza su nivel más alto desde 1983 con 27.3%.

CUADRO No.7

SUELDOS Y SALARIOS REALES (1980=100), M1 SOBRE PIB Y RESULTADO FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE PIB, ENTRE 1985 Y 1991

ANOS	SUELDOS Y SALARIOS	M1/PIB	RESULTADO FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL/PIB
1985	9.1	18.2	-2.2
1986	8.1	14.7	-3.4
1987	-9.8	14.2	-2.0
1988	-4.5	14.0	-2.1
1989	0.8	13.8	-4.1
1990	1.7	11.1	-4.4
1991	-4.8	9.8	-3.1

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Costa Rica, 1992.

Los sueldos y salarios a causa de esa política salarial restrictiva pierden poder adquisitivo, de manera que entre 1987 y 1988 los salarios reales tuvieron un deterioro acumulado mayor del 11%. Esta situación hace que varios grupos sindicales, principalmente del sector público, realicen movimientos de presión en 1988 logrando reivindicaciones salariales y una leve recuperación de los salarios reales entre 1989 y 1990. Costa Rica, muy probablemente por la independencia y beligerancia de su sector sindical, se encuentra entre los países de América Latina con una mayor tendencia a aumentar el salario mínimo que inclusive

Argentina, Brasil, México y Chile en lo que respecta a la evolución del salario real urbano entre 1985 y 1991.

"El deterioro del salario real se vio agravado por la reducción de los subsidios y el deterioro de las prestaciones sociales del Estado, en detrimento de los estratos de menores ingresos."

C) TIPO DE CAMBIO.

El tipo de cambio, siguió siendo controlado con el sistema de minidevaluaciones, sin embargo se observa desde 1987 hasta 1988 una marcada tendencia a aumentar el tipo de cambio nominal (colonos por dólares), período en que el colón se devalúa en un 20.7%, la mayor devaluación desde 1983. Entre 1988 y 1989 se da un estancamiento en la evolución del tipo de cambio real efectivo⁴⁷ de las exportaciones, el cual cae de 118.8% respecto a 1985 a 110.0% indicando una tendencia a la desaceleración de la actividad exportadora. De hecho en ese período las exportaciones reducen su tasa de crecimiento, pasando de 15.1% en 1986 a 2.3% en 1987 y 8.7% en 1988, siendo hasta 1989 que muestra señales de recuperación al presentar una tasa de variación del 12.9%.

El tipo de cambio real efectivo de las importaciones, por el contrario mostró una tendencia a aumentar en 1988 llegando a una variación del 118.8% respecto a 1985 para luego caer al nivel de 1987 con alrededor de 104.8% hasta 1990. Lo anterior es producto del aumento en la tasa de variación del valor de las importaciones

⁴⁶Ibíd, p.288.

⁴⁷El tipo de cambio real efectivo es el promedio ponderado de las transacciones efectivas de bienes y servicios de la exportación e importación.

en 1987; el cual pasa de 4.4% en 1986 a 19.1% en 1987. De hecho se da un deterioro en los precios de intercambio que pasan de un 83.8% entre 1987 y 1988 a 79.8% y 70.1% entre 1989 y 1990.

Al declinar en 1988 el tipo de cambio en un 21%, la desvalorización más rápida desde 1980 posterior a la devaluación inicial del 8% en enero de este año, el ritmo del proceso quedó vinculado al alza del nivel de precios internos con el objeto de alterar la competitividad de las exportaciones. Esta política y el debilitamiento de las monedas de los principales socios comerciales de Costa Rica llevaron a una nueva subida del tipo de cambio real.⁴⁸

D) POLÍTICA CREDITICIA RESTRICTIVA.

Dentro de la política monetaria restrictiva se intentó limitar el crédito cuando existía una fuerte demanda de este, razón por lo que la tasa de interés activa tiende a aumentar, pasando de 18% en 1984 a 29.2% en 1989. Por otro lado, las tasas pasivas, dado que el ahorro interno bruto en proporción del PIB ha tendido a aumentar, pasando en 1985 de 25.8% a 36.2% en 1991, lo que ha ayudado a que permanezcan estables en un rango de 14.5% y 17.5% entre 1984 y 1990, fenómeno que ha contribuido a aumentar la brecha entre ambas tasas de interés.

Ante la política restrictiva del crédito y la tendencia a elevar la tasa de interés junto a la reducción de los subsidios a los pequeños y medianos productores agropecuarios abastecedores del mercado interno, se han suscitado varias manifestaciones de protesta exigiendo tasas de interés preferenciales. Así desde el

⁴⁸Referencia en: CEPAL, *ibid*, p.265.

inicio de la administración Arias Sánchez ocupando la cartera de Seguridad Pública Hernán Garrón, se realiza una manifestación de pequeños productores agrícolas, coordinada por la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Costarricenses (UPANACIONAL) que fue reprimida por la Fuerza Pública utilizando gases lacrimógenos en la Avenida Central de San José, en septiembre de 1988. Este incidente causó gran crítica de la opinión pública que hizo que el ejecutivo planteara un esquema de tasas de interés subsidiadas a pequeños y medianos productores.

La política contraccionista del crédito se agudiza en 1988, dadas las presiones inflacionarias producidas desde inicios del año, junto con las devaluaciones del tipo de cambio, se anuncia la intención de contener la liquidez mediante un programa de crédito restrictivo, que pretendía limitar a un 10% el crecimiento del saldo de colocaciones totales y obligaba a un importe de recuperación neta de la cartera vencida del sector comercial. En efecto, el crédito interno neto aumentó en sólo un 13% y fue aún más restringido en el caso del sector público.

A mediados de 1988 se registra una fuerte expansión monetaria a causa del incremento de las reservas internacionales las cuales se ampliaron en 98 millones de dólares debido a la reducción del déficit en cuenta corriente, al aumento de las transferencias unilaterales oficiales y a la restricción selectiva impuesta para el pago de la deuda. Para evitar el agravamiento de las presiones inflacionarias las autoridades monetarias determinaron aumentar la tasa del encaje legal y una injerencia activa en operaciones de mercado abierto que incluyó la colocación de bonos de estabilización para neutralizar la mayor emisión proveniente de la conversión de deudas. Las tasas de interés nominales tendieron a

aumentar en tanto las reales, aunque declinaron siguieron siendo positivas.

Gran parte de la expansión primaria pudo ser absorbida mediante los depósitos en moneda extranjera, que reeditaron altas tasas de interés y los bonos de estabilización. Como una manera de sortear las restricciones de encaje y la prohibición legal de pagar intereses sobre los depósitos a la vista, surgió un mercado paralelo de dinero,⁴⁹ basado en el movimiento de las aceptaciones bancarias.

E) LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO.

La posición conservadora de la banca estatal frente a las atractivas tasas de colocación de la banca privada y de las operaciones reajustables (captación en dólares) se tradujo en casi la duplicación, en apenas dos años (1987 y 1988), de los recursos manejados por la banca privada que se aproximaron a los 15,100 millones de colones.

Dado el crecimiento de la banca privada y la experiencia de quiebra de varias instituciones de crédito a finales de la administración Monge, en noviembre de 1988 se promulga una ley para la modernización del sistema financiero, que incluía la creación de la Auditoría General de Entidades Financieras, encargada de fiscalizar el funcionamiento de los bancos, incluso el mismo Banco Central, de las sociedades auxiliares de crédito y demás entidades públicas y privadas que operen en actividades de intermediación financiera o en la prestación de servicios bancarios.

⁴⁹Referencia en *ibid.*

La aprobación de esta Ley se prolongó a lo largo de un debate político en la Asamblea Legislativa, contando con mayor apoyo de la oposición del Partido Unidad Social Cristiana, que de los mismos diputados de gobierno, ya que reconocer la existencia de la banca privada significaba alterar la política vigente desde 1949, impulsada precisamente por el Partido Liberación Nacional. Todo intento de privatización bancaria ha contado con la oposición de varios sectores entre ellos los sindicatos y organizaciones campesinas. La posición sindical es esencialmente el mantenimiento de la Banca Nacionalizada, en términos de que el crédito debe responder esencialmente a una estrategia de desarrollo,⁵⁰ lo que sólo es posible dentro de la Banca Nacionalizada.

Lo anterior queda claro en lo dicho por el Sindicato de Trabajadores del Estado (SITRAE) sobre el intento del Banco Central para eliminar las bases de la nacionalidad bancaria:⁵¹

"¿por qué en lugar de imponer estas medidas, no se discute en Costa Rica, cómo mejorar la Banca Nacionalizada y las reformas necesarias, cuál es el interés en que sean Bancos Privados los que se convierten en rectores de la economía nacional..."⁵²

Una causa lógica para que el sector sindical apoye la banca estatal es que dentro de las Centrales sindicales participan pequeños

⁵⁰ Referencia en: Consejo Permanente de los Trabajadores (C. P. T.) y la Asamblea Nacional de los Trabajadores (A. T. B. P.), PROGRAMA ECONOMICO COSTARRICENSE-1 (PEC-1), inédito.

⁵¹ La Banca Nacionalizada se distingue de las entidades financieras privadas fundamentalmente por que sólo la primera puede captar depósitos en cuenta corriente y depósitos a menos de treinta días.

⁵² Arroyo Rojas, Wilson, Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Estado (SITRAE), Circular a los Señores Diputados, inédito, obtenido de la ofic. del Dip. Jorge Eduardo Sánchez Sibaja.

productores agropecuarios, que serian los más afectados por su situación de productividad y de falta de garantías que lo respalden en una solicitud de crédito si se desnacionaliza la Banca. En otras palabras,

"Aquellos que argumentan contra el estatismo generalmente se apoyan en la poca agilidad y los costos un tanto mayores de las empresas nacionales. Eso tiene varias y muy razonables explicaciones, por ejemplo, es más fácil y más barato administrar un crédito de 50 millones de colones concedido a un gran empresario, que administrar mil créditos de 50 mil colones cada uno, como le toca hacer al Sistema Bancario Nacional para beneficio de los pequeños agricultores."⁵³

Las Cámaras patronales por medio de la UCCARP, por su parte, tienen un interés particular por la eliminación de los derechos de la Banca Nacionalizada para captar depósitos a la vista a menos de 30 días y de la administración de cuentas corrientes,⁵⁴ es decir,

"...una reforma adicional al marco legal del Sistema Financiero que allegue mayor igualdad de condiciones y mayor competencia entre instituciones bancarias y financieras..."⁵⁵

La argumentación fundamental que utilizan las Cámaras para abogar por la desnacionalización bancaria podemos dividirla en dos aspectos esenciales a saber: por un lado, los bancos estatales se verían impulsados a la superación y a alcanzar niveles de mayor

⁵³ Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), DECLARACION FINAL, IV CONGRESO, San José, Costa Rica, 26 de setiembre de 1986, p. 8.

⁵⁴ Es importante mencionar, que durante el periodo de agosto de 1992, el Presidente Ejecutivo del Banco Central, Jorge Guardia Quirós, intentó eliminar los monopolios que tiene la banca estatal, situación que paralizó el plenario legislativo, como un acto de protesta de los diputados de Liberación Nacional, hasta que la Procuraduría estableció que esto dentro del marco legal vigente era improcedente.

⁵⁵ Cámara de Comercio de Costa Rica, TERCER PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL: DOCUMENTO DE POSICION, julio de 1991, p. 2.

eficiencia si tuvieran que competir en términos de igualdad con la banca privada; por el otro, la excesiva politización y burocratización de los bancos les impiden atender en forma oportuna las exigencias de expansión que la empresa privada ocupa para alcanzar niveles de competitividad con miras a una exitosa inserción en la economía internacional.⁵⁶

Es importante mencionar que las reformas al sistema financiero que se empiezan a dar desde 1982 y se profundizan en la administración de Oscar Arias, han tendido a estimular el desarrollo de la banca privada sin recurrir al desmantelamiento de la banca de desarrollo,⁵⁷ pero dada la oposición de diferentes sectores sociales se sigue manteniendo el monopolio sobre los depósitos en cuenta corriente y los depósitos a la vista a plazo menores de treinta días. La estructura financiera costarricense incluía en 1991 a 51 instituciones de las cuales sólo cuatro son estatales (7.8%), 17 son bancas privados y cooperativos (33.3%) y 28 son empresas financieras no bancarias (54.9%). Así se observa, que el sistema financiero ha tendido a la proliferación de empresas financieras no bancarias o instituciones auxiliares de crédito.

4) COMENTARIOS FINALES

⁵⁶ Referencia en: González Vega, Claudio, LA REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA, Revista Actualidad Económica, Edición especial, Nº 10 de abril de 1990, pp.33-36.

⁵⁷ La banca estatal se crea en 1948-1949 en Costa Rica, bajo el control del gobierno de una junta de transición llamada Junta Fundadora de La Segunda República presidida por José Figueres Ferrer. La banca comercial del estado se integra por cuatro bancos principales: El Banco de Costa Rica, El Banco Nacional de Costa Rica, El Banco Anglo Costarricense y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Este último está dirigido por una asamblea de representantes sindicales, de asociaciones de desarrollo comunal, y organizaciones campesinas, entre otras. Los Bancos funcionan con total autonomía.

4) COMENTARIOS FINALES

Como se pudo observar a lo largo del presente capítulo la administración Arias aplicó una política fiscal y monetaria de carácter restrictivo, junto a un proceso de apertura comercial dentro de la lógica de los programas de ajuste, dada la necesidad de lograr obtener recursos de fuentes multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, mientras se lograba llegar a un acuerdo con la banca comercial internacional. Sin embargo, varias acciones lograron elaborar una compleja red de apoyo y oposición que obligó a modificarlas o posponerlas.

Las contradicciones entre la mentalidad de las organizaciones sindicales y las políticas de ajuste neoliberales ejecutadas por los Gobiernos costarricenses entre 1982 y 1985 quedan claras si conocemos los planteamientos concretos de los sindicatos sobre dichos Programas de Ajuste Estructural en la economía costarricense.⁵⁸ Retomamos el informe sobre economía nacional presentado en el IV Congreso de la CNT, en setiembre de 1986 que dice:

"...las medidas impuestas o exigidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros, se hallan inspiradas en las doctrinas liberales de la economía, doctrinas que pretenden negar toda posibilidad de que el Estado participe en la producción y contribuya directamente a la solución de los problemas vitales de la colectividad, para limitarse a mantener el orden... Los organismos que nos tratan de llevar hacia la organización del Estado costarricense sobre la base de las fuerzas ciegas del mercado, son los mismos que están tratando de terminar con la democracia social de nuestro país, los mismos que, en definitiva, pretenden que nuestra patria se vea en iguales conflictos violentos en que se hallan envueltos los otros países de la

⁵⁸ Elementos consustanciales de los PAE's I y II pero profundizados en el PAE III siendo las líneas generales que guían las políticas monetarias y fiscales desde hace más de una década.

región."⁵⁹

Como ejemplos de lo anterior tenemos el proceso de privatización que si bien se pacta en el Segundo Programa de Ajuste Estructural, se posterga hasta la siguiente administración ante las protestas de sindicatos de empleados de las empresas a privatizar, e.g. el Instituto Nacional de Seguros. Si bien se cumplió en un inicio la contracción de los salarios y plazas del sector público, con la cercanía de la contienda electoral de 1989, se dieron importantes incrementos salariales a los servidores públicos, principalmente a los maestros de primaria y secundaria. La huelga de médicos de la Caja Costarricense del Seguro Social no sólo logró reivindicaciones salariales, sino también la reducción del presupuesto a esta institución.

El intento de abrir espacios a la banca privada fue sujeta de un arduo debate en la Asamblea Legislativa y provocó reacciones encontradas a nivel de los diferentes sectores sociales que evidenciaron las limitantes político-sociales para proceder a la eliminación del monopolio que tiene la banca estatal sobre cuentas corrientes y depósitos a la vista menores de treinta días.

Los intentos de recortar los subsidios a las universidades estatales fracasaron ante los mecanismos de presión de los trabajadores y estudiantes universitarios quienes lograron detenerlo y presionar al Poder Ejecutivo para la firma de un convenio de ajuste de acuerdo a las variaciones del índice de precios.

⁵⁹Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), DECLARACION FINAL, IV CONGRESO, San José, Costa Rica, 26 de setiembre de 1986, p. 7.

De hecho el gobierno de Arias no pudo cumplir a cabalidad los compromisos contraídos en el PAE II por lo que al terminar su gobierno se había congelado el segundo desembolso y condicionado futuros préstamos a la aplicación de varias medidas propuestas. Indudablemente, ésto obligó al gobierno entrante de Rafael Angel Calderón Fournier a aplicar un conjunto de medidas en el corto plazo que ocasionaron reacciones sociales y procesos de negociación complejos, que inclusive obligaron a renegociar sus compromisos con el FMI, como se verá en el siguiente capítulo.

EVOLUCION DE INDICADORES

ADMINISTRACION ARIAS

TASA DE INFLACION	25.4	26.4	25.3	29	27.3
PIB PER CAPITA	2.3	1.6	0.4	2.6	0.7
PIB REAL	1.3	4.5	2.3	1.3	1.3
DEFICIT FISCAL/PIB	-3.4	-2	-2.1	-4.1	-4.4
DEFICIT COMERCIAL (MILLONES US. DOLARES)	-27	-177	-78	-207	-244
TASA DE DESEMPEÑO	6.2	5.6	5.5	3.8	4.6
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS IMPORTACIONES (a)	100.1	104.2	101.8	104.8	100
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS EXPORTACIONES (b)	107.1	111.9	106.8	110	112.3

FUENTE: CEPAL, b) 1985=100

CAPITULO V

LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL DEL GOBIERNO DE RAFAEL ÁNGEL CALDERÓN FOURNIER (1990-1994): LA ENCRUCIJADA ENTRE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA CONDICIONALIDAD DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

*No podemos y no debemos
regresar a modelos de
desarrollo estancados, que con
condiciones de deterioro, al
desmayo y a la pobreza.
Modelos caracterizados por
el plethorismo estatal y por
las "economías
subprotegidas."*
Sr. Rafael Ángel Calderón
Fournier, extracto del
discurso presidencial a la
Asamblea Legislativa de Costa
Rica, 1 de mayo de 1993.

991

**1) EL PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE:
DIRECTRIZ DE LA POLÍTICA FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN
CALDERÓN FOURNIER.**

Al asumir la Presidencia de la República, el Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, se encontró en una difícil situación ante los organismos financieros internacionales, dado el incumplimiento respecto a la reducción del déficit fiscal, a la contracción de los salarios como mecanismo antiinflacionario y al estancamiento de la privatización de empresas y servicios estatales pactada en el Segundo Programa de Ajuste Estructural por la administración Arias Sánchez. Lo anterior implicó el congelamiento del segundo desembolso del PAE II y problemas con la obtención del aval del FMI y el Banco Mundial para acceder a nuevos empréstitos internacionales.

En dichas circunstancias, el nuevo gobierno tuvo que aplicar medidas de política económica de emergencia que demostraran a los organismos financieros internacionales su disposición de aplicar las medidas acordadas en el gobierno anterior,

"el gobierno de Calderón logró salvar la negociación de la deuda externa con los bancos comerciales y se suscribieron nuevos convenios con el FMI y la AID."¹

Para lograr lo anterior fue necesario adoptar medidas no

¹ INDEP, ANALISIS DE LA SITUACION ECONOMICA Y SOCIO-POLITICA ACTUAL. San José, Costa Rica, noviembre de 1991, pp.5-6.

populares² que provocaron de inmediato enfrentamientos entre el gobierno y los sindicatos; así como un distanciamiento radical de los planteamientos iniciales del Programa de Gobierno del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y los acuerdos entre los partidos mayoritarios logrados en el marco de la Primera Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I). Es necesario discutir esta coyuntura para demostrar que la política monetaria y fiscal que inicialmente planeaba realizar el gobierno socialcristiano fue diferente a la que debió aplicar ante las presiones de los organismos financieros internacionales.

Un conjunto de medidas de ajuste que abarcan el Programa de Movilidad Laboral, la Privatización parcial y total de instituciones públicas, la reducción del déficit fiscal, mediante reformas en el régimen de pensiones de la CCSS y la contracción del gasto social, junto a una política salarial y crediticia restrictiva³, prácticamente encendieron la oposición de los grupos sindicales. Mejor dicho por el Prof. José Joaquín Meléndez, ex-coordinador del Consejo Permanente de Trabajadores (CPT), quien sentenció en 1991:

"veremos al pueblo en las calles" para oponerse a estas medidas.⁴

² Referencia en: *ibíd.*, p.4.

³ La política restrictiva de salarios en el sector público es parte de las medidas de la actual administración para que los salarios en el sector privado sean superiores a los del sector público y los trabajadores se vean motivados a acogerse a la movilidad laboral voluntaria. Visto desde otro ángulo, es también un intento de bajar los costos del presupuesto nacional en la rama de servicios personales. Referencia en: Reunión de Diputados y Asesores, Hotel Herradura, enero de 1991.

⁴ La Nación, 25 de marzo de 1991, SINDICATOS DE PAPEL, San José, Costa Rica, p. 6A.

A) LA COMISION DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE I: VISION COSTARRICENSE DEL PAPEL DEL ESTADO VRS. LA CONDICIONALIDAD DEL FMI.

El periodo de funciones de la COREC I inicia en junio de 1989 y finaliza en julio de 1990 con la participación de miembros que fueron elegidos en consulta con los candidatos de partidos mayoritarios inmersos en la campaña electoral para las elecciones de febrero de 1990.

Los miembros de la COREC I eran, por parte del PUSC, Dr. Johnny Meoño Segura, Lic. Wilburg Jiménez Castro, MSc. Carlos Manuel Echeverría y el Dr. Carlos Vargas Pagán; por el PLN, Lic. Rodolfo Solano Orfila, Lic. Juan M. Villasuso, Dr. Justo Aguilar y el Dr. Mauro Murillo. El Ministro de Planificación y Política Económica de la administración Arias convocó la formación de la COREC I bajo la interpretación de que el proceso de cambio estructural de la organización y acción estatal debía ser producto de un interés común entre las fuerzas políticas mayoritarias, lo cual garantizaría un compromiso político para llevar a cabo los planteamientos que estaba llamada a hacer la COREC.

El objetivo fundamental de la Comisión era hacer una revisión de los diferentes aspectos que abarca la acción estatal, entre ellos: sociedad actual y papel del Estado, fenómeno de centralización y descentralización, ejecución de las políticas públicas, áreas estratégicas del Estado, recursos humanos, participación ciudadana y fundamentos jurídicos de la administración pública.

Las propuestas de la COREC I van dirigidas básicamente a la

modernización del Estado, abriendo las puertas para una mayor participación de grupos organizados de la sociedad en la gestión pública, sin que implique el abandono del Estado de su rol de promotor del desarrollo nacional. Sin embargo, la labor de la comisión estuvo limitada en cuanto a la ejecución de sus recomendaciones por las presiones de los organismos financieros internacionales, a raíz de la implementación del nuevo sistema económico neoliberal que buscaba la reducción del sector público:

"Para esos organismos la reforma consiste en reducir el Estado, pero para la Comisión consiste⁵ en revisarlo y hacerlo más eficaz."

En las conclusiones de la COREC no se considera, a diferencia de los sectores neoliberales, que el papel del Estado debe ser reducido a una mínima expresión; sino por el contrario, que debe asumir una posición firme y decidida, pero más democrática-participativa. Esto queda más claro en términos de la misma COREC, cuando dice:

"Si tomamos como base la amplia infraestructura desarrollada que sustentó el mejoramiento de nuestra sociedad hasta hace una década, pero que ha generado una actitud paternalista que podría haber morigerado en exceso la creatividad y el trabajo tesorero, únicas fuentes de progreso real, tenemos que aceptar la necesidad de invitar al sector empresarial privado a cubrir mayores espacios, sin que el Estado abandone su responsabilidad como garante del bien común... una mayor democratización pasa por el desarrollo e impulso de ese fenómeno "social-asociativo", y también por una mejor estructuración de los mecanismos de este sector con las instancias públicas."

⁵ Entrevista realizada a Rodolfo Solano Orfila, miembro de la COREC, en su oficina en el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), en abril de 1990.

⁶ COREC, REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA, Editorial Friedrich Ebert Stiftung, San José, 1990, p. 186.

La COREC es contundente en la necesidad de que el Estado promueva un...

"desarrollo económico armonioso y sostenido, compatible con el crecimiento de su población, así como generar condiciones que faciliten una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza."⁷

Se plantea una estrategia de Reforma del Estado con un doble propósito: redistribuir el poder político entre los sectores de la sociedad y reestructurar la organización del Estado para hacerlo más flexible, eficiente, productivo y eficaz en el logro de sus cometidos fundamentales.⁸

Con lo anterior no queremos decir que la COREC promueva ideas de corte neoliberal de reducción estructural y funcional del Estado; sino, una visión de Estado que podemos llamarlo **promotor** que colabora con los grupos organizados en la solución de sus problemas particulares a nivel comunal, regional y nacional-global. Es un Estado que no deja de asumir su responsabilidad de promover el bienestar social y el desarrollo económico pero que promueve que las mismas organizaciones de la sociedad civil lo ayuden en este objetivo.

Los planteamientos de la COREC I son coincidentes con los del Programa de Gobierno que presentó el PUSC ante las elecciones de 1990, lo cual se explica por el hecho de que los encargados de coordinar el Núcleo de Acción Programática⁹ especializado en

⁷ COREC, ibíd, p. 103.

⁸ Referencia en: COREC, ibíd, p.137.

⁹ El Programa de Gobierno del Partido Unidad Social Cristiano fue elaborado mediante comisiones de trabajo que se avocaron al estudio de áreas específicas, tales como relaciones internacionales, comercio, economía, banca, entre otras. Cada

Reforma del Estado, fueron el Dr. Johnny Meoño Segura, el Msc. Helio Fallas y el Lic. Carlos Vargas Pagán, todos miembros de la COREC I.

Sus planteamientos en la realidad nunca fueron ejecutados ni lo están siendo actualmente; ya que, las acciones para reformar el Estado que promueve la administración Calderón, se encuentran sujetas a los acuerdos establecidos con los Organismos Financieros Internacionales en el PAE III, que son de un inminente corte neoliberal y por consiguiente reduccionista del tamaño y funciones del Estado, dándole primacía a la inversión de carácter económico sobre el social, como quedará demostrado cuando expongamos los puntos del Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III).

A continuación procederemos a realizar una breve explicación del Programa de Reforma del Estado que presentó el Partido Unidad Social Cristiana al electorado nacional dentro del Programa de Gobierno para las elecciones de 1990.

B) DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE AL PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PARTIDO SOCIAL CRISTIANO: EL VETO DEL FMI.

El Programa de Reforma del Estado (PRE) fue concebido como un programa a mediano y largo plazo, elaborado por el Partido Unidad

comisión recibió el nombre de Núcleo de Acción Programática (NAP).

La integración de los NAP era libre, es decir cualquier partidario se integraba en el NAP de su preferencia, pero la coordinación de cada comisión era nombrada por el candidato del partido y se podía dar el caso de que el coordinador del NAP representara a la vez un potencial candidato a Ministro. Después que cada NAP terminaba su trabajo era redactado un documento y llevado a una especie de sesión plenaria donde era aprobado para después ser resumido y darle el formato que llevaría dentro del Programa de Gobierno.

Social Cristiana (PUSC) frente a las elecciones de 1990, que buscaba una reestructuración del Estado que le permitiera ser más eficaz y más eficiente en su gestión. Dicho programa tenía entre sus puntos principales incentivar la participación ciudadana sobre la base de la concertación social.

El PRE terminó de redactarse el 28 de noviembre de 1989. No hay que sorprenderse de las profundas semejanzas entre dicho programa y los acuerdos de la COREC I ya que el Dr. Johnny Meoño había sido su coordinador y por consiguiente la línea de pensamiento que impulsó al interior del NAP estaba muy relacionada con los acuerdos alcanzados en el seno de la comisión.

De hecho, los planteamientos originales del PRE, que en el fondo son los mismos de la COREC I, fueran dejados de lado en un principio de la administración Calderón Fournier, debido a la política económica emanada del Banco Central y el Ministerio de Hacienda así como las presiones de los organismos financieros internacionales. Después y ante la cercanía de un nuevo PAE que se negoció con el FMI y el Banco Mundial en el segundo semestre de 1991 se buscaba acelerar la liberalización de la economía y su vinculación al comercio internacional,

"pero se enfrentó con la oposición del Partido Liberación Nacional y del sindicalismo, por lo que se aplazó su entrada en vigencia."¹⁰

Entre los principales puntos que contenía la propuesta del NAP de Reforma del Estado estaba la creación de una Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE), que efectivamente fue

¹⁰INDEP; ibíd, p.6.

creada por Decreto Ejecutivo designando como titular con el rango de Ministro sin Cartera al mismo Dr. Johnny Meoño Segura. En forma análoga, tenemos la creación de la Autoridad de Reforma del Estado como una dependencia del Presidente de la República que conjuntamente con MIDEPLAN serían los encargados de poner en marcha al mismo PRE.

Otro hecho importante es que el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) le es asignado al Msc. Helio Fallas quien había conformado el NAP de Reforma del Estado y MIDEPLAN se constituyó en el ente de mayor colaboración institucional a la APRE, al punto que las oficinas de esta última se encontraban en el mismo MIDEPLAN.

El Programa de Reforma del Estado (PRE), al igual que la COREC se plantean el problema de la crisis del modelo paternalista que se empieza a evidenciar a principios de los años 80 por su imposibilidad de seguir satisfaciendo las necesidades de la ciudadanía.¹¹ Esto hace sugerir al PRE la participación ciudadana como opción para reformar el Estado haciéndolo más democrático, es decir...

"el Estado debe ser mucho más eficaz y sensible en todo sentido y vamos a lograrlo simultáneamente con el cuestionamiento también legítimo de qué cosas pueden hacerse mejor a través de una mayor participación de las mismas comunidades organizadas y con respaldo estatal."¹²

El PRE considera que el problema del Estado no se soluciona con

¹¹ Referencia en: Barahona, Francisco, LA CRISIS LATINOAMERICANA Y LOS DESAFIOS DEL FUTURO, en Costa Rica hacia el 2000, Ed. Nueva Sociedad, 1986, pp. 145-167.

¹² Núcleo de Acción Programática, Partido Unidad Social Cristiano, PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO, Programa de Gobierno para las elecciones de 1990, p.2.

una reducción a ultranza de su estructura o limitándole sus funciones en los ámbitos económicos y sociales, tal como lo garantizan los sectores de corte neoliberal como lo veremos más adelante. El mismo documento lo explicita:

"... partimos de la posición básica de que **antes de dar crédito a posiciones neoliberales**, en el país en cuanto el estado es ineficiente y que hay que reducirlo a una mínima expresión, es preciso actuar bajo la premisa de que este pueblo nuestro tiene derecho a un Estado eficaz, a su servicio, y que lo que hoy ese Estado hace no sólo ha tenido una razón de ser en cada momento histórico, sino que resulta necesario para muchos grupos con legítimas necesidades y demandas en la actual situación de crisis y que, en consecuencia, respaldamos el derecho ciudadano a que el Estado sea eficaz ¹³ sensible a dichas legítimas necesidades."

El PRE, al igual que la COREC, sostiene que los esfuerzos para la reestructuración del Estado costarricense deben contar con una participación directa de todos los actores involucrados en el proceso, tales como sindicatos, cooperativas, asociaciones, cámaras empresariales y organizaciones campesinas, entre otros. De tal manera que la gestión pública se fundamente en las demandas planteadas por distintos grupos y representantes de grupos y ciudadanos,¹⁴ además de sentar un pacto que brinde estabilidad y permanencia a las políticas económicas y sociales que se lleven a cabo, al margen de los resultados electorales.

En el caso de la coordinación inter-institucional se sigue presentando una gran similitud entre la COREC y el PRE. Ambos plantean la sectorialización como elemento que daría un funcionamiento más armónico a la administración pública. El PRE,

¹³NAP, PUSC, ibíd, p. 2. El subrayado es nuestro.

¹⁴Referencia en: NAP, PUSC, ibíd, p. 3.

plantea una sectorialización dependiente de dos grandes áreas: la Económica y la Social. Cada una de estas áreas serán presididas por los Vicepresidentes de la República quienes a su vez conjuntamente con el Presidente de la República, formarán lo que el PRE llama el Consejo Económico y Social. Es de mayor importancia para los efectos de la presente investigación, la constitución de una "COMISION CONSULTIVA" constituida por los líderes nacionales de diversos grupos sociales,

"como medio de concertación de la gestión de gobierno al máximo nivel nacional cara a cara con tan altos decisores políticos de Gobierno."¹⁵

Cada Vicepresidente tendrá la responsabilidad de coordinar con los ministros de su sector. Como se observa, los grupos organizados tendrán una participación directa en la toma de decisiones al más alto nivel, con lo cual se democratiza la gestión de gobierno operativizando el concepto de concertación social en una puesta de acuerdo entre los intereses de los grupos participantes en la Comisión Consultiva entre sí y los del Gobierno.

Otro punto importante de coincidencia entre los acuerdos de la COREC y el PRE, que a su vez resultaron antagónicos a los del PAE II y el PAE III, es la necesidad de flexibilizar la administración pública. El PRE ante esto se plantea lo siguiente:

- a) Dar mayor autonomía a los entes descentralizados para que puedan usar sus propios recursos de carácter superavitarios en proyectos de re-inversión y dejen de ser utilizados para sufragar el déficit del Gobierno Central.

¹⁵NAP, PUSC, ibíd, p. 14.

b) Plantearse la necesidad de unificar y dar coherencia a la legislación existente sobre los diferentes aspectos del sector público en un sólo instrumento jurídico que además integre legislación novedosa en materia del regionalización y sectorialización.

c) Implementar un régimen de incentivos que haga que los profesionales capacitados se sientan motivados a trabajar en el sector público, complementado con mecanismos de evaluación más rigurosos de los objetivos alcanzados por cada funcionario.

d) Responsabilizar a los ministros rectores de cada sector de la utilización de los recursos con tal de aprovecharlos al máximo posible, lo que se logrará,

"activando la concertación con funcionarios públicos, en busca de las mejores formas de modernización, simplificación, rapidez, que en conjunto eleven la eficiencia de la gestión institucional."¹⁶

e) Obtener una mayor participación de los usuarios en la gestión de los entes mediante su organización en comités y grupos de interés según la institución, con carácter consultivo y fiscalizador y a nivel de San José y de cada región y agencia local, adscritas al Presidente Ejecutivo, y con capacidad de apelar cualquier cosa que no le parezca ante el Ministro Rector del sector.

Como se observa, las coincidencias de puntos de vista entre la COREC y el PRE básicamente giran alrededor de estos aspectos:

¹⁶NAP, PUSC, ibíd, p. 24.

- a) Flexibilizar la Gestión Pública para hacerla más eficiente y eficaz.
- b) Descentralizar la toma de decisiones de San José y darle mayores potestades a los Consejos Regionales como a los Gobiernos Locales.
- c) Fortalecer el Régimen Municipal.
- d) Dar mayor transparencia a la gestión pública.
- e) Realizar reformas en el marco jurídico-institucional que den coherencia e incluyan los conceptos de regionalización y descentralización como instrumentos democratizadores y organizativos de la administración pública.
- f) Abrir las puertas a una mayor participación del ciudadano por medio de grupos organizados en la gestión pública.

Es importante mencionar que la puesta en práctica del PRE por la administración Calderón Fournier, a diferencia de los postulados iniciales del Programa de Gobierno, se dirigió básicamente hacia la reducción del gasto público y una política fiscal restrictiva. Dichos objetivos implicaron el desplazamiento laboral, en un primer intento de carácter forzoso, ejemplarizado por los despidos hechos en el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y de las trabajadoras de los comedores escolares. La aprobación de la Ley de Democratización del Sector Público que propone la normatividad que permite la movilidad laboral voluntaria y forzosa fue el segundo intento.

Según dicha ley, los servidores que deseaban renunciar a sus cargos en el sector público (movilidad laboral voluntaria) recibirían varios incentivos económicos, así como un apoyo inicial si desean organizarse para prestar en forma privada el servicio que realizaban antes. La movilidad laboral forzosa consiste en despidos por reorganización administrativa o falta de fondos en una institución pública. En esta ley también se contempla el proceso de privatización de empresas y servicios estatales.

Algunos claros ejemplos de la política de desmantelamiento del sector público dentro de los Programas de Ajuste y las cartas de intenciones son la Ley que elimina las exenciones, el Programa de Movilidad Laboral,¹⁷ la privatización de los Expendios del Consejo Nacional de la Producción,¹⁸ las actuales intenciones de privatizar el Instituto Nacional de Seguros y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE),¹⁹ detenidas por los movimientos sindicales, y la aprobación de la ley de privatización de Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA) y

¹⁷ Tal programa pretende el desplazamiento de personal del Estado al sector privado. En la actualidad se plantea en forma voluntaria, pero en un principio se dio de carácter forzoso como en el caso de las cocineras de comedores escolares y en el Instituto Nacional de Ferrocarriles (INCOFER), situación que fue apelada a la Sala de Jurisdicción Constitucional y ganada por las cocineras de comedores estudiantiles.

¹⁸ Este organismo es creado en la década de los años 50 como mecanismo de regulación de precios agropecuarios, y tenía como función la compra de bienes agrícolas a los productores. Los expendios se encargaban de la venta directa al menudeo de bienes alimentarios y otros considerados de primera necesidad a precios subsidiados.

¹⁹ El ICE se encarga de la producción y distribución de los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones.

Cementos del Pacifico S. A. (CEMPASA).²⁰

Las medidas de política fiscal que tomó el Gobierno se enmarcan en los acuerdos tomados con los OFI y se sustentan en el Tercer Programa de Ajuste Estructural. Estas se orientan básicamente a la disminución del déficit fiscal mediante una reducción del tamaño del estado, así como el retiro de su intervención en los ámbitos económicos y sociales.

El hecho que mejor demuestra la contradicción entre el Programa de Gobierno del PUSC y de los acuerdos tomados por la COREC I es la renuncia en cadena del cargo de Johnny Meoño, Ministro sin Cartera de Reforma del Estado, quien como coordinador de la COREC I participó en la formulación del Programa de Gobierno en materia de reforma del Estado, seguida por la de Helio Fallas de HIDEPLAN y la aceptación de ambas responsabilidades por el Lic. Carlos Vargas Pagán, que aunque ex-miembro de la COREC, presenta un claro pensamiento neoliberal, como lo ha demostrado en sus acciones como Ministro actual de Planificación y encargado de la Reforma del Estado.

Los enfrentamientos que se han producido en el seno de la COREC II han girado fundamentalmente en torno a las diferencias entre los acuerdos de la COREC II y la implementación real del proceso de Reforma del Estado que ejecuta el gobierno. Consecuentemente,

²⁰ Tanto FERTICA como CEMPASA eran empresas eficientes, superavitarias de CODESA, en el momento de su privatización los mecanismos de presión de los sindicatos de esas empresas con el respaldo de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) hicieron que en la ley se incluyera una cláusula en que el 40% de las acciones de dichas empresas serían vendidas al sindicato de cada una, para lo cual, si era necesario se abriría una línea de crédito especial, mientras del 80% restante ninguna persona física o jurídica puede adquirir más de un 10% en forma individual.

podemos citar al diario La República del 4 de abril de 1992:

"El punto de la posible privatización de Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), negada por el Poder Ejecutivo y sus diputados, sirvió como válvula de escape a los liberacionistas integrantes de la Comisión de Reforma del Estado (COREC II), quienes denunciaron engaño por parte del Gobierno..."²¹

Estas medidas han generado un rompimiento de los vínculos de negociación entre las centrales sindicales del sector público y el gobierno, así como mayores dificultades para lograr acuerdos entre el gobierno y el Partido Liberación Nacional, principal partido de oposición, que ha optado por la implementación tecnocrática y unilateral de las políticas de reforma del Estado.

Resumiendo, las medidas contenidas en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el PAE III, que evidentemente implican una contradicción con la COREC I y el Programa de Reforma del Estado del PUSC para las elecciones de 1990 son:

- a) Recortar el gasto en varios programas e instituciones, a saber:
 - i) Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
 - ii) Gobierno Central
 - iii) Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)
 - iv) Caja Costarricense del Seguro Social²² (CCSS)
 - v) Consejo Nacional de Producción (CNP)
- b) Implementar el Programa de Movilidad Laboral.

²¹ La República, 4 de abril de 1992, San José, Costa Rica, p. 2A.

²² La Caja Costarricense del Seguro Social cumple funciones equivalentes al IMSS y al ISSSTE en México.

c) Seguir un política de salarios del sector público de carácter restrictiva.

d) Privatizar definitivamente la Empresas de la Corporación de Desarrollo S.A. (CODESA), del Instituto Nacional de Seguros (INS), transferir competencias de construcción de infraestructura al sector empresarial privado,²³ etc.

C) LAS CONDICIONALIDADES DEL TERCER PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL.

El PAE III, según la tradición anterior, se convirtió en "el programa de gobierno" de la administración Calderón Fournier, predeterminado por los lineamientos generales de política económica, tanto fiscal como monetaria que se aplicaron en éste gobierno. Como evidencia de lo anterior podemos resumir los principales rasgos del PAE III en:

- 1) Reducir el déficit fiscal del 5% del PIB a 1.5% en dos años.
- 2) Reducir el gasto público en un 2% anual por tres años y luego congelar su crecimiento en términos reales.
- 3) Focalizar el gasto público en los programas sociales de tal manera que se dirijan a los grupos que en realidad lo necesiten, es decir eliminar el principio de universalidad de las acciones de atención social.

²³ Se pretende lograr con la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, del proyecto de Ley de Concesiones de Obra Pública. Este proyecto busca que la construcción de infraestructura que hoy realiza el MOPT pase a concesionarios privados.

- 4) Determinar los proyectos de inversión pública en términos de apoyo productivo; es decir, dar prioridad a la inversión al sector económico sobre el social.
- 5) Reducir el nivel real del monto consolidado de servicios personales, sueldos, salarios, cargas sociales, pensiones, laudos y gastos de los servicios a personal del sector público.
- 6) Continuar con el programa de movilidad laboral, sea éste el voluntario o el forzado.
- 7) Reducir las regulaciones del sector público sobre la actividad productiva.
- 8) Privatizar aquellas actividades de producción que realiza el Estado y que pueden ser realizadas eficientemente por la empresa privada, tal es el caso de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y el Instituto Nacional de Seguros (INS).
- 9) Conceder la administración de obras o servicios públicos a la empresa privada.
- 10) Reducir hasta eliminar en un plazo de dos años la fijación estatal de precios.
- 11) Reformar al sistema financiero para dar mayor margen de operación a los intermediarios financieros privados, así como la eliminar los monopolios sobre la captación de los depósitos a la vista menores de 30 días y de cuentas de cheques de la banca estatal.
- 12) Acelerar el proceso de apertura comercial, mediante la

eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, *

El PAE III implicaba un monto de 350 millones de dólares de los cuales el Banco Mundial aporta 100 millones, el Departamento de Reforma del Sector Público del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 80 millones, 100 millones del Departamento Sectorial de Inversiones del BID y 70 millones como monto global de crédito.²⁴ Los recursos se asignaron de la siguiente manera:²⁵

a) 90 millones de dólares para reducir los costos del dinero en el Sistema financiero nacional mediante el financiamiento de las pérdidas del Banco Central de Costa Rica.

b) 40 millones para la capitalización de los bancos del Estado, a fin de propiciar una reducción de las tasas de interés activas que estimulan la reducción de la inflación vía costo financiero y promueva la inversión.

c) En mejoramiento del capital humano, tenemos:

i) 15 millones para la creación del fondo para la formación permanente de funcionarios públicos que incluye el programa de movilidad laboral.

ii) 23 millones para el Fondo de Capacitación de los Recursos Humanos del Sector Productivo.

iii) 5 millones al centro de capacitación turística de la provincia de Guanacaste.

²⁴Referencia en: Castro, Ana Cecilia, ASPECTOS REFERENTES AL TERCER PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL, Departamento de Asesores de la Fracción Social Cristiana de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 26 de agosto de 1993, inédito.

²⁵Ver: Castro, Ana Cecilia, *ibid.*

iv) 16 millones para el Fondo de Capacitación Permanente de Educadores.

d) En reformas a la prestación de servicios sociales tendientes a la privatización de dichos servicios y la focalización del gasto social, se distribuyeron 29 millones en:

- i) el proyecto de infraestructura de salud de la región atlántica del país severamente afectada por movimientos sísmicos en 1992;
- ii) el Programa de Mejoramiento en la calidad de la Educación Básica;
- iii) El Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud.

e) En proyectos de infraestructura se distribuyeron 27 millones entre:

- i) la segunda etapa del Proyecto Sectorial de Transportes;
- ii) la construcción y reparación de aulas escolares, y
- iii) la construcción y reparación de aulas y edificios administrativos de la Universidad Nacional.

f) En la creación del Fondo de Avaes para el Sector Cooperativo se dispusieron 15 millones.

g) En recursos del crédito multisectorial de inversiones, 70 millones a largo plazo (10 a 15 años) fueron destinados a apoyar la reconversión productiva y estimular la inversión.

Una vez indagadas las determinantes a la aplicación de las políticas de Reforma del Estado, así como el marco en que surgió la idea de reestructurar el Sector Público, podemos ver la posición adoptada por las cámaras y sindicatos.

**3) LA POSICIÓN DE LAS CÁMARAS Y SINDICATOS FRENTE A LA POLÍTICA
ECONÓMICA DE LAS CARTAS DE INTENCIONES Y DEL TERCER PROGRAMA DE
AJUSTE ESTRUCTURAL.**

El 8 de mayo de 1990 el Lic. Rafael Angel Calderón Fournier asume el Gobierno de la República, respaldado por una relativa mayoría parlamentaria. En su discurso de toma de posesión presidencial se compromete principalmente a:

a) **Impulsar un Gobierno de consenso nacional.** No obstante, esta administración se vio enfrascada en profundos conflictos con varios sectores populares como los sindicatos y las organizaciones estudiantiles de los centros de educación superior. Aunque se intentó el establecimiento de negociaciones con los sectores sindicales, en realidad nunca se alcanzaron acuerdos importantes. Con los sectores empresariales se dieron diferencias sobre la aplicación de medidas económicas que afectaban sus intereses, pero que fueron disipadas rápidamente con la realización de acuerdos entre cámaras y gobierno tendientes a reducir el tamaño del Estado y la desregulación de la economía.

Además el Lic. Rafael A. Calderón se compromete a incentivar la iniciativa privada mediante un mayor acercamiento con las organizaciones empresariales, como queda explicitado en el discurso de posesión: "hemos venido a establecer una alianza

entre el Estado y la empresa privada."²⁶

b) **La necesidad de un sacrificio nacional para subsanar el déficit fiscal y poder cumplir los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales.** En realidad, el FMI suspendió desde el 24 de febrero de 1990 un desembolso por \$95 millones hasta que el nuevo gobierno firmara un convenio que giraría básicamente en la reducción del déficit fiscal y por consiguiente del tamaño estructural y funcional del aparato estatal. Al respecto; se resume en un diario nacional:

"Encontramos vacías las arcas del Estado. Nos entregan un país con un déficit fiscal de 30.000 millones de col. que corresponde al 6% del Producto Interno Bruto (PIB). Es sin duda uno de los déficits más grandes de nuestra historia. Esta realidad nos obliga a tomar medidas de sacrificio durante los primeros doce meses de nuestro gobierno para evitar al pueblo el dolor mayor que significa el impuesto de la inflación."²⁷

c) **Se compromete a realizar una reforma del Estado Costarricense, sobre las bases de mayor eficiencia y eficacia.** Pero en realidad sabemos que la política impulsada en esta administración se comprometió con los organismos financieros internacionales a reducir el tamaño del aparato estatal.

Un actor clave dentro de este primer año y medio de gobierno es el Ministro de Hacienda Thelmo Vargas, constituido en el promotor y defensor más acérrimo de las medidas de política económica, quien conjuntamente con el Presidente Ejecutivo del Banco Central Jorge Guardia, negociaron con el FMI y el Banco Mundial el

²⁶ La Nación, 9 de mayo de 1990, MENSAJE PRESIDENCIAL: UNA ERA DE PROSPERIDAD, San José, Costa Rica, p. 12A.

²⁷ La Nación, 9 de mayo de 1990, ibíd, p. 12A. El subrayado es nuestro.

Programa de Ajuste Estructural III (PAE III). Es comprensible que los sindicatos se manifestaran primero, seguidos por las Federaciones de Estudiantes Universitarios, solicitando la renuncia de Thelmo Vargas de su cargo.

El eje central de acción en ese primer año y medio de gobierno consistía en el ajuste de la economía y una reducción del déficit del sector público de un 1% del PIB a un 1.5% principalmente con la intención de descongelar el desembolso faltante del PAE II y suscribir un nuevo Convenio de Ajuste Estructural destinado esencialmente a la reducción de sector público y la reactivación del Programa de Reconversión Industrial. Como además tendía a reducir la inflación; indudablemente involucró una política fiscal y monetaria contractiva. Para realizar este cometido el gobierno a menos de un mes de asumir el poder de la República anuncia la aplicación de un Plan Económico de Emergencia para 18 meses.

A) PLAN DE EMERGENCIA ECONÓMICA PARA DIECIOCHO MESES.

El Plan Económico para 18 meses buscaba la "solución" de los siguientes problemas:

- a) Disminuir la tasa inflacionaria
- b) Liberar recursos del ahorro nacional del sector público hacia el sector privado a una tasa de interés más baja.
- c) Disminuir el aparato estatal
- d) Ordenar el sistema salarial en el sector público mediante la eliminación de los laudos arbitrales, así como una reorganización de los regímenes de pensiones a cargo del presupuesto nacional.

Desde la perspectiva fiscal, dichas medidas intentaban aumentar

la captación de recursos del Estado y disminuir sus gastos. Las medidas planteadas originalmente²⁸ se concretan en:

*Mantener una política de gastos restrictivos en el sector público para reducir por ese concepto 7.000 millones de cols. del déficit fiscal consolidado (gobierno central e instituciones descentralizadas.

*No reponer el 50% de las plazas vacantes del sector público.

*Destinar los recursos que brindan países amigos para la constitución de un fondo de 500 millones de cols. para la ejecución de un Programa de Movilidad Laboral consistente en el traslado de funcionarios del sector público al privado. Estos fondos son suministrados por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) por un monto de 600 millones de cols. y complementados con un fondo del presupuesto nacional por 400 millones de cols., como se observa para noviembre de 1990 el monto estimado originalmente se había superado consustancialmente por el aporte de la AID.

*Impulsar un programa de revisión administrativa que diera bases técnicas al programa de movilidad laboral como para determinar la privatización de algunas instituciones o departamentos que se dedicaban a lo que el gobierno llamó servicios no consustanciales como limpieza, mantenimiento, lavandería, entre otros.

*Reajustar los precios de los servicios públicos (electricidad, agua y teléfono) y combustibles.

*Enviar a la Asamblea Legislativa un Proyecto de Reorganización Tributaria.

*Eliminar los laudos arbitrales en el sector público mediante un

²⁸ Las medidas planteadas originalmente sufrieron modificaciones, principalmente las que requerían aprobación legislativa como el paquete tributario, como veremos en su momento oportuno.

Proyecto de Ley que reformaba el estatuto del Servicio Civil, el Proyecto llamado "Reforma del Título Primero y Sustitución del Título Tercero del Estatuto del Servicio Civil".

*Reestructurar el sistema de Otorgamiento de los Certificados de Abono Tributario (CAT), para disminuir su monto, aunque después se procedió a gravarlo con un impuesto mínimo.

*Elevar el piso aduanero de 5% a un 10% y aumentar el diferencial cambiario en 0,75 cols.

*Aplicar un conjunto de medidas para atenuar el golpe del ajuste sobre los sectores de menores ingresos. Entre estas medidas sobresalen el Bono Alimentario y el Bono Gratuito de la Vivienda.²⁹

Las medidas contempladas en el Programa Económico para 18 meses y apiladas por los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales entre julio y noviembre de 1990, al ser aplicadas en forma acelerada, infringieron sobre varios sectores sociales un peso excesivo lo que permitió una reactivación del movimiento sindical y una relativa legitimidad social de las acciones de este movimiento.

Las protestas populares dirigidas por el sector sindical, contra las Reformas al Impuesto de Ventas se vieron respaldadas por la Cámara de Comercio de Costa Rica, dado que al aumentar los impuestos disminuía la demanda de ciertos productos y se veía afectada directamente. Con la oposición de estos dos sectores y para evitar aumentar aún más la tensión con los sindicatos, el

²⁹ El Bono Alimentario constituía un cupón canjeable por alimentos dirigido a familias en condiciones marginales y el Bono Gratuito de la Vivienda producto de una reforma a la Ley Orgánica del Banco Hipotecario de la Vivienda (BHANVI), que daba una donación estatal de hasta 500.000 cols. y un préstamo por éste.

Gobierno decide eliminar la aplicación de la ley en cuestión sobre los productos no alimentarios de la canasta básica. Así Emilio Bruce Jiménez, Presidente de la Cámara de Comercio, afirma que:

"desde el punto de vista psicológico el Gobierno actuó correctamente al atender el clamor popular y de los sindicatos que se opusieron a la disposición."³⁰

Sin embargo los sectores sindicales por medio de Johnny García, Secretario General de la ANEP, alegan que este paso del gobierno en realidad no benefició de gran manera a los sectores populares, dados los continuos aumentos en los servicios públicos y alimentos. Además, se fija un aumento de salario del 10% para todo el año de 1991 en el sector público, cuando sólo para el mes de marzo de ese año la inflación se calcula en 6.88%.³¹ Ante esta situación los sindicatos del sector público programan un paro de protesta para el 28 de abril de ese año.

B) LAS CÁMARAS EMPRESARIALES: UN APOYO CONCOMITANTE.

El elemento que dio inicio a las protestas concretas, tanto de los sindicatos como de las mismas cámaras empresariales, fue la presentación a conocimiento de la Asamblea Legislativa del Proyecto de Reorganización Tributaria, mejor conocido por Paquete Tributario. El Paquete Tributario retomaba las recomendaciones que en materia impositiva había dado el FMI, como uno de los requisitos para la suscripción de un PAE III.

³⁰ La Prensa Libre, 10 de abril de 1991, ELIMINACION DEL IMPUESTO DE VENTAS, San José, Costa Rica, p. 16.

³¹ La Prensa Libre, 10 de abril de 1991, NO CEDEREMOS EN PARO, San José, Costa Rica, p. 16.

Entre los aspectos contenidos en el paquete tributario que causaron gran oposición, sólo que esta vez por parte de las cámaras empresariales fue la norma que pretendía retener el 1% anual de los activos de las empresas cuando fueran mayores a 1 millón de cols. como pago adelantado del impuesto sobre la renta. En caso de que la empresa no pagara este impuesto, se constituiría como un impuesto especial que abarcaba a las cooperativas, organizaciones antes exentas de este pago.

A la medida anterior se le suma la que pretendía eliminar los Certificados de Abono Tributario (CAT) en un plazo de 5 años y con una reducción gradual hasta su total eliminación. Un último elemento contenido en el paquete que termina de aumentar el disgusto del sector empresarial nacional, principalmente de la Cámara de Industrias de Costa Rica es el aumento de 5% de los aranceles sobre materias primas y productos semi-elaborados importados de fuera de Centroamérica.

Es necesario para evitar confusiones, aclarar que el sector empresarial nacional en términos generales prestó su apoyo al gobierno en las medidas tomadas, básicamente aquellas destinadas a la reducción del sector público, como queda demostrado en las palabras de la Licda. Sylvia Fletcher, Presidenta de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO):

"apoyamos al Gobierno y particularmente al Ministro de Hacienda en sus esfuerzos por reducir el número de empleados públicos, sin despidos, y el gasto público, lo mismo por la racionalización de los programas estatales y por los ajustes en los servicios públicos."³²

Las confrontaciones entre los sectores patronales y el gobierno

³²La Nación, 31 de mayo de 1990, SECTORES ESPERAN ANUNCIOS CONCRETOS, San José, Costa Rica, p. 5A.

son de un claro carácter dual, ya que por un lado atacan las medidas que los afectan directamente y por el otro apoyan todo lo concerniente a la disminución del Estado y a la reducción de los salarios para combatir la inflación. No obstante, ante las medidas contenidas en el Paquete Tributario y una decisión del Banco Central de aumentar el diferencial cambiario en 0.75 colones el sector empresarial manifiesta casi inmediatamente su disgusto, sin recurrir a medidas de presión directas, sino por el contrario, manifestándose en la opinión pública y entablando negociaciones con el Gobierno.

El criterio del sector empresarial nacional se resume en el siguiente párrafo:

"El incremento del 5 al 10% en el piso fiscal y de 75 céntimos en el diferencial cambiario representa un golpe desestabilizador, un cambio en las reglas del juego, un desestímulo a la iniciativa privada, un aumento en los costos de producción y una pérdida de competitividad. Representa simple y sencillamente, un error payúsculo de consecuencias impredecibles."³³

En el caso de los CAT y la retención del 1% de las utilidades de las empresas, las diferentes cámaras empresariales mostraron su oposición argumentando que el primero es un instrumento económico para compensar las distorsiones existentes en la economía que afectan al exportador negativamente, y el otro, se convierte en un desestímulo a las empresas nacionales.³⁴ La Cámara de Industrias de Costa Rica presenta en julio de 1990 una propuesta al Poder Ejecutivo que planteaba fundamentalmente el

³³ La Nación, junio de 1990, Foro Industrial, GOLPE BAJO, San José, Costa Rica, p. 12A.

³⁴ La Nación, 26 de agosto de 1992, Foro Industrial, EL PAQUETE TRIBUTARIO, San José, Costa Rica, p. 11A.

mantenimiento del sistema de cálculo de los CAT, eliminación del diferencial cambiario establecido por el Gobierno y la adhesión de Costa Rica al GATT.³⁵

La tensión entre gobierno y cámaras se ve agravada por la decisión del Banco Central de limitar el crédito para evitar presiones inflacionarias, tanto de las entidades financieras públicas como privadas lo que hace que la Cámara de Industrias de Costa Rica solicite una audiencia con el ...

"señor Presidente de la República para plantearle la gravedad e inconveniencia de las medidas económicas anunciadas por el Banco Central que afectan la producción. Agotaremos la vía del diálogo y concertación, pero no desestimaremos cualquier otra medida que se pueda tomar dentro de nuestro marco institucional."³⁶

El sector industrial, que era el que había mantenido una mayor beligerancia contra las medidas, llega a un acuerdo con el gobierno en el cual acepta las políticas impuestas por el Banco Central bajo el criterio que temporalidad para que en el momento en que se logre disminuir el déficit fiscal sean eliminadas, así como destinar parte de los fondos del PAE III a la reconversión industrial la cual estaría dirigida por una comisión que integrara miembros del gobierno y del sector privado.

El gobierno negocia con la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) un acuerdo donde las empresa privada nacional tendrá mayor tolerancia con las medidas

³⁵La Prensa Libre, 6 de julio de 1990, CAMARA DE INDUSTRIAS PLANTEA SU POSICION ANTE GOBIERNO, San José, Costa Rica, p. 5.

³⁶La Nación, 16 de diciembre de 1990, Campo Pagado, Cámara de Industrias de Costa Rica, A NUESTROS ASOCIADOS Y A LA OPINION PUBLICA, San José, Costa Rica, p. 19A.

económicas a cambio de que se implemente el ajuste estructural en lo concerniente a la disminución del déficit fiscal y se contraiga el gasto público de forma que permita liberar recursos que puedan ser utilizados por la iniciativa privada.

El sector empresarial, por su parte, demuestra su disgusto por lo que catalogan como un engaño del gobierno los acuerdos a que llegaron a finales de 1991.³⁷ Las nuevas medidas acordadas por el Banco Central³⁸ eran: grabación de un 10% sobre las materias primas importadas, elevación del depósito previo a su importación de 1% a 30% (esta medida fue de carácter temporal, por seis meses) y un nuevo aumento en el diferencial cambiario de 1.75 cols. a 2 cols.. Sin embargo, se sigue manteniendo el apoyo en cuanto a la reducción del gasto público de manera que la misma Cámara de Industrias defiende las medidas al respecto, al decir:

"Diversos sectores de opinión pública han reconocido el alto precio político que pagará el presidente Calderón Fournier por estas acciones, pero sin duda alguna se trata de decisiones impostergables para que en Costa Rica se mantenga la paz y la tranquilidad

³⁷ Recordemos que en diciembre de 1990 el sector empresarial, y principalmente el sector industrial, llegan a un acuerdo del gobierno de que no se aplicarían más medidas que afectarían al sector productivo y que las que se mantenían serían eliminadas apenas se pudiera disminuir el déficit fiscal del sector público.

³⁸ Con respecto al paquete tributario, es necesario mencionar que ante la urgencia de su aprobación y la oposición de las cámaras empresariales, el Jefe de Fracción de el partido de Gobierno, Rolando Laclé, decide presentar una moción a la Comisión de Asuntos Hacendarios, donde se encontraba en estudio el Paquete Tributario, para eliminar del proyecto todo lo que no fuera relacionado con el impuesto de ventas. Esta moción es aprobada, con lo que las preocupaciones de los empresarios nacionales disminuyen consustancialmente, y el Proyecto ahora solo referido al impuesto de ventas es aprobado por la Asamblea Legislativa.

social de que tanto nos ufamamos."³⁹

Ante la oposición del sector empresarial a las últimas medidas tomadas por el Banco Central, así como las medidas de carácter compensatorio de gravar con un 15% las exportaciones nacionales destinadas a El Salvador y Guatemala; la Junta Directiva de esta institución decide eliminar la sobretasa a las importaciones centroamericanas, aunque mantiene el impuesto a la materia prima nacional y su importación por un período de 12 meses.

Resumiendo hasta aquí, podemos decir que las Cámaras han promovido con gran éxito sus planteamientos reduccionistas tanto funcionales como estructurales del sector público, de ahí el pleno respaldo que le han prestado a la administración Calderón Fournier en el esquema neoliberal de reforma del Estado, al punto de que la mayoría de las críticas que expresan las cámaras contra estas políticas son precisamente exigiendo que se den en forma más rápida y rígida. A manera de ejemplo podemos citar a Samuel Yankelewitz Berguer:

"...la reforma del Estado, una tarea soslayada por varias administraciones, no puede ni debe posponerse por más tiempo. Sentimos que el entusiasmo y la valentía con que este gobierno inicio su labor, ha venido a menos en los últimos meses."⁴⁰ esa tarea debe continuarse y fortalecerse.

En lo que sí ha habido diferencia, es en el caso de los Certificados de Abono Tributario (CAT), ya que este incentivo

³⁹ La Nación, Foro Industrial, 13 de enero de 1993, CREDIBILIDAD Y ESTABILIDAD CON CRECIMIENTO, LA UNICA SALIDA, San José, Costa Rica, p. 11A.

⁴⁰ Yankelewitz Berguer, Samuel, APERTURA COMERCIAL: DEBE REALIZARSE CON EL MENOR COSTO SOCIAL Y EMPRESARIAL, Revista El Industrial, N° 27, Mayo de 1992, San José, Costa Rica, p.12.

representa un costo elevado de sacrificio fiscal que para el periodo comprendido entre el 2 de enero de 1990 al 29 de enero de 1991 era de 7632.2 millones de colones.

C) REACTIVACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL CONTRA LAS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA.

Es importante que contextualicemos sobre las condiciones internas en que se desarrollan las medidas, principalmente en una reactivación de la actividad sindical, fundamentalmente del sector público. En el momento en que el Lic. Rafael Angel Calderón Fournier asume la Presidencia de la República, el sindicato de trabajadores del Instituto Nacional de Seguros (INS), Unión de Empleados del INS (UPINS), se encontraban realizando una huelga indefinida,⁴¹ que no sólo contó con el apoyo de diversas organizaciones sindicales del sector público;⁴² sino, que les facilitó la rampa para plantearle a la nueva administración la necesidad de una "concertación social" a fin

⁴¹ La huelga del INS duro 14 días y concluyó cuando el nuevo Presidente Ejecutivo de esa institución, Lic. Luis Javier Guier, aceptó negociar e implementar algunas de las demandas reivindicatorias-salariales de los empleados.

⁴² La huelga del INS fue abiertamente respaldada por el Consejo Permanente de los Trabajadores (CPT), la Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos (CATD), la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Costa Rica (CTCR), la Confederación de Profesionales del Sector Público (COMPROSEP), el Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC), Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), el Frente de Organizaciones Laborales del ICE (FOL), el Sindicato de Empleados Universitarios (SINDEU), la Unión de Empleados del Ministerio de Agricultura y Ganadería (UNEMAG), el Sindicato del Consejo Nacional de Producción (SINPRONAPRO), Unión de Empleados del Banco de Costa Rica (UNEBANCO), el Sindicato del Banco Popular (SIBAPO), la Federación de Empleados de Puntarenas (FTP), el Sindicato de Trabajadores Marítimos y de Muelles de Puntarenas (STMFP), el Sindicato de Trabajadores de la Junta Administrativa Portuaria (SITRAJAP) y el Sindicato Industrial de Trabajadores de la Empresa Privada.

de discutir el futuro de la política salarial del sector público así como solicitar al Gobierno...

"un pronunciamiento claro de cuales, en concreto, eran las vías y espacios de negociación que pensaba proponer a los sindicatos como alternativa a la problemática de los laudos, convenciones colectivas, régimen de pensiones, CATS, régimen tributario, etc...estamos dispuestos a promover un frente sindical unido para que participe de una verdadera concertación social, donde cada una de las partes sacrifique lo que en verdad le corresponde."⁴³

La lucha de los sindicatos se realizaba mediante un proceso gradual de aumento de sus demandas según la implementación de las medidas gubernamentales. En una primera etapa las protestas se centraron en la defensa de los laudos arbitrales y de mejoras salariales; en una segunda etapa, se aunaron a los elementos de lucha anteriores la defensa del régimen de pensiones, contra el aumento en el costo de la vida y el paquete tributario, y en una tercera etapa, se suman la oposición a las políticas de privatización, de movilidad laboral y de fijación salarial en el sector público.

Lo que es importante recalcar, es el hecho que durante 1990 e inicios de 1991 el movimiento sindical toma una gran beligerancia en contra de la política económica del gobierno,⁴⁴ realizando

⁴³ La Nación, 10 de mayo de 1990, Campo Pagado, SINDICATOS DEL SECTOR PUBLICO DEMANDAMOS SOLUCION INMEDIATA AL CONFLICTO LABORAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS, San José, Costa Rica, p. 17A.

⁴⁴ Además de las razones ya mencionadas el movimiento sindical se ve activado por la decisión del Gobierno al inicio de su administración de retirar un proyecto de presupuesto extraordinario para el pago de los educadores, enviado a conocimiento de la Asamblea Legislativa a finales de la Administración Arias Sánchez, esta medida enervó a las

medidas de presión, tales como huelgas y marchas; que si bien, no logran en realidad un cambio significativo en las medidas, si logran hacerlas más graduales. La brecha entre gobierno y el movimiento sindical se fue ampliando cada vez más hasta llegar a una ruptura de las posibilidades de negociación y la rigidez del gobierno en cuanto a transigir sobre sus posiciones.

En el Paquete Tributario se planteaba un aumento del impuesto de ventas que pasaría de 10% a 13%, así con un aumento de su base impositiva incluyendo servicios y bienes antes exentos tales como el servicio eléctrico, de agua y teléfono, los materiales de construcción, los combustibles y algunos productos no alimentarios de la canasta básica. Este fue uno de los elementos que recibió más oposición de los sectores sindicales, básicamente porque el impuesto de ventas es en realidad un impuesto que se transfiere directamente al consumidor.

Si a lo anterior le sumamos el gravamen de los servicios públicos ya mencionados, se constituye en un duro golpe para el poder adquisitivo real de los sectores bajos y medios de la población, razón por la cual, los sindicatos programaron un conjunto de actividades de presión, que en realidad no se llevaron a cabo por acuerdo de la dirigencia sindical y el gobierno de negociar sobre este punto. La posición de los sindicatos queda explicitada en las palabras de Kenneth González, coordinador de la CPT, cuando asegura que las medidas son antipopulares y que implican una..

"pérdida de la poca capacidad adquisitiva que se recuperó a finales de la década de los

organizaciones sindicales del sector educativo, realizando mecanismos de presión. El gobierno accede, realizando transferencias presupuestales para el pago de los incrementos salariales a los educadores.

El aumento decretado en el mes de julio de 1990 a varios productos alimentarios y tarifas de autobuses en un 30%, termina de encender los ánimos sindicales y realizan un paro nacional el 24 de julio, que aún a pesar de que el movimiento no es uniforme, si se generalizó en casi todas las instituciones públicas, ya que que algunas no laboraron todo el día, otras paralizaron labores por ciertas horas y los bancos, aunque mantendrían las puertas abiertas, trabajarían según reglamento, aplicando el tortuguismo y presentándose mal vestidos.⁴⁵

Las manifestaciones de protesta contra las medidas económicas, el alza de precios en varios productos públicos, el paquete tributario y la defensa de los laudos arbitrales en conjunto provocaron que el gobierno acuerde el 29 de junio (5 días después del paro nacional convocado por la CPT) realizar modificaciones al paquete tributario que incluían la exoneración de los impuestos de ventas a la electricidad, a los materiales de construcción y a los medicamentos. De esta manera los sindicatos logran una victoria relativa para sus intereses.

Como se vio anteriormente, el marco de reducción de gastos del sector público impulsaba una política salarial restrictiva para el sector público, que además buscaba crear las condiciones para equiparar los salarios del sector privado y el público a fin de estimular la movilidad laboral voluntaria.

Es en este escenario que el gobierno ofrece aumentar los salarios de los funcionarios del sector público en 5.04% en julio de 1990,

⁴⁵ Referencia en: La Prensa Libre, 24 de julio de 1990, APOYAN FAROS CONVOCADOS PARA HOY, San José, Costa Rica, p. 8.

contra un incremento del 20% que proponían los trabajadores. La diferencia con respecto al sector privado es evidente si vemos que para la misma fecha el consejo de salarios fijó un aumento del 13.46% al sector privado. Después de múltiples negociaciones el gobierno por medio del Ministro de Trabajo y Seguridad Social Erick Thompson, cede incrementar el aumento salarial para el sector público en 10%, criterio que fue el que se aprobó.

El gobierno ante las demandas de los Organismos Financieros Internacionales para reducir el peso fiscal del sistema de pensiones sobre el presupuesto nacional, aumenta la edad de jubilación por el sistema de la Caja Costarricense del Seguro Social, que abarca a todos los trabajadores costarricenses. El sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja (SIPROCIMECA) planteará la amenaza de una huelga contra la decisión de la Junta Directiva de esa institución de aumentar la edad para pensionarse por el régimen de invalidez, vejez y muerte, movimiento que contó con el apoyo de la CPT. SIPROCIMECA logra parcialmente su cometido y se constituye una comisión de alto nivel para que estudie el régimen de pensiones de la CCSS.

Un elemento que aumenta el disgusto del sector sindical, principalmente del sector educativo por medio de la Confederación Intermagisterial Asociada (CIMA), es la iniciativa del Ministerio de Hacienda de un Proyecto de Ley que unificaba 14 de los 17 regímenes de pensiones a cargo del presupuesto nacional, dejando por fuera únicamente los de los funcionarios judiciales, los del sistema de invalidez, vejez y muerte y los de Asignaciones Familiares. El sector magisterial se oponía a este proyecto ya que afectaba directamente el régimen de pensiones del Magisterio Nacional. Ante su oposición, el proyecto fue retirado

momentáneamente de la Asamblea Legislativa, pero vuelto a poner a su conocimiento poco tiempo después, buscando aumentar la edad para pensionarse así como su sistema de cálculo con la intención de disminuir el peso que el pago de pensiones tiene sobre el presupuesto nacional.

Es importante mencionar que el CIMA logra que el Estado le desembolse 1.000 millones de cols. que les debía el gobierno por concepto de reconocimiento de sueldos, aumentos y por la eliminación de los toques de beneficio a los pensionados del régimen del Magisterio Nacional, lo que dentro de la política reduccionista del gasto que se venía promoviendo, constituye todo un éxito.

D) LOS LAUDOS ARBITRALES: UN PUNTO INNEGOCIABLE.

La iniciativa de eliminar los laudos arbitrales como mecanismo de fijación salarial en el sector público, surge ante las demandas de los Organismos Financieros Internacionales para negociar el PAE III. Dado lo anterior, el gobierno envía a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley para la creación de una comisión única negociadora con rango constitucional y la creación de un tribunal permanente especial, dependiente del poder judicial, ante el cual se lleven las disputas laborales de los servidores públicos, excepto las de carácter salarial, eliminándose la constitución de los tribunales de arbitraje.

Las protestas de los servidores públicos con respecto a la eliminación de los laudos arbitrales se cristalizan en un

conjunto de actos de presión⁴⁶ y amenazas de los sectores sindicales de realizar un paro nacional si este proyecto no es desechado. El argumento fundamental que esgrimen las organizaciones sindicales se resume en lo dicho por el Lic. Mario Blanco Vado, fiscal de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) de:

"que los proponentes -el gobierno- extraen las cuestiones laborales del conocimiento del derecho laboral y lo pasan al derecho administrativo, lo que en su criterio es atentatorio⁴⁷ contra las libertades laborales."

La CPT realiza una petición al gobierno de seis puntos, a saber:

- *Retirar de la Asamblea el Proyecto que elimina los laudos arbitrales.
- *Formar una comisión bipartita que estudie las propuestas de privatización y recorte del presupuesto a varias instituciones.
- *Fortalecer financiera y administrativamente al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER).
- *Integrar una comisión que analice los problemas de la provincia de Puntarenas⁴⁸ y les plantee soluciones.
- *Convocar a la Comisión Negociadora de Salarios para que analice la situación de los salarios con respecto al costo de la vida.

⁴⁶ Entre las medidas concretas que asume el sector sindical está un conjunto de paros en diferentes instituciones como la UNED, la de los profesionales del Ministerio de Salud, y la del Consejo de la Municipalidad de Limón. Es importante aclarar que estas huelgas no se realizaron específicamente por los laudos, pero entre las demandas acogieron la de eliminar el proyecto en cuestión.

⁴⁷ La Nación, 26 de agosto de 1990. CRECIENTE PUGNA POR LAUDOS, San José, Costa Rica, p. 5A.

⁴⁸ La provincia de Puntarenas, ubicada en la costa pacífica de Costa Rica, es después de Limón, la que registra los mayores niveles de pobreza del país.

Ante la negativa del Ejecutivo de acatar las demandas anteriores se realizan varias manifestaciones. Entre las huelgas realizadas la de mayor importancia fue la del 5 de octubre de 1990, convocada por la CPT que logró un paro casi total en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) al igual que en el Ministerio de Salud, colegios, centros de adaptación, bancos estatales y mínimamente en hospitales de la CCSS y en el Ministerio de Hacienda.⁴⁹

El primer intento de negociación a fondo entre los sindicatos y el Gobierno se produce en setiembre de 1990 en una reunión con la dirigencia sindical nacional y el Presidente de la República, sin embargo no se llegan a acuerdos de fondo, como queda demostrado con la huelga del 5 de octubre, que ya mencionamos. Un segundo intento se produce en noviembre de 1990 donde participan por el Gobierno los Ministros del sector social y económico, Thelmo Vargas y Johnny Meoño, Ministro de Reorganización del Estado. En esta ocasión no se logran acuerdos ya que se negocia sobre términos rígidos y se convirtió más en una sesión de convencimiento que de negociación real.

D) EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL CONTRA EL MINISTERIO DE HACIENDA.

⁴⁹ El movimiento se vio fortalecido por el apoyo de la Comisión Permanente de Lucha pro Desarrollo de Puntarenas y de los trabajadores de JAPDEVA en Limón. Las instituciones que se sumaron al paro fueron: Banco Nacional, Banco de Costa Rica (con el tortuguismo), Banco Popular, Ministerio de Educación, escuelas y colegios, MOPT, CEN-SINAI, CORTEL, UNED, JAPDEVA, Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), y en forma parcial el INVU, RECOPE, ICE, Taxis y el Ministerio de Salud. Ver: La Nación, 6 de octubre de 1990, LIMITADO APOYO A PARO, San José, Costa Rica, p. 4A, y La Prensa Libre, 5 de octubre de 1990, APOYO PARCIAL AL PARO DE HOY, p. 14.

El inicio de la administración Calderón se caracterizó tanto por una gran dinámica de los sindicatos, principalmente del sector público, como por agitadas protestas por presupuesto organizadas por el Sindicato de Empleados Universitarios (SINDEU) y las Federaciones de Estudiantes de las universidades estatales.⁵⁰

La negativa del gobierno de aumentar las transferencias a las universidades estatales en más de 9.000 millones de cols. como lo solicitaban produce un enfrentamiento directo entre la Comisión Nacional de Rectores Universitarios (CONARE) y Thelmo Vargas, Ministro de Hacienda, quien exigía a las universidades generar más recursos propios y re-estructurar el sistema de becas por uno de préstamos que los estudiantes pagarían cuando iniciaran su desempeño profesional.

Ante la negativa del Ministerio de Hacienda de girar los fondos para las Universidades y el retraso en las subvenciones mensuales, se realizan varias manifestaciones, entre las que sobresalen los paros, particularmente la marcha del 11 de octubre de 1990 hacia Casa Presidencial, en la cual se solicitaba la salida del Ministro Vargas del Gobierno y la asignación presupuestal.

Ante la negativa del Gobierno de darle fondos a las universidades, además de las propuestas del Ministerio de Hacienda de crear un fondo para crédito estudiantil y eliminar el sistema de becas vigente, los estudiantes y administrativos de las universidades estatales emprenden un conjunto de mecanismos de presión que dieron buenos resultados y el gobierno

⁵⁰ Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA) y el Instituto Tecnológico de Cartago (ITC).

cede a finales de setiembre de 1991 para que la comisión de enlace⁵¹ proceda a negociar.

Las negociaciones se aplazan por casi un mes, en octubre el gobierno plantea que el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) sea reajustado dos veces al año de acuerdo al índice de la inflación medido por el índice de precios al consumidor, entregando a estas instituciones para 1992 11.700 millones de cols.: 10.000 millones para gastos corrientes, 700 millones de cols. para liquidar la deuda pendiente en 1991 y 1.000 millones para la creación de un fondo de capitalización para actividades que generen alguna renta a las universidades.

No obstante, los rectores demuestran desconfianza en la propuesta, pudiendo concretar un acuerdo el 17 de octubre que se fundamenta en el respeto por parte del Gobierno del convenio de financiamiento que vence en 1993 desechando la idea de crear un fondo de crédito estudiantil en lugar del sistema de becas que se aplica actualmente.

En mucho la actitud de las universidades y de las anteriores protestas del sector sindical conducen a que el Presidente de la República en un intento de eliminar las fuertes tensiones con estos sectores le solicite en noviembre de 1991 a Thelmo Vargas su renuncia como Ministro de Hacienda para ser sustituido por Rodolfo Méndez Mata y pasando a ocupar el Ministerio de la Presidencia Rolando Laclé.

⁵¹La comisión de enlace estaba constituida por los rectores de las universidades estatales y el Poder Ejecutivo teniendo como objetivo la negociación del presupuesto a las universidades.

B) EL PROGRAMA DE MOVILIDAD LABORAL.

El Programa de Movilidad Laboral de carácter forzoso predispuso a los sindicatos para negociar, el gobierno por su parte se encontraba maniatado para poder realizar las concesiones que los sindicatos le solicitaban, ya que como vimos eran contrarias a lo negociado con el FMI y a escaso tiempo para suscribir un acuerdo con ese organismo, era casi imposible que el gobierno cediera en sus compromisos adquiridos.

La aplicación del Programa de Movilidad Laboral, el cual se venía pregonando por la administración Calderón desde que tomó el gobierno en mayo de 1990 sufrió un fuerte cambio en el esquema que originalmente se había planteado,⁵² ya desde entonces era objetado por los sectores sindicales. El cambio se dio en forma sorpresiva procediendo a despidos en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y en el programa de Comedores Escolares para poder cumplir con el compromiso adquirido con el FMI consistente en la reducción de 2.000 plazas en el sector público para fines de 1990 (unos ocho meses) y así lograr suscribir un PAE III.

El plan seguido originalmente por el gobierno con respecto al Programa de Movilidad Laboral, perseguía que para noviembre de 1992, 7.000 trabajadores se acogieran en forma voluntaria a dicho programa. El primer problema que encontró fue la desconfianza de poderse colocar en el sector privado que sentían los servidores

⁵²En un inicio la administración sostuvo que el Programa de Movilidad Laboral sería estrictamente de carácter voluntario, al punto que el Presidente Rafael Angel Calderón aseguró ante la prensa nacional el 20 de julio de 1990 que no se procedería a un despido numeroso de servidores públicos. Ver: La Nación, 28 de julio de 1990, p. 4A.

públicos. Para intentar solucionar este obstáculo, se realizó un convenio con la empresa privada la cual se comprometió a crear una bolsa de trabajo en diferentes instituciones del sector público y el Estado a cambio le daría un subsidio de 15.000 cols. por un tiempo determinado por cada trabajador que contratara.

Aún a pesar que el convenio se dio, este respondió más a un interés conjunto del sector empresarial y del gobierno de generar confianza en el Programa de Movilidad Laboral que en una posibilidad real de que la empresa privada estuviera en capacidad de absorber esos trabajadores, tal como lo declaró Don Angel Nieto, Presidente de la Cámara de Comercio de Costa Rica, al decir que el proceso de ajuste económico imposibilitaba a las empresas a generar nuevos empleos.⁵³

El sector sindical siempre mostró sus reservas al Programa de Movilidad Laboral, asegurando que para que se pudiera dar efectivamente y sin afectar a los trabajadores debía garantizarles condiciones laborales y salariales iguales a las que tenían en sus antiguos puestos. El mismo Ministro de Reforma del Estado, Johnny Meoño, había advertido que existían una serie de factores que desmotivaban a los trabajadores del sector público a acogerse al programa en cuestión que se concretaban en:

- a) mayor estabilidad laboral en el sector público que el privado,
- b) mayores posibilidades de ascenso en el Estado que en la empresa privada,
- c) Mejores horarios de trabajo en la Administración pública,
- d) mayores garantías y permisos para estudio en el Estado que en

⁵³La Nación, 15 de noviembre de 1980, PUGNA POR DESPIDOS A BUROCRATAS, San José, Costa Rica, p. 4A.

el sector privado,

e) ciertas ventajas como permisos e incapacidades en el sector público que no se dan en el sector privado.⁵⁴

El conjunto de limitantes que encontró el programa voluntario y el hecho que en octubre, a menos de dos meses para firmar la carta de intenciones con el FMI, no se había logrado que los servidores no esenciales⁵⁵ participaran activamente en él por lo que se procede sin previo aviso al despido de funcionarios. Así en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) se despiden 47 personas, en INCOFER 697 y en el Programa de Comedores Estudiantiles de la Dirección de Asignaciones Familiares a un poco más de 2.000 cocineras.⁵⁶ La posición asumida por los sindicatos a estas medidas queda clara en las palabras de Ronald Campos, coordinador de la Coordinación Permanente de los Trabajadores (CPT):

"El Gobierno quería guerra con los sindicatos, pues ya está declarada..."⁵⁷

La CPT le da un ultimatum al gobierno para que elimine el Programa de Movilidad Laboral Forzoso, el aumento de la edad de pensiones de la CCSS, las reformas al Estatuto del Servicio

⁵⁴ La Nación, 8 de octubre de 1990, TRABAS A PLAN PARA REDUCIR BUROCRATAS, San José, Costa Rica, p. 5A.

⁵⁵ El Programa de Movilidad Laboral plantea que existen trabajadores que se pueden acoger a este porque sus funciones no son esenciales, a cambio existen los trabajadores que por su preparación, experiencia y las labores que realizan no pueden acogerse a éste.

⁵⁶ Es importante mencionar que ni las cocineras de comedores estudiantiles ni los empleados de INCOFER que habían sido "movilizados" aceptaron las prestaciones, bajo la idea de seguir laborando en sus puestos.

⁵⁷ La Nación, 20 de diciembre de 1990, SINDICATOS DECLARAN GUERRA A GOBIERNO, San José, Costa Rica, p. 5A.

Civil, y asegura que no se emprenderá ninguna negociación hasta que estas demandas no sean cumplidas. Ante esta reacción, el Lic. Rafael Angel Calderón F. afirma que no cederá en las medidas aplicadas y solicita a los sindicatos que retiren sus demandas ya que el Programa de Movilidad Laboral será permanente en toda su Administración.⁵⁸ Como se observa la confrontación entre gobierno y sindicatos en este punto era total.

La gran tensión existente con los sindicatos motivó a que el gobierno planteara un conjunto de medidas compensatorias en favor de los trabajadores afectados por la movilidad laboral.⁵⁹ Sin embargo, el sector sindical mantuvo en todo momento una actitud de negativa absoluta al Programa de Movilidad Laboral. Los sindicatos realizan importantes manifestaciones contra la movilidad laboral forzosa, particularmente por la restitución de las cocineras de los comedores escolares a sus puestos.

Aún a pesar de las manifestaciones, el Gobierno persiste en su intención de seguir aplicando la Movilidad laboral, y anuncia el despido de 335 funcionarios de RECOPE.⁶⁰ Juan Luis Delgado, Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) anuncia que en esta institución se está

⁵⁸La Nación, 27 de diciembre de 1990, GOBIERNO NO TOLERARA VIOLENCIA SINDICAL, San José, Costa Rica, p. 7A.

⁵⁹ Como las planteadas por el Lic. Roberto Tovar Faja, diputado de gobierno, que consistía en una moratoria de pagos de los créditos que mantenga en entidades estatales para los afectados y su cónyuge hasta por un año, prioridad para préstamos de carácter social, especialmente de vivienda, seguro social sin cotizar por dos años, y el compromiso de que los últimos en ser despedidos sean padres de menores discapacitados, los jefes de familias numerosas, los minusválidos y los mayores de cuarenta años. Ver: La Nación, 3 de diciembre de 1990, PROPONEN SUBSIDIO DEL 70% PARA CESADOS, p. 6A.

⁶⁰La Nación, 23 de Febrero de 1991, RECOPE DESPEDIRA A 335 FUNCIONARIOS, San José, Costa Rica, p. 5A.

realizando un estudio para despedir a 400 servidores⁶¹ (50% del total de funcionarios) ante lo que la Junta Directiva de esa institución se opone con el respaldo del Frente de Organizaciones Laborales del INVU hasta que finalmente se descarta esta iniciativa.⁶²

Para febrero de 1991 la movilidad laboral, entre la realizada voluntariamente y la forzosa había eliminado 8.500 plazas, que corresponden a 2.780 despidos, 640 plazas fueron congeladas y 2.000 se movilizaron libremente, faltando únicamente 1.000 plazas para cumplir el compromiso con el FMI de reducir para marzo de 1991, 7.500 puestos del sector público.⁶³

La problemática de la movilidad laboral se vuelve más compleja para el Gobierno y asume ciertas connotaciones ventajosas para el sector sindical, en particular para el Sindicato de Trabajadoras de Comedores Escolares (SITRACOME), cuando la Sala de Jurisdicción Constitucional del Poder Judicial, acoge un recurso interpuesto por SITRACOME para que las 2.076 trabajadoras despedidas de comedores estudiantiles sean reinstaladas. El Gobierno se encuentra ante este fallo en un grave dilema,⁶⁴ ya

⁶¹La Nación, 25 de enero de 1991, ESTUDIAN DESPIDO DE 400 FUNCIONARIOS EN INVU, San José, Costa Rica, p. 4A.

⁶²La Nación, 16 de febrero de 1991, POSTERGAN DESPIDOS DEL INVU, San José, Costa Rica, p. 5A.

⁶³La Nación, 1 de febrero de 1991, FALTAN MIL DESPIDOS EN PLAN DE MOVILIDAD, San José, Costa Rica, p. 4A.

⁶⁴La posición de gobierno de no ceder en las medidas de movilidad tomadas se nota cuando en abril de 1991 Carlos Vargas Pagán, nombrado a la salida de Johnny Meoño del gabinete, como Director del Programa de Reforma de Estado, adjunto al Ministerio de la Presidencia, anuncia que independientemente del fallo de la Sala Cuarta el Gobierno ofrecerá las prestaciones a los funcionarios cesados que para esa fecha eran las cocineras Escolares, Servidores de INCOFER y como veremos más adelante los empleados pagados por presupuesto de Asignaciones Familiares en

que constitucionalmente estaba obligado a restituirlas pero materialmente imposibilitado para hacerlo ya que el Ministerio de Educación Pública, órgano responsable directo de la destitución de las trabajadoras, canceló las plazas eliminando el rubro respectivo para pagarles del presupuesto de 1991.⁶⁵ Es importante mencionar que al final las cocineras de los comedores escolares fueron reinstaladas.

Con la aceptación de la Carta de Intenciones por parte del FMI se produce un nuevo impulso al programa de movilidad laboral forzoso, como queda demostrado cuando Michel Candessus, Director Gerente del FMI, le comunica al Poder Ejecutivo en una carta fechada el 12 de abril que se mantenga firme en lo concerniente al Programa de Movilidad Laboral y en una estricta disciplina salarial en el sector público.⁶⁶

Dentro del marco de la carta de intenciones, Rodolfo Méndez Mata como Ministro de Hacienda, anuncia el despido de 290 trabajadores que son pagados con fondos de Asignaciones Familiares,⁶⁷ medida ante la cual la Unión Nacional de Trabajadores del MOPT (UNATROPIT) asume una posición de protesta acusando al Ministerio de la Presidencia de no acatar las disposiciones dictadas por la Sala Cuarta del Poder Judicial. Dicha posición es respaldada por

la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), MOPT y Ministerio de Agricultura y Ganadería.

⁶⁵ La Prensa Libre, 2 de marzo de 1991, EL GOBIERNO ENFRENTA DILEMA POR RECURSO DE COCINERAS, San José, Costa Rica, p 8.

⁶⁶ La Nación, 17 de abril de 1991, FMI PIDE FIRMEZA EN DESPIDOS, San José, Costa Rica, p.4A.

⁶⁷ El Fondo de Asignaciones Familiares es manejado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con fines de apoyo a la familia costarricense (guarderías, ayuda alimentaria, proyectos de vivienda, etc).

la ANEP y se envía ante la Sala Cuarta un recurso de amparo contra el procedimiento de aplicación de estas destituciones.⁶⁸ Después de éstas, siguieron otras en el Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), donde se destituyeron 30 trabajadores y 719 en el Consejo Nacional de Producción (CNP).⁶⁹

Es importante aclarar que las manifestaciones sindicales aunque no surten efecto inmediato, logran que el gobierno retroceda en la aplicación del esquema de movilidad forzosa. Así entre julio y octubre de 1991 el gobierno impulsa la movilidad laboral pero esta vez únicamente de forma voluntaria y el Lic. Rafael Angel Calderón solicita a la Asamblea Legislativa la restitución de 686 plazas en el presupuesto nacional.

F) DIVISIONES DEL GABINETE: DISPUTAS ENTRE NEO-ESTRUCTURALISTAS Y NEO-LIBERALES.

Un aspecto muy relacionado al disgusto de los sectores sindicales y que evidencia las profundas contradicciones al interior del Equipo del Gobierno, lo constituye la renuncia de Erick Thompson de la Cartera de Trabajo y Seguridad Social. Esta renuncia es tomada por los sectores sindicales como un acto por apego a principios, producto de los choques entre el sector social con el Ex-Ministro de Hacienda Thelmo Vargas y el Presidente Ejecutivo del Banco Central Jorge Guardia.⁷⁰

⁶⁸ La Nación, 23 de marzo de 1991, NO MAS DESPIDOS EN ASIGNACIONES, San José, Costa Rica, p. 6A.

⁶⁹ El CNP es equivalente al CONASUPO en México.

⁷⁰ La Prensa Libre, 1 de noviembre de 1990, RENUNCIA POR APEGO A PRINCIPIOS, San José, Costa Rica, p. 6.

Las contradicciones entre los planteamientos de Johnny Meoño, Ministro de Reforma del Estado, y Helio Fallas, Ministro de Planificación y Política Económica, con respecto a Thelmo Vargas y Jorge Guardia eran evidentes. Mientras Fallas sostiene que "un déficit fiscal como el que enfrenta el país no se soluciona contrayendo el gasto en sí, sino en la eficacia y eficiencia con que se hacen las cosas en el Estado,"⁷¹ y Meoño critica "el carácter con que las últimas tres administraciones recortaron los fondos públicos y abogó por no descartar el Estado Empresario;"⁷² mientras Thelmo Vargas y Jorge Guardia partían de la premisa de que "el Estado debe deshacerse de una serie de funciones que no le son propias, pasándoselas al sector privado."⁷³

Ante los choques de los Ministros del sector social, así como de Johnny Meoño y Helio Fallas con Thelmo Vargas y Jorge Guardia, y en el contexto de la aprobación de la Carta de Intenciones del Gobierno por el FMI a finales de febrero de 1991, Johnny Meoño y Helio Fallas son separados de sus puestos,⁷⁴ y si bien Thelmo Vargas renuncia también al Ministerio de Hacienda meses después, producto del disgusto de los sectores populares que así lo pedían, las políticas de corte contraccionista continuaron en la persona de Carlos Vargas Pagán como nuevo Ministro de Planificación y Política Económica, que no sólo las continuó con un poco más de gradualidad, sino que las profundizó con la

⁷¹ La Prensa Libre, 14 de agosto de 1992, ESTADO NO LLEGA A SECTORES MÁS POBRES, San José, Costa Rica, p 2.

⁷² La Prensa Libre, 27 de julio de 1990, EL ESTADO ES EXCESIVAMENTE RIGIDO, San José, Costa Rica, p 2.

⁷³ La Prensa Libre, Junio de 1990, MINISTRO DE HACIENDA: NECESARIO RECORTAR TAMAÑO DEL ESTADO, San José, Costa Rica.

⁷⁴ La Nación, 7 de marzo de 1991, MEONO RECONOCE DISCREPANCIAS CON GOBIERNO, San José, Costa Rica, p. 4A.

presentación a la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley de Democratización del Sector Público dando el marco jurídico para la aplicación institucionalizada de la Movilidad Laboral tanto forzosa como voluntaria y la privatización parcial y total de entidades públicas.

La permanencia de las políticas neoliberales, al menos en el primer año y medio de gobierno, se debió a las presiones de los organismos financieros internacionales. Tomando en cuenta que el interés del Presidente de la República fue desde el inicio de su administración, el mantenimiento de relaciones afables con estos organismos para ser sujeto de crédito y poder suscribir definitivamente un PAE III, no es de extrañarse que esta hubiera sido el eje de la política económica de esta administración hasta que se lograran suscribir los préstamos, una vez obtenidos se aplica un esquema de política económica más heterodoxa.

G) LA ACEPTACIÓN DE LA CARTA DE INTENCIONES POR PARTE DEL FMI

Con la aceptación del FMI de la Carta de Intenciones del Gobierno, la tensión con los sindicatos aumenta considerablemente; aunque con respecto a las cámaras, representa un aumento de confianza. Como ejemplo podemos citar al Lic. Carlos Alvarado, Presidente de la Cámara Nacional de Finanzas, cuando al referirse a lo anterior dice:

"es un aval del FMI al proceso de ajuste que el gobierno ha estado impulsando. Ahora corresponde al Gobierno continuar con los esfuerzos⁷⁵ por reducir el tamaño del Estado."

⁷⁵ La Nación, 14 de febrero de 1991, FMI ACEPTA PROPUESTA DEL PAIS, San José, Costa Rica, p. 4A.

Esta posición es antagonizada por la de los sindicatos que por medio de Johnny García, Secretario General de la ANEP afirman:

"que es paradójico que la aprobación del convenio por la Gerencia del FMI se de en momentos en que se eliminan programas sociales. Este convenio no representa los intereses de la mayoría de los costarricenses."⁷⁶

Para mayor comprensión podemos resumir los compromisos de gobierno en la Carta de Intenciones con el FMI en lo concerniente a Reforma del Estado en los siguientes puntos:

- 1- Revisión de los programas estatales para reducir o eliminar lo que no se justifique en razón de prioridades sociales y limitación de recursos.
- 2- Reforma al régimen de pensiones.
- 3- Eliminación de Exoneraciones.
- 4- Racionalización de los CAT.
- 5- Reducción del número de servidores públicos.
- 6- Suspensión de los laudos arbitrales.
- 7- Disminución de los gastos corrientes y aumento de los de inversión.
- 8- Privatización de empresas estatales.
- 9- Eliminación de los monopolios estatales.
- 10-Disminución o por lo menos evitar el aumento de las cargas sociales que afectan el valor de los salarios.⁷⁷

⁷⁶Ibíd.

⁷⁷Con ésto se intentaba disminuir las cargas de seguridad social y pensiones, pero no significaba abandonar la política salarial contractiva con fines de política monetaria.

H) REACCIÓN DEL SECTOR SINDICAL CONTRA LA POLÍTICA SALARIAL CONTRACTIVA.

La fijación de aumentos salariales en junio de 1991 para el sector público se da en forma unilateral por parte del gobierno por medio de un decreto ejecutivo que lo fija en un promedio de 5%, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el sector sindical, acción que los sindicatos declaran como ruptura de la negociación e instrumentalizan una huelga exitosa en su contra.

En un intento de volver a tomar beligerancia el CIMA y el CPT plantean una huelga para el 19 y 20 de junio DE 1991 en protesta por el incremento de los precios, la pérdida del poder adquisitivo y las medidas económicas del gobierno.⁷⁸ La huelga fue exitosa, lo que provocó una fuerte reacción por parte del gobierno que amenazó no sólo con no pagar los salarios a los trabajadores que se mantuviera en ella, sino incluso de proceder a despidos garantizando que no se retrocedería ante éstas presiones.⁷⁹ El respaldo popular que recibió este mecanismo de presión fue alto, ya que en una encuesta telefónica realizada por La Nación, un 81.8% de los encuestados la catalogaron como necesaria, un 77.2% como legal y un 67.5% como justa.

El sector empresarial nacional brindó su pleno respaldo al Gobierno, como lo dijo Arturo Montero, Director Ejecutivo de la

⁷⁸ Este movimiento contaba con el respaldo de los trabajadores del MAG; Ministerio de Hacienda; MOPT, Ministerio de Salud, las universidades estatales, RECOPE, FERTICA, CNP y la CCSS.

⁷⁹ La Nación, 29 de junio de 1991, GOBIERNO INFLEXIBLE ANTE MOVIMIENTO, San José, Costa Rica, p. 5A.

UCCAEP:

"La Unión de Cámaras reconoce el esfuerzo y la valentía con que el sector gubernamental está enfrentando la crisis fiscal y considera incongruente la posición de algunos sectores que pretende desestabilizar el orden económico y sumir a Costa Rica en el caos. Llamamos a la reflexión a todos los trabajadores."⁸⁰

La huelga logró parte de su cometido, y aún a pesar de que el gobierno permaneció firme en el rebajo de los salarios de los huelguistas, accedió a entregar a los sindicatos una propuesta de solución a sus demandas y a estudiar la propuesta de plan salarial para los próximos cuatro años en el sector público, que planteaba esencialmente aumentos en el sector público proporcionales a la variación de la inflación.

Entre tanto el Gobierno recorta parte de su presupuesto en 1.300 millones de cols., más específicamente en los presupuestos de inversión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) e INCOFER para poder lograr una reducción del déficit fiscal de acuerdo a los parámetros planteados en la Carta de Intenciones ante el FMI.

D) EL CONSEJO SUPERIOR DE TRABAJO: UN INTENTO DE CONCERTACIÓN SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El gobierno intenta reconciliarse con los diferentes sectores con la creación en agosto de 1991 del Consejo Superior de Trabajo, que funcionaría como un punto de concertación social en el cual participarían miembros de las Cámaras patronales, los sindicatos

⁸⁰ La Nación, 20 de junio de 1991, PREDOMINA REPUDIO, San José, Costa Rica, p. 5A.

y el gobierno. El Consejo tendría como funciones:

*Estudiar permanentemente la evolución económica y social del país, así como las condiciones de vida y laborales de los trabajadores.

*Analizar la legislación social.

*Sugerir la promulgación de leyes de carácter económico y social.

*Estudiar las iniciativas que el Poder Ejecutivo envía al Parlamento referidas a convenios y recomendaciones de la OIT.

Como era de esperarse, las diferencias entre sindicatos-gobierno-cámaras aflora en el interior del Consejo Superior de Trabajo (CST), y los sectores sindicales exigen una reelaboración de la agenda de trabajo de este órgano, para lo cual programan varias acciones de presión entre la que figura una concentración de trabajadores en la Plaza de la Justicia el 23 de enero de 1992 y una movilización para el 13 de febrero de ese mismo año. Ante esta amenaza el gobierno cede e incluye en la agenda de trabajo del CST el análisis del Programa de Movilidad Laboral y privatización como primer punto, seguido por el estudio del Proyecto de Democratización del Sector Público. Durante este análisis el proyecto será suspendido en la Asamblea Legislativa y puesto en consulta por todos los sectores interesados.

La Privatización de instituciones públicas y de varios servicios llamados no consustanciales, así como el marco legal para la aplicación de la movilidad laboral se enmarcan en el Proyecto de Ley de Democratización del sector Público. Este proyecto busca en términos generales lo siguiente:

*Promover la privatización parcial de servicios que se realizan actualmente en la administración pública como los de limpieza,

mantenimiento, vigilancia, lavandería, entre otros.

*Dar el marco sobre el cual se fijen los incentivos económicos para la movilidad laboral voluntaria.

*Permitir la movilidad forzosa por reorganización administrativa y falta de recursos en una institución.

*Establecer la modalidad de movilidad horizontal, la cual implica el movimiento de personal al interior del sector público de plaza que se van a eliminar a otras que son imprescindibles.

*Dar el marco sobre el cual privatizar instituciones públicas.

Con el proyecto se incluye la posibilidad de mantener el esquema seguido en los expendios del CNP, de que los empleados que deseen acogerse a la movilidad voluntaria puedan realizar los servicios que venían prestando como propietarios. Por ejemplo, los guardas pueden formar una cooperativa que preste el servicio de vigilancia a la institución en que laboraban, de esta manera se complementa en el esquema del gobierno la movilidad y la privatización de servicios no consustanciales. No debe olvidarse que sólo el hecho de privatizar una institución o los servicios que en ella se realizan implica implícitamente la movilidad de los servidores que laboraban en ella o prestaban ese servicio.

El caso del MOPT es particular y dentro del marco del Proyecto de Ley de Concesión de Obra Pública se privatizan ciertas funciones que realizaba esta institución, con el proyecto de ley el MOPT se transforma en un ente contratador de empresas privadas que serán las que en realidad realicen las obras de infraestructura.

En octubre de 1991 se empieza a negociar la sustitución del acuerdo suscrito con el FMI por uno de facilidad ampliada, el

qual es aprobado por este organismo a finales de noviembre de 1991 por un plazo de seis meses, con lo cual las medidas se desaceleran en su ejecución y el disgusto de los sectores populares se contiene.

Ante la flexibilización relativa de los acuerdos con el FMI, la eliminación de la movilidad laboral forzosa y la restitución de 888 plazas en el presupuesto nacional, se habilitan las posibilidades de negociación con los sectores sindicales. No obstante, el gobierno es duramente criticado por las cámaras empresariales. Así, la Cámara de Comercio de Costa Rica se refiere al asunto:

"La movilidad laboral ha sido escasamente exitosa y ahora parece condenada por la debilidad política de los gobernantes."⁸¹

Ante esta coyuntura se posibilita un acercamiento con el sector sindical en el seno del CST que llega a un pacto suscrito el 25 de octubre de 1991, donde el gobierno se compromete a suspender la ejecución de la movilidad laboral forzosa y los despidos mediante supresión de plazas en el presupuesto nacional, además se compromete a la suspensión inmediata del trámite legislativo del Proyecto de Democratización del Sector Público. El pacto fue suscrito por los Ministros de Trabajo y Economía y por representantes del sector sindical y empresarial.

Los sectores sindicales mostraron su disgusto ante una compromiso adquirido por el gobierno ante el FMI, de que los incrementos salariales deberían ser menores a la inflación, lo que significa que el aumento promedio de los salarios era de 10% frente a una

⁸¹ Revista Actualidad Económica, La Cámara, PERSPECTIVA SOBRE LA CONDUCCION DE LA ECONOMIA, Nº 5, Volumen VI, Noviembre de 1991, p. 80.

inflación prevista del 15% que en realidad llegó al 25%, así como a la reducción de 2.000 plazas en el Gobierno Central y de 2.500 en otras dependencias públicas.

CUADRO No. 1
INCREMENTOS SALARIALES DE LA ADMINISTRACION CALDERON
1990-1991⁸²

PERIODO		SEC/PUB	SEC/PRIV	INFLACION
1990	TOTAL DE AUMENTOS	14.5%	23.24%	23.87%
1991	TOTAL DE AUMENTOS	9%	21.11%	23.32%
1991-1992	TOTAL	23.5%	44.35%	47.19%

Como se observa en el cuadro, la política salarial del sector público fue menor a la del sector privado. Sin embargo, hacia mediados de 1992 se realizan fuertes incrementos salariales del sector público que en algunos casos fueron mayor al 100%⁸³.

El año de 1992 se va a caracterizar por una relativa tranquilidad sindical con respecto a los años anteriores, producto en parte de la aplicación de una política económica más heterodoxa. Sin embargo, en 1993 ante la presión del FMI por el retraso de algunas medidas como la reducción de plazas en el sector público el gobierno se ve obligado a volver a aplicar medidas antipopulares y surgen a mediados de ese año nuevas manifestaciones sindicales que provocan entre otras cosas la

⁸² Este cuadro es elaborado con base a La Nación, 5 de diciembre de 1991, AUMENTAN 5% A BUROCRATAS, San José, Costa Rica, p. 4A.

⁸³ Un ejemplo de los aumentos salariales es el de los guardias civiles que llegó en 1992 a superar el 100% de incremento.

pérdida de confianza en el gobierno y la derrota en las elecciones de 1994.

3) RESULTADOS MACROECONÓMICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y COMENTARIOS FINALES.

A) LA POLÍTICA FISCAL: MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA Y CONTRACCIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

Durante el primer y medio año de la administración Calderón se aplicó un programa fondomonetarista de "shock", con carácter fundamentalmente ortodoxo, que cumplió relativamente los objetivos de política fiscal al reducir el déficit financiero del gobierno central de 4.4% en 1990 a un 1.9% del PIB en 1992, y lograr un superávit del 0.7% del PIB en el sector público no financiero contra un déficit del 2.5% en 1990. Esto último se llevó a cabo mediante fuertes ajustes en las tarifas de los servicios públicos. El Banco Central de Costa Rica por su parte, registró pérdidas causadas fundamentalmente por su intervención en operaciones de mercado abierto en el mercado cambiario. De esta manera el déficit consolidado del sector público, incluyendo el sector financiero fue de un 2% en 1992, contra el 1% acordado con el FMI.

La disminución del déficit público se debió parcialmente a modificaciones a la legislación tributaria que implicó el aumento del impuesto sobre ventas, una medida a nuestra forma de ver, ya comentada en capítulos anteriores, de carácter regresivo. Dos elementos de gran importancia dentro de la reforma fiscal, aunque insuficientes, fueron:

a) Las reformas en los procedimientos fiscales que eliminaron un conjunto de impuestos de destino específico y otros de difícil recaudación haciendo más fácil y baratos los mecanismos de control y recaudación tributaria, la mejoración y actualización del registro de contribuyentes, la aceleración del cobro judicial de tributos, el cierre de varias empresas cuya evasión respecto al impuesto sobre ventas era comprobada y la descentralización de oficinas recaudadoras y funciones resolutorias de la Administración Tributaria. Junto a esto tenemos el aumento del gravamen sobre las exportaciones de banano (de 28 centavos de dólar por caja a 50 centavos) y la mayor recaudación por concepto de aranceles dado el incremento que anotaron las importaciones;

b) la aprobación del Congreso en 1992 de la Ley de Exenciones y Exoneraciones, que se dirigió fundamentalmente a la eliminación de la gran mayoría de las franquicias y al endurecimiento de las sanciones a los evasores. Si bien se planteó la eliminación de los CAT, esta fue imposible hasta finales de la administración en cuestión dada la presión de los grupos exportadores, por lo cual se les gravó con un impuesto momentáneo, es decir, se puso un impuesto a una exoneración, lo que en sí resulta contradictorio.

Lo anterior permitió compensar los efectos adversos sobre los ingresos tributarios derivados de la apertura comercial, tales como la eliminación de las sobretasas a la importación a la reducción arancelaria, logrando en términos globales una carga tributaria del 15.6% del PIB.

Respecto a los gastos, se observó una tendencia contractiva hasta mediados de 1992, año en que aumentaron en un 27% en términos

nominales; es importante recordar que un conjunto de recortes presupuestarios debieron ser suspendidos ante las presiones de grupos sociales: no se logró recortar el subsidio a la educación superior, el despido de las cocineras de comedores escolares fue declarada ilegal por la Sala de Jurisdicción Constitucional del Poder Judicial, el recorte en el monto de las pensiones y jubilaciones de la Caja Costarricense del Seguro Social,⁸⁴ ante las huelgas de médicos de dicha institución que debió aplazarse, entre otras.

Dado lo anterior los egresos por concepto de remuneraciones personales se mantuvieron constantes, pese al deterioro del salario medio real de los servidores públicos, ya que el Programa de Movilidad Laboral, elemento central de la reducción del gasto en estos rubros tuvo que ser detenido desde mediados de 1992 hasta finales de 1993 a causa de la oposición de los sindicatos del sector público.

B) LA POLÍTICA MONETARIA: LIBERALIZACIÓN CAMBIARIA Y CAÍDA DE LOS SALARIOS REALES.

La política monetaria durante el programa de "shock" fue fundamentalmente contractiva, de esta manera M1/PIB pasó de 11.1% en 1990 a 9.8% en 1991, en 1992 se registra un crecimiento al 10.8% causado por una situación de alta liquidez causada por la monetización de recursos externos, incrementados por el descongelamiento del segundo desembolso del PAE II a finales de 1991, y una expansión del crédito interno, ambos efectos

⁸⁴Las pensiones y jubilaciones de la Caja Costarricense del Seguro Social implicaban una voluminosa deuda del Gobierno Central con dicha institución y con un fuerte impacto sobre el gasto total.

provocaron un aumento de la oferta monetaria del 36%.

La operación bancaria fue objeto de importantes reformas, destinadas a expandir la participación de la banca privada en los mercados de dinero y divisas. Entre estas reformas, en enero de 1992 el Banco Central bajó el plazo de 91 a 31 días para que los bancos comerciales privados puedan emitir certificados de inversión, así como la posibilidad de la banca privada de recurrir a financiamiento del Banco Central, antes limitado únicamente a los bancos comerciales del Estado.

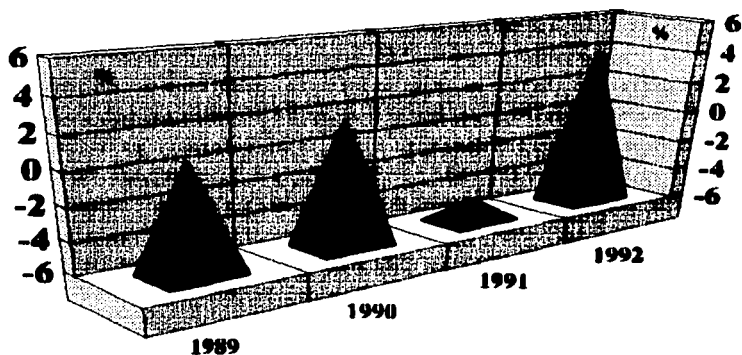
En el campo de la política cambiaria se produce un proceso de liberalización, es decir para marzo de 1992 se sustituye el régimen de tipo de cambio de deslizamiento controlado por uno libre de mercado. El Banco Central se limita a proveer un tipo de cambio de referencia, cuya estimación se basa en el valor diario al que se cotizan las divisas en el mercado.⁸⁵

Así se elimina el monopolio del Banco Central en el mercado de divisas, y por tanto hay una mayor participación de la banca privada y estatal y otras instituciones financieras como la Bolsa Nacional de Valores. Estas medidas fueron complementadas con un manejo de las tasas de interés que aumentaban las tasas pasivas en los depósitos en colones mientras se bajaron las mismas para depósitos en dólares, por lo que resultaba más rentable realizar depósitos en colones que en dólares, disminuyendo coyunturalmente la demanda de divisas para fines de precaución y especulación.

⁸⁵ Todas estas medidas gozan como ya se dijo del amplio apoyo de los diferentes sectores empresariales y muy particularmente para el sector financiero privado, así el Lic. Mario Gómez, Director Ejecutivo de la Asociación Bancaria Costarricense (ABC) sobre que la liberalización cambiaria representa un paso importante para una inserción exitosa en el mercado internacional.

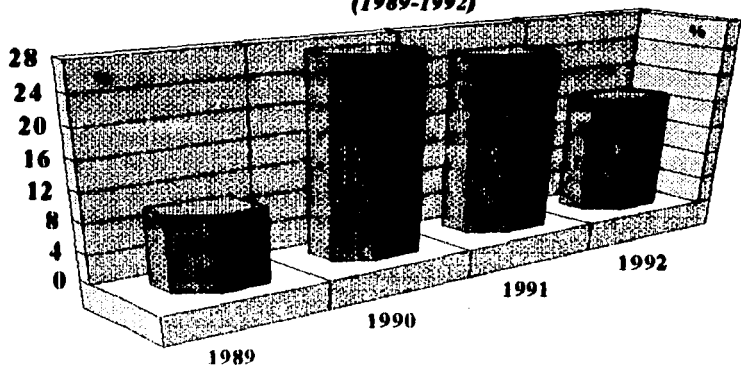
VARIACION DE LOS SUELDOS Y SALARIOS REALES (1989-1992)

281



FUENTE: CEPAL

VARIACION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR DE DICIEMBRE A DICIEMBRE (1989-1992)



FUENTE: CEPAL

Un medida asumida por el gobierno por medio del Banco Central que goza de todo el respaldo del sector empresarial es la Reforma Cambiaria que consiste básicamente en liberalizar el tipo de cambio por medio de la oferta y la demanda de divisas, se dejan libres las transacciones en moneda extranjera, se le otorga a las entidades financieras, públicas y privadas la libre captación de divisas así como su venta y préstamo, se abre una línea de crédito de 20 millones de dólares para subsanar problemas de liquidez de las entidades financieras públicas y privadas, y un último elemento pero de gran importancia si recordamos la defensa que hicieron del mismo los sectores empresariales particularmente la Cámara de Industrias durante 1991, es la eliminación de los depósitos previos de importación.

En la realidad se observó una revaluación del tipo de cambio que fue únicamente coyuntural durante 1992 y principios de 1993, a principios de 1994 fue necesario regresar al sistema de tipo de cambio controlado para evitar que las ondulaciones en el tipo de cambio generaran presiones inflacionarias e incertidumbre en los agentes económicos. Es decir, durante 1991-1992 se dio una fuerte ampliación de las reservas internacionales causada por elevación de los retornos de inversión de corto plazo de los rendimientos en dólares y una mayor intermediación financiera en divisas producto de la liberación del régimen cambiario, pasando de -201 millones de dólares a causa de la recompra de deuda externa a 342 millones en 1991. Sin embargo, el Banco Central se vio obligado a realizar cuantiosas compras de divisas para lograr frenar la sobrevaluación del colón, primeramente, y después la drástica tendencia a la caída obligando a vender divisas a lo largo de 1993.

Las medidas anteriores se ven complementadas con la disminución de la tasa de interés crediticio, lo que está en plena coincidencia con las demandas que planteara el sector empresarial en 1991. Dentro del proceso de reformas financieras impulsado por el Banco Central, hay que resaltar un acuerdo que lesionaba la Nacionalización Bancaria al dar una serie de prerrogativas al sector financiero privado, lo que causó un choque frontal con el PLN y los sindicatos bancarios, hasta que la Procuraduría de la República advirtió que esas medidas escapaban de las potestades jurídicas y constitucionales del Banco Central.

Las tasas nominales de interés, que durante el programa de "shock" habían tendido a aumentar, descienden a partir de 1992, así las tasas de interés pasan de 29.5% en el primer trimestre de 1990 a 38.5% en el tercer trimestre de 1991, mostrando primero una tendencia a disminuir hasta finales de 1992. Este descenso de las tasas de interés se debió en parte a la caída de la inflación, a la reducción de la presión del déficit fiscal sobre el mercado financiero y fundamentalmente a la disminución de las tasas de interés a nivel internacional.

La caída de las tasas de interés nominales implicaron una fuerte expansión del crédito que condujo a un aumento en la creación secundaria de dinero aumentando la liquidez de la economía, por lo que el banco central se vio obligado a incrementar el encaje legal por encima del 30% hasta 1994, año en que el nuevo gobierno decide volverlo a aumentar.

El Banco central participó activamente en el mercado financiero con operaciones de mercado abierto tendientes a contener el exceso de liquidez, mediante la venta masiva de bonos de

estabilización y el establecimiento de un sistema de colocación mediante subasta similar a la de los Certificados de la Tesorería (CETES) mexicanos, pero en forma diaria.

Con respecto a la oferta monetaria medida en términos de M1 (billetes y monedas en poder del público y depósitos en cuenta corriente). La política monetaria, tal como se ve en el cuadro No.2, ha sido de un carácter fundamentalmente contraccionista, provocando una reducción en el multiplicador monetario, el cual pasa de 1.46 en 1990 a 1.18 en 1992. En ese mismo cuadro se puede observar que desde 1990 las reservas internacionales han tendido a aumentar aunque en 1990 con respecto a 1989 tendieron a disminuir en 19.8%, producto de la recompra de la deuda externa negociada con los bancos estadounidenses y la caída del precio del café. Todo esto incidió en el balance en cuenta corriente afectando las reservas internacionales, las cuales se empiezan a recuperar en 1991, producto de las divisas provenientes del PAE II.

Sobre el crédito interno se observa una expansión del mismo que llega a alcanzar en 1991 una tasa de crecimiento del 156.5%, principalmente del sector privado, dado que el sector público consolidado no financiero ha tendido a mantener estable sus demandas de crédito, éste últimos entre 1990 y 1992 pasa de 76 437 (millones de colones) a 78 315 millones de colones: el gobierno central neto pasa en el mismo período de 33 158 millones de colones a 37 818 millones de colones y las instituciones públicas reducen su demanda de crédito (en parte por los procesos de privatización) de 43 279 millones de colones a 40 397 millones de colones. El sector privado por su parte incrementa su demanda de créditos de 84 288 millones de colones en 1990 a 135 362

millones de colones en 1992.

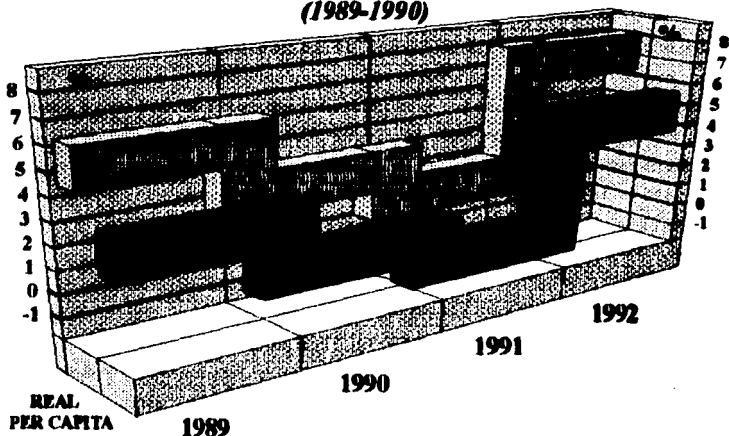
CUADRO No. 2

BALANCE DE INDICADORES MONETARIOS EN SALDOS DE FIN DE AÑO EN
MILLONES DE COLONES (1990-1992)

INDICADOR	1990	1991	1992
M 1	<u>87,804</u>	<u>87,498</u>	<u>118,985</u>
EFFECTIVO EN PODER DEL PÚBLICO	27,508	34,667	118,985
DEPOSITOS EN CUENTA CORRIENTE	40,298	125,853	155,408
FACTORES DE EXPANSION RESERVAS INTERNACIONALES NETAS	<u>209,781</u>	<u>298,790</u>	<u>369,085</u>
49,056	125,853	155,408	
CREDITO INTERNO AL SECTOR PUBLICO	<u>160,725</u>	<u>172,937</u>	<u>213,677</u>
76,437	80,149	78,315	
AL SECTOR PRIVADO	84,288	92,788	135,362
FACTORES DE EXPANSION CUASIDINERO	<u>146,736</u>	<u>215,471</u>	<u>258,115</u>
151,122	216,141	258,841	
DEPOSITOS EN MONEDA NACIONAL	81,047	99,048	139,550
DEPOSITOS EN DOLARES	70,075	117,093	117,291
BONOS DE ESTABILIZACION	27,094	31,466	34,955
OTRAS OBLIGACIONES	13,122	11,224	14,675
PRESTAMOS EXTERNOS DE LARGO PLAZO	157,001	211,472	212,977
OTRAS CUENTAS NETAS	-201,803	-254,812	-261,333
M1/BASE MONETARIA	1.46	1.32	1.18
M1/PIB	11.10	9.80	10.60

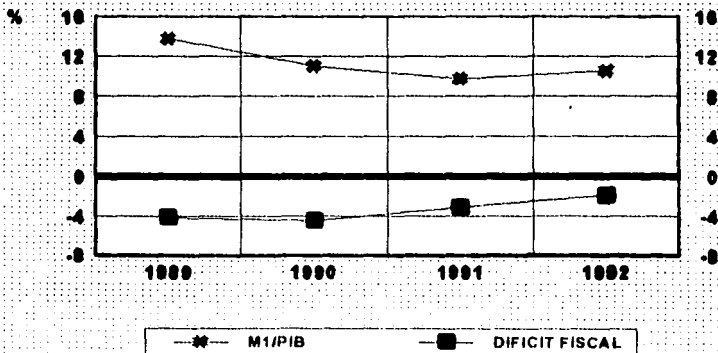
FUENTE: CEPAL

TASA DE VARIACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL Y PER CAPITA (1989-1990)



FUENTE: CEPAL

DEFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE PIB Y COEFICIENTE DE LIQUEZ (M1/PIB)



FUENTE: CEPAL

C) RESULTADO DE LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL.

Las políticas monetaria y fiscal de la administración Calderón, al manos en términos formales, profundizaron más que las anteriores en el cambio estructural, así el PAE III implicaba la aprobación de más de 25 leyes de las cuales todavía se encuentran en discusión en el congreso 20. Si bien el Poder Ejecutivo intentó un trámite rápido de dichas leyes, la oposición de varios grupos de interés hicieron que su trámite fuera más lento.

Sin demérito de lo anterior, podemos dividir la política económica del gobierno del PUSC en tres etapas fundamentales, la primera en la cual se da una aplicación ortodoxa del modelo neoliberal, entre 1990 y 1991; la segunda etapa, entre 1992 a mediados de 1993 donde se atempera la política económica y ante las presiones de los grupos sociales y la impopularidad del gobierno con la consecuente pérdida de legitimidad interna, se recurre a una mayor gradualidad y heterodoxia en la aplicación de las medidas; y la tercera y última etapa, en donde el incumplimiento de varias metas, entre ellas la de reducción de las remuneraciones personales del sector público ejercen una nueva presión de los Organismos Financieros Internacionales sobre el gobierno haciéndolo recurrir a una nueva investidura neoliberal, que le cuesta al PUSC ganar las elecciones de febrero de 1994.⁸⁶

⁸⁶La oposición del PLN enfiló sus ataques electorales a las medidas contenidas en el PAE III, tachándolas como impopulares y de gran condicionalidad. Así el 11 y 18 de julio de 1993 el hoy Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, Dr. Carlos Manuel Castillo, publica en el diario La República dos artículos titulados "EL PAE III ES CONTRARIO AL INTERÉS NACIONAL" y "LOS COMPROMISOS DEL PAE III".

Durante la primera etapa, el modelo de política económica, a nuestro juicio tuvo más costos que beneficios: el crecimiento del PIB per cápita se desplomó a cifras de -0.4% en 1991, sin que implicara una mayor estabilidad de precios, por el contrario, la tasa de crecimiento de los precios al consumidor alcanzan el 27.3% y 25.3% entre 1990 y 1991, los niveles más altos desde mediados de la década de los ochenta. Los sueldos y salarios reales, contenidos dentro de la política monetaria antinflacionaria, que aparentemente no funcionó, pierden un 4.6% su poder adquisitivo respecto a 1980. La tasa de desocupación urbana pasa de un 3.7% en 1989 a 6.0% en 1991.

Los resultados económicos de la segunda etapa, más heterodoxa, fueron más positivos, el crecimiento del PIB real pasa de 2% en 1991 a un 7.2% en 1992 y el PIB per cápita pasa en el mismo periodo de -0.4 a 4.6% causado en parte por la expansión del gasto público en un 27% en términos nominales así como un aumento de la demanda global del 12% contra -7.1% en 1991. Lo anterior debe al mayor dinamismo de las exportaciones y el incremento de la inversión ante la caída de las tasas de interés activas; junto a un aumento del consumo interno causado por el éxito de los movimientos laborales para aumentar el salario real en 4.1% en 1992.

"Según las estadísticas del Banco Central de Costa Rica, la economía nacional creció a una tasa de 7.3% durante 1992. Este incremento de la producción es el más alto en Costa Rica de los últimos ocho años y uno de los más elevados del mundo."⁸⁷

⁸⁷ Presidencia de la República de Costa Rica, Informe de labores del Presidente de la República a la Asamblea Legislativa: LA NUEVA ERA DE LA PROSPERIDAD EN MARCHA, San José, Costa Rica, 1 de mayo de 1993, p. 5.

El crecimiento económico logrado por Costa Rica, superó al de Japón (1.8%), Corea del Sur (4.9%), Singapur (5.6%), Hong Kong (5%) y la República de China en Taiwán (8.1%). Sin embargo en mucho el crecimiento del PIB costarricense puede atribuirse a un entorno comercial externo más favorable, dada la concesión de exportación bananera de la Comunidad Económica Europea que benefició a Costa Rica sobre otros países productores de este fruto en América Latina. La disminución de las tasas de interés activas nominales a la actividad agrícola en 10 puntos porcentuales en diciembre de 1992 respecto a diciembre de 1991 fue otro elemento importante para estimular la inversión en esta área.

El crecimiento del PIB no causó presiones inflacionarias, de hecho aún a pesar del aumento de los salarios producido en 1992, la inflación cayó a un 17.3% contra 25.3% en 1991.

En la tercera etapa se vuelve a recurrir al Programa de Movilidad Laboral, aunque dada la cercanía de las elecciones se mantuvo una política salarial ligeramente expansiva, tanto en el sector privado como público.

Es evidente que en la administración Calderón los mecanismos de presión en contra de las políticas de ajuste dieron un relativo resultado en la modificación de la aplicación de la política económica, aun a pesar de las presiones del FMI.

En resumen, el Lic. Rafael Angel Calderón ante el congelamiento

del segundo desembolso de los recursos del PAE II,⁸⁸ aplicó una política económica de choque mientras renegociaba con el FMI el descongelamiento de los fondos del PAE II y firmaba una nueva carta de intenciones para suscribir un PAE III. Este tipo de política logró mantenerse por un año y medio hasta que las manifestaciones de protesta obligaron al presidente a suspender varias medidas, como la movilidad laboral, e incluso a pedir la renuncia del Ministro de Hacienda, negociador oficial ante el FMI y principal promotor y ejecutor de las políticas de ajuste.

Dado lo anterior, no es de extrañarse, que el Partido Liberación Nacional (PLN) capitalizara en las elecciones de 1994 el disgusto de los sectores populares contra el PAE III, manejando un discurso contrario a la política económica aplicada por el gobierno de Calderón y su propio partido entre 1982 y 1990. Esta estrategia electoral funcionó y el PLN gana las elecciones de febrero de 1994 llevando a la Presidencia de la República a José María Figueres.

"El gobierno sólo quiere un PAE III : su PAE III. Es un PAE III lesivo para los intereses del país, técnicamente defectuoso, con condiciones inaceptables, con el que el país no puede ni debe cumplir. El PAE III del gobierno no es el que Costa Rica necesita."⁸⁹

⁸⁸ La administración Arias Sánchez, si bien suscribió un nuevo programa de ajuste estructural (PAE II); ante las presiones de diferentes sectores contra la reducción del gasto público en programas sociales, de la privatización de empresas estatales, del congelamiento de los salarios reales, entre otros, junto a la cercanía de las elecciones nacionales debió suspender la aplicación de varias medidas de ajuste que provocaron la retención del segundo desembolso del PAE II y el veto del FMI para que Costa Rica fuera sujeta de crédito exterior.

⁸⁹ La Nación, 18 de agosto de 1993, PAE III: EL GOBIERNO CIERRA EL CAMINO, San José, Costa Rica.

Sin embargo, el nuevo gobierno, ante las presiones del FMI, está incapacitado para realizar las modificaciones en el PAE III que había planteado en las elecciones. Así, se aleja de sus discursos de campaña y empieza a aplicar la misma política fondomonetarista de los gobiernos anteriores, no sólo, mantiene el PAE III sin cambios fundamentales, sino que se ve obligado a presionar en el congreso y ante los medios de prensa para su rápida aprobación legislativa; manteniendo la política salarial restrictiva, el programa de Movilidad Laboral, la privatización de empresas estatales y una política restrictiva del crédito, así como nuevos ajustes en las tarifas de servicios públicos y un nuevo paquete tributario.

Sin embargo, se repite en el gobierno de Figueres Olsen lo mismo que en el de Calderón Fournier, y una vez logrados los recursos del FMI, ante las protestas populares y la falta de resultados de los programas de ajuste se pide la renuncia a elementos claves del gabinete económico (al Ministro de la Presidencia, al Asesor en el área de Desarrollo Sostenible quien desempeñaba labores como Ministro y al Presidente Ejecutivo del Banco Central).

Todo parece indicar que los cambios en la política económica giran hacia una línea más heterodoxa. En parte, el cambio de gabinete económico respondió al reconocimiento del Presidente Figueres Olsen de que el modelo neoliberal había fracasado, así:

"luego de 10 meses de gobierno, debo reconocer con humildad que éste esquema no ha funcionado."⁹⁰

⁹⁰ Palabras del Presidente José María Figueres citadas por el Diario La Jornada del 8 de marzo de 1995, México D.F., p.10.

EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS

ADMINISTRACION CALDERON

293

	1990	1991	1992
TASA DE INFLACION	27.3	25.3	17
PIB PER CAPITA	8.7	8.4	8.6
PIB REAL	5.5	2.1	7.2
DEFICIT FISCAL/PIB	-4.4	-3.1	-1.9
DEFICIT COMERCIAL (MILLONES US. DOLARES)	-364	-43	-299
TASA DE DESEMPEÑO	4.6	6	4.1
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS IMPORTACIONES (b)	104	114.3	109.6
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS EXPORTACIONES (b)	112.3	120.9	115.1

FUENTES: CEPAL, FMI Y BANCO CENTRAL DE COSTA RICA. b) 1985=100

Las mismas palabras del actual presidente comprueban una vez más el fracaso de las medidas del modelo neoliberal en Costa Rica, así como el círculo vicioso en que ha caído su política económica, bajo el cual cada nuevo gobierno se pliega a los lineamientos del FMI mientras logra negociar recursos financieros que una vez obtenidos, ante las presiones de los movimientos sociales le hace aplazar las medidas acordadas y se ve obligado entonces a renegociar con los OFI.

ESTADÍSTICAS

ANUARIO DE ESTADÍSTICA DE COSTA RICA 1993

CAPITULO VI

RESULTADOS MACROECONÓMICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA COSTARRICENSE ENTRE 1982 Y 1992.

"...el libre rollo de las leyes
del mercado podía
desplazarse por libertades
políticas restringidas, o, más
frecuentemente por formas
variadas de despotismo
político. Su consecuencia
peculiar es lo que caracterizo
al neoliberalismo, como
teoría e ideología
contemporánea"

Samuel Liechtenstejn.

CAPITULO VI

RESULTADOS MACROECONÓMICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA COSTARRICENSE ENTRE 1982 Y 1992

La intención de este capítulo es realizar un balance general de los resultados macroeconómicos de la política monetaria y fiscal entre 1982 y 1992. Para lograr lo anterior, compararemos el comportamiento de las principales variables macroeconómicas del período ya mencionadas, con las que obtuvo Costa Rica en 1978, se elige este año por ser el último con cierto grado de normalidad antes de la crisis de 1980-1982 y ser previo al inicio de la aplicación del paradigma neoliberal como base de la política económica costarricense.

También se recurrirá a un análisis comparativo de Costa Rica, que como se pudo observar en el transcurso de los capítulos anteriores, ha mantenido grandes inconsistencias en la aplicación de las políticas fondomonetaristas, con países que han aplicado con mayor rigurosidad este tipo de políticas como es el caso de México, Argentina y Chile durante el régimen de Pinochet.

1) TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y EL PIB REAL.

En el cuadro No.1 se observa que el PIB real tendió a crecer a una tasa del 8.7% en 1978 mientras el PIB per cápita lo hizo a tasas del 4.8%, para luego caer durante el período de 1980-1983 a tasas de -1.5% y -4.1% respectivamente.

En 1984, período en que se concluye la aplicación de un programa de estabilización heterodoxo (1982-1983), que incluyó el establecimiento de un régimen de tipo de cambio controlado, una expansión del gasto público en transferencias para los sectores más afectados por la crisis de 1980-1982 y una disminución de las tasas de interés reales,¹ el crecimiento del PIB real logra recuperarse respecto a los niveles que alcanzó durante la crisis de 1980-1983 e inclusive llega a una tasa de crecimiento superior al 8%. El PIB per cápita también muestra una recuperación significativa con un 2.5% de crecimiento, esto también fue posible gracias a un ambiente externo más favorable dados el recuperamiento del precio del café en el mercado internacional y la caída de los precios del petróleo en 1982.

A partir de mediados de 1984 se logran concluir las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial, lo que significó un cambio en la política económica que se venía siguiendo hacia una más ortodoxa. Así, a partir de 1985 hasta 1991 se observa una tendencia al estancamiento del PIB real y el per cápita. De hecho se nota que en los períodos en que se aplica con mayor rigurosidad los lineamientos sugeridos por el FMI y se suscriben los Programas de Ajuste Estructural son los períodos de mayor estancamiento, así: en 1985, año en que culminan las negociaciones del PAE I la tasa de crecimiento, el PIB real cae a 0.7% y la per cápita lo hace a -2.1%; en 1987-1988, año en que se negocia el PAE II, la tasa de crecimiento tanto del PIB real como del per cápita tienden a disminuir; y en 1990-1991 período en que se negocia con el FMI el descongelamiento del segundo desembolso del PAE II y se negocia un PAE III sucede lo mismo que en los períodos ya mencionados, e inclusive el PIB per cápita arroja tasas de

¹ Ver: capítulo 3 del presente trabajo.

crecimiento negativos con -0.4% en 1991.

Por otra parte, en los periodos pre-electorales² junto a los de mayor éxito de los mecanismos de presión de los sectores populares en el cambio de la política económica, el PIB real y per cápita han tendido a incrementar sus tasas de crecimiento, como se observa en los años 1986, 1989 y muy particularmente a partir de 1992 donde el PIB real crece a más de un 7% y el PIB per cápita en 4.6%, recordemos que en este año la administración Calderón Fournier ante las presiones populares pide la renuncia al Ministro de Hacienda, restituye a los trabajadores públicos afectados por el Programa de la Movilidad Laboral e incrementa los salarios en algunos casos hasta en más de un 100%³.

CUADRO No. 1

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL Y PIB PERCAPITA, 1980-1991.

ANOS	PIB REAL	PIB PER CAPITA
1978	8.7	4.8
1979	5.0	2.0
1980-1983	-1.5	-4.1
1984	8.0	2.5
1985	0.7	-2.1
1986	5.3	2.3
1987	4.5	1.8
1988	3.2	0.4
1989	5.5	2.6
1990	3.4	0.7
1991	2.1	-0.4
1992	7.2	4.6

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Costa Rica, 1992.

² Como se ha logrado demostrar en el transcurso de los capítulos anteriores en los periodos pre-electorales los gobiernos han tendido a disminuir la aplicación de las políticas sugeridas por el FMI por el alto costo político que representan.

³ Ver: capítulo 5 de la presente investigación.

Respecto a otras economías latinoamericanas⁴ que aplicarán con mayor consistencia y rigurosidad las políticas de ajuste fondomonetaristas, Costa Rica, ha mantenido después de la crisis de 1980-1982 hasta 1991 tasas de crecimiento bastante aceptables.

Con respecto al PIB per capita, aunque bajo, es aceptable comparado con el de otros países de la región tales como México y Argentina (ver cuadro No.2). De hecho, si vemos la variación acumulada entre 1981 y 1992 nos daremos cuenta de que Costa Rica logra los mayores niveles de PIB per cápita de los países del Mercado Común Centroamericano, superando por mucho a Honduras.⁵ Se observa que supera a economías de mayor desarrollo relativo como Argentina. Con respecto a la economía mexicana, ha mantenido tasas de crecimiento más estables y positivas en la mayoría del período, recordemos que en este período se aplica con mayor fuerza el modelo neoliberal en México.

De lo anterior se desprende, que la economía costarricense a un pesar de sus inconsistencias en la aplicación de las medidas sugeridas por el FMI, o tal vez por esto mismo, a superado relativamente a economías dotadas de mayores recursos como Argentina y México que si han aplicado con mayor rigurosidad las medidas de ajuste.

Es importante señalar que al menos en el caso latinoamericano no se puede hablar de una aplicación absoluta del modelo neoliberal,

⁴ Ver: CEPAL, BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1992.

⁵ Honduras es el país que después de Costa Rica mantiene el PIB per cápita más alto de la región centroamericana.

pero si existen grados de mayor rigurosidad en unas economías que en otras, como es el caso de México y Argentina respecto a Costa Rica.

CUADRO No.2

TASAS DE VARIACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE DE COSTA RICA, MEXICO, ARGENTINA Y HONDURAS (PORCENTAJES SOBRE LA BASE DE VALORES A PRECIOS DE 1980),

ENTRE 1985 Y 1991.

AÑOS	COSTA RICA	HONDURAS	MEXICO	ARGENTINA
1981-92^A	-5.7	-10.3	-4.8	-11.2
1985	-2.1	-0.7	0.2	-6.4
1986	2.3	-1.1	-5.9	3.8
1987	1.6	1.6	-0.5	1.8
1988	0.4	1.6	-1.0	-3.0
1989	2.6	1.5	1.0	-7.5
1990	0.8	-3.7	2.2	-1.0
1991	-1.4	-0.9	1.4	6.0

A: Estimada. Fuente: CEPAL.

3) EMPLEO.

El nivel de empleo en Costa Rica logra recuperarse después de 1982 y la tasa de desocupación tanto urbana como rural muestra una marcada tendencia a la baja entre 1984 y 1991. En el período de 1980 a 1982 la desocupación alcanza sus niveles más altos, producto de la crisis por la que atravesaba el país. La tasa de desocupación urbana empieza a bajar a partir de 1983, pero la desocupación rural aumenta entre 1981 y 1984 a causa de la caída del precio del café en el mercado internacional y el consecuente desestímulo a la producción cafetalera. Esto aunado a la política crediticia contractiva seguida por fines anti-inflacionarios, afectó negativamente a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Con respecto al resto de América Latina, Costa Rica ocupa uno de los niveles más bajos de desempleo urbano, mostrando muy poca diferencia con los países que históricamente poseen menor tasa de desempleo de acuerdo con las cifras de la CEPAL. En el caso centroamericano Costa Rica tiene el nivel de ocupación más alto como se puede ver claramente en el cuadro No. 4. Sin embargo, en este mismo cuadro se nota un aumento en el nivel de desempleo de la economía costarricense en 1988 y 1990-1991. Lo anterior se explica ya que en ambos períodos se produce una mayor rigurosidad en la aplicación de políticas monetarias y fiscales contractivas, dadas las cartas de intenciones suscritas con el FMI, con el objetivo de implementar nuevos Programas de Ajuste Estructural (PAE II y PAE III).

CUADRO No. 3

**EVOLUCION DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION EN MILES DE PERSONAS
Y TASAS DE VARIACION, ENTRE 1980 Y 1991.**

ANOS	POBLACION TOTAL	FUERZA DE TRABAJO SOBRE POBLACION TOTAL.	TASA DE DESOCUPACION NACIONAL	TASA DE DESOCUPACION URBANA	TASA DE DESOCUPACION RURAL.
1980	2284	33.7	5.9	8.0	5.9
1981	2353	33.8	8.7	9.1	8.4
1982	2424	34.8	9.4	9.9	8.3
1983	2498	33.8	9.0	8.5	9.6
1984	2596	33.4	7.9	8.6	9.2
1985	2642	33.6	6.9	6.7	7.0
1986	2723	33.5	6.2	6.7	5.8
1987	2791	35.0	5.8	5.9	5.3
1988	2870	35.1	5.5	6.3	4.7
1989	2941	34.9	3.8	3.7	3.8
1990	3010	35.4	4.6	5.4	4.1
1991	3082	34.6	5.5	6.0	5.2
1992	3154	34.4	4.1	4.3	3.8

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Costa Rica, 1992.

Por otra parte, se observa que Costa Rica ha logrado mantener niveles de desempleo urbano relativamente más bajos que los de Argentina y México; países que han aplicado con mayor decisión las políticas de ajuste fondomonetaristas. Recordemos que en el cuadro No.4 la tasa de desempleo urbano de Costa Rica es nacional mientras en México la cifra se refiere únicamente a las áreas metropolitanas del D.F., Guadalajara y Monterrey.

CUADRO No.4

DESEMPEÑO URBANO EN ARGENTINA, MÉXICO, GUATEMALA Y COSTA RICA EN TASAS ANUALES MEDIAS, ENTRE 1984 Y 1991

AÑOS	COSTA RICA b	MÉXICO k	ARGENTINA b	GUATEMALA i
1984	6.6	5.7	4.6	9.1
1985	6.7	4.4	6.1	12.0
1986	6.7	4.3	5.6	14.0
1987	5.9	3.9	5.9	11.4
1988	6.3	3.5	6.3	8.8
1989	3.7	2.9	7.6	6.2
1990	5.4	2.9	7.5	6.4
1991	6.0	2.7	6.5	6.5

b:Nacional urbano; i:Total país; k: Áreas metropolitanas de D.F., Guadalajara y Monterrey. Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Costa Rica, 1992. Se seleccionaron de acuerdo a datos de la CEPAL los países que históricamente han reportado menor nivel de desempleo, en el caso de Guatemala se eligió por ser el país centroamericano que después de Costa Rica tiene los menores niveles de desocupación.

J) INFLACIÓN:

La inflación es un fenómeno nuevo en la historia económica moderna costarricense, durante la década de los setenta, con excepción de los años 1976 y 1975, fue inferior al 10% anual. La inflación del período 1976-1978 y posteriormente entre 1980 y 1982, puede considerarse como inflación importada, causada por el deterioro en los términos de intercambio y las consecuencias

del ajuste interno a los choques petroleros.⁶ Entre 1976-1979 la inflación promedio anual fue de 7.8%, para elevarse en 1982, a causa de la crisis ya mencionada sobre un 80%.

CUADRO No.5A
TASA DE VARIACION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

PERIODO	VARIACION DEL IPC
1974-1975	9.5
1976-1979	7.8
1980-1983	43.9
1984	17.3
1985	10.9
1986	15.4
1987	16.4
1988	25.3
1989	10.0
1990	27.3
1991	25.3
1992	17.0

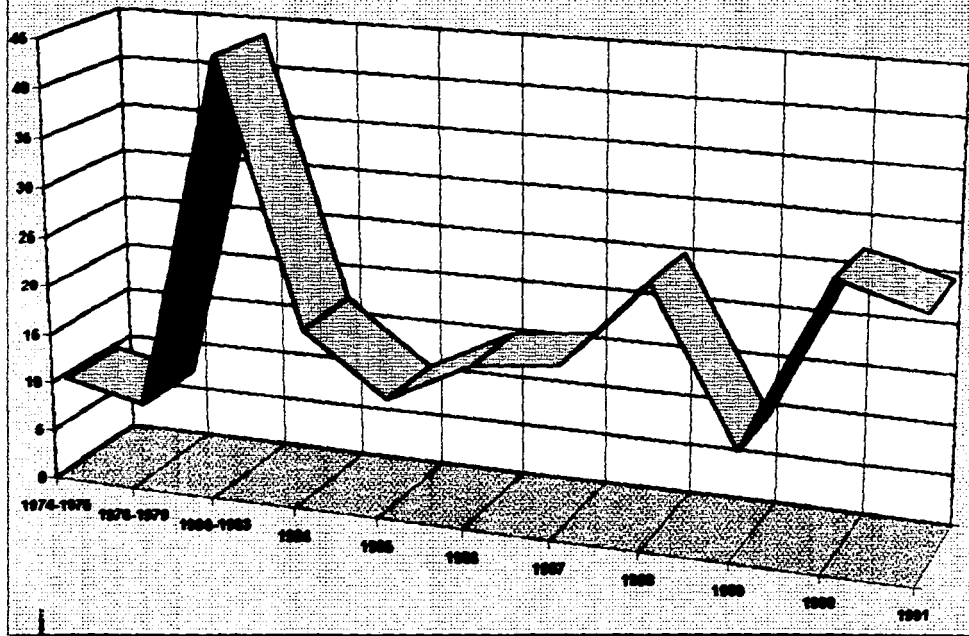
La inflación fue el principal objetivo de los programas de estabilización aplicados en Costa Rica desde 1982. En la administración Monge Álvarez (1982-1984) se logró bajar con respecto a los niveles alcanzados en 1982 debido a la caída internacional de los precios del petróleo y a la aplicación del programa heterodoxo, manteniéndose durante el resto de la década de los ochenta y principios de los noventa en un rango de 10 a 28%. Es importante hacer notar, que los programas de estabilización no han logrado reducir significativamente la tasa de inflación desde 1983 a la actualidad, y si bien, bajó con respecto a los niveles de 1980-1982, que por demás es un período atípico, ha sido sensiblemente mayor a la existente antes de 1980.

⁶ Referencia en: Vargas Alfaro, Leiner, *ibíd*, anexo No.1, pp.1-15.

De hecho, en los períodos en que se aplican con mayor rigurosidad las políticas contractivas sugeridas por el FMI, la tasa de inflación aumenta; en los otros períodos en que ante las presiones sociales o cercanía de las elecciones nacionales se abandonan, por lo menos parcialmente, las políticas de ajuste; la inflación baja, por ejemplo, en 1992 el Índice de Precios al Consumidor (IPC) baja su tasa de variación a 17% contra 27.3% y 25.3% entre 1990 y 1991, ambos años como ya se explicó son de una mayor rigurosidad en la aplicación de las medidas sugeridas por el FMI. Costa Rica ha logrado mantener entre 1984 y 1990 el aumento de los precios por debajo de los niveles que se alcanzaron en otras economías de la región, tales como Chile y México, lo que resulta importante, dado que en Chile y México se aplica una política económica neoliberal más rígida que en Costa Rica.

De esta manera, las tasas de inflación se pueden considerar comparativamente aceptables, sobre todo si observamos que la tasa de inflación ha estado compensada con niveles de crecimiento del PIB relativamente superiores al de México y Chile, esto nos indica: primero, que la estanflación (inflación con recesión) que afectó fuertemente a otras economías de la región, como Argentina y México, no constituyó un problema grave para el caso de Costa Rica; segundo, que la economía costarricense, aunque no ha logrado reducir la tasa de inflación a los niveles de los países ya mencionados a partir de 1991, ha logrado mantener niveles de empleo y crecimiento superiores.

VARIACION DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR EN COSTA RICA (1980-1991)



Esto es de gran importancia, si recordamos que en Chile se establece una dictadura que logra aplacar mediante la represión toda protesta contra las medidas neoliberales, lo que permitió una mayor coherencia y rigurosidad en el cumplimiento de dichas medidas, además el mismo Milton Friedman fue asesor de Pinochet en el diseño y aplicación de la política económica.

CUADRO No. 5B
LA INFLACION MEDIDA EN VARIACIONES DEL INDICE DE PRECIOS AL
CONSUMIDOR, DICIEMBRE A DICIEMBRE DE COSTA RICA, MEXICO,
ARGENTINA Y CHILE.
(1980=100), ENTRE 1984 Y 1991

ANOS	COSTA RICA	MEXICO	CHILE	ARGENTINA
1984	17.3	59.2	23.2	688.0
1985	10.9	63.7	26.2	385.4
1986	15.4	105.7	17.4	81.9
1987	16.4	159.2	21.4	174.8
1988	25.3	51.7	12.7	387.7
1989	10.0	19.7	21.5	4923.6
1990	27.3	29.9	27.3	1343.9
1991	25.3	18.8	18.7	84.0

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Costa Rica, 1992.

4) SALARIOS

Costa Rica se encuentra entre los países de América Latina con una mayor tendencia a aumentar el salario mínimo. De esta manera en el cuadro No.6 se observa que Costa Rica ha mantenido una tendencia superior a la de Argentina, México y Chile en lo que respecta a la evolución del salario real urbano entre 1984 y 1991. Es importante anotar, que aún a pesar de mostrar una

inflación ligeramente superior a la de Argentina, México y Chile, la evolución de los salarios reales respecto a 1980 tienden a ser superior.

Lo anterior es explicable por la beligerancia del sector sindical costarricense, el cual no ha permitido una caída tan drástica del salario real como la que se dio en México y Chile. Recordemos que entre los programas de ajuste fondomonetaristas la política monetaria contractiva se fundamenta principalmente en la contracción del salario real como mecanismo anti-inflacionario, lo que a su vez restringe la demanda agregada y limita el crecimiento del PIB.

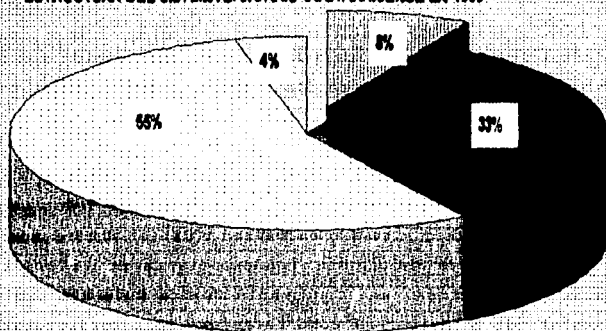
CUADRO No. 6

EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO REAL URBANO EN ARGENTINA, MEXICO, CHILE Y COSTA RICA ENTRE 1984 Y 1991 (1980=100)

ANOS	COSTA RICA	ARGENTINA	MEXICO	CHILE
1984	104.4	167.5	72.3	80.7
1985	112.2	113.1	71.1	76.4
1986	118.7	110.0	64.9	73.6
1987	117.9	120.8	61.5	69.1
1988	114.6	93.5	54.2	73.9
1989	119.4	42.1	50.8	79.8
1990	120.5	40.2	45.5	87.5
1991	111.8	56.0	43.6	95.6

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Costa Rica, 1991

ESTRUCTURA DEL SISTEMA BANCARIO COSTARRICENSE EN 1990



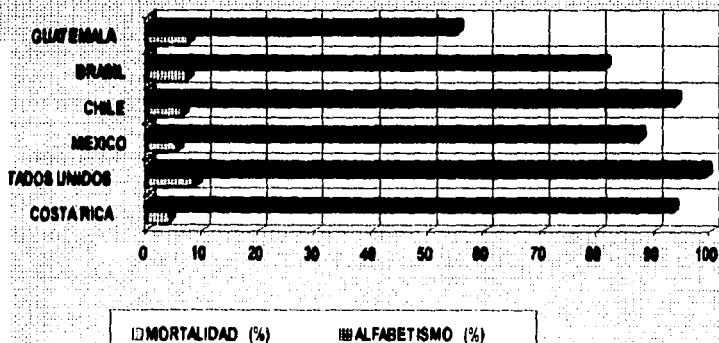
■ BANCOS COMERCIALES DEL ESTADO

■ BANCOS PRIVADOS Y COOPERATIVOS

□ EMPRESAS FINANCIERAS NO BANCARIAS

□ OTROS BANCOS O INSTITUCIONES

PORCENTAJES DE MORTALIDAD Y ALFABETIZACIÓN DE COSTA RICA, ESTADOS UNIDOS, MEXICO, BRASIL, CHILE Y GUATEMALA (1990)



■ MORTALIDAD (%)

▨ ALFABETISMO (%)

5) ESTRUCTURA BANCARIA EN COSTA RICA.

La banca de desarrollo⁷ mantiene desde 1949 el monopolio sobre los depósitos en cuenta corriente y los depósitos a la vista a plazo menores de treinta días. El cuadro No.7 nos puede dar una idea de la estructura bancaria costarricense apreciándose que el número de instituciones financieras que funcionaban en Costa Rica en 1981 era de 51 instituciones, cifra que no ha sido modificada significativamente. Las instituciones financieras no bancarias y/o instituciones auxiliares de crédito tienden a ser la mayoría, producto de los requisitos legales que para la operación de un banco como tal tiene el sistema jurídico costarricense.

Sin embargo, recordemos que entre las medidas de ajuste se ha buscado abrir mayores espacios a la actividad financiera privada, como prueba de ésto tenemos la privatización de la bolsa de valores durante la administración Arias: Es justo reconocer, que abrir espacios a la banca privada es positivo ya que permite una mayor modernización y eficiencia del sistema bancario como un todo, sin embargo, en el caso costarricense abrir espacios a la banca privada no debe significar el desmantelamiento de la banca de desarrollo como un instrumento legítimo para estimular el desarrollo de ramas que se consideren extratécnicas para el desarrollo nacional.

⁷ La banca estatal se crea en 1948-1949 en Costa Rica bajo el control del gobierno de una junta de transición llamada Junta Fundadora de La Segunda República presidida por José Figueres Ferrer. La banca comercial del estado se integra por cuatro bancos principales: El Banco de Costa Rica, El Banco Nacional de Costa Rica, El Banco Anglo Costarricense y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Este último está dirigido por una asamblea integrada por representantes sindicales de asociaciones de desarrollo comunal y organizaciones campesinas, entre otras. Los Bancos funcionan con total autonomía.

Sin demérito de lo anterior, antes de proceder a la liberalización del sistema financiero es necesario, readecuar el marco jurídico e institucional que permita una mejor fiscalización, vigilancia y control de las actividades de las insituciones financieras tanto públicas como privadas. Debemos recordarla experiencia del Banco Anglo Costarricense, banco estatal que quebró en 1994 por malas operaciones principalmente colocaciones de créditos de alto riesgo que se cristalizó en un aumento immaneable de la cartera vencida. Otro ejemplo fue la quiebra masiva de bancos e instituciones auxiliares de crédito privadas por razones similares en 1986.

Si bien, la banca comercial del estado sólo se encuentra constituida por cuatro bancos principales, un 7.8% del total de intermediarios financieros, tradicionalmente canaliza más del 80% del total de créditos otorgados por el sistema financiero (ver cuadro No.8). También, presenta las mayores tasas de crecimiento en colocaciones de créditos en todas las ramas menos en el comercio e industria, áreas en donde la banca privada coloca la mayor cantidad de recursos crediticios (ver cuadro No.9).

Es importante observar en el cuadro No.8 como el crédito otorgado por el total del sistema financiero costarricense presenta una fuerte expansión, es decir, se observa una tendencia a aumentar la demanda de crédito, que puede ayudarnos a explicar, la elevación de las tasas de interés activas.

CUADRO No. 7**COMPOSICION DE LA INTERMEDIACION FINANCIERA EN COSTA RICA**

INTERMEDIARIO FINANCIERO	NUMERO	PORCENTAJE
BANCOS COMERCIALES DEL ESTADO	4	7.8%
BANCOS PRIVADOS Y COOPERATIVOS	17	33.3%
EMPRESAS FINANCIERAS NO BANCARIAS	26	54.9%
OTROS BANÇOS E INSTITUCIONES	2	3.9%
TOTAL	51	100%

Fuente: Costa Rica at a Glance, San José, Costa Rica, 1991.

CUADRO No. 8**TOTAL DE CRÉDITOS COLOCADOS POR EL SISTEMA BANCARIO****COSTARRICENSE AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO**

1990-1992

AÑO	BANCOS ESTATALES	BANCOS PRIVADOS	TOTAL
1990	49715	25214	74929
1991	58621	29626	88247
1992	89324	44680	134004
TOTAL	197660	188844	386504

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Costa Rica.

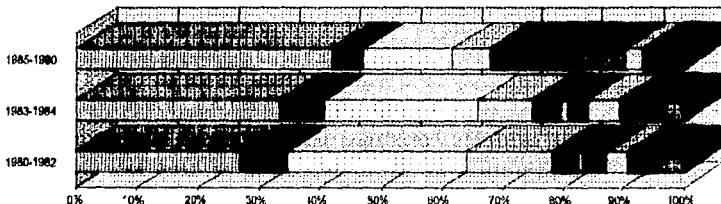
Los créditos al sector comercio e industria, como ya se mencionó, han presentado una marcada tendencia a ser colocados por la banca privada, mientras en el sector agropecuario (agricultura y ganadería) es la banca comercial del Estado la que coloca el mayor volumen de créditos. De lo anterior, se desprende que han sido los sectores comercio e industria los más beneficiados con el desarrollo de la banca privada.

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES SEGUN PARTICIPACION PORCENTUAL



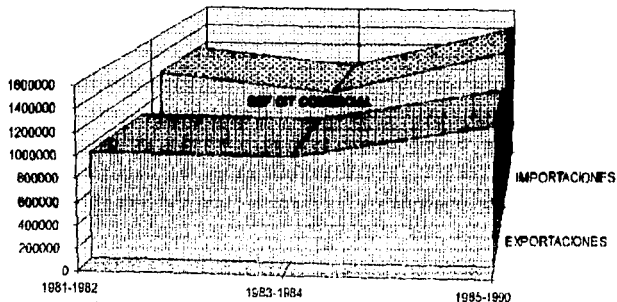
- | | | |
|------------------|-----------------------|---------------------------|
| □ CENTRO AMERICA | ■ ESTADOS UNIDOS | □ MEXICO |
| □ C.E.E. | ■ CUENCA DEL PACIFICO | □ RESTO DE AMERICA LATINA |
| ■ CANADA | □ OTROS | |

IMPORTACIONES SEGUN PARTICIPACION PORCENTUAL



- | | |
|---------------------------------|-------------------------------|
| □ MATERIAS PRIMAS INDUSTRIA | ■ MATERIAS PRIMAS AGRICULTURA |
| □ BIENES DE CONSUMO NO DURADERO | □ BIENES DE CONSUMO DURADERO |
| ■ BIENES DE CAPITAL INDUSTRIAL | □ BIENES DE CAPITAL AGRICOLA |
| ■ BIENES DE CAPITAL TRANSPORTES | □ MATERIALES DE CONSTRUCCION |
| ■ COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES | □ OTROS |

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES ENTRE 1980 A 1990 (MILES DE DOLARES)



CUADRO No. 9

COLOCACIONES DE CRÉDITOS EN PORCENTAJES DEL TOTAL POR TIPO DE INSTITUCION BANCARIA Y SECTOR ECONOMICO

SECTOR	1980 BANCOS		1981 BANCOS		1982 BANCOS	
	ESTATALES	PRIVADOS	ESTATALES	PRIVADOS	ESTATALES	PRIVADOS
TOTAL	100	100	100	100	100	100
AGRICULTURA	24.1	11.8	23.5	14.5	21.1	12.2
GANADERIA	13.3	0.8	10.7	1.1	8.7	1.3
PESCA	0.5	ND	0.4	ND	0.3	0.0
INDUSTRIA	28.7	58.2	27.1	52.6	22.3	40.2
VIVIENDA	7.5	1.5	8.6	1.4	7.0	0.7
CONSTRUCCION	2.3	1.8	1.3	1.5	1.4	2.4
TURISMO	1.2	2.8	1.3	2.5	3.1	2.5
COMERCIO	8.8	17.8	11.0	19.2	11.0	23.4
SERVICIOS	4.9	3.9	6.6	5.6	7.0	12.4
CONSUMO	8.3	1.5	8.8	1.3	0.3	1.0
TRANSPORTE	0.4	0.1	0.6	0.3	0.3	0.2
OTROS	ND	ND	0.1	0.1	0.1	0.5

Fuente: CEPAL, ibid.

6) ALFABETIZACIÓN Y SALUD.

Costa Rica ha logrado alcanzar niveles significativos de bienestar social, demostrado en su designación en 1990 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el primer país en desarrollo humano entre el grupo de las Naciones del Tercer Mundo.⁸ Así, Costa Rica ha logrado tener uno de los índices más bajos de mortalidad del continente junto a una alfabetización tan sólo ligeramente menor a la de los Estados Unidos.

Lo anterior se explica por la fuerte inversión estatal en el sector social desde la década de los años 40. Sin embargo, los indicadores sociales (salud, educación y asistencia social) han tendido a disminuir respecto a sus niveles históricos, producto

⁸ Market Data, COSTA RICA, DATOS E INDICADORES BASICOS, San José, Costa Rica, 1991, p.31.

del recorte presupuestario en términos reales en estos rubros, dentro de la lógica reduccionista del gasto público que ha estado presente en todas las cartas de intenciones desde 1982. Así, se ha asignado históricamente una gran parte del presupuesto nacional a estos rubros, invirtiéndose del gasto público entre 1980 y 1989 en relación del PIB un promedio de 16.4% al sector educativo, para el mismo período en salud un 18.7% y en asistencia social (asistencia alimentaria, vivienda, entre otros) un 1.5%.⁹ Pese a lo anterior, el gasto estatal en ambos sectores después de 1980 ha aumentado con menor fuerza que el crecimiento de la población demandante con la consecuente disminución de la cantidad de colones reales por persona.¹⁰

Es importante señalar, que los sectores populares se han manifestado en contra de la reducción presupuestal en las áreas de inversión social del Estado, lo cual puede explicar, que Costa Rica se haya logrado mantener altos niveles de salud y alfabetización.

7) SECTOR EXTERNO:

A) EXPORTACIONES:

Aún a pesar de los esfuerzos de Costa Rica por diversificar sus exportaciones, todavía el café y el banano siguen teniendo un peso significativo en el volumen total. Ambos productos, representaban entre 1985 y 1990 un 46.5% del total de

⁹ MIDEPLAN, EL GASTO PÚBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES, 1975-1991, Noviembre de 1991, p. 13.

¹⁰ Ibid, p. 13.

exportaciones. El café representó desde 1983 hasta 1990 un 26.5% del total de exportaciones. El banano, por su parte, ha mostrado una tendencia a disminuir su importancia relativa sobre el total de las exportaciones, pasando de 26.1% entre 1983 y 1984 a 20.0% entre 1985 a 1990.

Sin embargo, se observa un cambio en la composición de las exportaciones no tradicionales, las cuales pasan de 39.5% a 47.2% entre los períodos 1983-1984 y 1985-1990. Dicho crecimiento se sustentó en un mayor dinamismo de las exportaciones de productos agropecuarios,¹¹ los cuales crecen en un 18% en promedio entre 1985 y 1990. Las exportaciones de bienes industrializados, por su parte, crecieron en el mismo período en un 13%. Como se observa, la producción exportable de origen agropecuario y marítimo son las de mayor crecimiento dentro de los productos no tradicionales, entre estos figuran plantas ornamentales, atún, melón, papaya, entre otros.

De esta manera, el cambio estructural que se ha buscado con los programas de ajuste, en realidad no es tal, ya que la inserción dentro de la división internacional del trabajo que implica la globalización económica ha hecho que Costa Rica se especialice en productos primarios de gran inestabilidad de precios, mientras sigue dependiendo de bienes de capital y tecnología importada, así:

"...los ingresos periféricos generados por las exportaciones a los centros se traduce en demandas de bienes industriales de los mismos centros... Cuando se trata de productos primarios de exportación la transferencia tiende a realizarse hacia afuera, por el deterioro relativo de los precios de tales

¹¹Se incluyen en los datos el valor agregado por maquila. Dicho régimen se establece en 1978 con el propósito de aprovechar la mano de obra relativamente barata del país.

productos comparado con el ¹²de los bienes diversificados que importa."

Respecto al destino de las exportaciones, se observa que entre 1978 y 1990 las exportaciones a Centro América descienden pasando de 20.8% a 9.3%, lo que evidencia un esfuerzo en la búsqueda de terceros mercados para los productos de exportación. Los principales destinos de las exportaciones costarricenses son los Estados Unidos, cuyo peso porcentual aumenta pasando de 31.3% a 41.9% en el mismo periodo; este es seguido por la Comunidad Económica Europea, cuya participación ha tendido a mantenerse relativamente estable con una ligera tendencia a la baja, al pasar de 32.2% a 28.8%.

B) IMPORTACIONES:

Pese al crecimiento de las exportaciones totales (tradicionales y no tradicionales), las importaciones aumentaron en mayor medida propiciando un aumento del déficit en cuenta corriente, especialmente en la segunda mitad de la década:

"el crecimiento en el déficit en cuenta corriente es producto en parte del efecto ingreso positivo que genera el proceso de desgravación arancelaria y por otra, el crecimiento de las importaciones de bienes de capital, originadas en la necesaria reconversión de la planta industrial, producto del proceso de apertura."¹³

Las importaciones crecieron fundamentalmente entre 1985 y 1990, aumentando en un 12% mientras las exportaciones totales lo

¹² Previsch, Raúl. CAPITALISMO PERIFÉRICO: CRISIS Y TRANSFORMACION, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 201-210.

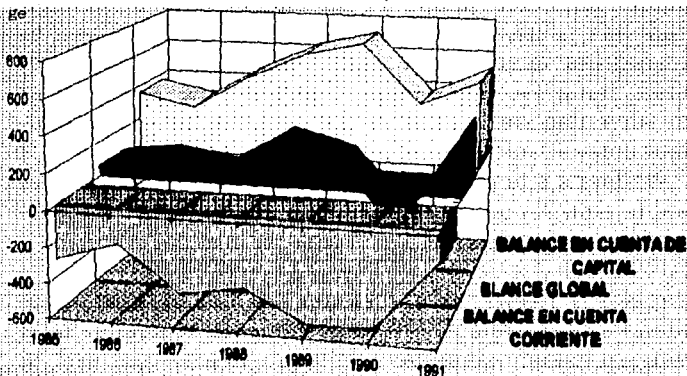
¹³ Vargas Alfaro, Leiner, ibíd, p. 28.

hicieron únicamente en un 7%. Las importaciones de materias primas para la industria representan más de un 40% del total de importaciones entre 1980 y 1990; respecto a los bienes de capital, estos han incrementado su participación porcentual de 6.2% entre 1980-1982 a 15.4% en 1985-1990. Las importaciones de combustibles y lubricantes pierden importancia relativa, de 7.1% en 1980-1982 a 5.5% entre 1985 y 1990, esta disminución responde más a la caída del precio del petróleo y sus derivados, que a una reducción de su volumen de importación.

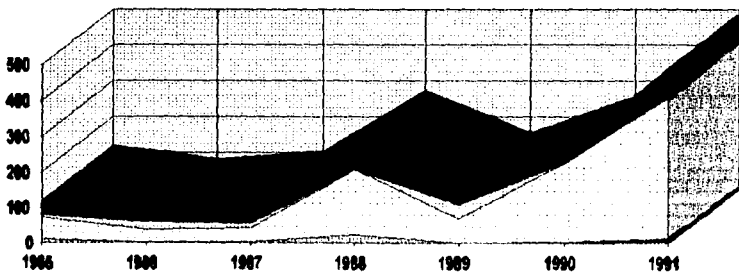
Los bienes de consumo, tanto duraderos como no duraderos, siguen teniendo conjuntamente un gran peso, con un 20.9% sobre el total de importaciones, aunque es importante reconocer que éste ha disminuido respecto a 1980-1982, período en que representaba un 66.8%. La caída de las importación de bienes de consumo puede explicarse por el uso del tipo de cambio controlado, el cual permitió encarecer las importaciones y abaratar las exportaciones, siendo precisamente entre 1985 y 1990 cuando se aplican las más fuertes devaluaciones.

BALANCE DE PAGOS (MILLONES DE DOLARES)

317



VARIACION TOTAL DE RESERVAS INTERNACIONALES SEGUN COMPONENTES EN MILLONES DE DOLARES



- ORO MONETARIO
- DERECHOS ESPECIALES DE GIRO
- ACTIVOS EN DIVISAS
- OTROS ACTIVOS
- CREDITO DEL FMI

CUADRO No. 10
EXPORTACIONES EN MILES DE DOLARES, PORCENTAJES DE
PARTICIPACION Y TASA DE CRECIMIENTO CON RESPECTO A 1980.

PRODUCTO	1981-1982	1983-1984	1985-1980
TRADICIONALES	572,088	588,745	636,924
CAFE	238,483	246,701	315,044
BANANO	228,458	245,889	245,889
CACAO	2,573	1,284	1,588
CARNE FRESCA	83,502	37,725	57,055
AZUCAR	29,308	29,883	15,429
FERTILIZANTES	11,744	5,681	2,198
OTROS	367,191	370,725	590,308
NO TRADICIONALES	367,191	370,725	590,305
INDUSTRIALIZADOS	286,880	278,858	428,217
AGROPECUARIOS Y			
DEL MAR	70,311	91,869	162,088
TOTAL	939,259	939,470	1,227,229
TRADICIONALES	60.9%	60.5%	57.7%
CAFE	25.9%	26.5%	26.5%
BANANO	24.1%	26.1%	20.0%
CACAO	0.3%	0.1%	0.1%
CARNE FRESCA	8.7%	4.0%	4.8%
AZUCAR	3.1%	3.1%	1.2%
FERTILIZANTES	1.3%	0.6%	0.2%
OTROS	39.1%	39.5%	47.2%
NO TRADICIONALES	39.1%	39.5%	46.3%
INDUSTRIALIZADOS	31.6%	29.7%	34.3%
AGROPECUARIOS Y			
DEL MAR	7.5%	9.8%	12.0%
TOTAL	100%	100%	100%
1980=100			
CAFE	-1.1%	4.3%	1.2%
BANANO	34.4%	8.5%	5.1%
CACAO	-73.6%	-50.1%	3.3%
CARNE FRESCA	15.7%	-40.6%	6.3%
AZUCAR	8.1%	1.3%	5.5%
FERTILIZANTES	-10.7%	-51.6%	32.4%
OTROS	35.3%	1.0%	14.3%
INDUSTRIALIZADOS	36.9%	-6.1%	13.0%
AGROPECUARIOS Y			
DEL MAR	29.2%	30.7%	18.1%
TOTAL	19.5%	0.0%	7.6%

FUENTE: Sección de Balanza de Pagos Banco Central de Costa Rica.

Si analizamos la balanza de pagos por sus componentes descubriremos que:

i) La balanza de cuenta corriente presenta entre 1985 y 1990 una tendencia a agudizar el déficit en cuenta corriente, pasando de 302 millones de dólares a 561 millones, siendo el principal componente generador del desequilibrio en la cuenta comercial por las razones ya apuntadas.

ii) La balanza en cuenta de capital arroja un superávit creciente entre 1985 y 1989, pasando de 382 millones de dólares a 713 millones, para caer en 1990 a 384 millones. La caída de 1990 responde en parte a los procesos de negociación de la deuda externa con la banca comercial internacional lo que implicó un fuerte desembolso para su recompra. Por otro lado, al congelamiento del segundo desembolso del PAE II, ante el incumplimiento de las metas planteadas, junto al veto del FMI para que Costa Rica pudiera recibir créditos externos mientras no cumpliera o renegociara las medidas de política económica propuestas.

iii) En el balance global se observa que desde 1985 a 1989 este es positivo, es decir, que el superávit en cuenta de capital cubre con excedentes el déficit en cuenta corriente; sin embargo, en 1990 arroja resultados negativos por las razones ya mencionadas.

iv) Dado lo anterior, se produce un aumento de las reservas internacionales entre 1985 y 1989, debido al excedente en la balanza de capital que cubre perfectamente el déficit en cuenta

corriente. Sin embargo, en 1990 se da una fuerte caída de 201 millones de dólares en las reservas producto de la recompra de la deuda. Los activos en divisas son los que presentan el mayor crecimiento seguido por el uso de crédito del FMI.

D) TIPO DE CAMBIO

El control del tipo de cambio como elemento del plan de ajuste heterodoxo aplicado en 1982 durante la administración Monge fue un elemento vital para evitar presiones inflacionarias. Sobre este aspecto ya se discutió ampliamente en otros capítulos, por lo cual no lo haremos aquí; sin embargo, es importante resaltar que durante la administración Carazo la flotación del tipo de cambio sugerida por el FMI fue uno de los elementos principales en la agudización de la crisis de 1980-1982, al producir una devaluación acelerada que se tradujo en mayor incertidumbre para los agentes económicos y fuertes presiones inflacionarias.

Respecto al tipo de cambio real efectivo de las exportaciones, con base a 1980 se observa una tendencia a revaluarse durante la aplicación del modelo de ajuste heterodoxo aplicado entre 1982 y parte de 1984, sin embargo, en mucho la revaluación se debió a la recuperación de los términos de intercambio dada la caída del precio del petróleo y el aumento del precio internacional del café.

También se nota que en los periodos que se aplicaron los programas de estabilización sugeridos por el FMI y el Banco Mundial en forma más rígida, este tipo de cambio tiende a devaluarse, lo que refleja la pérdida de poder de compra de las exportaciones, por el contrario en el momento en que se da un

mayor incumplimiento de las medidas de ajuste el tipo de cambio real efectivo de las exportaciones tiende a revaluarse como se ve claramente en los años de 1989 y 1992.

CUADRO No. 11
VARIACION DEL TIPO DE CAMBIO NOMINAL Y REAL EFECTIVO A PRECIOS
DE MERCADO DE ACUERDO AL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR,
1985=100
(1978-1992)

ANO	TIPO DE CAMBIO NOMINAL	TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS EXPORTACIONES	T I P O C A M B I O E F E C T I V O D E L A S I M P O R T A C I O N E S	D E R E A L D E D E
1978	8.57	70.0		87.1
1979	8.57	72.0		88.1
1980	9.24	73.1		70.2
1981	21.18	124.1		128.7
1982	39.77	126.3		125.8
1983	41.58	101.7		100.3
1984	44.40	97.8		97.4
1985	50.45	100.0		100.0
1986	56.00	107.1		103.1
1987	62.78	111.9		104.2
1988	75.80	116.8		111.8
1989	81.51	110.0		104.8
1990	81.58	112.3		104.0
1991	122.43	120.9		114.8
1992	134.58	115.1		109.8

FUENTE: CEPAL

9) EL DÉFICIT FISCAL

Antes de referirme directamente al déficit fiscal y aún a pesar de haberse comentado ya ampliamente en el transcurso de los capítulos anteriores, deseo dejar claro que no se ha producido un auténtico cambio estructural en la base de los ingresos tributarios, es decir, si bien estos representan desde 1982 más del 90% del total de ingresos totales del Gobierno central cada

nueva administración se ve obligada a realizar cambios en la legislación tributaria ante la insuficiencia de estos para financiar los gastos del gobierno. Esto produce incertidumbre en los agentes económicos, al no poder conocer con claridad los cambios en los impuestos que se van a realizar cada cuatro años.

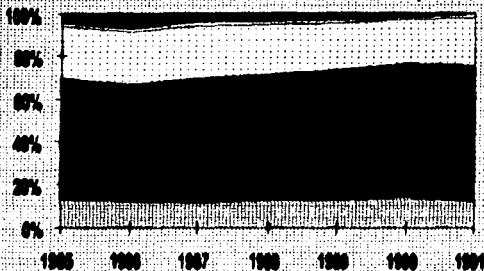
El esfuerzo de una auténtica reforma tributaria, aunque insuficiente, se realiza en la administración Calderón¹⁴ donde se se eliminan un conjunto de impuestos específicos, se desconcentra la recaudación y se eliminan la mayoría de las exoneraciones sobre las importaciones, todo lo anterior con la intención de simplificar y avaratar la administración tributaria.

Los impuestos indirectos, principalmente el impuesto sobre ventas, han sido los que han tendido a aumentar en mayor medida desde 1982, lo cual eleva el nivel de precios generando tendencias inflacionarias sin considerar sus características regresivas. Parecería importante que en el sistema tributario costarricense se realice una reforma integral que le de la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a las necesidades de financiamiento del gobierno, para ésto, los impuestos directos, tales como el impuesto sobre la propiedad y sobre la renta, deberían ser los de mayor importancia e indizarse a las variaciones del salario mínimo vigente.

¹⁴Ver: capítulo 5 de este trabajo.

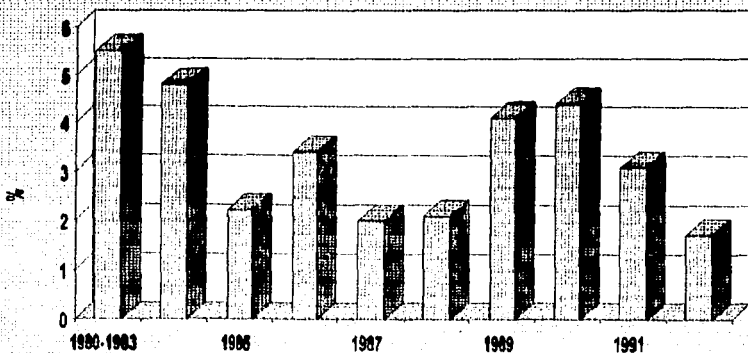
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL (1984-1991)

323



- IMPUESTOS DIRECTOS
- IMPUESTOS INDIRECTOS
- IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR
- NO TRIBUTARIOS
- TRANSFERENCIAS

DEFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL SOBRE PIB



CUADRO No. 12
DEFICIT O SUPERAVIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL
SOBRE PIB

AÑO	DEFICIT (-) O SUPERAVIT
1980-1983	-5.5
1948	-4.8
1985	-2.2
1988	-3.4
1987	-2.0
1988	-2.1
1989	-4.1
1990	-4.4
1991	-3.1
1992	-1.9

FUENTE: CEPAL

Como se observa en el Cuadro No. 12, el déficit fiscal del gobierno central ha tenido una gran variabilidad, así en los periodos en que la política fiscal contractiva sugerida por el FMI se realiza con mayor rigurosidad, éste tiende a disminuir para ubicarse alrededor de un 2% del PIB. Además resulta interesante descubrir, si vemos los cuadros anteriores, que la política fiscal contractiva seguida ente 1982 y 1991 ha impactado en el crecimiento del PIB disminuyéndolo, ¹⁵ por otra parte esta política poco ha logrado en la reducción de la tasa de inflación. Lo anterior podría explicarse, si la inflación no fuera causada por un exceso de demanda, supuesto del que parten los técnicos del FMI y el Banco Mundial, sino por el contrario por una falta

¹⁵ El gasto público en bienes o servicios (G) influye significativamente en la determinación de la producción y el empleo. Si aumenta G, la producción aumentara en la cantidad que aumenta G por el multiplicador del gasto: $1/(1-PMC)$ multiplicado por la variación de G. Ver: Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D., ECONOMIA, Ed. Mc Graw Hill, México, D. F., 1992, pp. 204-226.

de oferta, el aumento del gasto público implicaría un aumento de la demanda agregada y por tanto de la inversión que se traduciría en una mayor producción y por tanto más oferta de bienes y servicios reduciendo la tasa de inflación. Sin que lo anterior sirva de excusa para una expansión imprudente del gasto público.

10) COMENTARIOS FINALES

Después de haber analizado las principales variables macroeconómicas se puede concluir que en los periodos en que el gobierno, ante las presiones de los grupos populares o la cercanía de elecciones, se aleja de los lineamientos del FMI la economía muestra en términos generales una mejor evolución que en los periodos en que las recomendaciones de los Organismos Financieros internacionales son aplicadas con mayor rigurosidad.

Esto puede indicarnos que la política económica neoliberal en el caso de Costa Rica no ha dado los resultados deseados, y por el contrario en los momentos de su aplicación la economía no sólo se ha estancado sino que también ha aumentado la tasa de inflación, principal objetivo de los programas de ajuste impulsados por los Organismos Financieros Internacionales. Talvéz esta situación y similares en otras latitudes es la que ha hecho que algunas intituciones como el Banco Mundial reconozcan que algunas de las medidas propuestas por ellos no han dado los resultados deseados.¹⁶

¹⁶ El Banco Mundial en su informe de actividades de 1992 reconoce que las políticas de privatización han fracasado, por la rapidez en que se llevaron a cabo junto con la falta de capitales internos para financiar su compra a precios de mercado, lo que ha provocado que se vendan por solo una fracción de su valor real.

EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS POR ADMINISTRACIÓN

329

PRIMER AÑO Y ULTIMO DE CADA GOBIERNO

	1978	1980-1983	1986	1990	1992
TASA DE INFLACION	7.8	81.8 a	15.4	27.3	17
PIB PER CAPITA	4.8	-4.1	2.3	0.7	4.6
PIB REAL	8.7	-1.5	5.3	5.5	7.2
DEFICIT FISCAL/PIB	n.d.	-5.5	-3.4	-4.4	-1.9
DEFICIT COMERCIAL (MILLONES U.S. DOLARES)	-185.4	-422.6	-27	-364	-299
TASA DE DESEMPLEO	5.9	9.9	6.2	4.6	4.1
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS IMPORTACIONES (b)	67.1	125.8 a	103.1	104	109.6
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO DE LAS EXPORTACIONES (b)	70	126.3 a	107.1	112.3	115.1

FUENTES: CEPAL, FMI Y BANCO CENTRAL DE COSTA RICA. a) 1982; b) 1985=100.

El Banco Mundial ha tendido a regresar a su función original, de realizar préstamos para programas de desarrollo, un ejemplo de esto son los préstamos que realizó a Costa Rica entre 1992 y 1993 destinados a proyectos educativos y de salud. Este cambio no es gratuito, es producto, por una parte, de las críticas que han realizado un conjunto de instituciones internacionales como la FAO y la UNESCO sobre los efectos negativos de las políticas de ajuste en el desarrollo social y cultural de los países,¹⁷ y por otra parte, de las manifestaciones populares de rechazo a las medidas neoliberales, como ejemplo podríamos citar el "Caracazo" en Venezuela que incluso terminó en saqueos y actos de violencia.

¹⁷Ver: capítulo 2 de la presente investigación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

"...el argumento de que los países extranjeros pueden ser sujetos de crédito siempre y cuando implanten medidas de austeridad del tipo que se les suele pedir a los países primumistas es no comprender la naturaleza de muchos países en desarrollo... la imposición de la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional puede ser una cura peor que la enfermedad (irrigación)... puede producir inestabilidad... conducir a condiciones revolucionarias o crear una clase de élites en donde las condiciones son mejores, pero nunca mejores..."

Henry Kissinger.

En el desarrollo de la presente investigación hemos logrado comprobar nuestra hipótesis inicial. Efectivamente las políticas monetarias y fiscales que se han desarrollado en Costa Rica desde la década de los años ochenta hasta la actualidad se han caracterizado por una falta de congruencia, sistematización y permanencia. Como parte del diseño determinado por los organismos financieros internacionales, no se han contemplado las variables políticas y sociales internas en los programas de ajuste estructural menospreciando la oposición social que éstos generan. Además, su falta de resultados en un mejoramiento económico palpable y permanente¹ ha hecho que las medidas de política económica neoliberal pierdan legitimidad, motivando a que los sectores más afectados por las políticas salariales restrictivas y los recortes presupuestarios de programas de interés social, se opongan cada vez con mayor fuerza a las políticas de ajuste.² Ello ha obligado al gobierno a modificar las medidas de política económica y a renegociar con los organismos financieros internacionales cayendo en un círculo vicioso de sucesivos incumplimientos y renegociaciones.

¹ Ver capítulo VI de este trabajo.

² Ver capítulo V de este trabajo.

Podemos decir, que en Costa Rica al igual que en la mayoría de las economías latinoamericanas, la política monetaria y fiscal neoliberal debe ser vista como un intento de adecuar la estructura económica para lograr el ingreso de las naciones menos desarrolladas a una economía global.³ Esto implica el cumplimiento de un conjunto de políticas de estabilización y reformas económicas en muchos casos realizadas bajo la fiscalización y control de los mismos organismos financieros internacionales que condicionan el otorgamiento de créditos al cumplimiento de dichas medidas de política económica. Sin embargo, la poca o nula consideración de las variables políticas y sociales que dichos organismos realizan en sus prescripciones ha sido un elemento fundamental para entender la falta de consistencia en la aplicación de las medidas de ajuste, principalmente en aquellas sociedades, como la costarricense, de un mayor desarrollo democrático-burgués.

Como prueba de lo anterior, tenemos que desde el gobierno de Luis Alberto Monge (1982-1986) hasta hoy en día, cada administración ha firmado con el FMI y el Banco Mundial un nuevo Programa de Ajuste Estructural (PAE). De hecho, Costa Rica ha firmado tres programas de ajuste estructural, el Primero a finales de la

³ Los Programas de Ajuste Estructural aplicados en Costa Rica desde la administración Monge, en forma similar a los aplicados en México, Argentina y Venezuela, solo para citar algunos ejemplos, han tendido entre sus objetivos la desgravación arancelaria y la apertura comercial, así como el estímulo a las exportaciones. Sin embargo, la incursión en la nueva economía global a implicado, como bien lo ha puntaba Raul Prebish, una experiencia empobrecedora y concentradora a nivel internacional, donde las economías periféricas siguen dependiendo de tecnología y bienes de capital de las economías centrales mientras se especializan en productos de una gran elasticidad-demanda en el mercado mundial. Un ejemplo de esto lo encontramos en la economía Chilena, que antes de la plicación de la política neoliberal durante el regimen de Pinochet tenía uno de los mejores índices de industrialización de América Latina y a la salida de este regimen era exportadora fundamentalmente de bienes primarios.

administración Monge, el segundo a finales de la administración Arias y el último que se negoció durante la administración Calderón, se encuentra en la actualidad en discusión por la Asamblea Legislativa de Costa Rica con la administración Figueres (1994-1998). Como se demostró, en todos los casos anteriores, los PAE's debieron ser renegociados e inclusive los incumplimientos del Gobierno de Costa Rica en su aplicación provocaron el congelamiento de desembolsos de créditos ya aprobados y el veto del FMI para que el país pudiera recibir nuevos préstamos del exterior.

La implementación del modelo fondomonetarista en Costa Rica surge con gran fuerza al ser una de las primeras economías latinoamericanas en declarar una moratoria unilateral de su deuda externa y expulsar a los representantes del FMI de su territorio, durante la administración de Rodrigo Carazo Odio (1978-1982). Dicha acción se fundamentó en el peso que sobre la economía tenía el servicio de la deuda, la lesión de su soberanía interna y reaccionó ante las medidas sugeridas por el FMI que afectaban negativamente los programas de índole social.

Los efectos de la moratoria unilateral y el rompimiento con el FMI fueron nocivos para la economía, marginando a Costa Rica de los recursos internacionales. Dados los graves efectos de las acciones de la administración Carazo sobre la economía y con el triunfo del Partido Liberación Nacional en 1982, se reconoció por parte del gobierno que era imprescindible volver a hacer al país sujeto de crédito internacional al costo que fuera, para lo cual el gobierno de Monge no dudó en subordinar su política económica a los lineamientos del FMI, el Banco Mundial y la AID.

Dado lo anterior, los programas de estabilización impulsados desde 1984 hasta la actualidad en Costa Rica se han caracterizado por ser fundamentalmente de corte neoliberal. Sin embargo, es necesario entender ese fuerte condicionamiento de la política económica por parte de los OFI dentro de un esquema de globalización económica a nivel internacional de la cual no se puede hoy día permanecer al margen. Es decir, estos organismos son parte vital dentro de la internacionalización económica y es debido a ésto pueden determinar e imponer la aplicación de su política económica a los gobiernos de la región.

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE's) se convirtieron prácticamente en "el programa" de gobierno de los diferentes periodos presidenciales ya mencionados. En caso de incumplimiento de lo establecido en el PAE o en las cartas de intenciones respectivas, el gobierno veía cerrarse las posibilidades de acceder a recursos externos necesarios para financiar proyectos de desarrollo y enfrentar desequilibrios en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Por lo tanto, se desarrolla en el país una política monetaria y fiscal subordinada a las negociaciones, cartas de intenciones firmadas con el FMI y los Programas de Ajuste Estructural. Así, las tendencias neo-liberales tomaron fuerza en los núcleos de acción estatal, principalmente en la conceptualización de la política económica y del modelo de desarrollo futuro para Costa Rica. Dicho modelo concibe un papel más restrictivo del Estado, reduciendo su ámbito de acción en la política social, principalmente en las áreas de salud, educación y atención integral (asistencia alimentaria, pensiones y jubilaciones, programas de vivienda, entre otros).

Las políticas de ajuste, no se han podido cumplir en su totalidad debido a los grupos de presión, como los sindicatos, que por operar en forma autónoma del gobierno y de los partidos políticos mayoritarios, han estado en condiciones de externar fuertes críticas a las políticas de ajuste oponiéndose a ellas con mayor o menor éxito.

Por ejemplo, desde la implementación de los programas de ajuste en la administración Monge, los sectores populares tales como sindicatos, organizaciones comunales y movimientos campesinos, entre otros, han mantenido una posición de rechazo a las políticas de ajuste, contra el gobierno y el sector que apoya y promueve el enfoque neoliberal de la política económica. En términos generales, podemos decir que los sindicatos se manifiestan abiertamente en contra de las políticas de ajuste estructural fundomonetaristas, inclusive llamándolas antipopulares y nocivas para la calidad de vida de los costarricenses.⁴

Por el contrario, se observa, que en Costa Rica las políticas fundomonetaristas han contado en su gran mayoría con el apoyo del sector empresarial nacional, que ve en la reducción funcional y orgánica del Estado nuevas posibilidades de inversión mediante la compra de paraestatales e incursiones en espacios antiguamente reservados a la administración pública.

De esta manera, podemos distinguir básicamente dos posiciones sobre el deber ser del desarrollo nacional y consecuentemente de la política económica, que podemos definir como el enfrentamiento

⁴Referencia en: La Nación, lunes 1 de junio de 1990, APOYO PARCIAL DE EMPRESARIOS, SINDICATOS ANUNCIAN LUCHA, San José, Costa Rica, p. 5A.

ideológico-político entre los que consideran que el estado debe intervenir decididamente dentro de la promoción del desarrollo nacional y quienes consideran que el Estado debe replegarse a una intervención mínima en los campos económicos y sociales.

Los defensores de la idea de que el Estado debe seguir manteniendo un papel importante en los campos económicos y sociales apoyan la tesis de una política monetaria y fiscal discrecional, aceptan la modalidad de gobernar con déficit fiscal en función de inversiones de largo plazo y el mantenimiento de algún grado de control de precios y salarios mientras persistan imperfecciones en el mercado.

El otro grupo, que podemos definir como neo-liberales se oponen a esta política y han abogado desde hace mucho tiempo por disminuir el tamaño relativo del Estado, restringir las instituciones y políticas socio-asistenciales, eliminar políticas proteccionistas y promover una liberalización comercial, la flexibilidad monetaria y la liberación cambiaria, a fin de brindar mayor libertad a las fuerzas del mercado para que operen sin ninguna distorsión.

El total menosprecio de la dinámica política-social interna en los programas de ajuste impulsados por los organismos financieros internacionales en Costa Rica, se convierte en el motor propulsor de dichos movimientos sociales, tanto de apoyo como de rechazo, obligando en muchos casos, si bien no a desecharlas por completo, entonces si hacerlas más graduales o postergar ciertas medidas, lo que incide en la falta de credibilidad y coherencia en los programas de ajuste.

Recordemos, que no sólo es importante el tipo de política económica que se aplique, sino también la forma, tiempo y simetría que tengan con otras políticas lo que determinará en buena parte los resultados de dicha aplicación. Si un movimiento sindical logra retrasar la aplicación de una medida de ajuste concreta, la simetría con el resto del programa de ajuste se pierde y el resultado final se vuelve infructuoso.

En realidad, los tecnócratas del FMI han argumentado que los gobiernos costarricenses han carecido de "desición política" suficiente para implementar en forma sostenida los programas de ajuste sugeridos. Pero cabría preguntarse ¿qué se entiende por desición política? Parece ser que se trata de aplicar el programa de ajuste sin prestar atención a las demandas de la sociedad civil, o tal vez, recurrir a la represión directa de toda manifestación social contra dichas medidas, subordinando la democracia interna a la aplicación de la política económica. Sin embargo, países como Chile, que aplicaron las medidas de política económica neoliberales con esa gran "desición política", al punto de erradicar cualquier oposición a éstas, no lograron los resultados deseados pagando otro precio aún más alto: una marcada tendencia regresiva y concentradora del ingreso, que condenó a la miseria a un número importante de la población.⁵

La experiencia costarricense demuestra que en los periodos en que los programas de ajuste se han aplicado con mayor rigurosidad, sus efectos han sido negativos tanto en el factor social como en el económico. Las restricciones al aumento del gasto público

⁵ Ver: Gonzales Tiburcio, Enrique, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA EN AMERICA LATINA, ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano Mtro. Jesus Silva Herzog, Facultad de Económica, UNAM, México D.F., 1994.

impuestas en los programas de ajuste estructural desde 1986, repercuten en los campos económicos y sociales manifestándose en un retroceso significativo en los índices de salud, vivienda, educación y asistencia social respecto a sus niveles anteriores. De esta manera, la asignación presupuestal en inversión social ha tendido a disminuir en términos reales, así, como el número de colones por persona demandante de servicios de salud y educación.⁶

La política monetaria ha sido de carácter restrictivo, mediante políticas salariales y crediticias contractivas, que han tendido a la caída del salario real y a limitar el acceso a recursos crediticios a los pequeños y medianos productores agropecuarios dedicados fundamentalmente al abastecimiento del mercado interno.

La política monetaria y fiscal, que tenía como objetivo bajar las presiones inflacionarias, en realidad no lo ha logrado significativamente, dado que la inflación ha tendido a mantenerse sobre el 25% anual desde 1985. Es importante señalar, al respecto, que Costa Rica a diferencia de otros países de la región no padece de estanflación, dado que el crecimiento del índice de precios internos ha estado compensado por tasas de crecimiento del PIB real superiores a la de la mayoría de los países latinoamericanos,⁷ con la excepción de 1991, año en que alcanza su nivel más bajo desde 1985.

Es más, en el momento en que las políticas de ajuste sugeridas

⁶ Ver capítulo VI de este trabajo.

⁷ Ver capítulo VI de este trabajo.

por el FMI se aplican con mayor rigurosidad, entre 1990 y 1991,⁸ la inflación alcanza su nivel histórico más alto desde 1984. La política fiscal y monetaria restrictiva, si bien poco hicieron para frenar la inflación, sí lograron que se produjera una caída en la tasa de crecimiento del PIB en 1991, y el PIB per cápita, que había arrojado tasas de variación positivas entre 1986 y 1990, registra en 1991 su nivel más bajo llegando incluso a cifras de crecimiento negativas. Como resultado de la política monetaria restrictiva los sueldos y salarios reales mostraron una marcada tendencia a deteriorarse entre 1987 y 1992, cayendo sólo en 1991 en -4.6% respecto a 1980.

En realidad, aún a pesar de que los tres programas de ajuste estructural apuntaban entre sus objetivos fundamentales a cambiar la estructura de las finanzas públicas, la reducción del déficit fiscal, si bien se dió fundamentalmente en 1992,⁹ se puede asegurar que poco o nada se ha avanzado hacia un auténtico cambio estructural de las finanzas del Estado. Cada cambio de gobierno desde 1982 ha estado acompañado por cambios en la legislación tributaria que han ido incrementado la base y monto de los impuestos indirectos, junto a políticas de reducción del gasto y privatización de empresas estatales.

Consecuentemente, con cada programa de ajuste estructural se han logrado nivelar frágilmente las finanzas públicas, pero no se ha logrado un cambio estructural que permita un sistema tributario suficientemente flexible y permanente para que se mantenga sin modificaciones por más de un gobierno de cuatro años. Lo anterior

⁸ La Inflación fue de 27.3% para 1990 y 25.3% para 1991.

⁹ El déficit fiscal llega a un 1.9% del PIB en 1992 contra el 4.4% de 1990.

produce incertidumbre en los agentes económicos que ante cada nueva administración deben esperar cambios en los impuestos.

Resulta paradójico que los efectos más negativos que registra la economía en cuanto a su crecimiento, salarios e inflación se produzcan en el momento en que se cumplen con mayor "decisión política" las medidas de ajuste negociadas con los organismos financieros internacionales (1980-1991) y que en el momento de mayor incumplimiento la economía haya registrado tasas de crecimiento superiores, con niveles de inflación relativamente aceptables al de otras economías como la mexicana que han cumplido con mayor rigurosidad las políticas de ajuste. Tal vez sea precisamente por no haber cumplido a cabalidad las medidas de ajuste, que la economía costarricense mostró resultados comparativamente mejores al de otros países con mayores recursos productivos y naturales que sí las realizaron con mayor decisión, como México y Argentina.¹⁰

En el caso costarricense, es la dinámica de los sindicatos y otros grupos de interés el factor que ha evitado que los salarios reales cayeran a la velocidad de otros países de la región ya mencionados, presionando para que el gasto público no se redujera aceleradamente. Lo anterior permitió que el consumo privado y el gasto público no cayeran en forma brusca, manteniendo una demanda agregada relativamente constante que se reflejó en las tasas de crecimiento del PIB real comparativamente más altas que en otros países latinoamericanos que cumplieron las medidas de ajuste a cabalidad (México y Argentina). De hecho, el PIB nominal muestra su mayor crecimiento en 1992 (más de un 7%) en el momento en que se da una política fiscal relativamente expansiva.

¹⁰Ver capítulo VI de este trabajo.

En el caso concreto de Costa Rica, las políticas de ajuste negociadas con el FMI, el Banco Mundial y el BID, se han intentado aplicar por cada administración de gobierno para acceder a recursos externos, viéndose obligado en la mayoría de los casos por las presiones político-sociales internas para poder seguir obteniendo crédito internacional. En el panorama anteriormente explicado de alto costo político-social, siguen siendo común las sanciones de dichos organismos ante la incapacidad del gobierno de llevar a cabo las políticas en los plazos determinados por las cartas de intenciones.

Ese hecho lleva a la renegociación y todo empieza de nuevo convirtiéndose en un auténtico círculo vicioso de negociaciones, incumplimientos y renegociaciones. Si se desea una política económica estable y predecible, pero sobre todo una que imponga sus costos y sacrificios bajo criterios de justicia social y equidad para reducir la oposición social que por la vía democrática ha afectado su aplicación, debe romperse con ese círculo vicioso.

Cabría preguntarse, ¿Cómo un país tan pequeño como Costa Rica ha logrado evadir, ante las presiones de los movimientos sociales, la condicionalidad del FMI? Costa Rica ha sido un claro ejemplo del círculo vicioso de incumplimientos en las medidas de política económica y renegociaciones para descongelar los desembolsos de los PAE's obteniendo recursos del exterior.

Esto se puede explicar por razones tanto políticas como financieras: en lo político, a los organismos financieros no les conviene quebrar financieramente un país por sus incumplimientos parciales, dado que contribuiría a menoscabar su ya deteriorada

imagen en la comunidad internacional; en lo financiero, si un país quebrara por las sanciones impuestas, le sería imposible seguir pagando su deuda externa, lo cual afectaría los intereses tanto de la banca comercial internacional, como de fuentes oficiales incluyendo a los mismos organismos financieros internacionales.

El prestigio internacional que ha adquirido Costa Rica como país democrático y pacífico, aumentado por el otorgamiento del premio Nobel de la Paz al Dr. Oscar Arias Sánchez, limita hasta cierto punto, las posibilidades de sanciones extremas a este país. Es decir, Costa Rica ha tendido a ser vista como una isla de paz en la compulsiva zona centroamericana, así que si las sanciones impuestas por los organismos económicos internacionales atentaran contra su estabilidad política y social, la opinión pública internacional, inclusive en esferas políticas elevadas, sería sumamente negativa para dichos organismos. Les resulta más sencillo, como lo dice Henry Kissinger, caer en una especie de cinismo en que "las condiciones son aceptadas pero nunca ejecutadas."¹¹ Por lo menos, no plenamente.

Partiendo de todo lo anterior podemos afirmar que si una economía tiene un grado aceptable de democracia interna que se refleje en la autonomía de los diferentes grupos de interés respecto al gobierno u organizaciones políticas que ostenten el poder, así como el marco jurídico que les permita manifestarse con relativa libertad, los programas de ajuste se aplicarán con mayor dificultad que en aquellos países como el caso autoritario

¹¹Kissinger, Henry, Conferencia: THREATS TO THE DEMOCRACIES IN THE 1980's. Tomado de: Villarreal, René, LA CONTRARREVOLUCION MONETARISTA: TEORIA, POLITICA ECONOMICA E IDEOLOGIA DEL NEOLIBERALISMO, Ed. Océano, México, D. F., 1983, P. 199.

dictatorial de Pinochet en Chile, donde todas las garantías y libertades individuales y colectivas son suprimidas y el ajuste se realiza sin ninguna oposición social evitando distorsiones en su aplicación.

La realidad es que los programas de ajuste aplicados en la mayoría de los países de América Latina donde Costa Rica no es la excepción, han menospreciado el aspecto político-social en su diseño y forma de aplicación.¹² Cabría preguntarse quién es el responsable de este "pecado de omisión". Parece ser que es una responsabilidad compartida. Por una parte, los organismos financieros internacionales definen bajo criterios miopeamente tecnocráticos cuáles son las políticas que el gobierno debe aplicar de acuerdo al paradigma utilizado -neoliberal-; y por otra parte el gobierno necesitado de los recursos financieros que implica el programa de ajuste, intenta aplicarlo hasta que los sectores sociales se oponen haciendo necesario atemperar su aplicación.

Los defensores a ultranza de la política económica neoliberal han culpado a los gobiernos por su falta de consistencia en la aplicación e inclusive han afirmado que la democracia y el ajuste no son fácilmente compatibles. Analogando una cita bíblica que cuestiona "de qué le vale a un hombre conquistar el mundo si en el intento pierde su alma," podemos interpretarla en este contexto, como de qué le sirve a un pueblo estabilizar su economía, si en el proceso pierde no sólo su bienestar, sino también su democracia. Prácticamente nadie que esté en sus cabales aceptaría retroceder en la esfera democrática, imponiendo dictadores, recurriendo a la represión y al sacrificio de las

¹²Ver capítulo I del presente trabajo.

libertades sociales e individuales de su pueblo, a cambio de la promesa de un mayor crecimiento económico, que por demás no está garantizado.

Los economistas neoliberales piensan que la economía debe verse en forma independiente a la política. Sin embargo, esta afirmación carece de toda lógica y raya en lo falaz, ya que a lo largo de esta investigación se comprueba que la economía debe verse como un subsistema del sistema social. Al ser interdependientes, tanto la economía, la política y la cultura de dicha sociedad cuentan con grados iguales de importancia afectándose mutuamente, o sea, que un cambio en la esfera económica provocará reacciones en la esfera política y social, y viceversa.

Sin embargo, los técnicos del FMI siguen intentando solucionar los problemas estructurales de los países de América Latina, desde escritorios aplicando fórmulas y supuestos que no necesariamente corresponden a la realidad concreta de las naciones de la región. Así resulta sorprendente que todos los programas de ajuste estructural tengan medidas muy similares cuando deben particularizarse a las diferencias de cada economía.

El FMI se ha convertido en el médico o "curandero" que cree haber encontrado la medicina mágica a todas las enfermedades, aunque en la realidad la medicina ha resultado ser peor que la enfermedad.¹³ El caso actual de México es un doloroso ejemplo de lo anterior, el fracaso del modelo neoliberal se evidenció en un estancamiento económico y desempleo a cambio de una frágil estabilidad que una vez quebrada, se niega a reconocer el fracaso.

¹³Ver capítulo I del presente trabajo.

del modelo y vuelve a aplicar las mismas medidas.

La experiencia costarricense nos indica, que ni el FMI ni el gobierno logran imponer las políticas económicas y sociales ante la resistencia de los grupos de interés, haciendo que los objetivos fundamentales de estabilidad y crecimiento no se logren realizar. También debe reconocerse que las políticas neoliberales que ha impulsado el FMI mediante los Programas de Ajuste Estructural no han dado los resultados deseados, ni en aquellas economías que las han aplicado con mayor rigurosidad como la mexicana y la argentina.

Si aceptamos esta idea como válida, debemos reconocer que en una sociedad democrática la aplicación de todo tipo de política económica, que imponga sacrificios a diferentes sectores sociales, debe estar sujeta a una negociación nacional donde dichos sacrificios sean aceptados de antemano, creando una política económica predecible y concensada que favorezca un ambiente de certidumbre a los ajustes económicos y redunde en mayores niveles de inversión, empleo y crecimiento.

Es necesario definir una política económica de mediano y largo plazo que a diferencia del pasado se defina internamente en un proceso de concertación social en el que participen los representantes de los sectores populares, el sector empresarial los partidos políticos mayoritarios y el gobierno. Una vez logrado el compromiso y legitimidad de la sociedad civil sobre la política económica a nivel nacional, y no antes, se debe negociar con los organismos financieros internacionales.

Dado lo anterior, debe invertirse la jerarquía de decisión:

primero debe definirse una posición nacional del modelo de desarrollo futuro y de la consecuente política económica y sus costos aceptados por todos los sectores involucrados en la concertación social, y una vez definido ésto, utilizarse como base de la negociación con los organismos financieros internacionales, ya que resulta peor estar renegociando las cartas de intenciones ante la incapacidad de llevarlas a cabo.

La experiencia de la administración Calderón muestra que para lograr una concertación social efectiva es necesario que primero se realice en forma interna y después se negocie con los organismos financieros internacionales las cartas de intenciones y futuros programas de ajuste estructural. Es decir, los intentos de concertación social que se realizaron durante la administración Calderón fracasaron dado que el gobierno entró a "negociar" con los sindicatos y otros sectores sociales previamente comprometido por los acuerdos con el FMI que de antemano descartaban todas las propuestas de los sindicatos.

El caso de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC), en la cual participaban los partidos mayoritarios y tenían como comité de consulta a sectores sindicales, cooperativistas, de desarrollo comunal y empresariales, es una antesala importante para lograr una efectiva concertación social que defina los lineamientos de la política económica. Sin embargo debemos recordar que este foro de negociación, que logró importantes acuerdos sobre la reforma del estado para Costa Rica, vio su labor ostaculizada e inclusive sus acuerdos desechados por la prioridad que dio el gobierno a los lineamientos dados por el FMI. El resultado de esta acción de la administración Calderón fue que la fracción parlamentaria del Partido Liberación Nacional

frenara varias iniciativas de privatización, argumentando que eran contrarias a los acuerdos que se habían logrado en el seno de la COREC.

Resultaría recomendable, para evitar que los futuros gobiernos costarricenses caigan en el mismo círculo vicioso de las administraciones anteriores, donde para lograr obtener recursos externos, el Estado se compromete a aplicar un conjunto de medidas de política monetaria y fiscal, que en la realidad, ante los mecanismos de presión de varios sectores, se ve obligada a modificar posteriormente, dando como resultado una política económica carente de coherencia, continuidad y simetría que imposibilita la certidumbre de los agentes económicos.

Es importante aclarar que la estabilidad debe ser un objetivo de corto plazo que permita en un plazo mayor el crecimiento de la economía, y de ninguna manera debe anteponérsele al crecimiento. Así, la estabilización, vista como medio y no como fin de la política económica, debe obtenerse con una distribución equitativa de los sacrificios sociales así como también una justa distribución de los beneficios futuros.

La idea pregonada por los neoliberales de que la pobreza se elimina automáticamente con el crecimiento de la economía para lo que es necesario permitir que los sectores económicamente superiores acumulen la mayor cantidad de riqueza y así poder invertir generando más empleos y más bienestar, resultó una falacia como bien demuestra el caso chileno. De esta manera, los sacrificios de los programas de estabilización deben ser redistribuidos y brindar mayor protección a los sectores de bajos ingresos que han sido los más afectados por las políticas

salariales contractivas y la reducción presupuestal en los programas de desarrollo social.

Creemos que debe buscarse un nuevo modelo de política económica distinta a la fondomonetarista, sin que esto implique volver a caer a una economía del populismo como a finales de los años setenta. Esta nueva política económica debe cimentarse en el enfoque neoestructuralista donde su objetivo fundamental sea proveer crecimiento con equidad y justicia social para lo cual es indispensable reconocer la existencia de una relación integral entre las esferas económicas, políticas, sociales y culturales. De no ser así, se caería en los mismos errores del neoliberalismo cuyos principios olvidaron que la economía debe estar al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía.

La nueva política económica deberá encontrar soluciones a la inflación y al desequilibrio comercial sin sacrificar el crecimiento y el bienestar de la población. Debe aprender de los errores del pasado, reconociendo que si bien, no se debe tener una confianza excesiva en la intervención estatal, la acción del Estado es un instrumento válido que no se debe temer a usar en forma prudente. De hecho mientras existan estructuras oligopolísticas en los mercados latinoamericanos, el Estado debe complementar al mercado mediante una acción activa y dinámica.

No debe descartarse el rol del Estado Empresario, éste debe abrir nuevos nichos de inversión que en el futuro puedan ser absorbidos por el sector privado, siempre y cuando, dichas actividades, dado lo reducido del mercado costarricense, no tiendan a la constitución de estructuras monopólicas y oligopólicas. Debe elevarse la eficacia de las empresas públicas, haciéndolas más

competitivas mediante una mayor autonomía en materia de financiamiento y de gestión, para que puedan tener una política de precios semejante a la del sector privado y limitar en el mayor grado posible los precios sociales, sin temer a realizar privatizaciones de empresas no estratégicas.

La intervención estatal, debe evitar caer en los excesos que se cometieron en el pasado, que alcanzan su máxima expresión con el populismo y sus efectos negativos en las economías latinoamericanas. Sin embargo, las fallas del mercado dados los problemas estructurales de las economías latinoamericanas también han causado efectos negativos cuando se ha querido desregularlo. De lo anterior se desprende que es necesaria una acción estatal prudente, que encuentre el equilibrio óptimo entre intervención y desregulación.

El modelo de desarrollo recomendable para Costa Rica y el resto de los países de la región, guardando las proporciones respectivas, debe ser el seguido por países como Japón, Alemania y los tigres asiáticos ha sido exitoso en lograr alcanzar crecimiento y una relativa estabilidad económica gracias a una fuerte dinámica estatal en una alianza Estado-empresa-sociedad civil.

La nueva política económica tiene que afrontar decididamente la inserción en los mercados internacionales, sin temor a utilizar mecanismos proteccionistas en áreas de desarrollo estratégico, pero bajo criterios estrictos de gradualidad y temporalidad. La apertura comercial dentro de una estrategia de inserción en la economía internacional es un elemento de vital importancia pero insuficiente, no basta con reducir las barreras aduanales, sino

se promueven la innovación tecnológica y el aumento de la productividad por parte del Estado, para lo cual es necesario una política monetaria y fiscal flexible y discrecional que incentive y provea los medios necesarios a la empresa privada y logre mejores niveles de productividad y competitividad en el mercado mundial.

No se deben descuidar los aspectos monetarios y financieros, pero tampoco, perder de vista que estos aspectos sólo tienen razón de ser en un auténtico interés desarrollista si impactan en un mejoramiento significativo de la economía real, y por consiguiente en el aumento de la producción, de los salarios reales y del empleo, entre otros. En fin, una política económica que reestablezca los equilibrios macroeconómicos fundamentales, sin sacrificar el desarrollo nacional, visto éste en forma integral: económico, político, social y cultural.

Para que el nuevo modelo de política económica pueda funcionar debe tener como características las mínimas de todo modelo:¹⁴

a) Congruente: Todas las medidas de política económica deben estar interrelacionadas evitando que unas obstaculicen o neutralicen a las otras. Además, deben enmarcarse en un modelo de desarrollo estratégico que trascienda lo meramente coyuntural para sentar las bases y la dirigir el desarrollo nacional a largo plazo.

b) Sistemática: Las medidas deben realizarse a la velocidad y en los plazos debidos para evitar que sus efectos se diluyan y

¹⁴ Ver: Kirschen, E. S. y Otros, POLÍTICA ECONOMICA CONTEMPORANEA, Ed. Mega Oikos, Barcelona, España, 1989.

pierdan concordancia con las otras medidas que se están implementando.

c) Eficiente: que logre satisfacer plenamente los objetivos fundamentales de crecimiento y estabilidad al menor costo social.

d) Eficaz: que logre satisfacer los objetivos en los plazos y medios disponibles.

e) Viable: que a través de un diseño de las medidas de política monetaria y fiscal considere las restricciones sobre los recursos disponibles y necesarios para realizarla; tomando muy en cuenta sus costos e incluyendo aquellas variables de carácter político-social que puedan afectar su realización.

f) Concertada: que responda a una política económica cimentada en el compromiso para aceptar los costos a cambio de los posibles beneficios distribuidos equitativamente entre los diferentes sectores de la sociedad, desde donde se definan los objetivos a largo, mediano y corto plazo de las medidas adoptadas y que cada uno de estos sectores asuman los costos que implica. En el caso costarricense, la concertación debe darse fundamentalmente entre, los diferentes sectores sociales organizados (sindicatos, cooperativas, organizaciones campesinas, cámaras patronales, entre otros), el gobierno y los partidos políticos mayoritarios. Una una concertación entre estos sectores, de lograrse, garantizaría una mayor estabilidad política y certidumbre de la política económica.

g) Cierta: que sea estable, para generar certidumbre en los agentes económicos y que estos puedan definir con seguridad sus

inversiones a futuro. Esto permitirá un ambiente de mayor confianza que se traduciría en mayor inversión y por consiguiente mayor producción, más empleo y mejores tasas de crecimiento.

Para concluir, debemos recalcar, que en el caso de las economías del tercer mundo como la costarricense, la política económica no debe limitarse a proveer estabilidad, sino verla solamente como un requisito para alcanzar el desarrollo. Un desarrollo entendido como algo más que crecimiento económico; que incluya las esferas política, cultural, social y económica de la sociedad en forma integral. Poco se lograría creciendo a altas tasas si a cambio se sacrifican las libertades o si el fruto de dicho crecimiento no se distribuye equitativamente condenando a grandes grupos de la población a permanecer al margen. Ese desarrollo de una sociedad traducido en el mejoramiento integral, económico, político, cultural y social obliga al Estado a intervenir, y para dejar a las libres fuerzas del mercado la eficiente asignación de los recursos, deben primero existir condiciones de competencia perfecta.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

-Aguilar Bulgarelli, Oscar; COSTA RICA: EL FUTURO DE UNA DEMOCRACIA, Editorial INDEP, San José, Costa Rica. 1991.

-Altenburg, Tilman y otros; EL DESAFIO ECONOMICO DE COSTA RICA, Editorial DEI, San José, Costa Rica. 1990.

-Balassa, Bela, LOS PAISES DE INDUSTRIALIZACION RECIENTE EN LA ECONOMIA MUNDIAL. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1988.

-Barahona, Francisco, y otros. COSTA RICA HACIA EL 2000. DESAFIOS Y OPCIONES. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 1988.

-Brenes Irene, "MANUAL DE FORMACION SINDICAL". Ed CEDAL, San José, Costa Rica. 1988.

-Buchanan, James, "EL CALCULO DEL CONSENSO: ELEMENTOS LOGICOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA". Ed. ESPASA-CALPE. Madrid, España. 1980.

-Cardozo Rodas, Victorino, POLITICA SALARIAL DEL ESTADO COSTARRICENSE: CARAZO, MONGE, ARIAS. Editorial EUNA, Universidad Nacional, San José, Costa Rica. 1990.

-CEDAL; AMÉRICA LATINA: SINDICATOS Y COOPERATIVAS". Ed. CEDAL, San José, Costa Rica. 1986.

-Céspedes, Victor Hugo y otros. COSTA RICA FRENTE A LA CRISIS: POLITICAS Y RESULTADOS. Editorial UNED, San José, Costa Rica. 1990.

-COREC I, "REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE" MIDEPLAN, San José, Costa Rica. 1990.

-Correa, Eugenia, LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA, Ed. UNAM, México, D. F., 1991.

-Charpantier, Silvia, Costa Rica y la deuda externa, en COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL, Ed. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica. 1990.

-Chavarría Herrera, Juan Carlos, REFORMA DEL ESTADO Y CONCERTACION SOCIAL EN COSTA RICA, Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. 1993.

-Chase, Alfonso, JOSÉ FIGUERES: ESCRITOS Y DISCURSOS, Ed. Costa Rica, San José, Costa Rica. 1989.

-Dornbusch, Rudiger y Sebastian, Edwards (compiladores), MACROECONOMIA DEL POPULISMO EN AMERICA LATINA, en TRIMESTRE ECONOMICO, No. 75, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1992.

-Escalante Herrera, Ana Cecilia, DEMOCRATIZACION-MODERNIZACION DEL ESTADO EN COSTA RICA: INFORME DE INVESTIGACION. Avances de Investigación, Instituto de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, No 68, San José, Costa Rica. 1988.

-Espinoza, Juan Rafael, LA DEMOCRACIA COSTARRICENSE. Editorial EUNA, Universidad Nacional, San José, Costa Rica. Ed. 1986.

-Fajnzylber, Fernando, INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA: DE LA CAJÁ NEGRA AL CASILLERO VACIO, Cuadernos de la CEPAL, Ed. ONU, Santiago, Chile. 1989.

-Fernández Lobo, Mario. COMUNICACION E IDEOLOGIA. Editorial Fernández-Arce, San José, Costa Rica. 1988.

-Flores, Gilberto. ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA, Editorial ICAP, San José, Costa Rica. 1987.

-Friedman, Milton, CORRECCION MONETARIA, ESSAY ON INFLATION AND INDEXATION, Ed. American Enterprise Institute, Washington, E.U.A. 1974.

-Fsrhadian, Ziba y Katz, Menachen, Physical Dimensions of Trade Policy, en Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries, FMI, 1989.

- Gallardo, Helio, "ELEMENTOS DE POLITICA EN AMÉRICA LATINA", Ed. DEI, San José, Costa Rica, 1989.
- Green, Rosario, Organismos Financieros Internacionales, Ed. UNAM, México, D.F. 1986.
- Griffith-Jones (compilador), DEUDA EXTERNA, RENEGOCIACION Y AJUSTE EN AMÉRICA LATINA, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, D.F. 1988.
- González, Claudio y Camacho, Edna, POLITICA ECONOMICA EN COSTA RICA, TOMO II, Academia Centroamericana, Universidad Autónoma de Centro América, San José, Costa Rica. 1990.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa, COSTA RICA: LA DESMITIFICACION DE UNA DEMOCRACIA, en CENTROAMERICA: UNA HISTORIA SIN RETOQUE, Ed. El Día y el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F. 1987.
- Gutiérrez S., Miguel y otros. HACIA DONDE VA COSTA RICA: 56 PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE LA CRISIS. Editorial Porvenir, San José, Costa Rica. 1985.
- Herrero, Fernando y Garnier, Leonardo. EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA EN COSTA RICA. Editorial EUNA, Heredia, Costa Rica. 1982.
- Hinkelammert, Franz y otros, EL JUEGO DE LOS REFORMISMOS EN CENTROAMERICA, Editorial DEI, San José, Costa Rica. 1981.
- INDEP, "ESTRATEGIA Y ACCIONES POLITICO-INSTITUCIONALES PARA LA REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE", INDEP, San José, Costa Rica. 1980.
- Jiménez Castro, Wilburg; GENESIS DEL GOBIERNO DE COSTA RICA, Vol. I y II, Editorial Alma Mater, 1988.
- Keynes, J. M., TEORIA GENERAL DE LA OCUPACION, EL INTERES Y EL DINERO, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1988.
- Kirschen, E. S. y Otros, POLITICA ECONOMICA CONTEMPORANEA, Ed. Mega Oikos, Barcelona, España, 1989.

- Hartner y otros, "AMERICA LATINA HACIA EL 2000". Ed. Nueva Decada, San José, Costa Rica. 1988.
- Heoño Segura, Johnny. INTRODUCCION AL ANALISIS DE LA BUROCRACIA PUBLICA. Editorial UCR, San José, Costa Rica. 1980.
- Nelson, Joan M. y otros, LAS POLITICAS DE REFORMA ECONOMICA EN AMERICA LATINA, Ed. CEMLA-SERFIN, México, D. F. 1991.
- Osterlof, Doris, COSTA RICA Y SU COMERCIO EXTERIOR, en COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL, Ed. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica. 1990.
- Partido Unidad Social Cristiana; "PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO". San José, 1989.
- Phillips, Bernard. SOCIOLOGIA DEL CONCEPTO A LA PRACTICA. Editorial McGraw-Hill de México, México, D. F. 1982.
- Prebisch, Raúl, CAPITALISMO PERIFÉRICO: CRISIS Y TRANSFORMACION, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Rodríguez, Hennio, COSTA RICA: LA SUPERVIVENCIA, en DEUDA EXTERNA, RENEGOCIACION Y AJUSTE EN LA AMERICA LATINA, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1988.
- Rojas Bolaños, Manuel, AJUSTE ESTRUCTURAL Y DESAJUSTE SOCIAL, Ed. CEPAS, San José, Costa Rica, 1990.
- Rojas Bolaños, Manuel y otros. COSTA RICA: LA DEMOCRACIA INCONCLUSA. Editorial DEI, San José, Costa Rica. 1989.
- Rojas Bolaños, Manuel; LUCHA SOCIAL Y GUERRA CIVIL EN COSTA RICA 1940-1948, Editorial Porvenir, San José, Costa Rica. 1989.
- Rovira Mas, Jorge. COSTA RICA EN LOS ANOS 80. Editorial Porvenir, San José, Costa Rica. 1988.
- Rovira Mas, Jorge. ESTADO Y POLITICA ECONOMICA EN COSTA RICA: 1948-1970. Editorial Porvenir, San José, Costa Rica. 1988.
- Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D., ECONOMIA, Ed. Mc Graw

Hill, México, D. F., 1992.

-Seligson, Michael; ELECCIONES ORDINARIAS EN TIEMPOS EXTRAORDINARIOS, Anual de Estudios Centroamericanos, Editorial Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. XIII, Fascículo 1, 1987.

-Sol, Ricardo; DIFUSION MASIVA Y COMUNICACION POPULAR, Tesis de Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1987.

-Solis, Luis Guillermo, COSTA RICA Y ESTADOS UNIDOS, en COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL, Ibid.

-Stigletz, Joseph E., LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO; Ed. Antonio Bosch, Barcelona España, 1992.

-Ugarte, Oscar, EL PERU: LA DEUDA Y EL AJUSTE, en DEUDA EXTERNA, RENEGOCIACION Y AJUSTE EN AMERICA LATINA, Ed. FCE, México, D.F. 1988.

-Urcuyo Fournier, Constantino, MAS DEMOCRACIA. Ediciones Sanabria. 1era Ed. San José, Costa Rica. 1992.

-Valenzuela Feijóo, José, QUE ES UN PATRON DE ACUMULACION, Ed. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de México, México, D. F. 1990.

-Villarreal, René, LA CONTRARREVOLUCION MONETARISTA. TEORIA, POLITICA ECONOMICA E IDEOLOGIA DEL NEOLIBERALISMO, Ed. Océano, México, D. F., 1983.

-Villarreal, René, LIBERALISMO SOCIAL Y REFORMA DEL ESTADO: MEXICO EN LA ERA DEL CAPITALISMO POS MODERNO, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1993.

-Yabar Esterling, Ana, POLITICA FISCAL Y NEUTRALIDAD PRESUPUESTARIA, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España. 1977.

-Williamson, John, LATIN AMERICAN ADJUSTMENT, Ed. Institute for International Economics, Washington, EUA, 1990.

REVISTAS

-Academia de Centroamérica, Estudios. Lizano, Eduardo. MIRAR HACIA ADELANTE. San José, Costa Rica. N.8. 1990.

-Academia de Centroamérica, Estudios. Lizano, Eduardo. PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN COSTA RICA. San José, Costa Rica. N.6. 1990.

-Actualidad Económica, La Cámara, PERSPECTIVA SOBRE LA CONDUCCION DE LA ECONOMIA, No. 5, Volumen VI, Noviembre de 1991.

-Actualidad Económica, Cámara de Comercio de Costa Rica, Editorial Trejos, San José, Costa Rica. Todos los ejemplares de Mayo 1990 a Agosto 1992.

-Actualidad Económica, González Vega, Claudio, LA REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA. Edición especial, No. 10 de abril de 1990.

-CINDE: Carta Informativa, San José, Costa Rica. Año 1, N.1. Abril 1992.

-Economía de América Latina, No. 4, marzo de 1980, CIDE, México, D. F., Lichtensztein, Samuel, NOTAS SOBRE EL CAPITAL FINANCIERO EN AMÉRICA LATINA.

-Economía Informa, No. 198, agosto-septiembre de 1991, Gutiérrez Pérez, Antonio, LA GLOBALIZACION DE LAS FINANZAS: UNA NUEVA FASE DE LA INTERNACIONALIZACION DEL CAPITAL DINERARIO.

-Economía Informa, No. 199, octubre-noviembre de 1991, México D. F., Calzada Falcón, Fernando, EL CONTEXTO DE HOY: GLOBALIZACION E INVERSION EXTRANJERA DIRECTA.

-Foreign Affairs, vol. 72, No. 1, 1993, Cowhey, Peter F. y Aronson, Jonathan D., A NEW TRADE ORDER.

-Pasos, Editorial DEI, enero-febrero de 1990, N. 27.

-Panorama Centroamericano: Temas y documentos de debate. Editorial INCEP. Ciudad de Guatemala, Guatemala. N.20. Octubre-Diciembre. 1990.

-Panorama Centroamericano: Temas y documentos de debate. Editorial INCEP. Ciudad de Guatemala, Guatemala. N.23-24. Setiembre-Diciembre. 1989.

-Panorama Internacional, 8 de abril de 1992, Año 3, N. 120.

-PERSPECTIVA FINANCIERA, CANAFIC, San José, Costa Rica. N.9. Febrero-Marzo 1992.

-Perspectivas; marzo-abril de 1990, año XXII, número: 5.

-Pulso del Periodismo, Universidad Internacional de Florida, EUA. Enero-Marzo 1991.

-Revista Industrial. Cámara de Industrias de Costa Rica, Editorial CODELCA, San José, Costa Rica. Ed. N.15. 1990, Ed. N.16 1990, Ed. N.19 Mayo 1991, Ed. N.22 Septiembre 1991, Ed. N. 26. Marzo 1992, Ed. N. 29 Julio-Agosto 1992, Ed. N. 27 Mayo 1992.

-INVESTIGACION ECONOMICA, No. 209, julio-setiembre de 1994, Facultad de Economía, UNAM, México D.F., Guillén Romo, Héctor, EL NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA .

DOCUMENTOS

-Asamblea Legislativa, Expediente N. 10.934, Tomo XI, Acta N. 88.

-Asamblea Legislativa, Proyecto de Ley, No. 2847, publicado en el alcance No. 34 del Diario Oficial, La Gaceta No.230, 5 de diciembre de 1983.

-Cámara de Comercio de Costa Rica, TERCER PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL: DOCUMENTO DE POSICION, Julio de 1991.

-Cámara de Exportadores de Costa Rica, EL AJUSTE ESTRUCTURAL.

-Cámara de Industrias de Costa Rica, NUESTRA PROPUESTA SOBRE UN PAE III INTEGRAL, Abril de 1991.

-Cámara de Industrias de Costa Rica. EL CAT: UN INSTRUMENTO CLAVE PARA EL DESARROLLO.

-Cámara de Industrias de Costa Rica. LOS REQUISITOS DE UN PAE III: LAS CONDICIONES PREVIAS Y LA CONDICIONALIDAD CRUZADA. Enero 1991.

-Castro, Ana Cecilia, ASPECTOS REFERENTES AL TERCER PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL, Departamento de Asesores de la Fracción Social Cristiana de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 26 de agosto de 1993, inédito.

-CEPAL, ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1986, ONU, Santiago de Chile, 1989.

-CEPAL, ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1992, ONU, Santiago de Chile, 1993.

-CINDE, COSTA RICA FRENTE AL RETO DEL FUTURO, Febrero de 1992.

-CNT. LA CONCERTACION SOCIAL: UNICA ALTERNATIVA DEMOCRATICA ANTE LA CRISIS. Litografía López, San José, Costa Rica.

-CPT y Asamblea Nacional de los Trabajadores del Banco Popular, PROGRAMA ECONOMICO COSTARRICENSE I.

-Fernández, Eduardo. SOLUCIONES PARA LA NUEVA DEMOCRACIA. Caracas, Venezuela, 1985.

-Gilpin, Robert. LA ECONOMIA POLITICA DE LAS FINANZAS INTERNACIONALES, en Antología de lecturas del curso de Finanzas Internacionales segundo semestre de 1994, Maestría en Economía Financiera, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, UNAM, Estado de México, Inédita.

-Instituto de Estudios Políticos, ESTADO Y SOCIEDAD, Inédito. San José, Costa Rica.

-Instituto de Estudios Políticos (INDEP), ANALISIS DE SU

SITUACION SOCIO-ECONOMICA Y POLITICA ACTUAL, San José, Costa Rica, noviembre de 1991

-Leiner Alberto, Vargas Alfaro, APERTURA COMERCIAL, PRODUCTIVIDAD Y RECOMPOSICION INDUSTRIAL: EL CASO DE COSTA RICA, Tesis de Maestría en Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 1992.

-Lizano, Eduardo y Charpentier, Sylvia; LA CONDICIONALIDAD CRUZADA Y LA DEUDA EXTERNA, en SERIE DE COMENTARIOS SOBRE ASUNTOS ECONOMICOS No. 59, Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1986.

-Lizano, Eduardo, Kikut, O. y Arguedas, H.; CRECIMIENTO ECONOMICO Y DEUDA EXTERNA. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL CASO DE COSTA RICA, Banco Central de Costa Rica, 1989.

-Maerket Data, COSTA RICA, DATOS E INDICADORES BASICOS, San José, Costa Rica, 1991.

-MIDEPLAN, MEMORIA DE LOS SEMINARIOS DE REFORMA DEL ESTADO. San José, Costa Rica, Junio-Julio 1991.

-MIDEPLAN, PANORAMA ECONOMICO DE COSTA RICA PARA EL PRIMER SEMESTRE DE 1991. SETIEMBRE 1991.

-MIDEPLAN, POBREZA RURAL EN COSTA RICA: ANALISIS COMPARATIVO A NIVEL CANTONAL. 1973-1984.

-MIDEPLAN, POBREZA URBANA: EL CASO DEL AREA METROPOLITANA DE SAN JOSE. San José, Costa Rica, Mayo 1991.

-MIDEPLAN, PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO, PROYECTO FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE ENTIDADES NACIONALES A LOS GOBIERNOS LOCALES. San José, Costa Rica. 1991.

-MIDEPLAN, COREC I, BORRADORES DE DISCUSION, 1989, INEDITO.

-MIDEPLAN Y FNUAP, EL GASTO PUBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES 1975-1991. San José, Costa Rica. Noviembre 1991.

-MIDEPLAN Y FNUAP, EL SISTEMA DE INDICADORES SOCIALES Y DEMOGRAFICOS DEL SECTOR PUBLICO. San José, Costa Rica. Setiembre 1981.

-MIDEPLAN Y FNUAP, INDICADORES DE GASTO PUBLICO EN LOS SECTORES SOCIALES. San José, Costa Rica. Noviembre, 1981.

-MIDEPLAN, Memoria Anual 1990-1991, San José, Costa Rica.

-MIDEPLAN Y FNUAP, COSTA RICA: ZONAS DE MAYOR Y MENOR DESARROLLO RELATIVO. San José, Costa Rica. Setiembre, 1991.

-Presidencia de la República, DISCURSO DE TOMA DE POSESION. 8 de Mayo de 1990.

-Presidencia de la República, MENSAJE DEL SENOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, 1 DE MAYO DE 1991.

-Presidencia de la República, MENSAJE DEL SENOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. 1 de Mayo de 1992.

-Presidencia de la República, MENSAJE DEL SENOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. 1 de Mayo de 1993.

-Salazar, José M., y otros, PLAN DE ACCION PARA LA COMPROBACION DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS NO TRADICIONALES, Reporte No. 1, Vol. 1, San José, Costa Rica, 1988.

-Tower, John; THE TOWER COMISSION REPORT, en Times, Nueva York, 1987; Declaración de Oliver North en United States District Court for the District of Columbia, 1989.

-UCCAEP, Informe de Actividades de los Consejos Directivos, Años 1985, 1989 y 1990. San José, Costa Rica.

-UNICEF. ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA. Barcelona, España. 1992.

-Unión de Empleados Profesionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, PROYECTO DE LEY DE DEMOCRATIZACION DEL SECTOR PUBLICO: UN PELIGRO PARA LA INSTITUCIONALIDAD Y EL EQUILIBRIO SOCIAL DE COSTA RICA.