

## Capítulo II

# ESTRATEGIAS DE DESARROLLO E IMPACTO SOCIAL

### **MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA, REFORMISMO SOCIAL E INTEGRACIÓN SOCIAL FRÁGIL: 1948-1980 LA LÓGICA DEL MODELO DESARROLLISTA**

La guerra civil de 1948 constituye el evento político de mayor trascendencia de la primera mitad del siglo XX en Costa Rica. Esta confrontación social marca un punto de inflexión en el desarrollo nacional. Representa tanto el cierre del período de vigencia del modelo de acumulación primario-exportador, como el inicio de una nueva fase de expansión del capitalismo. Este último está caracterizado por el desarrollo de un proceso de modernización productiva, social e institucional de alcance nacional.

En Costa Rica, la resolución de la pugna social que tuvo lugar en el período de crisis del modelo oligárquico no implicó una involución de carácter autoritario sino, por el contrario, la consolidación de un régimen político democrático (Solís y Esquivel, 1984). Al mismo tiempo, marcó el inicio de gestación de una nueva estrategia de desarrollo, sustentada en tres pilares: la profundización del capitalismo por medio de la modernización de la estructura productiva; el fomento de un modelo reformista en materia social basado en el desarrollo de un amplio esquema de políticas sociales de carácter redistributivo; y la consolidación de un marco político-institucional de orden democrático, fundado en la ampliación de la ciudadanía política, el respeto de la voluntad y la confiabilidad de los resultados electorales.

La resolución de la guerra civil de 1948 conllevó la recomposición de las fuerzas sociales que controlaban el sistema político costarricense y mantenían un férreo control de su sistema económico. Algunos autores hablan de la conformación de un nuevo bloque en el poder como resultado de este conflicto político (Solís y Esquivel, 1984; Rovira, 1982; Torres, 1990).

En este sentido, la recomposición de los grupos dominantes tuvo tres implicaciones políticas de gran trascendencia. En primer lugar, significó la pérdida de supremacía política de la burguesía cafetalera y las fracciones de capital (comercial y financiero) que se articulaban en torno a este producto. Segundo, implicó la derrota, no sólo militar sino ante todo política, del Partido Comunista y del sindicalismo clasista. Estos fueron reducidos a su mínima expresión como resultado de la persecución, el encarcelamiento o el exilio de sus principales dirigentes y la desarticulación de las organizaciones que conformaban su base social. Finalmente, dio lugar a la constitución de un nuevo grupo de fuerzas sociales y políticas, el cual buscó imprimirle una nueva orientación al desarrollo capitalista costarricense a partir del control del Estado (Rovira, 1982; Solís y Esquivel, 1984; Esquivel y Muñoz, 1984).

Es precisamente este grupo de fuerzas emergentes, articulado en el Partido Liberación Nacional, el que intenta, toda vez que puede, reorientar el desarrollo del capitalismo costarricense, no sólo mediante su modernización y profundización, sino también agregándole el componente social. La acción estratégica de este proceso de transformación social y productiva consistió en otorgarle al Estado una función activa y protagónica en el desarrollo nacional.

Desde el Estado mismo, se pretendió promover un nuevo esquema de desarrollo. Este buscó la ampliación y profundización de las relaciones capitalistas de producción tanto como su modernización. En el terreno social, se consolidaron nuevas fracciones de burguesía nacional, que asentadas en polos emergentes de acumulación se identificaron con el proyecto político liberacionista y se convirtieron en un contrapeso al poder político de la oligarquía.

La viabilidad económica de este modelo de acumulación dependía de dos factores. Por un lado, factores productivos en proporciones mayores a las históricamente existentes (Rovira, 1987; Esquivel y Solís, 1984). Por otro, dependía del acceso a estos recursos por parte de la burguesía en ascenso, con el fin de hacer uso de los recursos en manos del Estado con el fin de favorecer procesos de acumulación privados.

Diversos autores coinciden en señalar que, desde el punto de vista político, tal proyecto se articuló en torno a sectores de la burguesía emergente, fundamentalmente industrial, pero también junto a nuevos sectores de la burguesía de base agrícola ligada a nuevas actividades de

producción y exportación en este campo. Son estos sectores los que, del lado de la burguesía, se identifican con el proyecto de modernización económica: adhieren al proyecto y se comprometen con su desarrollo (Rovira, 1982; Solís y Esquivel, 1984; Esquivel, 1985).

### **LA INDUSTRIALIZACIÓN COMO FOCO DE ACUMULACIÓN**

En cuanto a las orientaciones estratégicas en materia de desarrollo económico, el nuevo modelo propugnaba un cambio en la participación de la economía costarricense en la división internacional del trabajo. La acción central consistía en disminuir el peso de las importaciones de bienes industriales, mediante el desarrollo de las capacidades locales en esta materia. En este contexto, se adopta un conjunto de políticas orientadas a fomentar el desarrollo de la industria nacional. Dentro de estas políticas destacan, por su gran trascendencia, aquellas ligadas al estímulo y protección del mercado interno. En particular, la fijación de elevadas barreras arancelarias y no arancelarias a la importación de productos industrializados que pudieran competir con los bienes producidos en el país. También forma parte de este cuadro el desarrollo de un sistema crediticio preferencial para las actividades estratégicas del nuevo modelo, por lo cual la emergente burguesía industrial tuvo acceso a recursos sociales, en cantidades abundantes y condiciones muy favorables, para estimular su propio desarrollo. Las acciones se complementaban con una política, también muy generosa, de exenciones arancelarias que permitía a los grupos empresariales ligados a la producción industrial importar bienes de capital e insumos productivos para el abastecimiento del mercado nacional, que incrementaba la rentabilidad de este tipo de actividades.

De acuerdo con los estudiosos del proceso de industrialización costarricense, pueden reconocerse dos grandes fases en su desarrollo. Una que comprende el dinamismo experimentado por el sector industrial entre 1950 y 1960, el cual tendió a concentrarse en las ramas ligadas a la producción de alimentos, bebidas y artículos para vestir. En esta fase, el capital nacional se sustentó en los procesos de acumulación observados previamente. Durante este período, el producto interno bruto industrial creció a una tasa anual de 7,6% y alcanzó un crecimiento promedio equitativo al del conjunto de la economía. Esquivel (1985: 35) señala que durante esta fase la composición interna del sector industrial no experimentó modificaciones sustantivas. El autor sostiene que sus rasgos tradicionales (industria doméstica, pequeña empresa y carácter artesanal de los sistemas productivos) continuaron siendo predominantes.

La segunda fase, que marca realmente el verdadero potencial y orientación del proceso de modernización industrial, se inicia en 1963 con la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroameri-

cano. Según Esquivel (1985) durante este período se desarrollan ramas industriales ligadas a productos químicos y metal-mecánicos. También, se define el proceso de industrialización como uno caracterizado por un énfasis en la elaboración de artículos de “toque final”. Aunque el rasgo más importante es la creciente participación de capital transnacional, de origen estadounidense, en el proceso de industrialización. En esta fase, y hasta el estallido de la crisis de la deuda externa a inicios de la década del ochenta, el desarrollo industrial costarricense fue hegemonizado por el capital extranjero (Solís y Esquivel, 1984).

El desarrollo del sector industrial implicó no sólo la conformación de un nuevo sector de burguesía industrial, con estrechos vínculos políticos con el Partido Liberación Nacional, sino también la constitución de una clase obrera de base urbana y de tipo industrial. Durante las primeras décadas, este nuevo sector de clase obrera fue alimentado por el flujo creciente de migración rural-urbana, desencadenado por los procesos de descampesinización generados por la expansión y modernización del capitalismo agrario (Rodríguez, 1993; Mora, 1987). Pero también la desestructuración de la pequeña y mediana producción industrial de tipo artesanal contribuyó de manera significativa al proceso de conformación de una clase obrera industrial (Esquivel y Muñoz, 1984).

Sin embargo, el crecimiento industrial no fue suficientemente dinámico para absorber a todos los trabajadores que en este período se encontraban en busca de empleo. En parte, el mismo sesgo tecnológico del proceso de industrialización local se tradujo en una de las razones que alimentó la conformación de un excedente estructural de fuerza laboral en las ciudades. Por esta vía, se crearon las condiciones estructurales para la generación y reproducción de la economía informal en medios urbanos en el contexto del nuevo modelo de acumulación.

El Cuadro 1 muestra la composición sectorial de la economía costarricense, traducida en su capacidad de generación de riqueza (PIB). Como puede notarse, en lo que concierne a la evolución del sector industrial a lo largo de las dos décadas comprendidas entre 1950-1970, se reporta un aumento de su participación en el total de la economía nacional. La actividad industrial devino en un nuevo polo de acumulación. Su rentabilidad estaba determinada por la protección del mercado nacional, y el acceso a créditos subsidiados por parte del Estado y a un conjunto de facilidades productivas adicionales que sólo era posible mantener en el contexto de una alianza política entre grupos empresariales y sectores gobernantes.

**Cuadro 1**  
Costa Rica. Composición sectorial del PIB, 1950-1984 (en porcentaje)

Sector	1950	1960	1970	1984
Agropecuario	41	26	23	21
Industria	13	15	18	23
Comercio	19	21	12	20
Otros	27	38	23	36

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Sin embargo, pese a su gran dinamismo, el sector industrial no llegó a convertirse en una actividad estratégica, desde el punto de vista de generación de divisas. El énfasis puesto en la atención del mercado nacional y el centroamericano limitó las posibilidades de este sector de autofinanciar su propio desarrollo. De hecho, la participación promedio del sector dentro de las exportaciones totales del período no superó nunca el 20%. En oposición a su objetivo final, la actividad industrial mostraba una alta dependencia de la importación de bienes de capital e insumos productivos. A mediados de la década del setenta, se estimó que cerca del 75% de la inversión industrial del país tenía lugar en la adquisición de bienes de capital importados (OFIPLAN, 1982).

En sentido estricto, la propia dinámica y el patrón seguido por la industrialización costarricense no le permitieron generar el capital requerido para financiar de manera sostenida su crecimiento. Se trató de un desarrollo industrial que presentaba un marcado carácter deficitario, en términos de divisas. La relación entre las importaciones y exportaciones globales del sector muestra que, a mediados de la década del setenta, el sector industrial sólo lograba cubrir, en promedio, el 40% de sus importaciones con divisas autogeneradas. El restante 60% debía financiarse con recursos procedentes de otros sectores nacionales, principalmente del sector agroexportador.

En términos generales, puede decirse que la reproducción del capital industrial fue garantizada por tres procesos: la expansión del sector agroexportador, la amplia política de fomento industrial realizada por el Estado y la creciente afluencia de inversión extranjera (Esquivel y Muñoz, 1984).

En este contexto, la modernización del sector agroexportador devino en un aspecto clave, tanto para garantizar una mayor inserción de la economía costarricense en la economía internacional, como para crear las condiciones económicas que permitieran la expansión del sector industrial y sustentaran la inversión social expansiva de la época. La modernización productiva también tuvo su referente en el sector agrícola.

### **MODERNIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA AGRÍCOLA**

En este terreno, Costa Rica adoptó una estrategia con un doble propósito. Por un lado, ampliar la oferta de bienes exportables de base agrícola. Por otro, diversificar y modernizar la inversión productiva en el agro, ampliando la presencia de las relaciones de producción capitalista a los diferentes sectores productivos. Con esta estrategia se esperaba disminuir la vulnerabilidad de la economía frente a las crisis económicas internacionales. De igual modo, se pretendía imprimirle al crecimiento económico nacional un nuevo rumbo, al vincularlo no sólo a la expansión de la demanda exterior, vía exportaciones, sino también al crecimiento interno, por medio de la conformación y desarrollo del mercado interno. En un primer momento, en la década del cincuenta, mediante la tecnificación y modernización de los sistemas de producción agrícola de los productos de exportación tradicionales, café y banano. En un segundo período, a partir de la década del sesenta, por medio del desarrollo de nuevas actividades de exportación agrícola, básicamente azúcar y carne vacuna de exportación (Mora, 1987; Rodríguez, 1993).

La irrupción de Costa Rica en la producción-cultivo de azúcar y ganado (carne de exportación) estuvo motivada tanto por las razones de orden político interno mencionadas, como por condiciones internacionales favorables. En el primer caso, el del azúcar, el país tuvo acceso, por razones de orden geopolítico, a una cuota de exportación de azúcar al mercado norteamericano en el contexto del bloqueo político-económico practicado a la Revolución Cubana. En tanto que, en el caso del segundo producto, su creciente demanda en los mercados internacionales fue estimulada por el cambio del patrón alimentario de la población estadounidense, el cual tendió a favorecer el consumo de comidas rápidas y, en especial, la hamburguesa.

De manera tal que el país aprovechó estas dos condiciones internacionales favorables para promover nuevos grupos empresariales que no sólo ampliaron y diversificaron las bases de acumulación de capital, sino que también disminuyeron la excesiva dependencia de la economía nacional del comportamiento internacional de los precios del café. Se pretendía así disminuir la vulnerabilidad externa de la economía nacional mediante la diversificación de la oferta exportable de base agrícola.

También, mediante la integración de estos nuevos cultivos agrícolas de exportación a la base acumulativa nacional, se inicia un proceso de integración de nuevos circuitos productivos a la lógica de producción capitalista. Tanto el cultivo del azúcar, como la crianza de ganado, tienen lugar en territorios que anteriormente no estaban articulados a las bases de acumulación capitalista de la economía agrícola costarricense.

Es decir, se integran nuevos territorios, pero también nuevos actores, empresariales y laborales, a los esquemas de reproducción ampliada del capital. Por su parte, Mora (1987) sostiene que hubo otros rubros de la producción agrícola que también aumentaron su capacidad de exportación como, por ejemplo, plátanos, cebollas, legumbres y tabaco. La producción de estos rubros tampoco fue estimulada por la oligarquía, sino por los grupos de burguesía emergente.

Como resultado de este proceso de modernización del sector agrícola de exportación, el país amplía de manera significativa la disponibilidad de capital por concepto de divisas generadas por estos productos. Así, en 1950, las exportaciones agrícolas le reportaron al país 55 millones de dólares estadounidenses; en tanto que en 1984 esta cifra creció 18 veces, hasta llegar a representar un total de 1.006 millones de dólares estadounidenses. Resulta necesario señalar que si bien el café y el banano continuaron siendo los dos principales productos de exportación del país, su importancia, dentro del conjunto de exportaciones agrícolas, tendió a caer conforme tenía lugar la diversificación de los productos agrícolas exportables. Así, en 1950, los productos clásicos representaban el 91% de todas las exportaciones realizadas, mientras que en 1980 este porcentaje había caído significativamente, pasando a representar el 50% (Rodríguez, 1993: 38).

Por otro lado, es importante subrayar que, en el caso de los productos tradicionales de exportación, se fomentó el desarrollo de formas asociativas de producción cooperativa, con el fin de romper el monopolio que la burguesía cafetalera tenía en materia de industrialización y comercialización de este producto. De esta manera, el proyecto intentó favorecer la consolidación de la pequeña y mediana producción cafetalera asentada, principalmente, en el valle central del país. La incorporación de productores familiares a la lógica de producción moderna, es decir, de alta rentabilidad, no se circunscribió a la actividad cafetalera. También hubo esfuerzos por incorporar en este modelo productivo a productores familiares ligados al cultivo de caña de azúcar y, en menor medida, granos básicos (Mora, 1987).

Al resguardo del Estado surgió un vigoroso movimiento cooperativo de base agrícola que comprendía un contingente numeroso de productores campesinos tradicionales. Este movimiento se especializó en las actividades de comercialización de productos exportables, principalmente café; en el desarrollo de facilidades productivas (acceso a paquetes tecnológicos), y en brindar acceso al crédito a este tipo de productores. Si bien existieron experiencias de cooperativismo que también supusieron la propiedad colectiva de la tierra, y formas asociativas autogestionarias, las mismas constituyeron un sector minoritario en el sector agropecuario (Mora, 1987).

La estrategia consistió en brindar por medio de las cooperativas de productores (de comercialización, la mayoría) acceso al crédito, y a insumos productivos, tecnología y mercados internacionales a los pequeños y medianos productores de café. Esos actores intentarían, por esta vía, encauzar sus estrategias productivas, mientras experimentaban un proceso de modernización. Es, precisamente, esta doble combinación –acceso directo a los procesos de beneficiado y comercialización, y al crédito y a los nuevos paquetes tecnológicos– una de las razones que tornó nuevamente rentable la pequeña y mediana producción cafetalera en el contexto del proceso de modernización productivo incentivado a partir de la ampliación de funciones del Estado. Permitiendo que estos grupos consolidaran una posición intermedia en la estructura social.

El proyecto de modernización productiva y diversificación de la producción agrícola no se circunscribió a afectar las dinámicas productivas ligadas al sector agropecuario exportador. También conllevó la integración de vastas extensiones de tierras anteriormente incomunicadas y no integradas en los procesos de acumulación de excedentes circunscritos a las actividades cafetaleras y bananera.

En este caso, la estrategia de modernización implicó el desarrollo de un sistema moderno de carreteras que permitía conectar todo el territorio nacional. Así, se ha señalado que la ampliación de la red de caminos transitables en el país se sextuplicó entre 1950 y 1982, al pasar de 2.030 km a 12.000 km, respectivamente (Rodríguez, 1993).

Por otro lado, la modernización productiva del agro también supuso la adopción de sistemas modernos de producción y la extensión de las lógicas de acumulación a nuevos espacios socio-territoriales, anteriormente liberados para producción de autoconsumo. Por ejemplo, en el primer caso, mientras que en 1970 se empleaban 1.001 toneladas de fertilizantes, en 1980 esta cifra había ascendido a 1.229, y en 1987 a 1.607. Es muy probable que antes de 1950 el consumo de fertilizantes fuese ínfimo, debido a que su producción no se había masificado en el ámbito mundial y a que tanto en el café como en el banano predominó, hasta antes de 1960, una lógica productiva que privilegiaba la incorporación de nuevos terrenos en lugar de la adopción de cambios tecnológicos para incrementar la rentabilidad. Algo similar aconteció en materia de productividad, pues la introducción de mejoras tecnológicas permitió incrementar el rendimiento por trabajador desde 4.689 colones en 1963 a 8.319 colones en 1978<sup>12</sup> (OFIPLAN citado en Mora, 1993). También se expandió el consumo de abonos por parte de los productores nacionales. Así, entre 1963 y 1973, las tierras abonadas

---

12 Colones constantes de 1966.



pasan de representar el 47 al 68% del total de tierras en cultivo en el país (Mora, 1987: 37).

La modernización agrícola implicó nuevos desafíos para el productor campesino, en especial para todos aquellos grupos de productores que habían sido relegados a habitar en las regiones no integradas al proceso de acumulación del café o el banano. La expansión del capitalismo y la modernización de los sistemas productivos forzaron a este sector a cambiar su lógica productiva. La disyuntiva se perfiló entre la modernización productiva como alternativa de integración al nuevo ciclo de desarrollo, o la preservación de la posición marginal que históricamente habían ocupado en la estructura productiva del país.

Como bien han documentado Rodríguez (1993) y Mora (1993; 1987), no se trató de procesos de integración o marginación voluntarios. Por el contrario, la dinámica y los intereses ligados a la expansión y modernización del capitalismo en el agro llevaron a que algunas actividades ligadas a la producción de azúcar, sorgo, algodón, o al desarrollo de las actividades o empresas pecuarias –ganado vacuno, cerdo, aves, etc.–, quedaran sujetas a los procesos de modernización, en tanto que otras (maíz, fríjol, yuca) quedaron relegadas de este proceso. En otros casos, los intereses políticos del nuevo bloque en el poder crearon condiciones institucionales, financieras y organizativas para la integración subordinada de algunos sectores campesinos. Esto con el propósito de sentar bases sólidas para la construcción de una nueva alianza política que hiciera viable el nuevo proyecto político de los grupos emergentes, mediante la promoción y consolidación de los sectores campesinos que pasarían a ocupar una posición media en la estructura social. Además, este proceso no desembocó en una tendencia radical de descampesinización y proletarización abierta. Como bien apuntan estos autores, en su lugar, se dio una dinámica social que tuvo efectos combinados. En ciertos contextos propició procesos de descampesinización, pero en otros aconteció lo contrario, desencadenándose tendencias que apuntaban al fortalecimiento y modernización de las unidades productivas campesinas.

Las actividades en las que sectores de la burguesía emergente lograron realizar inversiones, ya sea mediante la movilización de recursos propios o de recursos públicos dirigidos a estos ámbitos, parecen haber sido las más favorecidas con el proceso de expansión de la lógica de acumulación en el sector agrícola. En contraposición, actividades que históricamente estuvieron controladas por productores campesinos pobres, y hacia las que no fluyó la inversión privada capitalista, como lo fueron la producción de maíz y fríjol, quedaron integradas sólo marginalmente al proceso de modernización. Muchas de estas actividades fueron relegadas, al igual que los productores que las desarrollaban, a

las tierras de menor fertilidad y mayor distancia de los mercados principales del país. Con lo cual, se constituyeron en un foco de producción y reproducción de la pobreza rural.

Es importante tener en cuenta que, en gran medida, la rentabilidad de las actividades agropecuarias ligadas al abastecimiento del mercado interno estimuló la inversión de capital ligado a productos de esta naturaleza. En parte, el incremento en la rentabilidad de estas actividades fue el resultado de decisiones políticas. Estas se tomaron con el fin de encarecer los productos agropecuarios importados, en el marco de un esquema de desarrollo que otorgaba gran importancia al mercado interno como base acumulativa complementaria.

La expansión de este mercado fue posible gracias a las políticas de estímulo y protección de los productores nacionales adoptadas por el Estado. Así como a la expansión de la demanda provocada por el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización que se aceleran en la segunda mitad del siglo XX. Rubros como la producción de carne de res, cerdo, pollo, la producción de leche y sus derivados, la producción de huevos, granos, hortalizas, verduras y frutas, encontraron en el crecimiento de la demanda una base sobre la cual reiniciar procesos de acumulación. En la mayoría de estos rubros, confluyó tanto un sector empresarial moderno, que amplió las fracciones de la burguesía agrícola y tendió a construir un poderoso grupo de influencia en las decisiones de inversión gubernamental, como un sector de pequeños y medianos productores que, en unos casos más que en otros, lograron obtener beneficios de este proceso de modernización social y expansión productiva, consolidando su posición intermedia en la estructura social.

Pero el rol del Estado no sólo se limitó a crear condiciones propicias, de tipo financiero, mediante la apertura de carteras crediticias dirigidas a la diversificación agropecuaria y por medio de la dotación de un sistema de crédito preferencial (subsidiado) dirigido a este tipo de actividades productivas. El Estado también participó directamente en la construcción del mercado interno, mediante el desarrollo de una política arancelaria que creó condiciones de rentabilidad mayores para los productores nacionales dedicados a abastecer las necesidades alimentarias de la población costarricense. Asimismo, por medio del Consejo Nacional de la Producción, irrumpió en el terreno de la comercialización directa de los productos agropecuarios, estableciendo regulaciones al sistema de precios de los productos agrícolas. Por esta vía se creó una doble protección: para los productores, lo que daba viabilidad a la economía de familias campesinas que no tenían condiciones para competir abiertamente en un sistema de mercado; y para los consumidores, garantizando una estricta regulación del precio de los bienes agropecuarios, lo cual preservaba relativamente controlados

y bajos los costos de reproducción de la fuerza laboral urbana. Esto último incrementaba la rentabilidad del sector industrial.

Particularmente relevante fue la función que el Estado asumió en materia de intermediación en los conflictos agrarios, en especial aquellos estructurados en torno a los problemas generados por la concentración de la tierra como resultado de la expansión del capitalismo en el agro. Como bien ha apuntado Jorge Mora (1993), el precarismo rural, entendido como la ocupación de fincas privadas o de propiedad pública por parte de familias que habían perdido su tierra en el proceso de expansión capitalista en el agro, constituyó un fenómeno permanente, con intensidades diversas, en el período 1950-1980.

En este orden, la política pública se basó en un programa masivo de compra y redistribución de tierras que entre 1963 y 1986 había afectado un total de 1.376.095 hectáreas y beneficiado a 56.668 familias (Mora, 1993). Aunque, como bien demuestra Rodríguez (1993), el fin último de este programa fue diseñar un sistema de manejo de los conflictos agrarios que permitió evitar la agudización de la pugna social en el agro, aunque no dio garantía de integración de estas familias al proceso de modernización social y productiva. Muchas de las familias campesinas precaristas lograron acceder a parcelas de escaso valor productivo y de difícil explotación. Esto, sumado a la lejanía de los principales mercados, a la carencia de infraestructura productiva que permitiera canalizar sus productos, y a las dificultades de acceso al sistema financiero, impidió la integración social de estos sectores de población campesina al proceso de modernización nacional. En el mundo agrícola, estas familias han pasado a formar el núcleo duro de la pobreza rural.

El proceso de modernización agrícola cumplió su propósito, tanto en el terreno económico (ampliar las bases de acumulación del sistema económico nacional) como político (dar sustento a la constitución de nuevos grupos de burguesía agrícola y fomentar, en grados diferentes, la integración de pequeños y medianos productores al proceso de modernización).

El dinamismo agrícola en el período 1950-1980 es irrefutable. Se ha estimado que en este período el PIB agrícola creció a un ritmo mayor que el área productiva. Esta aumentó un 69% entre 1954 y 1984, mientras que el primero lo hizo en un 197%. Es decir, el crecimiento de la productividad excedió con creces el de la ampliación del área cultivada. Especialistas en el campo han mostrado que el proceso de modernización no se circunscribió a una actividad específica, sino que logró incrementos en la productividad del trabajo agrícola tanto en los cultivos de exportación tradicional (café y banano), como en los nuevos productos agrícolas exportables (caña de azúcar) y en los diver-

Los productos agrícolas dirigidos a abastecer el mercado interno<sup>13</sup>. Es decir, la modernización abarcó un amplio espectro de las actividades productivas agrícolas. Sin embargo, no implicó ni la superación de la heterogeneidad productiva, ni la remoción del núcleo duro de pobreza rural. Por el contrario, amplió esta heterogeneidad, al tiempo que revitalizó la constitución de un contingente de población excedente en las zonas rurales.

Lo anterior lleva a plantear que se trató de un proceso de modernización productiva de amplio espectro. Pese a ello, la participación del sector agropecuario en la generación de riqueza del país tendió a la baja en el período comprendido entre 1950-1980. Ello, como hemos apuntado, no se debe a que el sector fuese golpeado por una fase recesiva sino, fundamentalmente, a la diversificación de la estructura productiva costarricense, generada como resultado de las políticas de industrialización y expansión del sector servicios.

Es decir, en este período la economía costarricense se tornó más heterogénea, pero el peso del sector agrícola siguió siendo de gran importancia dentro de la economía nacional, en particular en lo que a generación de divisas se refiere. Dentro de las actividades agrícolas, el peso de los nuevos productos de exportación (azúcar y carne) tendió a incrementarse conforme la modernización se tornaba una realidad en el campo. Como lo indica la información contenida en el Cuadro 2, el peso de los

**Cuadro 2**

Costa Rica. Exportaciones por producto, 1950-1985 (en porcentaje)

Producto	1950	1970	1985
Café	54	32	32
Banano	29	29	22
Otros productos	17	39	46
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

productos tradicionales en la participación de las exportaciones tendió a la baja conforme maduraba el proceso de diversificación productiva del sector agrícola. Así, en 1950, el café y el banano, es decir, los polos de acumulación central del modelo primario exportador, representaban más del 80% del total de las exportaciones del país. En 1970, su participación había descendido a un 60% aproximadamente. Para inicios de

13 La actividad ganadera aparece como una excepción en este proceso, ya que la misma se organizó históricamente sobre la base de un modelo productivo que favoreció la ganadería extensiva y que fue, durante muchos años, resistente al cambio de esta estrategia productiva.

la década del ochenta, constituían cerca de la mitad de los productos exportados del país. La caída en el volumen total de exportaciones de estos dos cultivos se explica, fundamentalmente, por el desarrollo de los nuevos productos de exportación agropecuarios (azúcar y ganado) que también pasan a constituirse en nuevos polos de acumulación agrícola, así como las exportaciones crecientes del sector industrial establecido en Costa Rica cuyo destino fue el mercado común centroamericano.

### LA EXPANSIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y EL DESARROLLO DE LOS SECTORES MEDIOS

El tercer elemento central del proceso de modernización socio-productiva lo constituyó la creciente participación del Estado en la economía. La redefinición del rol del Estado en materia de desarrollo económico implicó la ampliación de su infraestructura. El Estado pasó a ocupar un rol estratégico no sólo en la provisión de servicios productivos que favorecían la modernización (telecomunicaciones, electrificación, alcantarillado, agua potable, red portuaria, red de caminos, etc.) sino también en la prestación de un amplio y diverso conjunto de servicios sociales (educación, salud, vivienda, etcétera).

Como resultado de su creciente participación en la actividad económica, el sector público se convirtió en un foco central para el estímulo del dinamismo del mercado interno, adquiriendo gran cantidad de bienes y servicios de base industrial, pero también en un sector que contrataba una masa creciente de trabajadores. Esta tendencia está reflejada en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
Costa Rica. Empleo por sector institucional, 1950-1983 (en porcentaje)

Sector	1950	1963	1973	1983
Privado	93,3	86,7	84,7	81,1
Público	6,7	13,3	15,3	18,9
<b>Total</b>	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

La evolución del sector público muestra que el Estado devino no sólo en un actor estratégico que promovió la modernización y diversificación de la estructura productiva, la profundización del capitalismo en el país y la adopción de políticas de bienestar social, sino también en una fuente de empleo de primer orden. En parte, las deficiencias mostradas por el sector industrial en materia de absorción laboral fueron subsanadas por la expansión del empleo público. Expansión que, contrariamente a lo acontecido en el sector privado, vio florecer importantes sindicatos; sólo que estos mostraron una estrecha relación política e ideológica

con el Partido Liberación Nacional y un comportamiento social más propenso a la negociación de reivindicaciones de orden económico que a la movilización centrada en consideraciones de orden político e ideológico. Su objetivo fue el reconocimiento de los intereses de los grupos medios, que, conforme se expandía y consolidaba la presencia del Estado en la vida económica nacional, vieron ampliadas sus posibilidades de desarrollo.

Sobre este último aspecto, se ha señalado que la creciente participación del Estado en la actividad económica y social del país no sólo se tradujo en un incremento de la planilla pública, sino también en una mayor participación en la generación de las riquezas del país. En 1950, la participación del Estado costarricense representaba el 10,3% del PIB. Para 1980, su participación casi se había duplicado, llegando a representar el 18% del PIB (Rovira, 1987: 3). La ampliación de la participación del Estado en la vida económica y social del país se tradujo en un incremento sustantivo de las instituciones públicas existentes. Entre 1950 y 1980 se constituyeron alrededor de 126 nuevas instituciones estatales, lo cual es un dato muy significativo si se tiene en cuenta que en tan sólo 30 años se duplicaron las aproximadamente 110 instituciones creadas desde 1821 hasta 1949. Pero más importante aún, no sólo se incrementó el número de instituciones, sino también la cantidad de funcionarios vinculados a ellas.

La creciente participación del Estado en la generación de riquezas, así como la expansión del empleo público, tuvo lugar en un contexto en el cual se lograron concretar cambios institucionales que permitieron la profesionalización y tecnificación de las instituciones públicas, así como la estabilidad de sus funcionarios. Es decir, el aparato gubernamental fue objeto de un proceso de modernización institucional que permitió la consolidación de un cuerpo de funcionarios públicos estable; así como un alto nivel de regulación laboral, el más elevado que se observa en Costa Rica a lo largo del período y hasta nuestros días.

En el contexto de expansión de la economía (cuya tasa de crecimiento promedio anual fue de un 6% entre 1950 y 1979), y ampliación de las políticas redistributivas y de las oportunidades de empleo en el sector público, la estructura social costarricense experimentó grandes transformaciones. Se constituyó un amplio conglomerado de sectores medios. Algunos autores consideran que, en términos de la recomposición de la estructura social, este es uno de los cambios más importantes que observó el país entre 1950 y 1980 (Rovira, 1987; Vega, 2000; Castro, 1995; Villasuso, 1990). Graciarena observó que en materia de distribución del ingreso Costa Rica siguió, durante las décadas del sesenta y setenta, un patrón que él ha calificado como de “concentración mesocrática”. Con este calificativo el autor apela a un modelo en el cual

la redistribución del ingreso favoreció de manera muy notable a los sectores medios.

Los hallazgos de este autor quedan reflejados con absoluta claridad en la información presentada en el cuadro siguiente, donde se muestra la estructura de la distribución del ingreso en el período 1961-1977. Como se observa, en este contexto perdieron participación tanto los sectores de menores ingresos, es decir, los grupos en condiciones de pobreza, como también los grupos del último decil, o sea, los más adinerados. De manera constante, los grupos que mejoraron su condición fueron precisamente los ubicados en una posición intermedia en la estructura social. Es importante destacar que esta recuperación tuvo lugar en un contexto de expansión de la economía.

**Cuadro 4**

Costa Rica. Estructura de la distribución del ingreso, 1961-1977 (en porcentaje)

<b>Estrato de ingreso</b>	<b>1961</b>	<b>1971</b>	<b>1977</b>
20% más bajo (1 y 2 decil)	6,0	5,4	4,0
60% intermedio (3 al 8 decil)	34,0	44,0	47,0
10% debajo del decil superior (9 decil)	14,0	16,2	17,0
10% más alto (10 decil)	46,0	34,4	32,0

Fuente: Rovira (1987).

De igual manera, Franco y León (1984) han observado que los cambios más notorios en la estructura socio-ocupacional, acontecidos en el período 1950-1970, permiten distinguir un importante crecimiento de los grupos medios-medios y medios-superiores. Este mismo hallazgo ha sido constatado por otros investigadores (Trejos, 1990; Vega, 2000; Castro, 1995) quienes observan que, en general, en términos de evolución de la estructura social, uno de los rasgos más importantes en la segunda mitad del siglo XX fue la expansión de los estratos medios.

Algunos autores han intentado estimar el peso de los sectores medios en el contexto del modelo desarrollista. Vega (2000) indica que estos sectores incrementaron su presencia en la estructura social, pasando de representar alrededor de una décima parte en 1950 a poco menos de dos terceras partes a inicios de la década de 1980. Su expansión converge con dos tendencias. Por un lado, una reducción del peso relativo de las clases bajas y, por otro, una menor presencia de los sectores de altos ingresos (clases altas). Las clases bajas habrían descendido su participación relativa en la estructura social de, aproximadamente, tres cuartas partes en 1950 a poco menos de dos terceras partes a mediados de 1980. Aunque el proceso de reducción sería más notorio en el caso de las clases altas, las cuales pasarían de representar alrededor de una

décima parte de la estructura social a poco menos de 4,2% entre 1950 y 1984. Se trata, en este último caso, de un proceso de concentración de recursos económicos en un grupo muy pequeño de población.

Otras estimaciones (Castro, 1995; Trejos, 1990) marcan la misma tendencia y ubican la participación de los grupos medios en la estructura social en el mismo rango. Sin embargo, existen discrepancias en cuanto a la participación de los estratos populares, pues algunos autores sostienen que, en el contexto de la modernización, industrialización y urbanización, el proletariado urbano incrementó notoriamente su peso en la estructura social (Barahona et al., 1999).

También cabe destacar que las transformaciones en la estructura social no se reducen a los cambios observados en materia de desarrollo de los sectores medios. Este proceso también fue acompañado por una evolución muy positiva del desarrollo social. En un contexto marcado por la adopción de políticas sociales universalistas y de ampliación de la inversión pública en materia social, se logró mejorar las condiciones de vida de amplios contingentes de población.

Sin duda, una de las transformaciones más importantes fue la notoria reducción de la pobreza ocurrida entre 1950 y 1979. Aunque no existen datos confiables sobre el particular, para años previos a 1976 las estimaciones más rigurosas que se han realizado muestran con claridad que entre 1961 y 1970 la pobreza en el país experimentó un marcado descenso. Pasó de afectar al 50% de los hogares en 1961 a un 39% a inicios de 1970 y a aproximadamente 25% a finales de la década del setenta (Barahona et al., 1999).

### Cuadro 5

Costa Rica. Evolución de la magnitud y de la incidencia de la pobreza, 1971-1977

Zona/estrato	1971		1977	
	Personas	Familias	Personas	Familias
Total pobres (en miles)	818	121	588	98
Incidencia (en porcentaje)	46	39	29	25
<b>Estrato</b>				
Pobreza extrema	22	17	16	14
Pobreza básica	24	22	13	11
<b>Zona</b>				
Urbana	35	28	17	14
Metropolitana	34	27	17	12
Ciudades menores	36	30	17	15
Rural	54	46	39	34

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos (1990).



El Cuadro 5 sintetiza esta información para la década del setenta, mostrando con absoluta claridad cómo el desarrollo social observado en el contexto de la modernización implicó una reducción importante en la incidencia de la pobreza. Reducción que se expresó en dos niveles. En primer lugar, el país logró disminuir el número total de hogares y personas pobres. Segundo, este proceso tuvo cobertura nacional; es decir, hubo logros tanto en el ámbito urbano como en el rural. Empero, también se pone en evidencia que los resultados de este proceso muestran sesgos muy importantes a favor de los espacios urbanos centrales, núcleo privilegiado del proceso de modernización.

No cabe la menor duda de que el desarrollo de los sectores medios ocupa un lugar central en la explicación de la reducción de la pobreza acontecida en el período analizado. Puede decirse, sin lugar a equívoco, que en este período la sociedad generó oportunidades, diferenciadas, de movilidad social ascendente. La tendencia predominante fue la expansión de las dinámicas de inclusión social. Y estas se manifestaron no sólo como abatimiento de la pobreza sino, principalmente, como conformación de un contingente numeroso de grupos medios.

Debe señalarse que si bien en este período Costa Rica logró asociar el desarrollo económico con el desarrollo social y, como consecuencia de ello, mostró avances significativos en la reducción de la pobreza, las oportunidades de integración social no fueron homogéneas para los diferentes sectores. Los frutos de la modernización tendieron a concentrarse en las ciudades y, aunque en el campo se desarrollaron políticas de integración (tanto en el plano productivo como en el social), la cobertura y fuerza de estos programas no logró tener impactos tan positivos como el reportado en las ciudades y, dentro de estas, en la región central del país. Por tanto, puede concluirse que el proceso de modernización social fue desigual, en términos de las diferencias de oportunidades a favor de la población urbana. En el apogeo del modelo desarrollista, una cuarta parte de los hogares quedaron privados de los frutos del bienestar social generados por la modernización socio-productiva. En el mundo rural, particularmente en el sector agrícola, la integración social fue de menor cobertura y profundidad.

## **DE LA CRISIS A LA GLOBALIZACIÓN: LA ESTRATEGIA DE APERTURA Y LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA**

### **LA CRISIS: FIN DE UNA ÉPOCA**

El inicio de la década del ochenta confrontó a Costa Rica con una severa crisis económica, en el contexto de una región centroamericana que también estaba siendo abatida por la recesión y el incremento de los conflictos militares. El capitalismo periférico costarricense fue incapaz de sortear con éxito la segunda crisis petrolera (1978-1979). En

esta oportunidad, el país no gozó de una bonanza cafetalera para compensar el impacto negativo de dicha crisis. Adicionalmente, los términos internacionales de intercambio experimentaron un deterioro muy marcado. El impacto económico de la crisis internacional de la deuda azotó a Costa Rica antes de conocerse la índole mundial y estructural del problema.

Los fundamentos externos de la prosperidad observada por el capitalismo dependiente costarricense comenzaron a deteriorarse después de 1978. El índice de la relación de intercambio de mercaderías declinó de una base de 100 en 1977 a 82 en 1978 y 67 en 1981. La segunda crisis energética asestó un duro golpe con un aumento del precio del petróleo de casi 300%. Las tasas de interés sobre préstamos provenientes de bancos extranjeros aumentaron en una proporción sin precedentes, a la vez que se reducían los períodos de pago en los mercados financieros internacionales (Castillo, 1987).

Los niveles de endeudamiento externo alcanzaron magnitudes que desbordaban la capacidad del país para hacer frente a sus compromisos internacionales. En esa época, las tasas de interés en los mercados internacionales aumentaron rápidamente, llegando a 15% al finalizar 1979 y a 16,5% en 1981 (Rivera, 1982). De 1978 a 1981 el déficit del sector público aumentó de 8,8 a 14,3% del PIB, y el porcentaje del crédito total proveniente del sistema bancario absorbido por el gobierno aumentó de 27,5 a 44,5%. De 1977 a 1981, la deuda externa total pasó de 877 millones de dólares, lo cual equivalía al 100% de las exportaciones del mismo año y al 35% del PIB (medido a un tipo de cambio de 8,6 colones por dólar), a 2.362 millones de dólares, que representaban el 234% de las exportaciones anuales. El vencimiento promedio de la deuda contractual cayó de 15 a 9 años. Los períodos de gracia decrecieron de 5,4 a 3,5 años. La tasa de interés promedio pasó de 8,7 a 10,8%. Se estima que en 1982 el pago del servicio de la deuda pública externa representaba más del 70% de las exportaciones nacionales (Castillo, 1987).

Asfixiado por el crecimiento exponencial de la deuda externa, en junio de 1981 el país se convirtió en el primero del hemisferio en declarar una moratoria unilateral del pago de la deuda externa, cerrándose así los canales financieros externos<sup>14</sup>. Ello precipitó al país en la más profunda recesión económica experimentada en su historia.

---

14 En este período, el conflicto entre los representantes del Fondo Monetario Internacional en el país y el gobierno de Costa Rica se agudizó al punto de que el presidente Carazo consideró una violación a la soberanía nacional las presiones que este organismo ejercía con el fin de impulsar un programa de estabilización económica de carácter recesivo. Esto motivó que les solicitara a los representantes del FMI la salida del país y la ruptura de relaciones con este organismo, cuando Costa Rica se encontró imposibilitada para pagar el servicio de la deuda externa.

A pesar de su corta duración, la crisis tuvo un gran impacto en el plano económico y social, tanto como en la operación de los mercados laborales. Entre 1980 y 1982, el PIB disminuyó en casi un 10%; el nivel real de producción se redujo a cifras similares a las reportadas en 1977; para 1982 el desempleo, históricamente bajo, llegó a afectar al 9,4% de la fuerza laboral y la tasa de subutilización total de la mano de obra afectó al 43% de la fuerza de trabajo, llegando a un nivel sin precedentes en la historia reciente del país. Por otro lado, el ingreso nacional bajó en un 22% y el ingreso per cápita se redujo en más de una cuarta parte. Las exportaciones se estancaron en 1981 y decrecieron en 1982 (-13,7%). Los términos internacionales de intercambio cayeron en un 14% entre 1981-1982. Igualmente, la tasa de cambio varió drásticamente pasando de 7,8 colones por dólar en 1980 a 129,2 en 1981. La inflación se disparó hasta alcanzar un 100%, cifra récord en una sociedad que había vivido niveles de inflación inferiores al 5% en las tres décadas previas a la crisis. El déficit del sector público llegó a representar el 19% del PIB en 1981 (MIDEPLAN, 1993).

Como bien lo ha apuntado Villasuso (2000), los problemas económicos del país se agravaron con la salida masiva de recursos hacia el exterior. Por concepto de ganancias de inversionistas extranjeros, pago de intereses sobre deuda o deterioro de los términos de intercambio, los flujos de capital representaron el 24% del ingreso nacional. El país fue descapitalizado por esta vía.

En materia social, la crisis también erosionó la capacidad del Estado para desarrollar programas de integración y protección social. El gasto público total cayó en un 30% entre 1980 y 1982; pero en términos per cápita la pérdida fue aún mayor ya que se reporta una caída del 40% (Barahona et al., 1999). La crisis no significó solamente la erosión de la capacidad de inversión pública, sino también un proceso de regresión de algunos indicadores de bienestar social. Medida en términos de evolución de la pobreza, la situación del país se deterioró drásticamente después de tres décadas de éxito en esta materia. Como resultado, el porcentaje de hogares pobres aumentó de un 25% en 1980 a un 47% en 1982; aunque algunos autores estiman que en realidad la pobreza llegó a afectar a más del 50% de los hogares en ese año (Barahona et al., 1999). Debido a ello, se ha planteado que la crisis tuvo un efecto de empobrecimiento generalizado entre las clases trabajadoras, especialmente entre los grupos urbanos que dependían fundamentalmente de un salario para satisfacer sus necesidades (García, 1993; MIDEPLAN, 1993).

El impacto de la crisis marcó el final de una época. Después de tres décadas en las que el crecimiento económico y la expansión de la inversión pública se habían traducido en una mayor capacidad de

integración social, la crisis implicó lo opuesto. La contracción económica y la abrupta caída de la inversión social implicaban, por un lado, la ruptura entre crecimiento y desarrollo social. Por otro, obligaban a los sectores gobernantes, en particular a los empresariales, a buscar alternativas para restituir las dinámicas acumulativas.

La crisis, asimismo, alteró la rentabilidad relativa de las actividades productivas. Por un lado, elevó a niveles insostenibles los costos de producción de todas las actividades dependientes de la adquisición de insumos y tecnología extranjera, en particular del sector industrial. Por otra parte, tornó muy rentable la producción de exportación, no sólo por la abrupta devaluación de la moneda, sino también por la caída de los salarios reales, como resultado de la inflación y la incapacidad de restablecer su capacidad adquisitiva en el contexto recesivo. Por esta razón, García (1993) sostiene que la crisis jugó el rol de un ajuste no planeado de la estructura productiva y del sistema económico. El mismo fue tan severo que hizo innecesaria la adopción de una terapia de shock en los años subsiguientes, cuando la estabilización macroeconómica se impuso como agenda de política económica.

La crisis de la deuda tuvo dos características básicas en Costa Rica. Se manifestó como un evento de corta duración. El país inició un proceso de estabilización a mediados de 1982 y sus primeros frutos se hicieron palpables ya en 1983. En parte, ello se debe a que en mayo de 1982 cambió la composición del gobierno. El Partido Liberación Nacional asumió la conducción del Estado y, contrariamente al gobierno saliente, disponía de todo su capital político para llegar a acuerdos con las fuerzas sociales internas y restablecer las relaciones con los organismos financieros internacionales.

En segundo lugar, pese a su corta duración, la crisis marcó un punto de inflexión en el desarrollo productivo nacional. Había socavado las bases externas e internas del modelo de acumulación desarrollista. La búsqueda de un nuevo patrón de acumulación emergería como respuesta para reestructurar el modelo de integración de la economía costarricense conforme al proceso de cambio que se desencadenó en la economía mundial por las tendencias de globalización en curso.

La elevada dependencia del aparato productivo costarricense del sistema económico internacional obligaba a iniciar un proceso de transformación productiva atendiendo a las condiciones impuestas por los organismos multilaterales. Por primera vez en su historia, la política económica definida en el país debía ser concertada con agentes internacionales. Estos últimos se constituyeron en una nueva fuerza social, cuyo peso político los sentaba en un lugar privilegiado en la mesa de negociación. De esta forma, la política económica también tendió a transnacionalizarse. El Consenso de Washington surgió como el marco

de referencia para la definición de una nueva agenda de política pública. En parte, el país viró en esta dirección en razón de las condiciones a que fue sometido para renegociar el pago del servicio de la deuda externa.

La burguesía costarricense, muy prontamente, visualizó que una economía estancada y una Centroamérica en guerra no eran ya espacios viables para reactivar procesos de acumulación de largo aliento. La búsqueda de nuevas formas para la valorización del capital se impuso como estrategia de reconstitución de los sectores empresariales locales<sup>15</sup>. El predominio de las fracciones de burguesía promotoras del modelo desarrollista se había erosionado. Así comienza un lento proceso de reacomodo interburgués de cara a la conquista del control del proceso de transformación productiva.

### **DE LA CRISIS A LA ESTABILIZACIÓN: LA RUTA DEL AJUSTE Y LA APERTURA**

Para superar la crisis, los grupos gobernantes adoptaron un nuevo paquete de políticas económicas, que se definió considerando las prescripciones elaboradas por el Consenso de Washington, las particularidades del sistema político costarricense, las presiones de los grupos empresariales locales y las variables de orden geopolítico. La resultante es un proceso de ajuste de tipo heterodoxo y gradualista. Se caracteriza por una mezcla de políticas neo-intervencionistas, orientadas a favorecer la promoción de exportaciones no tradicionales y compensar los efectos del ajuste tanto al sector empresarial como en los grupos sociales de menores ingresos, con medidas de corte neoliberal tales como la privatización de actividades estatales, la liberalización de precios, la desregulación económica, la reducción de subsidios a la producción local, la contención del gasto público, la reducción del tamaño del Estado, el desmantelamiento de la política arancelaria proteccionista, la liberalización de la cuenta de capitales y la ruptura del monopolio de la banca nacionalizada, entre otras.

El ritmo heterodoxo y gradual con que se han implementado las reformas estructurales en el país llevó a Eduardo Lora (2001) a plan-

---

15 En 1975 Costa Rica exportó más de 108 millones de dólares al Mercado Común Centroamericano (MCCA). Para 1980 sus exportaciones habían alcanzado los 270 millones de dólares. Sin embargo, debido a los conflictos político-militares que vivió la región a partir de la Revolución Sandinista y el levantamiento guerrillero en El Salvador y Guatemala, la importancia del MCCA para Costa Rica decayó rápida y estrepitosamente. Para 1986, las exportaciones de Costa Rica al MCCA habían regresado a niveles inferiores a los de 1975, pues el país sólo logró exportaciones por un total de 100 millones de colones. Se había acabado el negocio para los empresarios y urgía la búsqueda de nuevos mercados, pero debido a que el MCCA gozó de un alto nivel de protección era difícil para los empresarios industriales, principales socios del este mercado, reorientar sus exportaciones hacia otros países fuera de la región.

tear que Costa Rica es un reformador lento que a fines de la década del noventa no había logrado concretar las reformas de primera generación formuladas por el Consenso de Washington. Sin embargo, habría que replicarle a este autor que el ritmo pausado de las reformas estructurales, su carácter inacabado y en algunos campos parcial, no es el resultado de una falta de compromiso con la reforma, sino especialmente el producto de la adecuación de las políticas económicas neoliberales al contexto sociopolítico nacional.

Los analistas costarricenses coinciden en sostener que el carácter gradual y heterodoxo no se deriva de la falta de compromiso con esta agenda política. Se trata de la síntesis del juego entre fuerzas políticas y sociales en un contexto institucional democrático. En otras palabras, el desarrollo de un proceso de cambio estructural, en un país de una tradición democrática consolidada, obliga a los *reformadores* a negociar el ritmo del proceso de cambio estructural y a la ejecución de medidas compensatorias. Lo que los analistas externos interpretan como falta de compromiso con la agenda de las reformas es, en realidad, el resultado del proceso de endogenización de las nuevas políticas económicas.

Tres son los factores que hicieron plausible este modelo de ajuste. En primer lugar, una coyuntura geopolítica caracterizada por la ejecución en Centroamérica de un esquema de *guerra de baja intensidad* por parte de las diferentes administraciones norteamericanas. Esto con el fin de frenar el avance de los movimientos revolucionarios en el istmo, y recuperar el control político-ideológico y militar que Estados Unidos ha tenido en esta región históricamente. Costa Rica se benefició de esta situación al recibir un trato preferencial por parte de los organismos financieros internacionales, así como una cuantiosa asistencia económica durante toda la década del ochenta. El trato preferencial le permitió, por un lado, negociar condiciones menos duras en cuanto al diseño y ejecución de las políticas de estabilización y ajuste. Por otro, acceder a recursos económicos que oxigenaron la economía nacional.

Diversos analistas (Céspedes et al., 1985; Lizano, 1999; Rovira, 1990; Villasuso, 2000; Ulate, 2000; García, 1993; Hidalgo, 2003) coinciden en señalar que el ajuste costarricense ha gozado de un amplio subsidio externo de naturaleza geopolítica (ver Cuadro 6). Lizano (1999) estima que el valor de la ayuda externa otorgada por el gobierno de Estados Unidos a Costa Rica, para el período 1982-1994, representó el 2,2% del PIB del país. En los años de mayor afluencia de ayuda externa, 1983-1989, dicho porcentaje aumentó a 4,1% del PIB<sup>16</sup>. Debe recordarse

---

16 En contraste, la ayuda directa en cooperación económica para el período 1946-1981 apenas ascendió a 283 millones de dólares, lo cual equivale a los montos transferidos por este concepto entre 1981 y 1982.

que la meta en cuanto al pago total de intereses sobre la deuda externa se mantuvo en esos años, precisamente, en un monto equivalente al 4% del PIB. Es decir, en la práctica, Estado Unidos condonó a Costa Rica el pago del servicio de la deuda con el fin de llevar a cabo su política contrainsurgente en la región.

**Cuadro 6**

Costa Rica. Saldo de la deuda pública externa (en millones dólares estadounidenses)

Año	Saldo	Porcentaje del PIB
1950	28,70	n.d.*
1960	27,70	6,0
1970	163,80	16,6
1975	510,40	26,0
1980	1.706,60	40,1
1985	3.708,80	94,5
1990	3.172,60	55,6
1995	3.258,60	36,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

\* Datos no disponibles.

Es evidente que detrás de este generoso esquema de cooperación se encuentra el resguardo de los intereses geopolíticos estadounidenses en Centroamérica. Durante la década del ochenta, Costa Rica sacó provecho de su particular ubicación geográfica. Esto le permitió moldear un proceso de cambio estructural que otorgaba tiempo a diversos sectores productivos para viabilizar su tránsito desde las actividades tradicionales hacia los nuevos focos de crecimiento económico. Al mismo tiempo, accedió a fondos de cooperación externa (ayuda para el desarrollo) que le permitieron tomar medidas de estabilización y ajuste menos severas.

Tal subsidio geopolítico llegó a su fin con el inicio de las transiciones democráticas en Centroamérica. En la década del noventa, el país tuvo que lidiar con la consolidación y profundización del proceso de ajuste, a partir de la movilización de sus propios recursos. Ello implicó el desarrollo de intentos por acelerar el proceso de ajuste estructural, lo que desencadenó importantes conflictos con los sectores subalternos, y un creciente desencanto del apoyo popular a las políticas económicas en boga. El cambio estructural devino conflictivo.

Asimismo, debe resaltarse que en Costa Rica el ajuste se inicia después de un largo período de hegemonía política e ideológica del pensamiento socialdemócrata. Como consecuencia, la clase política y los sectores empresariales adolecían de un proyecto alternativo, con

las ideas neoliberales aún confinadas a un grupo muy reducido de economistas (Hidalgo, 2003). De hecho, la reconversión ideológica de los primeros supuso un proceso de adaptación paulatina a los nuevos enfoques de política económica en boga en los escenarios internacionales. En tanto dicha transformación tenía lugar, la política económica adoptada intentó conciliar los nuevos requerimientos de transformación socio-productiva, la condicionalidad cruzada de los organismos financieros internacionales y las presiones del pago del servicio de la deuda con una cultura política de carácter consensual sustentada en la agregación de múltiples intereses como mecanismo de construcción de consensos y legitimación del sistema político.

Lo anterior se tradujo en la adopción de un esquema de política económica pragmática, que considerara tanto los intereses de los grupos empresariales amenazados por el ajuste, como la incorporación de demandas de los sectores subalternos a efectos de reducir la oposición y minar el poder de movilización de los grupos opositores al ajuste estructural. Eduardo Lizano (1990; 1999), uno de los artífices de las políticas de ajuste estructural en Costa Rica, señala que, en el fondo, el diseño político del ajuste implicó la adopción de medidas orientadas a fortalecer los grupos que apoyaban el cambio y debilitar las fuerzas opositoras.

No puede dejarse de señalar que los primeros ocho años en materia de ajuste se corresponden con dos administraciones gubernamentales del Partido Liberación Nacional. Las ideas neoliberales son opuestas a los fundamentos originarios de esta agrupación, de ahí que su adopción y el diseño de políticas económicas afines a esta ideología dieron lugar a intensos conflictos al interior de este partido político<sup>17</sup>. Ello motivó un esquema de ajuste que ha avanzado con ritmos diferenciados según el ámbito evaluado. De igual forma, la centralidad que ha adquirido el mercado en la orientación del desarrollo nacional ha estado permeada por una constante intervención y orientación estatal de las transformaciones acaecidas; particularmente, cuando se ha tratado de fundar las bases para el desarrollo de los nuevos polos de acumulación.

Finalmente, y este es un elemento central, debe recordarse que Costa Rica optó por sentar las bases de un nuevo modelo de acumu-

---

17 Estas contradicciones decantaron a finales de la década del noventa cuando los sectores sociales que expresaban un pensamiento socialdemócrata abandonaron el partido, dando lugar a la constitución de una nueva agrupación política, el Partido Acción Ciudadana, que mantiene hasta la fecha una posición crítica con respecto al estilo de desarrollo sustentado en la aplicación de los programas de ajuste estructural. En las elecciones de 2006, esta agrupación se convirtió en la segunda fuerza política del país, perdiendo las elecciones por un margen inferior a los 20.000 votos.



lación, en un contexto de orden democrático. Esto obliga a quienes conducen el gobierno, inevitablemente, a entrar en procesos de diálogo y negociación con la oposición política y con los sectores subalternos. Tales grupos utilizan su poder de presión social y política para incidir en el rumbo de las transformaciones en curso. Cuando la negociación ha fallado se ha recurrido a la movilización popular, la cual ha surtido efectos en el sentido de atemperar el ritmo de aplicación de las políticas de ajuste<sup>18</sup>. Ello implicó no tanto una alteración del sentido estratégico de las reformas estructurales, pero sí la necesidad de introducir acciones compensatorias y la moderación del ritmo de avance del ajuste.

El modelo gradualista y heterodoxo de ajuste adoptado en Costa Rica se expresó durante la administración Monge Álvarez (1982-1986), en la adopción de un estricto programa de estabilización económica. Su propósito principal fue reducir los desequilibrios macroeconómicos, evitando al mismo tiempo la contracción de la demanda interna y compensando los costos sociales y empresariales del ajuste.

Las principales políticas adoptadas durante esta administración estuvieron orientadas a reducir el déficit fiscal, controlar la inflación y renegociar el pago del servicio de la deuda. En el plano social, se adoptó un esquema de políticas sociales compensatorias, de corte transitorio, para aliviar el costo social del ajuste y reducir la pobreza. Asimismo, se ejecutó un modelo de política salarial expansiva orientada a favorecer la recuperación de la demanda interna y el nivel adquisitivo de los salarios, y muy particularmente a proteger a los grupos de menores ingresos. En el plano empresarial, se desarrolló un programa especial para empresas industriales, orientado a facilitar su reconversión productiva y a evitar la destrucción de empleo.

De acuerdo a múltiples autores, la adopción de este esquema de estabilización explica por qué la política de estabilización económica en Costa Rica tuvo un carácter expansivo, no implicó la destrucción de la industria local y logró reducir el desempleo y la pobreza a los niveles pre-crisis en pocos años (García, 1993; Céspedes y Jiménez, 1994; Monge y Lizano, 1997).

A partir de 1984 se adoptó una política de promoción de exportaciones no tradicionales, la cual, hasta la fecha, ha constituido uno de los elementos del núcleo central del proceso de transformación productiva experimentado. Esta política se sustentó en la promulgación de un

---

18 Importantes movilizaciones fueron protagonizadas por organizaciones campesinas y sindicatos. Sin embargo, la lucha más relevante tuvo lugar en 2000, cuando la constitución de una alianza amplia de fuerzas opositoras al ajuste logró revertir una decisión del Congreso que sentaba las bases para profundizar y acelerar el proceso de ajuste estructural en Costa Rica. Sobre este particular, ver el artículo de Solís (2002) y el trabajo de Sojo (2004).

nuevo marco jurídico, cuya expresión más significativa fue la Ley de Promoción de Exportaciones. Por medio de esta ley se creó el Contrato de Exportación. Mediante este nuevo marco jurídico los exportadores de productos no tradicionales, cuyos productos tienen como destino terceros mercados<sup>19</sup>, lograron ser exonerados del pago de todo tipo de impuestos (capital, renta, territorial) y de los impuestos de aduana para todos los bienes de capital y materias primas empleadas en la producción de bienes de exportación no tradicionales. Adicionalmente, se amplió su acceso a los Certificados de Abono Tributario, un subsidio brindado por el Estado con cargo al presupuesto nacional, equivalente a hasta un 15% del valor de las exportaciones, que se otorga a empresarios, nacionales y extranjeros, ligados a la producción de exportaciones no tradicionales.

La promoción de exportaciones también incluyó una línea de crédito preferencial y subsidiada (3 puntos por debajo de la tasa de interés del mercado) con el fin de canalizar un mayor porcentaje de la cartera crediticia hacia las exportaciones no tradicionales (Monge y Lizano, 1997; Lizano, 1999).

Finalmente, el esquema contempló una política de devaluación real de la moneda nacional, la cual siguió el patrón de mini-devaluaciones hasta 1992, año en que se adoptó la flotación administrativa del colón por parte del Banco Central. El país rechazó la implementación de un esquema de libre cambio puesto que esto restaba margen de maniobra al Estado<sup>20</sup> en términos de la conducción del proceso de transformación estructural.

Como resultado de las políticas adoptadas, la economía comenzó a tener un desempeño positivo entre 1983 y 1985. En 1984 y 1985 el PIB nominal creció a una tasa del 8% y de un 5%, respectivamente (Céspedes et al., 1985). Por su parte, los salarios reales iniciaron un proceso de lento crecimiento y las tasas de desempleo abierto y subempleo cayeron a los niveles pre-crisis<sup>21</sup>. El Estado jugó un rol central en la reactivación de la demanda interna, como mecanismo complementario para la búsqueda de la estabilidad económica en el corto plazo.

---

19 El primer mercado es el costarricense; el segundo, los países centroamericanos; el tercero lo constituyen todos los mercados extrarregionales, aunque la política ha enfatizado la inserción en los mercados de los países de alto consumo.

20 La crisis generada por la explosión del tipo de cambio a inicios de la década del ochenta, asociada a prácticas especulativas del sector financiero privado, no se resolvió con más mercado, sino mediante el control monopólico de la moneda extranjera por parte del Estado y a partir de la fijación de un tipo de cambio que responde a la estrategia de mini-devaluaciones a cargo del Banco Central.

21 El impacto del proceso de ajuste sobre el comportamiento de los mercados laborales es un tema que se aborda en el capítulo siguiente.

En 1985, la situación económica del país era estable. Como bien lo han mostrado Céspedes y Jiménez (1985) y Céspedes et al. (1985), el programa de estabilización fue exitoso. Por esta vía, Costa Rica sorteó la crisis. La economía se había reactivado. No obstante, era evidente que la estabilidad alcanzada no se sustentaba aún en una transformación estructural de la economía. Este logro dependía, en gran medida, del acceso a fondos externos (Lizano, 1999).

De ahí que el siguiente paso fue profundizar el ajuste del aparato productivo y del marco institucional. Lograda la estabilidad, la transformación del modelo de acumulación devino en el desafío político central de quienes abogaban por promover una reforma según los nuevos derroteros económicos internacionales.

Es precisamente en este contexto cuando tiene lugar una intensa pugna política entre diferentes fracciones de la burguesía nacional (Franco y Sojo, 1992). La disputa se centró en torno a la naturaleza de las transformaciones estructurales que debería seguir el país. La pugna dio lugar a un proceso de recomposición del gobierno de Luis Alberto Monge, cuyo principal resultado fue el desplazamiento de los sectores socialdemócratas de los espacios de conducción del aparato público. La dirección del Estado quedó en manos de representantes del bloque en el poder emergente, una coalición de exportadores, banqueros privados y comerciantes-importadores. Estos grupos, en asociación con un contingente de tecnócratas liberales, se dieron a la tarea de sentar las bases para avanzar en el proceso de reestructuración productiva (Hidalgo, 2003).

#### **DE LA ESTABILIZACIÓN AL AJUSTE: PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y LA APERTURA COMERCIAL**

El primer paso en esta dirección fue la firma de un primer Programa de Ajuste Estructural entre el gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial en 1985. Posteriormente, en 1989, se firmó un segundo préstamo de este tipo. A mediados de la década del noventa, un tercer préstamo fue concretado. Del mismo modo, se firmaron programas de reconversión productiva de orden sectorial (por ejemplo agropecuario) cuya finalidad era apuntalar las transformaciones estructurales en concordancia con lo establecido en los convenios marco de ajuste estructural.

De 1986 en adelante, el país se embarcaría abiertamente en la transformación de su modelo de acumulación<sup>22</sup>. Tres indicadores pueden ser tomados en cuenta para fijar esta fecha como la que da inicio a la transformación del modelo de acumulación. Primero, se inició el pro-

---

<sup>22</sup> Una amplia bibliografía ha analizado el contenido específico de estos empréstitos y los compromisos adquiridos por el país así como el grado de su cumplimiento. Sobre este particular ver Lizano (1999), Hidalgo (2003), Conejo et al. (1998) y Ulate (2000).

ceso de desmantelamiento del sistema de protección arancelaria, pilar fundamental del modelo desarrollista. Segundo, el gobierno se comprometió con la promoción de las exportaciones no tradicionales, fijando nuevos polos de acumulación de signo globalizador. Tercero, comenzó un programa sistemático de liberalización económica que transfería al mercado la responsabilidad de conducir el desarrollo productivo, poniendo fin a otra de las características del modelo desarrollista, a saber, la conducción política del crecimiento por parte del Estado.

El énfasis de la política económica en el período 1986-1990 tuvo un doble propósito. En primer lugar, buscó preservar la estabilidad económica lograda en la fase anterior. En segundo lugar, inició las transformaciones del sistema productivo y del marco institucional (privatización, desregulación, liberalización comercial, promoción de exportaciones, liberalización de cuenta de capitales, liberalización de precios, liberalización financiera, etcétera). Estas políticas se profundizaron en la década del noventa, con intentos durante la administración del presidente Calderón (1990-1994) por adoptar un modelo de ajuste más afín a las tesis ortodoxas. Sin embargo, no se logró un consenso sobre este particular, y se retornó prontamente al ritmo gradual de cambio estructural, con intentos posteriores, básicamente durante la administración del presidente Rodríguez (1998-2002), por retomar políticas de ajuste más ortodoxas. Es importante subrayar que a partir de la década del noventa las políticas de ajuste se implementaron sin el “colchón” que supuso el subsidio geopolítico, de ahí que sus efectos sobre la estructura productiva y social se tornasen más agudos conforme el cambio estructural fue madurando.

Durante esta segunda fase, la política macroeconómica dio prioridad a la liberalización de precios, al control del equilibrio externo y al cambio relativo de los precios con el fin de favorecer la rentabilidad de las actividades transables. La nueva política fiscal enfatizó la reducción del déficit del gobierno<sup>23</sup> y una reforma del sistema de impuestos (Reforma Tributaria) tuvo lugar con el fin de disminuir el peso de los impuestos a la producción<sup>24</sup>. Adicionalmente, para reducir las presiones inflacionarias<sup>25</sup> se acentuó el control del gasto público, dando lugar, en-

---

23 A pesar de ello, es poco lo que se ha avanzado en este particular. En sentido estricto, Costa Rica avanzó en la profundización del ajuste posponiendo el ajuste fiscal. Ello llevó a que hacia finales de la década del noventa este déficit representara poco menos del 5% del PIB.

24 Esta reforma no resolvió el problema de fondo, a saber, una carga tributaria que en 2003 apenas representaba el 13% del PIB, siendo una de las más bajas en América Latina.

25 Desde 1995 en adelante el país logró alcanzar una inflación que, en promedio, ronda el 10% anual. Se considera que los flujos de inversión externa han financiado un creciente déficit en las cuentas externas, reduciendo el nivel y la volatilidad de la inflación (Estado de la Nación, 2005).

tre otras cuestiones, a un recorte en el presupuesto de las instituciones del sector público, un aumento en las tarifas de los servicios públicos y una política salarial restrictiva, la cual tuvo un impacto diferencial, que afecta particularmente a los empleados públicos y a la adopción de programas de reducción del tamaño del Estado (MIDEPLAN, 1993; García, 1993; Valverde et al., 1993a).

Por su parte, la preservación del nivel de competitividad externa de la economía costarricense constituyó un tema fundamental. En este sentido, se tornó estratégico evitar la sobrevaluación del colón. Esto con el propósito de hacer más competitivas las exportaciones del país tanto como más atractiva la inversión extranjera. Para ello se continuó con la política de mini-devaluaciones<sup>26</sup> que se había adoptado desde mediados de la década del ochenta. Es importante subrayar que la adopción de este esquema de política económica, cuya responsabilidad ha recaído en el Banco Central, favoreció principalmente al sector exportador<sup>27</sup> y minó la competitividad de la industria que produce para el mercado local y que tiene un alto nivel de dependencia de la importación de insumos y bienes de capital.

En materia de transformaciones en el sistema productivo se aceleró la venta de empresas del Estado (CODESA), se eliminaron los subsidios a la producción de granos básicos, así como a otros productos y servicios dirigidos al mercado interno, y se continuó con la política de promoción de las exportaciones no tradicionales diseñada en la administración anterior. A partir de 1986 se puso en vigencia una política dirigida a promover la apertura de la economía, cuyos ejes fundamentales fueron la reducción de las tarifas arancelarias y no arancelarias y la incorporación de Costa Rica al GATT (1990) y posteriormente a la OMC (1994).

Frecuentemente, se considera que, aunque el país ha avanzado sustancialmente en materia de apertura comercial, el proceso ha sido lento ya que para alcanzar las metas definidas en 1986 el país requirió diez años. Tal lentitud ha sido el resultado de las presiones ejercidas por diversos grupos empresariales y organizaciones de productores, a efectos de garantizar nuevos incentivos y esquemas de política orientados

---

26 Se trata de una política mediante la cual el Banco Central cambia diariamente el valor del colón con respecto al dólar estadounidense, considerando la demanda y oferta en este campo. Desde 1992 se discute la posibilidad de liberalizar por completo la fijación del tipo de cambio, lo cual se promovió, coyunturalmente, entre 1992 y 1993. Ya que los resultados observados en este momento agudizaron algunos de los problemas de la economía nacional, se decidió regresar al sistema de mini-devaluaciones, pero ahora utilizando un esquema diferente, el de "flotación administrada" o "sucua", que prevalece hasta nuestros días.

27 Sin embargo, no se ha evitado la creciente dolarización de la economía costarricense. El Banco Central estimó que en 1990 sólo el 4,4% de la cartera de crédito de los bancos comerciales estaba en dólares; en 2003, ese porcentaje había ascendido al 56,3%. De igual manera, los depósitos a plazo en dólares pasaron del 20% en 1997 al 45% en 2003.

a incrementar su competitividad en los mercados internacionales. Pese a ello, en materia de apertura el camino está trazado y el país avanza sistemáticamente en esa dirección.

En concreto, el proceso de apertura comercial se tradujo en una disminución paulatina de los impuestos aduaneros. En primer lugar, se definió un único arancel de 80% sobre los bienes finales importados, luego se pasó a un 40% hasta alcanzar la meta del 20% a principios de la década del noventa. Los rubros sensibles como los textiles, las prendas de vestir, el calzado, dispusieron de dos años adicionales para alcanzar el techo arancelario fijado a los bienes finales. Por su parte, el piso también experimentó cambios progresivos hasta llegar al 5% (Lizano, 1999).

Generalmente, se considera que el proceso de apertura ha logrado alcanzar sus objetivos, cambiando sensiblemente el nivel de protección efectivo del conjunto de la economía. Así, de acuerdo con el indicador de apertura comercial, mientras que en 1960 el nivel de apertura total de la economía fue de un 45,5%, en 1986 alcanzó el 62,9% para ubicarse en 1992 en un 84% (Monge y Lizano, 1997). Para finales de la década del noventa, este índice se ubicaba alrededor del 95%, aunque para Hidalgo (2003) ascendía a un 103% en 2000.

Como bien lo muestra el gráfico siguiente, la apertura comercial continuó su proceso de desgravación progresiva, siendo más acentuado en el sector industrial que en el agrícola. Lo cual se explica, de manera parcial, por las presiones que han ejercido los productores ligados a esta actividad desde el propio inicio del proceso de ajuste estructural. Aunque también influyeron los resultados de las rondas de negociación del GATT y de la OMC, en las cuales se han convenido procesos de desgravación arancelaria más lentos en el caso de las actividades agrícolas. En parte, como sabemos, resultado de las presiones y objeciones que han interpuesto los países subdesarrollados a raíz de la existencia de barreras arancelarias agrícolas y otras medidas de protección (subsidios encubiertos) en este campo en los países desarrollados.

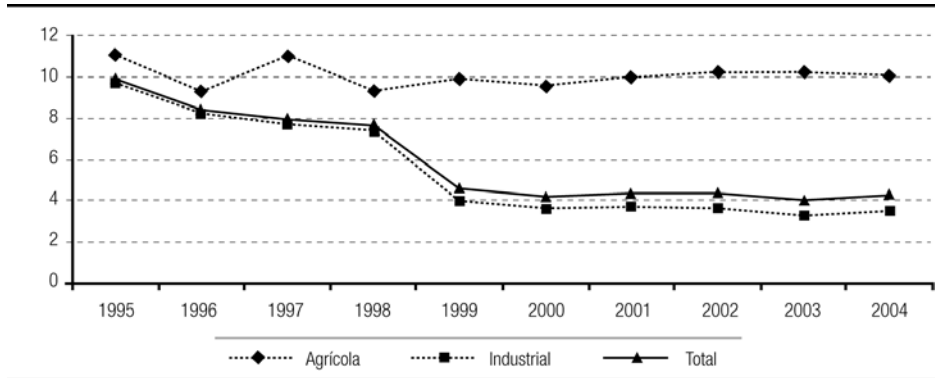
En el contexto de las transformaciones estructurales, la evolución económica tuvo un desempeño positivo. En el período 1985-1993, la economía creció a un ritmo de un 4% anual<sup>28</sup>. En lo esencial, el buen desempeño económico estuvo ligado al desarrollo de las actividades de exportación, particularmente las no tradicionales, las cuales crecieron a una tasa de un 27% anual en la segunda mitad de la década del ochenta, así como al desarrollo del sector turismo, el cual ha mostrado

---

28 Empero, como este crecimiento se sustenta ampliamente en la inversión extranjera, el pago de factores al exterior ha adquirido una creciente importancia. Esto se ve reflejado en el hecho de que la tasa promedio de crecimiento real del ingreso nacional disponible bruto per cápita entre 1992 y 2003 fue de apenas 2%.

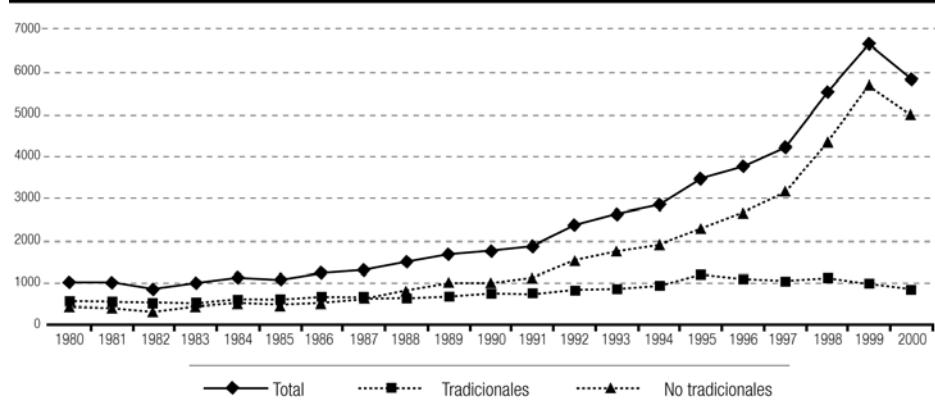
un crecimiento acelerado desde 1986. Las divisas generadas por esta actividad reportaron 84,4 millones de dólares en 1980. En 1990 ascendieron a 206,6 millones. Para 1999 generaron 1.036,1 millones de dólares, constituyéndose así en la actividad con más capacidad de generación de divisas para el país.

**Gráfico 1**  
Costa Rica. Arancel promedio ponderado, 1995-2004



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Comercio Exterior.

**Gráfico 2**  
Costa Rica. Exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Como bien puede observarse en el Gráfico 2, las exportaciones no tradicionales han pasado a ser el motor del crecimiento económico costarricense. Las exportaciones, en general, se quintuplicaron en diez años, y junto con el turismo han pasado a constituir los fundamentos

**Cuadro 7**  
Costa Rica. Exportaciones de bienes según tipo (en millones de dólares estadounidenses)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Total</b>	1.081,6	1.233,0	1.302,3	1.448,8	1.694,1	1.768,0	1.899,3	2.385,2	2.625,5	2.878,3	3.475,9	3.758,4	4.205,5	5.524,6	6.662,5	5.849,8
Tradicional	588,4	692,1	650,6	636,4	661,4	734,1	754,2	837,7	858,0	948,2	1.187,2	1.103,1	1.049,2	1.141,7	969,4	877,8
Café	310,1	391,9	334,5	316,4	286,2	345,4	283,6	201,6	201,6	307,6	417,3	385,4	402,3	408,4	288,7	272,0
Banano	212,2	216,8	242,1	255,7	307,2	315,0	396,6	562,6	564,8	561,0	680,2	631,1	577,3	667,5	623,5	546,5
Carne	55,7	72,3	61,5	52,6	49,7	48,6	69,3	44,0	63,7	51,0	43,6	42,2	28,3	24,0	27,2	30,7
Azúcar	10,4	11,1	12,5	11,7	18,3	24,1	24,7	29,5	27,9	28,6	46,1	44,4	41,3	41,8	30,0	28,6
<b>No tradicionales</b>	<b>352,6</b>	<b>393,6</b>	<b>463,5</b>	<b>548,7</b>	<b>678,4</b>	<b>627,4</b>	<b>733,5</b>	<b>921,9</b>	<b>1.008,7</b>	<b>1.165,9</b>	<b>1.378,9</b>	<b>1.633,5</b>	<b>1.837,8</b>	<b>2.002,2</b>	<b>1.708,2</b>	<b>1.616,8</b>
Agropecuarias y del mar	63,8	104,7	115,6	165,6	199,9	213,7	215,1	257,9	282,2	320,5	427,1	526,3	716,8	757,8	573,5	526,6
Industriales	288,8	288,9	347,9	383,1	478,5	413,7	518,4	664,0	726,5	845,4	951,8	1.107,2	1.121,0	1.244,4	1.134,7	1.090,2
<b>Regímenes especiales</b>	<b>140,6</b>	<b>147,3</b>	<b>188,2</b>	<b>263,6</b>	<b>354,3</b>	<b>406,6</b>	<b>411,6</b>	<b>625,6</b>	<b>758,8</b>	<b>764,2</b>	<b>909,8</b>	<b>1.021,8</b>	<b>1.318,5</b>	<b>2.380,7</b>	<b>3.984,9</b>	<b>3.355,2</b>
Maquila	140,6	140,3	168,2	221,6	277,3	312,6	266,6	391,5	465,2	420,8	475,2	378,8	427,2	444,5	396,1	398,9
Zona franca	0,0	7,0	20,0	42,0	77,0	94,0	145,0	234,1	273,6	343,4	434,6	643,0	891,3	1.936,2	3.588,8	2.956,3
INTEL*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	550,0	2.464,1	1.627,0

Fuente: Banco Central de Costa Rica

\* Los valores están considerados en el rubro Zona Franca; se han desagregado para mostrar la importancia de las exportaciones de INTEL en el rubro respectivo y su participación relativa en el conjunto de las exportaciones nacionales.



**Cuadro 8**

Costa Rica. Turistas, ingresos por turismo y participación en el PIB, 1980-2000

Año	Turistas (en miles)	Ingresos (en millones de dólares estadounidenses)	Ingresos turismo/PIB (%)
1980	345,2	84,4	1,5
1981	332,3	93,7	2,8
1982	371,6	131,8	4,1
1983	325,2	130,6	3,3
1984	273,5	117,3	2,5
1985	260,1	118,3	2,4
1986	259,1	132,7	2,4
1987	277,9	136,3	2,4
1988	325,0	170,1	2,9
1989	375,9	205,0	3,1
1990	431,4	275,2	3,8
1991	504,6	336,9	4,7
1992	681,9	437,1	5,1
1993	796,0	587,2	6,1
1994	917,0	639,8	6,1
1995	924,0	670,5	5,7
1996	939,9	703,5	5,9
1997	811,5	719,3	5,6
1998	942,8	883,5	6,3
1999	1.031,6	1.036,1	6,6
2000	1.106,3	1.144,5	7,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica y del Instituto Costarricense de Turismo.

más dinámicos del nuevo modelo de acumulación (ver cuadros 7 y 8). El cambio principal deriva de la pérdida de importancia de las exportaciones tradicionales y del mercado centroamericano como fuentes de dinamismo de acumulación. Por ejemplo, en el sector agrícola, la superficie sembrada de piña, naranja, mango, melón y papaya sobrepasa en casi un 50% el área dedicada al cultivo de banano. Las ventas al extranjero de las zonas francas pasaron de representar el 6% de las exportaciones totales en 1991 al 40,5% en 2003 (Estado de la Nación, 2005). Como resultado de su éxito exportador, Costa Rica se convirtió en el mayor exportador per cápita de América Latina.

De esta manera, Costa Rica sentó las bases para la reconstrucción de su modelo de acumulación. Se trata ahora de una estrategia en la cual los polos de acumulación incrementan su dependencia de los mercados internacionales, al tiempo que abandonan la centralidad que en el pasado tuvieron el mercado interno y el centroamericano<sup>29</sup>. Asimismo, se le resta al Estado la función y responsabilidad de conducir, orientar y normar el proceso de modernización socio-productivo, transfiriéndole estas responsabilidades al sector empresarial. Todo ello en un contexto marcado por la adopción de políticas de ajuste estructural que mantenían su carácter gradual. El cambio resultaba tanto de una creciente liberalización económica y apertura comercial<sup>30</sup>, como de la orientación de parte importante de fondos públicos hacia la promoción de las exportaciones no tradicionales.

En este contexto, se consolidó el proceso de reconstitución del bloque en el poder. Así, emergen como sectores hegemónicos los grupos empresariales ligados a las actividades de exportación, en particular, las dirigidas a mercados allende la región centroamericana. Ligado a esta influyente fracción de la burguesía, se fortalece un sector empresarial que, en el contexto de la privatización<sup>31</sup>, ha intentado constituir un polo de acumulación en el sector financiero<sup>32</sup>, en razón de las nuevas facilidades otorgadas por las políticas de ajuste. El bloque exportador-financiero, en sociedad con un grupo de tecnócratas de inspiración neoliberal, conquistó la hegemonía política y asumió la conducción del proceso de ajuste estructural.

---

29 El MCCA pasó de representar el 20% del total de las exportaciones realizadas por el país en 1980 al 9,5% en 2000.

30 Es importante señalar que Costa Rica, al igual que el resto de las economías centroamericanas, ha mostrado históricamente un alto nivel de apertura comercial. En 1985, el grado de apertura, medido como la suma de importaciones y exportaciones de bienes y servicios respecto del PIB, era de 63,2%. En ese sentido, el modelo aperturista ha profundizado aún más este rasgo.

31 La reforma financiera se inicia en Costa Rica en 1984, cuando se levantaron algunas restricciones para la operación de bancos privados. Estos últimos fueron promovidos activamente con *fondos de cooperación para el desarrollo* facilitados por el gobierno de Estados Unidos por medio de la Agency for International Development (AID). En la década del noventa, se profundizaron estas reformas con la apertura de cuentas de capitales en 1992. Pero, sin duda, la medida central se tomó en 1995 cuando se derogó el decreto de nacionalización bancaria que constituyó uno de los pilares del modelo desarrollista. También se promovió, desde 1985, un cambio en la operación de la banca pública, cuando se variaron los criterios de operación para ajustarlos a los requerimientos de un sector financiero basado en principios de mercado.

32 En la década del noventa la participación de la banca privada fue muy acelerada, creciendo a una tasa promedio anual de 30,8% entre 1990 y 2003, casi el doble del crecimiento de la banca estatal. Las captaciones privadas aumentaron en promedio un 36,7% anual. La participación de la banca privada en el total de activos bancarios pasó de 12% en 1990 a 34% en 2003 (Estado de la Nación, 2005).

## DEL AJUSTE EXPANSIVO AL CRECIMIENTO CÍCLICO: LOS LÍMITES DEL AJUSTE EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Durante la década del noventa, el proceso de ajuste no mostró cambios sustantivos en cuanto a su orientación. Se continuó promoviendo la apertura comercial, avanzando con la firma de un tratado de libre comercio entre Costa Rica y México (1994), iniciando un proceso de negociación de un nuevo tratado de libre comercio con Chile (el cual se firmó en 1999) y otros tratados de esta naturaleza con varios países del Caribe. De igual modo, se firmó un tratado de libre comercio con Canadá. Sin embargo, más importante aún es el inicio de las negociaciones entre Estados Unidos y los países centroamericanos para la firma de un tratado de libre comercio (CAFTA). Si bien el proceso de negociación ha sido largo, es evidente que la apuesta estratégica de los grupos empresariales más influyentes en materia de política económica está ligada a la firma de este acuerdo<sup>33</sup>.

Adicionalmente, en 1995, se adoptó la decisión de disminuir el techo arancelario del 20 al 15%, y el piso del 5 al 1%. También durante esta década se sumó a los objetivos del ajuste la realización de reformas estructurales en el sector público. De hecho, la reforma del Estado intentó profundizarse, aunque la oposición política y la resistencia de los sindicatos de empleados públicos han servido de contrapeso, logrando que la misma avance lentamente.

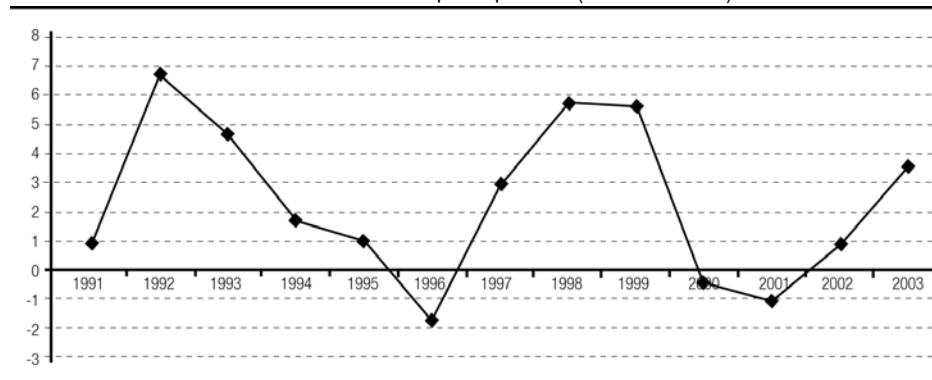
Igualmente, las exportaciones no tradicionales y el turismo continuaron siendo los motores del crecimiento económico, aunque debe señalarse que a partir de 1993 la economía mostró un comportamiento cíclico. A partir de 1994 el país experimentó una fase contractiva que desembocó en una nueva crisis en 1996, cuando la tasa de crecimiento del PIB fue negativa (-0,7%), causando un aumento del desempleo abierto (6,2%) y el subempleo (7,7%), una caída de los salarios de un 2,1% y un incremento leve de la pobreza.

En promedio, de 1986 a 2000, la economía reportó una tasa de crecimiento anual del 4%. No obstante, como ya se ha señalado, tal crecimiento se caracteriza por grandes oscilaciones de un año a otro. La volatilidad y la inestabilidad económicas se han convertido en dos rasgos característicos del patrón de acumulación globalizador, al menos en la concreción que este ha tenido en el caso costarricense.

---

<sup>33</sup> La firma del Tratado de Libre Comercio con EE.UU. ha sido un punto de conflicto social. En 2006 el país se encontraba polarizado sobre este particular. Importantes grupos de oposición han logrado constituir un bloque de opinión contraria que, al menos por ahora, ha retardado la suscripción de este tratado por Costa Rica. Todo parece indicar que el interés del bloque dominante por promover este tipo de acuerdo comercial dará lugar a una nueva coyuntura de confrontación social, cuyo desenlace no puede definirse anticipadamente.

**Gráfico 3**  
Producto Interno Bruto per cápita real (variación anual)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Asimismo, debe indicarse que el crecimiento económico acontecido en el contexto del ajuste estructural responde a un modelo dual de desarrollo productivo. Los sectores más dinámicos, con excepción del turismo, muestran escasas, si no nulas, articulaciones productivas, fiscales o sociales con el resto de la economía. El Estado de la Nación (2005: 51) ha estimado que el impacto positivo de este modelo de crecimiento sobre el empleo, los ingresos y la productividad de la población es relativamente exiguo, al igual que su contribución a la solvencia económica del país.

La pérdida de dinamismo de la economía costarricense en el período 1993-1996 puso de manifiesto algunos de los problemas estructurales que acompañan el modelo de apertura y liberalización económica. Efectivamente, el aumento del déficit fiscal y la deuda interna se convirtieron en factores críticos que, de acuerdo a los economistas, han restringido el desarrollo de la economía<sup>34</sup> (ver Cuadro 9).

**Cuadro 9**

Costa Rica. Déficit fiscal, deuda pública interna y deuda pública externa en porcentaje del PIB

Año	Déficit fiscal	Deuda interna	Deuda externa
1984	-4,9	18,6	71,1
1985	-5,9	18,2	73,5

34 Meléndez (2004) considera que precisamente el terreno de la reforma fiscal constituye el campo en el que menos ha avanzado el cambio estructural en Costa Rica. Desde principios de la década del ochenta, el déficit fiscal mostró una tendencia al alza. Para financiar sus presupuestos, el gobierno recurre, principalmente, al endeudamiento interno. En 2000, la deuda interna representaba el 37,9% del PIB. Los economistas consideran que el país ha llegado a un nivel insostenible de endeudamiento interno por cuanto la mayor parte del crecimiento observado en este rubro es de tipo automático (aumento de intereses).

**Cuadro 9** [continuación]

<b>Año</b>	<b>Déficit fiscal</b>	<b>Deuda interna</b>	<b>Deuda externa</b>
1986	-4,4	18,2	63,9
1987	-2,9	20,9	64,5
1988	-26,7	23,6	63,2
1989	-3,8	24,9	55,6
1990	-4,0	24,2	42,9
1991	-1,6	26,3	45,6
1992	-0,8	22,2	38,4
1993	-0,7	22,2	32,8
1994	-6,4	26,6	30,8
1995	-3,0	30,4	27,8
1996	-4,1	34,5	24,1
1997	-2,5	38,0	20,6
1998	-2,0	35,4	20,4
1999	3,1	39,3	19,3
2000	-3,8	37,9	19,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Como se mencionó anteriormente, el nuevo modelo se sustenta en el otorgamiento indiscriminado de incentivos y la reducción de la carga arancelaria de las actividades exportadoras, que significa un aumento en las erogaciones fiscales por dicho concepto. Asimismo, el déficit fiscal se agudiza en función de la existencia de una régimen tributario que, pese a las transformaciones de que ha sido objeto, continúa siendo profundamente regresivo (Hidalgo, 2003).

Lo irónico es que para promover las exportaciones no tradicionales se ha exonerado por completo a las actividades más dinámicas del nuevo modelo, con lo cual se mina la capacidad que tiene el Estado para atender programas sociales, desarrollar procesos de modernización institucional e incluso atender las crecientes exigencias de modernización de la infraestructura productiva<sup>35</sup> y

35 El tema de la infraestructura productiva es crítico. Como resultado de las políticas de contención del gasto público el país dejó de invertir en este terreno perdiendo la inversión acumulada en las décadas previas. Estudios especializados indican que en la década del setenta la red vial del país era una de las más desarrolladas de América Latina. Dos décadas más tarde, es una de las más deterioradas, ya que en 2002 sólo el 25% de las carreteras nacionales estaban en buena condición de rodamiento y sólo el 28% presentaba un buen estado estructural. Entre 2001 y 2003, la inversión pública en infraestructura representó un porcentaje decreciente, y su monto global no representa ni el 1% del PIB (Estado de la Nación, 2005: 54).

tecnológica que requieren los exportadores para mejorar su competitividad internacional.

Muy a tono con el modelo de cambio estructural en Costa Rica, el incentivo a los exportadores no tradicionales implicó el pago directo de un subsidio, disfrazado en esta oportunidad de incentivo a las exportaciones. El denominado Certificado de Abono Tributario (CAT)<sup>36</sup> llegó a constituirse rápidamente en una nueva carga fiscal y en un mecanismo de competitividad espurio. Como era de esperar, el elevado costo fiscal que representaba este incentivo, y especialmente los compromisos comerciales adquiridos por Costa Rica al ingresar a la OMC (1994), obligó a introducir cambios en los criterios empleados para su distribución hasta que, en 1999, se suprimió la entrega de nuevos CAT.

Con la finalidad de enfrentar los desajustes fiscales, la política económica de la década del noventa ha tomado algunas medidas orientadas a restringir aún más el gasto público, aumentar los ingresos del Estado y modificar el sistema tributario, el régimen de pensiones y el sistema de incentivos a las exportaciones, en particular, el Certificado de Abono Tributario. Pese a las medidas tomadas, los resultados alcanzados fueron insuficientes, y se debió recurrir al endeudamiento interno, con el consabido efecto negativo en términos de aumento de las tasas de interés, lo cual, a su vez, impactó negativamente en la inversión productiva.

Actualmente, la deuda pública total representa el 60% del PIB; un 40% corresponde a deuda interna y el 20% restante a deuda externa. El servicio de esta deuda absorbe una cuarta parte del gasto total del gobierno y llegó a representar el 12% del PIB en 2003. El problema principal lo genera la deuda interna, la cual tiene plazos de vencimiento muy cortos, tasas de interés muy elevadas y ha estado creciendo de forma automática (Meléndez, 2004); cuestionando, desde la lógica misma del ajuste, la estrategia de postergar el ajuste fiscal por más tiempo.

---

36 Los CAT tuvieron como objetivo “compensar las distorsiones de competitividad” que enfrentaban los productores asentados en Costa Rica por operar en un mercado que no se regía libremente por las fuerzas del mercado. Desde la segunda mitad de la década del ochenta y hasta finales de la década siguiente, constituyeron el principal mecanismo empleado por el Estado para incentivar la promoción de exportaciones no tradicionales. Mediante este certificado se transfería a los exportadores cuyos productos tuvieran al menos un 35% de valor agregado nacional, y que hubiesen sido vendidos fuera de Centroamérica, entre un 15 y un 30% del valor FOB de sus exportaciones para que fuera utilizado en el pago de impuestos. No se estableció ningún tipo de restricción en cuanto al origen del capital, tipo de actividad, lugar de destino de la producción, posibles encadenamientos productivos, etc. En sentido estricto, constituyó un incentivo indiscriminado cuyo objetivo principal fue aumentar las exportaciones no tradicionales con destino a los mercados allende Centroamérica.

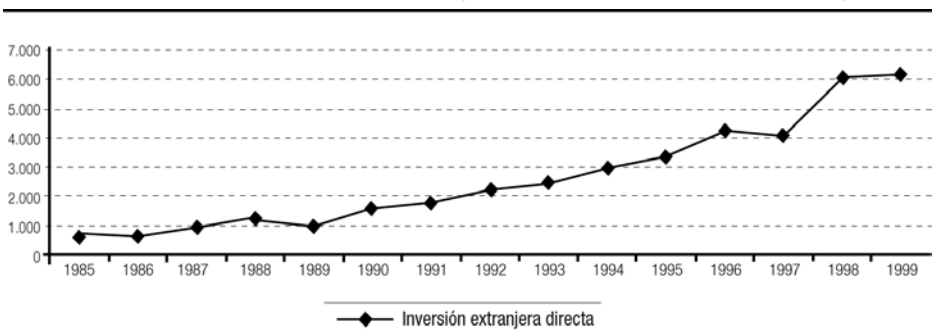
Debe señalarse que, desde que se inició el proceso de transformación estructural, los vínculos de la economía costarricense con los circuitos de la economía globalizada se fortalecieron por múltiples vías. Gracias a las políticas de apertura comercial, liberalización de cuenta de capitales y fijación de un tipo de cambio preferencial para el sector exportador, así como a las políticas de exoneración de impuestos a este tipo de actividad, el país logró constituirse en un referente de inversión extranjera directa.

En la década del noventa, este tipo de capital sustituyó en gran parte los flujos económicos que el país había logrado obtener en el decenio anterior en asistencia para el desarrollo por razones geopolíticas. De manera tal que la economía costarricense tendió a globalizarse, también por esta vía. Es importante señalar que los flujos de inversión extranjera directa se han asentado en los núcleos más dinámicos del nuevo modelo de acumulación. Por lo general, la importancia de la inversión extranjera directa, como fuente de estímulo para el dinamismo económico local, ha sido reconocida por los estudiosos del proceso de cambio estructural en Costa Rica (Lizano, 1999; Hidalgo, 2003; Monge y Lizano, 1997; Sauma y Sánchez, 2003).

Los datos muestran con mayor claridad esto mismo pues el peso de este tipo de inversión pasó de representar poco menos del 1% del PIB en 1980 a aproximadamente un 1,5% en 1990 y poco menos del 4% en 1999, según datos del Ministerio de Comercio Exterior. En términos absolutos, el país pasó de percibir 52,7 a 619,5 millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa de 1980 a 1999. El gráfico siguiente muestra que este es un flujo que ha ido adquiriendo mayor preponderancia conforme se fue asentando el nuevo modelo de acumulación. El peso de la inversión de capital extranjero en la economía costarricense puede aproximarse a partir de su contribución a la formación bruta

**Gráfico 4**

Costa Rica. Inversión extranjera directa (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

de capital. De 1990 a 2003, el peso correspondiente pasó de un 13 a un 20% respectivamente. Por tanto, la creciente transnacionalización de la inversión productiva puede identificarse como uno de los rasgos más sobresalientes del nuevo modelo de acumulación.

Otro de los elementos novedosos de la evolución económica de la década del noventa fue el énfasis otorgado a la atracción de inversiones de alta tecnología a partir de la administración Figueres (1994-1998). Con tal medida se intentaba dar inicio a un proceso de modificación de la modalidad de inserción de Costa Rica en los mercados internacionales, favoreciendo la inversión orientada a maximizar el uso de un recurso humano calificado, en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible. No cabe duda de que, con el inicio de operaciones de dos plantas productivas de componentes electrónicos de la empresa Intel, la firma mundialmente reconocida en materia de producción de microchips para computadoras, así como de un *cluster* de empresas de alta tecnología, el país ha avanzado en esa dirección. En buena medida, la rápida recuperación de la economía a partir de 1997 (3,7% de crecimiento del PIB), así como la positiva evolución en los años subsiguientes (6,2% en 1998), está asociada con el inicio de las operaciones de dicha multinacional. Ello es comprensible si se tiene en cuenta que en 1999 un tercio del total de las exportaciones del año provenían de Intel y que, según estimaciones del Banco Central, el aporte de dicha empresa al crecimiento económico del país ronda los cuatro puntos porcentuales, es decir, la mitad del crecimiento económico alcanzado por Costa Rica en 1999.

Aunque la evolución económica posterior a la crisis de 1996 ha sido positiva, el comportamiento no parece expresar con claridad lo que está ocurriendo en el conjunto de la economía. El mercado interno no logra recuperarse. Esto se explica, en parte, por la pérdida de dinamismo de los sectores de la construcción y agropecuario dependientes de este tipo de mercado. Por su parte, las exportaciones tradicionales (café y banano), así como un grupo de no tradicionales (piña, palmito, entre otras), enfrentaron coyunturas recesivas debido al exceso de oferta de estos productos en los mercados internacionales. Ello se expresó en una abrupta caída de los precios internacionales y de las exportaciones de estos productos. Así, se ha puesto en evidencia que la inserción de los productores locales en circuitos globales de producción no es garantía de un futuro, incluso de un presente, próspero.

La inestabilidad del comportamiento de los mercados internacionales puede impactar fuertemente en las condiciones de vida de algunos sectores productivos. Efectivamente, como en el caso de productores y exportadores de café y flores, cuando los precios internacionales tienden a la baja durante varios años sucesivos, las familias ligadas a la pro-



ducción de este tipo de cultivo sufren un serio revés en sus condiciones de vida. Sin embargo, este no es el único caso. Lo mismo ocurrió con la exportación de banano, debieron enfrentarse no sólo a problemas de sobreproducción y caída de los precios en los mercados internacionales, sino también a crisis derivadas del surgimiento de nuevas barreras arancelarias en la Comunidad Europea.

Por otro lado, las actividades de exportación más dinámicas, en especial los productos de alta tecnología, presentan un bajo nivel de articulación con el resto de los sectores productivos nacionales y gozan de un sistema de exoneraciones fiscales, aduaneras y tributarias muy oneroso. Si bien el país ha logrado conformar un *cluster* de empresas de base tecnológica, esta estrategia presenta un serio problema. Pese a que las empresas de base tecnológica son intensivas en términos productivos y tienen un gran potencial exportador, muestran escasa capacidad de absorción de mano de obra. Un caso paradigmático es el de la misma empresa Intel, en cuya planta laboran menos de 2.500 trabajadores, pero sus exportaciones ascienden a más de una tercera parte del total de las exportaciones del país.

Puede decirse que las actividades más dinámicas desde el punto de vista productivo y de acumulación, como son las industrias exportadoras de zona franca, la nueva agricultura de exportación y el turismo, no han logrado generar suficientes empleos para compensar las pérdidas de puestos de trabajo que conllevó la aplicación de las políticas de ajuste en otros sectores productivos, como por ejemplo la agricultura tradicional, la industria sustitutiva que no logró reconvertirse y el empleo público.

Por esta vía, se agudiza el problema de la generación de un excedente laboral que en la actualidad no encuentra posibilidades de integración al mercado laboral en los sectores más dinámicos desde el punto de vista de su capacidad acumulativa, productiva y exportadora, ni en los sectores ligados al mercado interno (debido al estancamiento de estas actividades), ni en el empleo público (por motivo de las políticas de reducción de la planilla pública). Es entendible, entonces, que estos grupos recurran a inserciones de baja productividad que se constituyen en un verdadero refugio laboral para burlar al desempleo. El Estado de la Nación (2005) estima que la tasa de crecimiento del sector informal fue superior a la del formal durante toda la década del noventa.

Asimismo, suele achacarse al nuevo patrón de desarrollo industrial la ausencia de encadenamientos hacia dentro de las empresas exportadoras. Se estima que en la actualidad menos de un 3% del total de los insumos productivos empleados por este tipo de actividad industrial

son adquiridos mediante empresas proveedoras locales<sup>37</sup>. Por su parte, los incentivos fiscales otorgados al capital extranjero para su operación en el ámbito nacional se traducen en una muy limitada articulación de estas empresas con la economía nacional. Las nuevas actividades exportadoras, en particular las industriales, tienden a convertirse en islas de producción global en una economía que muestra signos abiertos de creciente dualidad.

Como resultado de las transformaciones productivas y económicas en curso, nuevas segmentaciones económicas y laborales estarían emergiendo. Por un lado, se estaría gestando una división clara entre el desempeño económico y social de los sectores y actividades productivos crecientemente globalizados. Es decir, las transformaciones en curso estarían dando lugar a la emergencia de un nuevo sector de actividades económicas de carácter transable. El rasgo central de las actividades que convergen en este sector es que su dinámica productiva está determinada por las tendencias de evolución de la economía globalizada. La dinámica económica nacional las afecta muy poco. Su nivel de articulación interna es muy bajo, como señalamos anteriormente.

Por otro lado, como resultado de la imposibilidad de hacer frente a la competencia internacional o de participar en circuitos económicos transnacionalizados, se estaría conformando un segmento de la economía local cuyo futuro depende de la capacidad de recomposición del mercado interno. Empero, se trata ahora de un mercado interno sometido a una mayor competencia internacional como consecuencia del avance de los procesos de apertura. Es decir, estamos en presencia de un sector que, sin tener las capacidades productivas, económicas y tecnológicas para participar en circuitos globalizados de la economía, es sometido a una mayor competencia, como resultado de la creciente importación de bienes y servicios generados por la creciente apertura comercial. Falta de dinamismo, baja productividad, rezago tecnológico, limitada capacidad de competencia y absorción de mano de obra de bajo nivel de calificación son rasgos centrales que caracterizan este sector productivo.

En 2000, Costa Rica había logrado consolidar un nuevo patrón de acumulación, cuyos rasgos básicos pueden definirse sintéticamente en los siguientes términos. Primeramente, disminución sensible del rol del Estado como conductor del desarrollo nacional y mayor confianza en el mercado como institución reguladora de la asignación de los recursos productivos nacionales. Segundo, abandono del mercado interno como fuente de dinamismo de acumulación y un mayor nivel de dependencia

---

37 De 2000 a 2003, las compras realizadas por las empresas exportadoras adscritas al régimen de zonas francas apenas representaron el 2,4% del total de sus exportaciones.

económica de los mercados internacionales para llevar a cabo esta función. Bajo nivel de integración económica entre las actividades productivas globalizadas y aquellas que aún siguen dependiendo del dinamismo del mercado local, lo cual pone en evidencia una creciente dualización de la estructura productiva local. Por último, aumento de la presencia del capital transnacional en el ámbito productivo nacional, mientras que las actividades productivas más rentables (turismo, agroexportación e industria electrónica) están en la actualidad controladas abiertamente por capital de origen externo. Como consecuencia de ello, el país ha incrementado su nivel de vulnerabilidad y dependencia del comportamiento de los mercados internacionales, los cuales se han tornado fundamentales como fuente de crecimiento económico.

En síntesis, el cambio estructural permitió un ajuste de la estructura productiva y de la dinámica económica costarricense afín a los requerimientos y demandas del funcionamiento del capital en una economía globalizada. El proceso de adaptación ha sido gradual y heterodoxo, motivo por el cual el peso de la transformación socio-productiva se ha dejado sentir progresivamente.

Estas transformaciones fueron acompañadas por la estructuración de un nuevo bloque de grupos sociales en el poder conformado por fracciones de burguesía exportadora (en particular de productos no tradicionales), el capital comercial-importador y una fracción financiera que ha emergido como resultado de la ruptura del monopolio de la banca nacionalizada. Asociados con los organismos financieros internacionales y el capital transnacional, han logrado imprimirle una nueva dinámica al modelo socioproductivo vigente en Costa Rica. De esta manera, han conseguido revertir en su favor los patrones distributivos, en particular, la asignación de fondos públicos para aumentar sus niveles de competitividad internacional y rentabilidad económica, así como lo relacionado con una mayor concentración del excedente social. En el actual modelo de acumulación de orden globalizador, los imperativos de valorización del capital parecen tener prioridad sobre las demandas crecientes de redistribución social. Esto augura un recrudecimiento de la pugna distributiva entre sectores empresariales globalizados, grupos empresariales marginados del dinamismo económico y sectores subalternos.

### **LOS EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL NUEVO MODELO DE ACUMULACIÓN**

Si se analizan los efectos del nuevo modelo de acumulación sobre el desarrollo social, se observan comportamientos que resultan consistentes con la hipótesis de que el ajuste estructural ha significado una menor capacidad para fomentar procesos de integración social de amplio espectro. Analicemos con detalle esta afirmación.

Los estudios sobre la evolución de los sectores medios muestran, por un lado, que en el período comprendido entre 1985 y 1995 estos grupos no han sido diezmados desde un punto de vista cuantitativo. Es decir, el peso relativo de estos grupos dentro de la estructura social no ha sufrido alteraciones significativas (Castro, 1995; Vega, 2000).

A partir de este hallazgo podría concluirse que, en el contexto de las políticas de ajuste estructural, los grupos medios han logrado defender su posición. Sin embargo, esta lectura no parece apegada a las tendencias que se observan en cuanto al comportamiento de estos sectores sociales.

Lo cierto es que, desde el inicio de los programas de estabilización hasta nuestros días, los sectores medios ligados al sector público han sido objeto de un intenso proceso de reestructuración. La política salarial en boga desde inicios de la década del ochenta no ha favorecido, como en las tres décadas precedentes, la posición de las capas medias. Por un lado, se diseñó una política salarial con un claro sesgo a favor de los grupos de menores ingresos. O sea, se ha buscado recuperar y defender la capacidad adquisitiva de los sectores que ocupan las posiciones inferiores de la estructura ocupacional (Cardozo, 1990; García, 1993). Por otra parte, los sectores medios fueron afectados con la adopción de medidas de contención del gasto público y reducción del empleo en este sector. En términos salariales, predominó una estrategia que hizo del salario una variable de ajuste, específicamente orientada a evitar una mayor presión fiscal. Ello ha terminado erosionando la capacidad adquisitiva de los grupos medios (Valverde et al., 1993a; Castro, 1995; Cardozo, 1990).

Estudios disponibles muestran que, aunque el peso cuantitativo de los sectores medios parece no haber cambiado, sí lo está haciendo su composición interna. Pérez Sáinz et al. (2004) muestran con claridad que la distancia social entre los estratos medios bajos y los medios altos se incrementó en la década del noventa. De igual manera, constatan que los sectores medios altos parecen haber entrado en un proceso creciente de elitización, lo cual los ha acercado a los grupos de altos ingresos, mientras que los sectores medios bajos muestran tendencias de deterioro. Consecuentemente, la distancia en las posiciones de estos dos estratos se ha ensanchado.

Vega (2000), por su parte, sostiene que son cuatro las grandes transformaciones que han atravesado los sectores medios durante el período de ajuste estructural. En primer lugar, una tendencia a la reducción de los grupos medios ligados al empleo público. En segundo lugar, un fortalecimiento de los grupos medios ligados al autoempleo, en particular, de los profesionales liberales. Tercero, la expansión de sectores medios rurales ligados a actividades exportadoras no tradicionales. Y, finalmente, la expansión de los sectores medios en las activi-

dades vinculadas al sector terciario, en especial entre actividades que podemos calificar como de servicios al productor (empresas financieras, electricidad, gas).

Este cuadro de transformaciones muestra, por un lado, la erosión de la situación social de las capas medias que emergieron durante el modelo desarrollista y, por otro, la irrupción de un nuevo grupo de estratos medios ligado a los procesos de globalización económica. Estaríamos en presencia de un cambio histórico de gran trascendencia. El desplazamiento de la centralidad del empleo público como espacio de generación de capas medias, y la emergencia de sectores medios ligados a los circuitos de producción globalizada.

El hallazgo más importante de los estudios realizados indica que, en el contexto de las reformas estructurales, las posibilidades de movilidad social ascendente se tornaron más restringidas. Los canales históricos de movilidad social (educación y empleo público) han quedado bloqueados. Las condiciones para ascender socialmente son más exigentes. Las actividades que permiten la reconstitución de nuevas capas medias no han mostrado una capacidad de arrastre limitada desde el punto de vista cuantitativo, por tratarse de actividades donde la composición orgánica del capital es muy alta.

Como consecuencia, el potencial de la sociedad para fomentar procesos de integración social dinámicos se ha debilitado. Para un contingente importante de sectores populares y sectores medios bajos se agotaron los sueños de movilidad ascendente. En este caso, los esfuerzos se concentran en evitar que el fantasma de la pobreza se torne una realidad. Entre estos grupos, la lucha por preservar una posición intermedia conlleva a activar una diversidad de acciones y recursos que en caso de no ser efectivos terminan por lanzar a los sectores medios hacia abajo. El riesgo de pauperización es una amenaza real y cotidiana (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2001).

Pese a la relevancia que poseen los sectores medios en la estructura social costarricense, el análisis del potencial integrador no puede circunscribirse a lo acontecido en estos grupos.

Asimismo, debe evaluarse lo que ocurrió entre los sectores que ocupan los estratos inferiores. Aquí lo central es observar la evolución de la incidencia de la pobreza. El Cuadro 10 contiene la información requerida para hacer algunas precisiones sobre este particular.

Un análisis detallado de la información en este cuadro escapa a los objetivos de este apartado<sup>38</sup>. Sin embargo, es necesario señalar las

---

38 El cuadro reporta los resultados de la medición de pobreza realizada por el INEC. El método empleado por el INEC tiene como dificultad principal que subestima la incidencia de la pobreza resultado del modelo de imputación de ingresos empleado para corregir

**Cuadro 10**  
Costa Rica. Hogares según condición de pobreza

Año	Hogares*		
	Total	Pobres	Porcentaje
1987	436.589	126.673	29,0
1988	471.664	134.033	28,4
1989	453.746	128.461	28,3
1990	487.579	131.981	27,1
1991	494.594	157.956	31,9
1992	545.523	160.297	29,4
1993	537.967	124.569	23,2
1994	601.552	120.209	20,0
1995	627.666	127.926	20,4
1996	656.445	141.477	21,5
1997	670.634	138.865	20,7
1998	700.181	138.030	19,7
1999	713.875	147.351	20,6
2000	740.595	156.418	20,3
2001	805.533	165.709	20,3
2002	840.186	173.200	20,6
2003	909.868	168.659	18,5
2004	960.637	208.680	21,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEC.

\* Sólo se incluyen hogares con ingreso conocido.

tendencias más importantes. En primer lugar, se observa que en 1987 los niveles de incidencia de la pobreza habían logrado una importante recuperación con respecto a la caída experimentada durante los años de la crisis (1982-1983). Ello muestra que el proceso de empobrecimiento acontecido durante ese evento disruptivo fue de orden coyuntural. En parte, esta transitoriedad estuvo marcada por la recuperación de la economía, la reducción del desempleo y la restitución progresiva de la capacidad adquisitiva de los salarios, en particular, la de los estratos de ingresos inferiores.

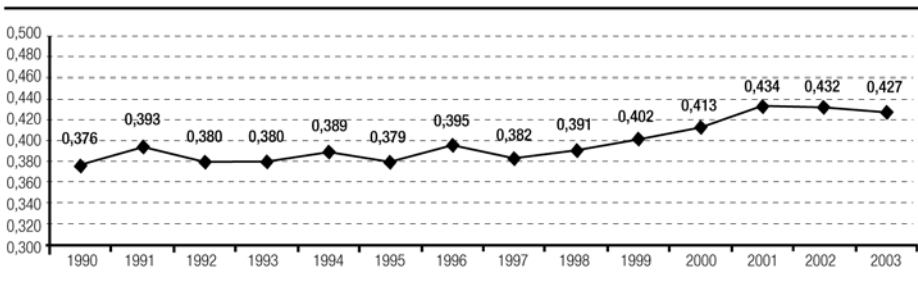
el ingreso del hogar medido por la Encuesta de Hogares. Mora Salas (2004) considera que la subestimación de la pobreza derivada de este procedimiento es de alrededor de 8 puntos porcentuales.

En la década del noventa se observan dos tendencias. Primero, un incremento de la pobreza en términos relativos y absolutos, acontecido en 1991, un año caracterizado por la profundización de las políticas neoliberales, pero también por el auge de programas de focalización como forma de compensar los efectos negativos de la aceleración de las políticas de cambio estructural. El saldo en materia de incidencia de pobreza no fue el esperado. Poco menos de un tercio de hogares quedó sumido en condiciones de pauperización; y el fenómeno de la rotación de la pobreza devino en un rasgo típico del nuevo modelo de acumulación. Esto se verá confirmado con la oscilación de la incidencia de la pobreza en los años siguientes, en los que pequeñas reducciones en esta materia son revertidas, al año siguiente, por nuevos incrementos.

Entre 1992 y 1995 emerge una tendencia opuesta a la observada. La incidencia de la pobreza tiende a reducirse en términos relativos, para situarse en el umbral del 20% de hogares pobres. Es decir, en los niveles que reportaba este indicador antes de la crisis del modelo desarrollista. Según estos resultados, que generaron cierta euforia entre los promotores del ajuste, el nuevo modelo generaba saldos positivos en materia de integración social. El ajuste costarricense se mostraba exitoso tanto en términos de crecimiento económico como de reducción de la pobreza (Céspedes y Jiménez, 1995).

Empero, la euforia fue pasajera. A partir de 1995 se manifestó con toda claridad una tendencia que llega hasta nuestros días, la cual pone en evidencia las limitaciones del nuevo modelo para producir efectos positivos en la reducción de la incidencia de la pobreza. El país mostraba la presencia de un núcleo duro de hogares pauperizados que no lograban conectarse con el crecimiento económico desarraigado. Se sugirió, así, que el potencial integrador del nuevo modelo de acumulación tiene un límite histórico. En parte, relacionado con algunos cambios notorios en el patrón distributivo costarricense.

**Gráfico 5**  
Costa Rica. Evolución del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso entre hogares



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEC.

El Gráfico 5 sintetiza la evolución de la distribución del ingreso entre los hogares costarricenses. Este indicador constituye una aproximación empírica a las tendencias de polarización que en materia de desigualdad se observan en el país.

La línea de tendencia central muestra que hasta mediados de la década del noventa Costa Rica no mostraba cambios abruptos en el proceso de distribución del ingreso entre los hogares. Es decir, las tendencias históricas no se alteraron como resultado de los procesos de cambio estructural. Sin embargo, la tendencia muestra un cambio notorio hacia fines de esos años, cuando se instaura en el país un patrón regresivo en esta materia. De hecho, esta tendencia se prolonga y parece intensificarse en los años subsiguientes como lo sugieren nuevas estimaciones sobre el particular.

Estimaciones más confiables sobre la distribución del ingreso, basadas en la comparación de información proveniente de las dos encuestas de ingresos y gastos disponibles en el país, muestran que entre 1988 y 2005 el coeficiente de Gini sufrió un deterioro mucho más pronunciado que el indicado anteriormente. Así, según los cálculos basados en esta fuente de información, este índice pasó de 0,36 a 0,48 en este lapso. A todas luces, el país enfrentó un agudo deterioro en la distribución del ingreso durante el período de consolidación de las reformas estructurales.

**Cuadro 11**

Costa Rica. Porcentaje del ingreso promedio mensual de los hogares por decil

Decil	1990	1995	2003	1995-2003
1	1,2	1,3	1,1	-9,1
2	2,9	2,9	2,5	-16,0
3	4,2	4,1	3,5	-20,0
4	5,1	5,3	4,6	-10,9
5	6,7	6,5	5,8	-15,5
6	8,0	8,1	7,4	-8,1
7	10,1	10,0	9,4	-7,4
8	12,9	12,7	12,4	-4,0
9	17,0	16,6	17,5	2,9
10	31,9	32,5	35,8	10,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Estado de la Nación (2005).

Si se complementa la lectura del gráfico anterior con la información contenida en el Cuadro 11, se podrá observar que el deterioro en el coeficiente de Gini corresponde a una tendencia en la cual los hogares com-



prendidos entre los deciles 1 y 8 registraron pérdidas en la proporción del ingreso nacional que controlaban. En otras palabras, se trata de una tendencia general de polarización social. El único grupo que está acumulando ganancias, como resultado de los cambios estructurales y la creciente inserción del país en los escenarios de la economía global, es el estrato que ocupa la posición superior de la estructura social. Entre 1990 y 2003, el grupo de familias comprendidas en este estrato vio incrementarse su participación en la distribución del ingreso en aproximadamente un 11%. Empero, nuevamente, estos datos parecen estar indicando la tendencia, al tiempo que subestiman la magnitud. Si se emplean las encuestas de ingresos y gastos para realizar el análisis correspondiente, las brechas se tornan más agudas, ya que en 1998 el ingreso per cápita del quintil más adinerado excedía 11 veces el ingreso per cápita del quintil inferior; mientras que en 2005 esa diferencia era de 20 a 1, según los cálculos del propio INEC.

El ajuste estructural alteró las estructuras de producción de inequidades sociales al tiempo que debilitó los mecanismos históricos de ascenso social y redistribución de la riqueza social. Las transformaciones en curso en materia de desarrollo social, antes expuestas, indican que Costa Rica está inmersa en una situación en la cual los mecanismos históricos de movilidad social ascendente han perdido vigencia. Concomitantemente, se erosionaron los mecanismos sociales que habían garantizado la existencia de una baja inequidad en la distribución del ingreso.