

¿Un nuevo modelo estructural centroamericano?  
El reformismo neoliberal en América latina y el cambio  
ESTRUCTURAL EN COSTA RICA

Antonio Luis Hidalgo Capitán

Universidad de Huelva

En este artículo se propone un modelo estructural para explicar el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos centroamericanos, elaborado a partir de una abstracción del caso costarricense. La implementación en Costa Rica del modelo reformista de desarrollo, común a la mayoría de los países latinoamericanos, ha provocado un cambio estructural en este sistema socioeconómico, que se pone de manifiesto, sobre todo, en la modificación de las leyes o relaciones estructurales. Dicho cambio estructural ha hecho que el modelo primario-exportador doméstico-industrial, que servía para caracterizar la estructura socioeconómica de Costa Rica y de la mayoría de los países centroamericanos, pueda ser sustituido por otro nuevo. Nosotros aquí presentamos uno, el modelo multiexportador, el cual está por ver si caracteriza a los sistemas socioeconómicos centroamericanos.

Desde mediados de los años ochenta, en algunos casos, y durante los años noventa, en la mayoría de los casos, los países latinoamericanos han venido implementando políticas de ajuste estructural, o de reforma económica, que han ido transformando sus economías. En aquellos países donde dichas reformas han sido más profundas puede apreciarse como se ha producido un cambio estructural, un ejemplo de ello es Costa Rica.

Del estudio del cambio estructural costarricense pueden extraerse las principales características de la nueva estructura socioeconómica, las cuales a su vez, subiendo a un nivel mayor de abstracción, nos permiten elaborar un modelo estructural que podría ser válido para el resto de los sistemas socioeconómicos centroamericanos, que al igual que Costa Rica partían de una estructura típica de un modelo primario-exportador doméstico-industrial y están aplicando políticas reformistas.

Este artículo está organizado en cinco apartados; el primero de ellos dedicado a explicar el modelo reformista de desarrollo que se ha venido aplicando en los últimos años en América Latina, en general, y en Costa Rica, en particular; el segundo dedicado a caracterizar la estructura socioeconómica costarricense de principios de los ochenta a partir de sus leyes o relaciones estructurales; en el tercer apartado se expone el modelo primario-exportador doméstico-industrial que caracterizaba a la economía costarricense y al resto de las economías centroamericanas; el cuarto apartado está dedicado a caracterizar la actual estructura socioeconómica costarricense a partir de sus leyes o relaciones estructurales; y en el quinto se expone el modelo multiexportador que caracteriza a la economía costarricense y probablemente al resto de las economías centroamericanas.

## 1. EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. EL REFORMISMO NEOLIBERAL.

El triunfo del neoliberalismo en América Latina como ideología dominante durante los años noventa es algo que está fuera de toda duda. Dicha ideología se basa en una serie de principios fundamentales, entre los que destacan, según los propios autores neoliberales (Levine, 1992), el individualismo, la libertad de elección, la democracia, la tolerancia, la defensa de la igualdad de oportunidades, el imperio de la ley, la defensa de la propiedad, del libre mercado y del Estado mínimo, la creencia en el efecto *trickle-down*, la necesidad de estabilidad macroeconómica y de apertura económica, la competitividad y la flexibilidad laboral.

Por ello el neoliberalismo tiene múltiples manifestaciones que afectan a las distintas esferas de los sistemas socioeconómicos; así se habla de reforma política, de reforma judicial, de reforma educativa, de reforma económica, etc. Es precisamente esta última la que nos interesa porque a ella se vincula el nuevo modelo de desarrollo que se ha implementado en toda América Latina.'

La implementación de políticas reformistas en países subdesarrollados, particularmente latinoamericanos, se corresponde en el plano teórico con un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado que podemos denominar *modelo reformista* o *reformismo neoliberal*. Dicho modelo ha sido aplicado de forma más o menos ortodoxa en casi todos los países latinoamericanos, incluido Costa Rica; este país fue uno de los primeros en comenzar a aplicarlo, aunque su implementación ha sido lenta y, en algunos casos, heterodoxa, siendo los aspectos de la apertura económica, la privatización del sector público empresarial y la reforma del sistema financiero, los ejes más desarrollados del modelo, mientras que la reforma del Estado y la del mercado de trabajo han sido los ejes con menor desarrollo.

El modelo reformista (Bulmer Thomas, 1996, pp. 7-28 y 295-314; Edwards, 1997, pp. 89-312) parte de la hipótesis de que el sistema socioeconómico ha alcanzado previamente la estabilidad macroeconómica y que durante la aplicación de las políticas de ajuste estructural se siguen implementando las políticas de estabilización cuando son necesarias.

El modelo reformista se articula en cinco ejes que son: la apertura exterior, la reforma del Estado, la privatización del sector público empresarial, la reforma del mercado de trabajo y la reforma del sistema financiero.

El eje central del modelo reformista es la apertura exterior, y ello por dos razones, una teórica y otra práctica. La teórica es la conveniencia de aprovechar las ventajas comparativas que surgen de un entorno de libre comercio, donde los países se especializan en aquellos productos en los que pueden ser más competitivos. La práctica es la necesidad de obtener divisas para hacer frente al pago de la deuda externa.

Aceptada la necesidad y conveniencia de la apertura externa conviene distinguir entre la liberalización comercial y la liberalización de los movimientos de capitales.

La liberalización comercial se basa en el desmantelamiento más o menos acelerado de las barreras arancelarias y no arancelarias y, por ende, en la depreciación del tipo de cambio (tipo de cambio efectivo real). La exigencia de la depreciación se apoya en la necesidad de generar un superávit comercial con el que hacer frente al pago de la deuda, al tiempo que hace más baratos los productos exportables.

El desarme arancelario conduciría a un abaratamiento de las importaciones, pero la depreciación del tipo de cambio las encarecería, por lo que no cabría un aumento desproporcionado de las mismas. El mayor estímulo lo recibirían, por tanto, las exportaciones en virtud del cambio en los precios relativos de los bienes exportables; de esta forma las exportaciones se convertirían en el motor de un crecimiento económico orientado hacia afuera.

Pero la apertura comercial tiene además como exigencia la mejora en la competitividad, tanto de los bienes exportables como de los importables; los primeros para seguir siendo demandados por los mercados internacionales y los segundos para poder hacer frente a las importaciones liberalizadas. Así pues, la modernización tecnológica se convierte en otro de los elementos relevantes de y para la liberalización comercial. La posibilidad de importar bienes de capital en condiciones favorables y la atracción de capitales extranjeros en forma de inversiones directas, contribuyen a la modernización tecnológica y, por tanto, a la mejora de las competitividad de la producción nacional.

En algunos casos, y ante el sesgo antiexportador de la economía, los incentivos fiscales sirven para que la variación de los precios relativos sea aun mayor, y así se deben eliminar los subsidios a la producción de bienes importables y aplicar éstos a la de bienes exportables. No obstante, de esta recomendación destaca su carácter transitorio.

Sin embargo, el efecto de la variación de los precios relativos de los productos puede desaparecer si persiste una inflación elevada, por lo que el control de la inflación es otro elemento crucial en la estrategia de liberalización comercial. Y esto enlaza con el segundo de los ejes del modelo reformista, la reforma del Estado.

El segundo aspecto de la apertura exterior es la liberalización de los movimientos internacionales de capitales. La eliminación de las trabas a la entrada y salida de capitales, además de permitir el flujo de recursos financieros que compensen, vía inversión directa o vía inversión financiera, la escasez de ahorro de las economías en desarrollo, se convierte en un estímulo de la competitividad de la banca nacional y permite el acceso al crédito internacional por parte de las grandes empresas, enlazando así con el quinto eje del modelo, la reforma del sistema financiero. Pero la atracción de capitales extranjeros requiere también del desarrollo de los mercados de valores mientras que la estabilidad política y macroeconómica son también importantes. Para algunos países, uno de las principales orígenes de la entrada de capitales puede estar en la ayuda al desarrollo de carácter multilateral y bilateral, si bien dicha ayuda debe tener un carácter transitorio y darse, sobre todo, durante las primeras fases de la implementación del modelo.

El segundo eje del modelo es la reforma del Estado. El primer paso de la misma es una reforma del Banco Central que permita la aplicación de una política monetaria ortodoxa, evitando así la monetización del déficit. El siguiente paso es la reducción del propio déficit fiscal, lo que conduce a la reducción de gastos y al aumento de ingresos, enlazando con el tercer eje del modelo reformista, que es la privatización del sector público empresarial.

La reducción de gastos suele ir dirigida, por un lado, hacia la reducción tanto del personal que trabaja directamente para el Estado, como a la congelación de sus salarios; por otro lado, se producen importantes recortes presupuestarios, particularmente en gastos sociales, derivando gran parte de la protección social hacia la sociedad civil. La reforma de los sistemas de pensiones, enormemente deficitarios, y su acercamiento hacia diferentes modelos de capitalización, es otra de las medidas destinada a la reducción del gasto público.

La apertura comercial ha debilitado las arcas del Estado ante la eliminación o reducción sustancial de los impuestos de importación y de exportación, por lo que la reforma del sistema impositivo aparece como una necesidad. Por su poder recaudatorio, su automatismo y su neutralidad en la distribución del ingreso, el impuesto de ventas se convierte en la pieza clave del nuevo sistema impositivo; los impuestos directos suelen ocupar un lugar secundario debido a sus efectos distorsionadores sobre la distribución de ingreso, su desincentivo a la inversión, su incentivo al fraude y su menor poder recaudatorio ante la abundancia de clases bajas y la escasez de clases medias.

El tercer eje, la privatización del sector público empresarial es recomendada por tres razones. En primer lugar, se considera buena en sí misma, ya que se supone que el mercado asigna más eficientemente los recursos que el Estado y que el sector privado es mucho más productivo que el sector público. En segundo lugar, al privatizar empresas se obtienen importantes ingresos a corto plazo, por la venta de los activos, y a largo plazo, por los impuestos recibidos procedentes directa o indirectamente de las actividades de las empresas privatizadas. Y en tercer lugar, la privatización supone una reducción de gastos públicos al suprimirse las continuas subvenciones recibidas por el sector público empresarial, bien para cubrir pérdidas, bien para nuevas inversiones.

Sin embargo, la reforma del Estado, y particularmente las privatizaciones, conducen al despido masivo de trabajadores ya que se atribuye la ineficiencia del sector público empresarial y del Estado a la excesiva mano de obra empleada en él. Al mismo tiempo, las empresas necesitan hacer frente a la competencia internacional, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, y para ello requieren del abaratamiento del coste del uso de la mano de obra, por lo que la reforma del mercado de trabajo se constituye en el cuarto eje del nuevo modelo económico.

El exceso de regulación del mercado de trabajo, tanto en la contratación como en el despido de trabajadores en el sector formal, así como los costes laborales que las empresas abonan al Estado (pensiones, cobertura social y sanitaria...), desincentivan la contratación de trabajadores en el sector formal y generan un importante sector informal.

La reforma del mercado de trabajo persigue la reducción del coste del uso del factor trabajo y la creación de empleo. El abaratamiento de la mano de obra es otra de las necesidades de la apertura comercial para hacer los productos, exportables e importables, más competitivos, pero al mismo tiempo contribuye a paliar la pobreza, por la vía del empleo, al tratarse de una producción intensiva de mano obra. Esta reforma se basa en la eliminación de un gran número de requisitos para la contratación y el despido, en la proliferación de formas de contratación temporal y a tiempo parcial, en la reducción de las contribuciones sociales obligatorias de las empresas y en el abaratamiento del despido.

Sin embargo, el hecho de que las empresas se decidan a contratar más trabajadores tras la reforma depende del tipo de tecnología empleada, intensiva en capital o en trabajo, y del precio relativo del capital, lo que entronca con el quinto eje del modelo reformista, la liberalización del sistema financiero y el mercado local de capitales.

Los sistemas financieros nacionales antes de la crisis de principios de los ochenta se encontraban muy intervenidos y, dadas las restricciones a los movimientos internacionales de capitales, aislados de la competencia internacional. Esto desembocó en la existencia de unas tasas pasivas de interés muy bajas, desincentivando así el ahorro y favoreciendo la fuga de capitales en busca de mayor rentabilidad.

La reforma del sistema financiero se basa en la eliminación de las regulaciones y restricciones, de forma tal que se elevasen las tasas pasivas de interés y se fomenta el ahorro local, disuadiendo a la vez la fuga de capitales. Al mismo tiempo debe producirse un aumento en las tasas activas de interés, encareciendo de esta forma el factor capital y favoreciendo las actividades productivas intensivas en mano de obra en detrimento de las intensivas en capital.

Las políticas que han de aplicarse para desarrollar cada uno de estos ejes son las denominadas políticas de ajuste estructural, en clara referencia a que lo que pretenden modificar es la estructura socioeconómica; por ello se consideran dichas medidas las responsables del cambio estructural de los sistemas socioeconómicos de los países subdesarrollados.

El conjunto de políticas que forman el modelo reformista de desarrollo deben institucionalizarse para ser efectivas y dicha institucionalización tiene lugar en la mayoría de los casos por medio de la derogación legislativa de las normas propias del anterior modelo de desarrollo (aranceles, subvenciones a industrias, nacionalización de sectores, control del crédito, regulación de precios...) y su sustitución por nuevas leyes (reforma arancelaria, reforma tributaria, reforma laboral, reforma del Banco Central, reforma del sistema de pensiones, reforma del sistema financiero, desregulación de precios...). Así pues la modificación de parte del marco político-institucional es previa al cambio estructural y se hace precisamente con la intención de generar dicho cambio.

La implementación del modelo reformista ha sido desigual en América Latina, y así mientras países como Chile acometieron pronto todas las reformas y el modelo ha dado sus resultados, otros como República Dominicana a finales de los noventa apenas han comenzado con dichas reformas. El caso que nos ocupa, Costa Rica, es considerado como un país reformista de segunda oleada (Edwards, 1997, p. 18) donde las reformas comenzaron muy pronto (suele señalarse 1986 como el punto de partida); sin embargo, la implementación de dicho modelo ha sido lenta, irregular e incompleta. Cuando Miguel Ángel Rodríguez ganó las elecciones de 1998, las privatizaciones aún no habían acabado y apenas si había habido avances en materia de reforma del mercado de trabajo. Aun así puede considerarse que el modelo de desarrollo aplicado en Costa Rica es el modelo reformista y que el mismo es el responsable del cambio estructural del sistema.

Sin embargo, la opción de Costa Rica por el modelo reformista neoliberal no fue inmediata y tal vez por ello su implementación ha sido lenta. Bajo la Administración Monge y tras los cambios de gabinete de 1984, Eduardo Lizano, Presidente del Banco Central de Costa Rica, y Juan Manuel Villasuso, Ministro de Planificación, mantuvieron una interesante polémica sobre el modelo concreto de desarrollo que debía aplicarse (Rovira, 1987, pp. 87-95). Villasuso defendía lo que se denominó el *modelo de promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados* (Rodríguez Céspedes, 1983), afín a lo que serían posteriormente los planteamientos neoestructuralistas de la CE-PAL, es decir, apertura comercial con papel activo del Estado. Lizano, por su parte, preconizaba lo que hoy conocemos como el modelo reformista neoliberal, afín a lo que posteriormente se recogería en el *Consenso de Washington* (Williamson, 1991, pp. 8-17) y basado en la promoción general de las exportaciones (Ranis, 1981). La permanencia de Lizano en el Banco Central de Costa Rica durante la Administración Arias, la orientación neoliberal de la Administración Calderón, así como la ineficacia primero y las concesiones al neoliberalismo, durante la Administración Figueres, hicieron que en la práctica se consolidara el modelo reformista neoliberal, frente a una variante neoestructuralista menos consistente; aun así, la tensión existente entre las dos estrategias, similares pero diferentes, ha conducido a que la implementación del modelo reformista neoliberal haya sido bastante heterodoxa, lenta e Irregular.

## 2. Una caracterización del sistema socioeconómico costarricense a principios de los ochenta por medio de sus leyes o relaciones estructurales.

La aplicación del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones en Costa Rica desde los años cincuenta fue conformando una estructura socioeconómica en el país, que sufriría un cambio brusco a partir de principios de los ochenta tras una crisis estructural.

La estructura socioeconómica que existía en Costa Rica a principios de los años ochenta estaba conformada por una serie de elementos (nosotros hemos identificado nueve) y un conjunto de leyes o relaciones estables entre dichos elementos (nosotros hemos identificado veintiocho). Consideramos que la estructura socioeconómica costarricense puede quedar caracterizada simplemente identificando sus leyes o relaciones estructurales, cuya transformación es la relevante en el estudio del cambio estructural.

Así pues, para la determinación de las leyes estructurales (leyes particulares y parciales, o simplemente relaciones estructurales, si se prefiere) que caracterizan la estructura socioeconómica costarricense previa al cambio<sup>1</sup>, estudiaremos las interrelaciones existentes entre los distintos elementos estructurales (sector primario, sector secundario, sector terciario, sector exterior, sector financiero, sector público, administración pública, mercado de trabajo y clases sociales), construyendo una matriz 9 por 9. En dicha matriz, que consideramos simétrica, identificamos 36 interrelaciones posibles (no estimamos las autorrelaciones directas, 9), algunas de las cuales tienen suficiente entidad como para ser consideradas leyes estructurales. A continuación presentamos dichas leyes, organizadas de manera sistemática y fundamentadas en estudios parciales o globales de otros autores o en datos estadísticos.

### a) La articulación productiva interna.

No puede afirmarse que la economía costarricense hacia 1980 estuviese desarticulada productivamente como sería el caso de las economías de enclave, pero sí puede afirmarse que se *trataba de una economía con escasa articulación productiva interna*, lo cual puede comprobarse acudiendo a la matriz insumo-producto de 1980 (Soto y Leiva, 1980). Basándonos en los datos recogidos en la misma, podemos determinar de manera muy simple el grado de conectividad o interrelación de los distintos sectores productivos, por medio del cociente entre el valor de los insumos intermedios y el valor de la producción final; dicho grado es del 42,3%, de los que tan sólo 30 puntos corresponden a las interrelaciones con sectores nacionales; visto de otra forma, podemos decir que el 70,8% de los consumos intermedios del aparato productivo corresponden a productos nacionales. Calculando el grado de conectividad como la suma, ponderada por el peso de cada sector en el consumo intermedio, de la suma por columnas de los coeficientes técnicos totales, obtenemos que dicho valor es del 0,56480281; sin embargo, la conectividad interna (coeficientes técnicos domésticos) alcanzaría un valor de 0,390658065, lo que se traduce en que tan sólo el 69% de los eslabonamientos hacia atrás son con sectores productivos nacionales<sup>2</sup>.

1. Tomaremos 1980 como nuestro año de referencia dado que para dicho año contamos con una tabla insumo-producto; a pesar de que dicha tabla es el resultado de una actualización parcial de la tabla de 1968, completada con un procedimiento de ajuste biproporcional sintético conocido como RAS, y dadas otras experiencias recogidas por diferentes autores (Pulido y Fontela, 1993, pp. 218-239) consideramos que los errores que pudiesen haber entre la tabla estimada por el RAS y la tabla que reflejase las relaciones intersectoriales reales de Costa Rica en 1980, pueden ser despreciados al objeto del análisis eminentemente cualitativo que presentamos.

Más allá del plano productivo, existen otras importantes interrelaciones entre los distintos sectores productivos. Entre ellas destacan las existentes entre el sector primario y el resto de los sectores.

Puede afirmarse que *el sector primario financiaba el desarrollo industrial de Costa Rica*. Siguiendo a Chenery y Syrquin (1978, p. 103), Costa Rica venía siguiendo una pauta de desarrollo equilibrada, ya que a pesar de aplicar una política de industrialización por sustitución de importaciones mantenía su orientación primario-exportadora; de hecho, desde la perspectiva de la balanza de pagos, los superávits comerciales agrarios, debidos a la exportación de café, banano, carne y azúcar, servían para compensar los déficit comerciales industriales, debidos al volumen de importaciones de bienes intermedios y de capital y de materias primas; así el sector primario aportaba, en gran medida, las divisas necesarias para el desarrollo del sector de industrial (Fallas, 1981, P. 49).

Pero no sólo era esa la única forma en que el sector agrario financiaba el desarrollo industrial. El Ministerio de Economía y Hacienda y algunas instituciones autónomas se encargaban de regular los precios de los productos de la canasta básica, de forma que ésta pudiese ser adquirida por la mayoría de la población (Rovira, 1982, pp. 75-76; OFIPLAN, 1982, p. 325). La mayor parte de dicha regulación recaía sobre productos agrarios de consumo interno (arroz, frijoles, maíz, leche, carne...), que poseían precios máximos y mínimos y cuotas de importación en caso de escasez; ello limitaba la ampliación de los márgenes empresariales de este sector al tiempo que permitía frenar las presiones al alza de los salarios industriales por estar controlada la canasta básica. Este control de los salarios industriales, a pesar de la política de aumento salarial del Estado, contribuía al mantenimiento de amplios márgenes empresariales en el sector, cuyos precios no sólo no estaban regulados sino que estaban protegidos por la estructura arancelaria.

No obstante, los salarios industriales y del sector servicios eran superiores a los del sector agrario y si a esto le unimos el proceso de capitalización del agrario que trajo consigo aumentos de productividad, tenemos una explicación de *la transferencia de mano de obra desde el sector primario hacia el sector secundario y el sector terciario*. Siguiendo el modelo de Lewis (1954), el desarrollo industrial de un país subdesarrollado se basa en la absorción de la mano de obra excedente en la agricultura por parte de la industria moderna, lo que origina a su vez un proceso de éxodo rural y de urbanización; así, el sector industrial (público y privado, nacional y extranjero), concentrado en las ciudades del Valle Central se nutrió durante todo el periodo de población rural excedentaria de regiones eminentemente agrarias como Guanacaste, Limón, Puntarenas y algunos cantones periféricos de las provincias de San José, Majuela, Heredia y Cartago. Al concentrarse los servicios también mayoritariamente en zonas urbanas, parte del excedente de mano de obra rural es absorbido por los servicios, donde la administración pública y el sector público financiero jugaban un papel importante.

Además, *parte del excedente agrario*, particularmente el de las actividades agro-exportadoras, se utilizó para financiar aquellos sectores productivos considerados como prioritarios por el Estado, en particular, la propia administración pública, la industria y las actividades agropecuarias destinadas al mercado interno (Rovira, 1982, pp. 68-70). Las empresas bananeras y los exportadores cafetaleros soportaban elevados impuestos sobre las utilidades y sobre la renta y sus ahorros eran depositados en los bancos del sector público, así por la vía del gasto público y de la subsidiación del crédito determinados sectores pudieron obtener un desarrollo que difícilmente hubiesen obtenido de otra forma.

#### b) La articulación externa.

Desde el punto de vista de la articulación externa podemos afirmar que *el aparato productivo tenía un alto grado de dependencia del exterior*; basándonos de nuevo en los datos de la matriz insumo-producto de 1980 (Soto y Leiva, 1980), del 42,3% que habíamos determinado como grado de conectividad 12,3 puntos corresponden a las interrelaciones con sectores productivos extranjeros; visto de otra forma, podemos decir que el 29,2% de los consumos intermedios del aparato productivo corresponden a productos importados; calculado el grado de conectividad externa de manera distinta (la suma, ponderada por el peso de cada sector en el consumo intermedio, de la suma por columnas de los coeficientes técnicos del componente importado directo) ésta alcanzaría un valor 0,174144745, lo que se traduce en que el 31% de los eslabonamientos hacia atrás son con sectores productivos extranjeros.

Pese a la política de industrialización por sustitución de importaciones, puede afirmarse que *Costa Rica era hacia 1980 una economía abierta* (Fallas, 1981, p. 64), con un coeficiente de dependencia o de apertura del 67,1% PIB (media de los coeficientes entre 1971 y 1980)<sup>3</sup>, lo cual es consistente con el hecho de que se trata de un país pequeño que sólo puede aprovechar las economías de escala destinando una gran parte de su producción al mercado exterior y demandando de éste aquello que no le resulta rentable o estratégico producir.

2. No obstante, estos datos acerca de la conectividad sólo tienen un valor estimativo ya que al ser la matriz de insumo-producto del 1980 el resultado de un raseado de la de 1968, está despreciando la incorporación de nuevos insumos en el proceso productivo desde entonces, aunque sí recogería la sustitución de insumos o su ahorro en función del cambio tecnológico y de la variación de los precios relativos de los mismos.

Pero *Costa Rica era también una economía deficitaria*, como demuestra el hecho de que su tasa de cobertura fuese del 77,5% (media de las tasas entre 1971 y 1980)<sup>4</sup>; el déficit comercial crónico y creciente de Costa Rica (en la década de los cincuenta la tasa de cobertura era del 90,7%) pone de manifiesto la incapacidad de la política de industrialización por sustitución de importaciones para generar un desarrollo autosostenido. Las principales responsables de este déficit eran las importaciones de bienes intermedios y de capital y de materias primas para la industria (Banco Central de Costa Rica, 1986, pp. 101 -102), ya que la legislación existente favorecía mediante exenciones fiscales dichas importaciones; la aparición del Estado empresario, liderando la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, no contribuyó a la reducción de dichas importaciones (Meléndez y Meza, 1993, pp. 58-62). Además de la propia estructura productiva del país, existían otras razones que contribuían a explicar el déficit estructural de la balanza por cuenta corriente, como eran la imitación de las pautas de consumo de las sociedades desarrolladas, el deterioro sistemático de los términos de intercambio, la retribución de la inversión extranjera (intereses, patentes, derechos, utilidades...) y la dependencia energética del exterior (Fallas, 1981, p. 62).

*Costa Rica*, como cualquier país con una importante base primario exportadora y una débil estructura industrial (Prebisch, 1949), *presentaba una tendencia al deterioro de sus términos de intercambio a lo largo del tiempo*. Dicha tendencia se explica por el menor crecimiento de los precios de la exportaciones, eminentemente agropecuarias (productos tradicionales), frente a un aumento superior de los precios de los bienes industriales de consumo y de capital importados; ciertas coyunturas, como la elevación de los precios del café en determinados años, venían a paliar temporalmente los efectos de esta tendencia, aunque la subida de los precios del petróleo y de otras materias primas importadas hacia mediados de los setenta también agudizó los efectos de la tendencia (Fallas, 1981, pp. 64-66).

La contrapartida del déficit comercial era la entrada de capitales, en un primer momento, en forma de inversión extranjera directa y, posteriormente, en forma de deuda externa multilateral, bilateral y con la banca comercial extranjera; así *el desarrollo económico costarricense se financiaba con ahorro externo* (Rovira, 1982, p. 88, 1 12-1 13; Fallas, 1981, p. 59).

*Las entradas de capital*, cada vez mayores y cada vez más vinculadas a la deuda externa, *junto con los fluctuantes ingresos de las actividades agro-exportadoras y los decrecientes ingresos de las exportaciones industriales al Mercado Común Centroamericano aportaban las divisas necesarias para pagar las importaciones de bienes de capital y materias primas* (Fallas, 1981, p. 62).

*Las exportaciones costarricenses estaban altamente concentradas en un pequeño grupo de productos tradicionales* (café, banano, carne, azúcar, cacao y fertilizantes); estos productos tradicionales, de naturaleza agropecuaria aunque en algunos casos ligeramente transformados (café, azúcar y fertilizantes), venían a representar el 60% de las exportaciones totales del país (Fallas, 1981, p. 64). El resto de la exportaciones, *los llamados productos no tradicionales*, entre los que se encontraban bienes industriales de consumo no duradero, *eran exportados en su mayoría al Mercado Común Centroamericano*. Alrededor del 65% de dichas exportaciones se dirigían hacia Centroamérica, donde los altos aranceles comunes generaban un mercado cautivo, lo que constata el sesgo antiexportador del sector industrial, apenas interesado por mercados no protegidos. Aun así la demanda de este mercado venía disminuyendo como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo seguido en la región, la industrialización por sustitución de importaciones; agotamiento directamente vinculado con la desigual distribución del ingreso que impedía que grandes masas de población pudiesen adquirir los bienes de consumo no duradero que se encontraban en el mercado.

Vinculado con las entradas de capital en el país destacaban *la concentración de inversiones extranjeras directas en los sectores industriales más dinámicos* (fertilizantes, material eléctrico, equipo de oficina y muebles) (Fallas, 1981, pp. 42-43). El papel de las empresas transnacionales en el desarrollo costarricense ha sido menor que en el de otros países, debido entre otras cosas al carácter nacionalista de la política de desarrollo, pero aun así el mayor dinamismo industrial estaba vinculado al capital extranjero; lo mismo puede decirse del sector bananero, donde las grandes empresas transnacionales, como la vieja United Fruit Company, tenían auténticos enclaves que vivían de espaldas al resto de la economía (Fallas, 1981, p. 64).

*La demanda externa de productos agropecuarios y la demanda doméstica* (centroamericana) *de productos industriales eran*, junto con el Estado y la inversión extranjera, *importantes motores del crecimiento económico de Costa Rica* (Fallas, 1981, pp. 29-32). El carácter de economía pequeña y abierta de Costa Rica hacía impensable cualquier dinamismo económico sostenido que no procediera del exterior, por ello la política de industrialización por sustitución de importaciones se completaba con el Mercado Común Centroamericano, permitiendo así aprovechar las economías externas en el sector industrial al amparo del proteccionismo. A esta demanda cautiva suma Costa Rica la demanda exterior de sus productos tradicionales.

3. El coeficiente de dependencia ha sido calculado como la suma de las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios dividida por el PIB, según los valores reflejados en la contabilidad nacional (oferta y demanda agregada). Alrededor de un 67% de apertura es un coeficiente bastante elevado si se compara con la media de los países desarrollados, que rondaba el 30%. o la de los subdesarrollados, que se encontraba en torno al 40%.

4. La tasa de cobertura ha sido calculado como el cociente entre las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios, según los valores reflejados en la contabilidad nacional (oferta y demanda agregada).

c) La intervención pública.

*El grado de intervención del Estado en la economía costarricense era elevado, no tanto por el peso del sector público (administración pública, instituciones autónomas, sector público financiero y sector público empresarial) en el conjunto del PIB que era en 1980 del 23,9% (OFIPLAN, 1982, p. 312), sino por la intensidad de las regulaciones y por la provisión de bienes y servicios en situaciones de monopolio u oligopolio. Estas regulaciones provenían no sólo de la Asamblea Legislativa, que entre 1950 y 1980 aprobó 1.446 leyes, o de la Administración Central del Estado, sino también de los instituciones autónomas y empresas públicas que intervenían en un gran número de sectores. Pero el sector público jugó también un papel importante en la provisión de bienes y servicios en situación de monopolio legal o cuasimonopolio (electricidad, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados, combustibles, licores, alcohol, seguros, sanidad, ferrocarriles, servicios financieros, fertilizantes, cementos...); dicha provisión no sólo la realizaba el sector público empresarial y financiero, sino las propias instituciones autónomas (Fallas, 1981, pp. 87-91).*

*Las principales regulaciones del Estado recaían sobre el sector exterior, el mantenimiento de un tipo de cambio fijo, una estructura arancelaria altamente proteccionista y un contrato de industria que otorgaba importantes exenciones fiscales a la importación de insumos y bienes de capital, constituían un entramado de mecanismos que en la práctica generaban un sesgo antiexportador en el sector industrial más allá del Mercado Común Centroamericano y un sesgo proimportador de materias primas y bienes de capital (Monge González, 1987).*

*Existía un monopolio público de la intermediación financiera desde la nacionalización bancaria de 1948; el acceso exclusivo a los depósitos a la vista y a plazo y al crédito exterior por parte del sistema de bancos públicos les confería la capacidad de poner el sistema financiero al servicio de las decisiones políticas; el resto de los bancos privados tenían muy limitado el acceso a los recursos con los que realizar su actividad, por lo que en la práctica ocupaban una posición marginal en el sistema financiero. Este monopolio de la intermediación permitía utilizar los recursos financieros en favor de los sectores considerados prioritarios por el Estado, como fueron las determinadas actividades agrarias e industriales, el sector público empresarial y el propio Estado, que financiaba sus déficit presupuestarios con la colocación forzosa de bonos en el sistema financiero o con deuda externa (González Vega, 1994, pp. 20-21).*

*Junto con los dos medios anteriores destacaba sin duda la regulación de los precios como forma de intervención del Estado en la economía; con objeto de proteger a las familias con ingresos bajos se fijaban precios máximos para los productos de la canasta básica que proveía el sector privado (arroz, frijoles, maíz, leche, carne, sal, azúcar, velas, aceites, petróleo, lámparas...) y se proveían bienes y servicios por medio de las empresas públicas e instituciones autónomas de forma gratuita o a precios subvencionados (infraestructuras públicas, educación, sanidad, viviendas sociales, electricidad, suministro de agua, telecomunicaciones, combustibles, licores, transportes...); esta provisión pública hacía difícil la competencia del sector privado. Pero la intervención vía precios no se explica sólo por la defensa de los sectores populares; en otras ocasiones se pretendía proteger a los productores nacionales de la competencia exterior (aranceles y control de precios de la importación) y de las fluctuaciones de los precios en el mercado (precios de intervención del Consejo Nacional de la Producción para productos agropecuarios) (OFIPLAN, 1982, pp. 325-326).*

*La estructura impositiva se basaba en el predominio de los impuestos indirectos, que representaban alrededor del 75% de los impuestos totales y se concentraba sobre todo en unos cuantos impuestos (selectivo de consumo, de ventas, de estabilización económica, derechos de importación, ad valorem sobre exportaciones, derechos de exportación de banano, sobre el café que reciben los beneficios...); esto denota el carácter regresivo de la estructura impositiva en el que el impuesto directo sobre la renta tenía una casi nula importancia y, por tanto, escasa repercusión en redistribución personal de la renta. Especial mención merecen los derechos de importación, ya que el volumen de exoneraciones del mismo fue creciendo de forma que en 1980 los impuestos de importación exonerados eran casi cuatro veces superiores a los recaudados (OFIPLAN, 1982, p. 323-326).*

*La insuficiencia y fluctuación de los ingresos públicos junto al fuerte crecimiento de los gastos públicos, derivado de la intervención, explican el déficit público creciente y la necesidad de financiarlo con endeudamiento interno y externo. Con una estructura impositiva muy dependiente de los movimientos de los mercados internacionales y cargada de exoneraciones, la capacidad de los ingresos públicos para hacer frente a los gastos era muy limitada y a medida que éstos crecieron por la propia expansión del sector público, se hizo cada vez más necesario acudir al endeudamiento interno, por medio de la colocación de bonos en el Sistema Bancario Nacional, o a la captación del ahorro externo, por medio de la emisión de títulos de deuda externa; el resultado de este déficit público estructural fue el endeudamiento masivo, lo que puso de manifiesto la insostenibilidad financiera del sector público costarricense (OFIPLAN, 1982, pp. 331-332)<sup>5</sup>.*

d) La composición social.

*La distribución del ingreso en Costa Rica era cada vez más equitativa*, como muestra el hecho de que el coeficiente de Gini pasase del 0,50 en 1961 al 0,42 en 1977; *los beneficiados por la evolución en la distribución del ingreso fueron las clases medias* en detrimento de las clase alta y de las capas bajas de la clase baja que vieron como su participación en el ingreso disminuía (Sauma y Trejos, 1990; Seligson et al., 1996, p. 7).

*Los niveles de pobreza en Costa Rica se redujeron significativamente, gracias a las políticas públicas de lucha contra la pobreza*. Así, se pasó desde el 50,3% de población por debajo de la línea de pobreza en 1961 hasta el 18,5% en 1977, siendo Costa Rica uno de los países en desarrollo con menores niveles de pobreza (Seligson et al., 1996, pp. 8-10). Las políticas de precios máximos de la canasta básica, de salarios mínimos, de viviendas sociales, de salud y educación públicas, de empleo público, de infraestructuras básicas, de servicios públicos subvencionados, de alimentación complementaria, de pensiones no contributivas para indigentes, etc., fueron los responsables de dicha reducción (Seligson et al., 1996); aunque conviene señalar que estas políticas se aplicaron en un periodo de expansión, por lo que el crecimiento económico es sin duda un factor a tener en cuenta en la explicación de la reducción de la pobreza.

*El fortalecimiento económico de la clase media, en sentido amplio, generó un clima de paz social que contribuyó al desarrollo democrático del país*. Las expectativas de mejora socioeconómica de la mayor parte de la población contribuyeron a que los conflictos de clase se dirimieran sin poner en cuestión el funcionamiento del sistema. La moderación ideológica de los dos principales proyectos políticos, el socialdemócrata (Partido de Liberación Nacional) y el socialcristiano (coalición de partidos opositores) se corresponde con una distribución equitativa de la renta y una amplia clase media como base del electorado. La ausencia de conflictos sociales importantes, tan comunes en la región, está directamente relacionada con la práctica inexistencia de partidos revolucionarios de izquierda y partidos ultraconservadores de derechas, típicos de sistemas socioeconómicos con distribución poco equitativa de la renta (Rojas y Sojo, 1995, pp. 13-23). La abolición del ejército tras la Guerra Civil de 1948, también es un componente a tener en cuenta, junto con muchos otros, a la hora de explicar la estabilidad política de Costa Rica (Zelaya et al., 1992).

*Existía una tendencia hacia la concentración de la población en zonas urbanas*. El agotamiento de la frontera agrícola junto con la concentración de las actividades industriales y de servicios en las ciudades, hizo que el empleo creciera lentamente en las zonas rurales en términos absolutos y que en términos relativos decreciera, de tal forma que en 1980 el empleo en actividades agropecuarias representaba tan sólo el 29% del empleo total; si a esto le unimos la temporalidad de gran parte del trabajo agropecuario y los bajos salarios (limitados por los precios máximos de los productos agrícolas y la actuación de las empresas transnacionales bananeras), tenemos una situación de continuo aumento de la pobreza en las zonas rurales que explica el flujo migratorio (éxodo rural) hacia las cuatro grandes ciudades del Valle Central (OFI-PLAN, 1982, pp. 254-255).

*El papel de élites dominantes lo ocupaban las burguesías industrial y del Estado en detrimento de las burguesías agro-exportadora, comercial y financiera*. Los altos aranceles limitaron las posibilidades de enriquecimiento de la burguesía comercial y la nacionalización bancaria de 1948 despojó de sus medios a la burguesía financiera; ambas pasaron a ocupar un papel marginal dentro de la élite política y económica del país. La burguesía agro-exportadora corrió más suerte, pese a los impuestos sobre las exportaciones de café y de banano; el papel esencial que jugaban los productos agropecuarios de exportación (banano, café, azúcar, carne...) dentro de la estructura productiva del país hizo que el Estado tratara a este sector de la burguesía con cierta consideración, permitiéndoles que su actividad económica fuese suficientemente lucrativa, siempre que se mantuviese al margen de la actividad política. La facción burguesa que se benefició de la acción estatal fue la industrial, que bajo la política de industrialización por sustitución de importaciones vio aumentar su poder económico y político; de hecho suele clasificarse a la élite política del Estado como los empresario-políticos, por su procedencia y vinculación con la burguesía industrial (Rovira, 1982, pp. 39-87). Sin embargo, el cambio de modelo de desarrollo de los años setenta, con la conformación del Estado Empresario, estuvo vinculado con el desplazamiento de los empresario-políticos por los político-empresarios, la llamada burguesía del Estado; esta facción burguesa, procedente de la clase media de funcionarios y que no tenía vinculaciones con el sector industrial, reforzó su poder político con el poder económico que le confirió el control de un creciente sector público empresarial, convirtiéndose en la auténtica élite económica y política del país a finales de los setenta (Cerdas, 1979).

5. Se ha sostenido, en determinadas ocasiones, que la ausencia de ejército en Costa Rica ha generado los denominados *dividendos de la paz*. Entre dichos dividendos se encuentran la estabilidad política del país y la inversión de las hipotéticas partidas de defensa en gastos de educación y salud; no obstante, esto último es cuestionable en su relevancia, ya que los presupuestos de los Ministerios de Seguridad y Gobernación fueron muy importantes.

*Partiendo de una propiedad de la tierra bien repartida, el Estado con sus actuaciones y con la creación de empleo público fue generando una amplia clase media.* Costa Rica tenía una clase media histórica que es la de los pequeños propietarios de tierras, en su mayoría cafetaleros, que mantenían un nivel de vida medio gracias a la rentabilidad de sus explotaciones; desde principios de los cincuenta estos pequeños propietarios fueron beneficiados por las políticas crediticias, de precios de sustentación, de infraestructura, de asesoramiento, etc. implementadas por el Estado, convirtiéndose así en uno de los sectores más importantes de la clase media. El segundo gran sector de la clase media es el de los profesionales que se habían formado gracias al sistema educativo público y que pasaban a convertirse, en su mayoría, en funcionarios y trabajadores públicos de las distintas instituciones del Estado, con empleos estables y bien retribuidos. Así, estos dos grandes grupos, pequeños propietarios y trabajadores públicos, juntos con otros profesionales del sector privado, pequeños empresarios urbanos y cooperativistas, constituían una amplia clase media, prácticamente inexistente en otros países de la región y que sustentaba con sus votos los dos grandes proyectos políticos.

*Las clases populares también se beneficiaron de la intervención del Estado mejorando su nivel de vida.* Los trabajadores bananeros vieron cómo el Estado imponía a las empresas transnacionales unos salarios crecientes; dicha política sirvió para calmar el descontento social que en épocas anteriores les había llevado a situaciones de conflicto (huelgas bananeras) y al arraigo entre ellos de ideologías de corte revolucionario. Pero la política de salarios crecientes, no sólo afectó a los trabajadores bananeros, sino a todos los trabajadores del sector público y del sector privado (agrícolas, industriales y de servicios); el objetivo de la misma, junto con la justicia social propia de un proyecto socialdemócrata, era de tipo keynesiano y consistía en el estímulo de la demanda interna, por lo que los perjudicados por esta política fueron los productores de bienes para la exportación que tenían que soportar mayores costes sin que al mismo tiempo aumentase su demanda. La política de salarios crecientes contribuyó, por tanto, a la mejora en la distribución de la renta y al mantenimiento de la paz social (Rovira, 1982, pp. 85-87). La provisión de bienes y servicios públicos gratuitos (educación básica, sanidad, acueductos y alcantarillados, carreteras...) o a precios subvencionados (educación superior, electricidad, agua potable, vivienda, transporte...), la limitación de los precios de los productos de la canasta básica e incluso transferencias directas, conformaban junto con la política salarial todo un conjunto de políticas públicas que permitieron mejorar el nivel de vida de los sectores populares.

### 3. El modelo primario-exportador doméstico-industrial.

La aplicación del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones en Costa Rica y en el resto de las economías centroamericanas tuvo como consecuencia la conformación de una estructura socioeconómica determinada que puede clasificarse de forma tipológica como un ejemplo del modelo de sustitución de importaciones; nosotros creemos más adecuada la denominación de modelo primario-exportador doméstico-industrial, ya que dicho modelo es el resultado de superponer elementos estructurales nuevos sobre los propios del modelo primario-exportador. De hecho para el caso que Centroamérica el término más adecuado creemos que sería el de agro-exportador doméstico-industrial, ya que las exportaciones primarias de la región eran todas de naturaleza agraria. Otros autores, para el caso costarricense, prefieren utilizar la denominación de modelo agro-exportador-industrial-sector público no planificado (Fallas, 1983, p. 73). Así pues, este modelo representa la estructura socioeconómica tanto de Costa Rica como del resto de las economías centroamericanas y posiblemente de otras economías latinoamericanas.

A continuación vamos a presentar las características estructurales básicas de un sistema socioeconómico para que pueda ser interpretado por medio del modelo primario-exportador doméstico-industrial, para lo cual seguiremos el esquema utilizado por otros autores, basado en el estudio de nueve aspectos de la estructura socioeconómica y en el funcionamiento del sistema bajo este modelo (Talavera, 1987, pp. 280-319).

Dichos aspectos serían la propiedad de los medios de producción, la producción, la articulación económica, el destino de la producción, la financiación de la producción, el papel de Estado, el uso de los factores productivos, la distribución de la renta y la estructura social. Por lo que se refiere al funcionamiento, lo relevante es el resultado de la interrelación entre los distintos aspectos anteriores, así como las etapas de auge y crisis propias del modelo.

Las características estructurales del modelo primario-exportador doméstico-industrial, serían pues las siguientes:

a) La propiedad de la tierra se mantiene inalterada, dependiendo por tanto su distribución del modelo primario-exportador preexistente, bien de enclave, bien de economía integrada. El capital utilizado en las actividades industriales es en gran medida extranjero aunque también hay capital nacional tanto público como privado, pero en actividades menos dinámicas.

b) En la producción nacional el sector primario sigue siendo muy importante, aunque el sector industrial posee también un gran peso, donde destacan los sectores productores de bienes de consumo no duradero y duradero, por ese orden; el sector servicios adquiere dimensiones demasiado grandes para el escaso desarrollo industrial.

c) A pesar de que el grado de articulación interna de la economía es ahora mayor que bajo el modelo primario-exportador, la dependencia del exterior se manifiesta en muchos aspectos; la estructura de las importaciones es ahora diferente pues los bienes de consumo han sido sustituidos por producción nacional y en su lugar han aparecido partidas importadoras de bienes intermedios y de capital necesarios para la industrialización; dichas importaciones se siguen financiando con los ingresos procedentes de las exportaciones de productos primarios y con capitales foráneos que, en forma de inversión extranjera directa o de préstamos y créditos, entran en el país. Las redes de infraestructuras siguen mostrando una fuerte articulación con el exterior. En los países en que los mercados domésticos son

d) pequeños, éstos se amplían por medio de la conformación de procesos de integración regional.

e) La producción primaria se destina esencialmente hacia el mercado externo, mientras que la producción industrial va a parar al mercado doméstico, bien sea nacional o regional, en este caso protegido por aranceles exteriores comunes.

f) La producción Industrial se va a financiar por diferentes vías; la primera por medio del trasvase de recursos desde las actividades primarias, a través del sistema impositivo que gravando éstas puede conceder ayudas y subvenciones a aquélla; la segunda, son las inversiones directas de empresas extranjeras; y, la tercera, el endeudamiento externo, tanto de origen público como privado.

g) El Estado juega un papel destacado en este modelo interviniendo en todos los aspectos de la vida económica por medio de la planificación, llegando incluso a participar en el sistema productivo con un gran sector público empresarial.

h) El sector agrícola apenas tiene capacidad para absorber mano de obra, por lo que todos los aumentos de población se traducen en aumentos de población económicamente activa de los sectores industrial y servicios, que es ocupada en muchos casos en forma de subempleo. Por otro lado, el papel de la tecnología es de gran importancia; la tecnología utilizada en las actividades industriales es una tecnología importada, intensiva en factor capital y que requiere de fuentes de energía e insumos intermedios que deben ser también importados.

i) La apropiación del excedente generado por las actividades productivas la realizan, en primer lugar, las empresas transnacionales en forma de repatriación de beneficios o de importación de insumos de otras filiales a precios superiores a los de mercado; en segundo lugar, la burguesía primario-exportadora, que será nacional en el caso de las economías integradas y extranjera en el caso de los enclaves; en tercer lugar, la burguesía industrial nacional, que aprovecha la estructura proteccionista para ampliar sus márgenes empresariales; y, en cuarto lugar, los prestamistas internacionales.

j) La estructura social aparece formada por una burguesía nacional, vinculada al sector primario-exportador y al sector industrial, que se complementa con el papel de burguesía que desempeñan las empresas transnacionales que participan tanto en las actividades industriales protegidas como en los enclaves primario-exportadores; junto a éstas destaca un proletariado urbano-industrial formado por emigrantes de las zonas rurales que ven mejorada su situación gracias al desarrollo industrial, frente a los campesinos sin tierras y jornaleros entre los que se dan importantes bolsas de pobreza rural; por otro lado, la intervención del Estado en la economía ha generado una pequeña clase media de burócratas y trabajadores públicos.

Por lo que se refiere al funcionamiento del modelo primario-exportador doméstico-industrial, los motores económicos del mismo serían la demanda externa de productos primarios realizada por los países desarrollados y la demanda de productos industriales de consumo realizada a nivel nacional o procedente del área de integración; mientras estas demandas crecen el modelo funciona y genera un desarrollo.

Las grandes importaciones de bienes intermedios y de capital necesarios para la industria son compensados con el superávit comercial del sector agropecuario y con una importante entrada de capitales extranjeros en forma de inversión directa y créditos (que se destinan a financiar las inversiones productivas nacionales privadas y públicas).

Las debilidades del modelo comienzan a percibirse a principios de los años setenta, cuando la demanda primaria externa se contrae como consecuencia de la crisis internacional y la demanda industrial doméstica se contrae también fruto de la muy desigual distribución del ingreso.

Ante la ralentización del crecimiento de la economía y la falta de divisas para financiar las importaciones, en algunos casos, el Estado decide reactivar la economía mediante inversiones públicas financiadas con deuda externa, mientras que, en otras ocasiones, son las empresas privadas las que acuden al endeudamiento externo, entonces muy accesible, para financiar sus inversiones.

Sin embargo, la crisis del modelo sobreviene cuando a principios de los ochenta ni la demanda externa ni la demanda interna se recuperan, los términos de intercambio siguen deteriorándose y la elevación de los tipos de interés internacionales y la revalorización del dólar hacen imposible el pago de la deuda externa y mucho menos su aumento. Ante la falta de divisas para la importación, ésta sufre una importante contracción que afecta fundamentalmente a la producción industrial y a través de ella al resto de la economía.

La consideración de la estructura socioeconómica costarricense como primario-exportadora doméstico-industrial puede irse comprobando en el análisis que presentamos a continuación.

#### 4. Una caracterización del sistema socioeconómico costarricense en la actualidad por medio de sus leyes o relaciones estructurales.

La implementación del modelo reformista en Costa Rica desde 1984 ha ido conformando una nueva estructura socioeconómica en el país. La existencia de leyes estructurales distintas de las anteriores es la principal evidencia del cambio estructural.

Para la determinación de las nuevas leyes estructurales que caracterizan la estructura socioeconómica costarricense posterior al cambio, al igual que hicimos en el apartado 2, estudiaremos las interrelaciones existentes entre los distintos elementos estructurales (sector primario, sector secundario, sector terciario, sector exterior, sector financiero, sector público, administración pública, mercado de trabajo y clases sociales), construyendo una matriz 9 por 9. En dicha matriz, que consideramos simétrica, identificamos 36 interrelaciones posibles (no estimamos las autorrelaciones directas, 9), algunas de las cuales tendrán suficiente entidad como para ser consideradas leyes estructurales. A continuación presentamos dichas leyes, organizadas de manera sistemática y fundamentadas en el estudio de las políticas reformistas aplicadas y en el análisis de la evolución de los elementos estructurales, que acometimos en un trabajo previo (Hidalgo Capitán, 2000), y en algunas consideraciones y datos que se incluyen a continuación.

##### a) La articulación productiva interna.

El estudio de la articulación productiva de la economía costarricense en la actualidad se enfrenta con un primer obstáculo que es la inexistencia de una matriz de insumo-producto de elaboración reciente. Ello nos obliga a basarnos en la única que ha sido elaborada desde la de 1980, la matriz de 1990 (Franco y Briceño, 1995)<sup>6</sup>.

Basándonos en los datos recogidos en dicha tabla, podemos determinar de manera muy simple el grado de conectividad o interrelación de los distintos sectores productivos por medio del cociente entre el valor de los insumos intermedios y el valor de la producción final; dicho grado es del 52,7% (frente a 42,3% de 1980), de los que tan sólo 41,8 puntos (frente a los 30 de 1980) corresponden a las interrelaciones con sectores nacionales; visto de otra forma, podemos decir que el 79,2% de los consumos intermedios del aparato productivo corresponden a productos nacionales (frente al 70,8% de 1980). Calculando el grado de conectividad como la suma, ponderada por el peso de cada sector en el consumo intermedio, de las sumas por columnas de los coeficientes técnicos totales, obtenemos que dicho valor es de 0,60523774 (frente al 0,56480281 de 1980); sin embargo, la conectividad interna (coeficientes técnicos domésticos) alcanzaría un valor de 0,47871886 (frente al 0,3906658065), lo que se traduce en que el 79% de los eslabonamientos hacia atrás son con sectores productivos nacionales (frente al 69% de 1980)<sup>7</sup>. Así pues *la economía costarricense presentaba* ya en 1990 *una buena, aunque mejorable, articulación productiva interna* que, a pesar de no ser alta, nos permiten hablar de *una economía articulada*; teniendo en cuenta la tendencia seguida y a falta de la elaboración de una nueva matriz de insumo producto, cabe suponer que la articulación productiva interna es hoy día mayor; aunque también debe matizarse dicha suposición, dado el gran crecimiento que en los últimos años ha experimentado la producción de las zonas francas, auténticos enclaves modernos.

5. Dicha tabla es el resultado de una actualización de la tabla de 1980 por medio de un procedimiento de ajuste biproporcional sintético (RAS simple) con algunas modificaciones determinadas por la disponibilidad de datos. Al igual que se hizo en el capítulo 3, consideramos que los errores que pudiesen haber entre la tabla estimada por el RAS y la tabla que reflejase las relaciones intersectoriales reales de Costa Rica en 1990, pueden ser despreciados al objeto del análisis eminentemente cualitativo que presentamos.

Dicha tabla es el resultado de una actualización de la tabla de 1980 por medio de un procedimiento de ajuste biproporcional sintético (RAS simple) con algunas modificaciones determinadas por la disponibilidad de datos. Al igual que se hizo en el capítulo 3, consideramos que los errores que pudiesen haber entre la tabla estimada por el RAS y la tabla que reflejase las relaciones intersectoriales reales de Costa Rica en 1990, pueden ser despreciados al objeto del análisis eminentemente cualitativo que presentamos.

No obstante, estos datos acerca de la conectividad sólo tienen un valor estimativo ya que, al ser la matriz de insumo-producto del 1990 el resultado de un raseado de la de 1980, que a su vez resulta de un raseado de la de 1968, está despreciando la incorporación de nuevos insumos en el proceso productivo desde entonces; aunque sí recogería la sustitución de insumos o su ahorro en función del cambio tecnológico y de la variación de los precios relativos de los mismos.

El estudio de la matriz de insumo-producto de 1990 y sus derivadas, nos permite apreciar cómo ya en dicho año los sectores con mayor conectividad interna (aquellos en los que la suma de los coeficientes técnicos domésticos por columnas fuese mayor que 0,4), con excepción del sector inmobiliario, se concentraban en industrias tradicionales basadas en la explotación de los recursos naturales (industria agroalimentaria, del textil y el cuero, del vidrio y la cerámica y de los materiales de construcción), así como la construcción y los servicios (excluidos comercio, finanzas y transporte). La mayor articulación productiva interna se explicaría tanto por el desarrollo de la agroindustria, como por el aumento de la producción de bienes comercializables o transables y, en concreto, de las exportaciones, o el desarrollo de un turismo, muy vinculado con otros sectores productivos del país. Sin embargo, los sectores modernos, por el contrario, presentan mayores eslabonamientos con el sector exterior y, dado que la demanda externa es el motor del crecimiento, su efecto arrastre sobre el resto de la economía no es significativo. Esto nos permite hablar de una *dualización de la economía en un sector tradicional, con importantes articulaciones internas, y un sector moderno, con fuertes articulaciones externas*.

Más allá del plano productivo, existen otras importantes interrelaciones entre los distintos sectores productivos. Puede afirmarse que *el sector primario y el sector servicios financian el desarrollo industrial de Costa Rica*. Desde la perspectiva de la balanza de pagos, los superávits comerciales agrarios, debidos a la exportación de café, banano y productos agropecuarios no tradicionales, junto con los superávits de la balanza de servicios, gracias al turismo, sirven para compensar los déficits comerciales industriales, debidos al volumen de importaciones de bienes intermedios y de capital y de materias primas; así, el sector primario y el sector terciario aportan, en gran medida, las divisas necesarias para el desarrollo del sector industrial.

Ha desaparecido, sin embargo, el papel que jugaba la agricultura en la financiación del desarrollo industrial por la vía del mantenimiento de bajos precios en los productos alimenticios para permitir la existencia de bajos salarios en la industria. La política de desregulación de los precios de los alimentos implementada en Costa Rica desde mediados de los años ochenta ha sido la responsable de ello.

Por otro lado, se *produce una transferencia de mano de obra desde los sectores primario y secundario hacia el sector terciario*, lo cual es consecuencia del proceso de terciarización de la economía. La expansión de los servicios ha permitido que parte de la mano de obra urbano-industrial excedentaria, tras la destrucción creadora de las políticas reformistas, pueda ser empleada en éstos (comercio, turismo, finanzas...), al igual que la mano de obra rural-agrícola excedentaria, por el propio proceso de modernización del agro y por el abandono de actividades ahora extramarginales, ha podido encontrar una alternativa en el sector turístico, particularmente en las zonas costeras y en las proximidades de los parques naturales. Los servicios son el sector que más empleo genera y el que ofrece mayores salarios, aunque también suele exigir un mayor nivel de cualificación de la mano de obra.

El Estado ha renunciado a su papel de redistribución sectorial de la renta que antes realizaba absorbiendo parte del excedente de ciertos sectores, vía impuestos, y financiando preferentemente otros, vía gasto público y créditos baratos. Ahora *la distribución sectorial de la renta es el resultado del funcionamiento del mercado*, que permite la acumulación de capital en aquellos sectores que son más competitivos. Por el momento, la competitividad de los sectores más dinámicos de la economía costarricense está basada en la utilización de los abundantes recursos naturales del país (turismo, café, banano...) y de una mano de obra barata, desde la perspectiva calidad-precio, ya que si bien los salarios costarricenses son más altos que otros países de la región, la cualificación de su mano de obra es también superior (industria vinculada al sector de la tecnología, textil, agroalimentaria...).

#### b) La articulación externa.

Basándonos de nuevo en los datos de la matriz insumo-producto de 1990 (Franco y Briceño, 1995), del 52,7% que habíamos determinado como grado de conectividad 10,9 puntos corresponden a las interrelaciones con sectores productivos extranjeros (frente a los 12,1 de 1980); visto de otra forma, podemos decir que el 20,8% de los consumos intermedios del aparato productivo corresponden a productos importados (frente al 29,2% de 1980); calculado el grado de conectividad externa de manera distinta (la suma, ponderada por el peso de cada sector en el consumo intermedio, de las sumas por columnas de los coeficientes de los componentes importados directos) ésta alcanzaría un valor de 0,12651888 (frente al 0,174144745 de 1980), lo que se traduce en que tan sólo el 21% de los eslabonamientos hacia atrás son con sectores productivos extranjeros (frente al 31% de 1980). Así pues, desde el punto de vista de la articulación externa, podemos afirmar que *el aparato productivo tenía un grado de dependencia del exterior moderado en 1990*, cabiendo esperar, a falta de una matriz de insumo producto más reciente, que dicha dependencia haya disminuido desde entonces, con la salvedad hecha de los últimos años, en que se ha incrementado notablemente la producción de las zonas francas. No obstante, se aprecia cómo los sectores más modernos (industria del papel y la imprenta, petroquímica, metalúrgica, de material eléctrico y de equipo de transporte) presentan una alta conectividad externa, es decir, la suma por columnas de los coeficientes de la matriz del componente importado directo es superior a 0,3.

*La economía costarricense es hoy una economía muy abierta*, tal y como lo muestra el coeficiente de apertura o grado de dependencia de la misma, que fue del 73,1% en los ochenta y del 87,3% en los noventa, alcanzándose en 1998 el 99,9%. Esto supone que Costa Rica es muy vulnerable ante los vaivenes de la economía mundial y, si bien está en buenas condiciones para aprovechar los periodos de expansión, las crisis internacionales pueden llegar a paralizar la economía del país.

*Costa Rica continúa siendo un país deficitario* aunque ahora es *moderadamente deficitario*, con una tasa de cobertura del 94,3% para los noventa, ello pone de manifiesto la necesidad de financiación de las importaciones costarricenses. Sin embargo, la transformación de la estructura productiva ha permitido que el citado déficit, pese a mantenerse, pierda la relevancia que tenía. En este sentido puede afirmarse que Costa Rica ha sido capaz de generar, desde mediados de los ochenta, un desarrollo autosostenido donde el funcionamiento de su economía permite un grado de autofinanciación superior al 94%.

A juzgar por los datos existentes sobre *la relación real de intercambio* de Costa Rica, que sólo están disponibles hasta 1994, *no se aprecia durante el periodo objeto de estudio una tendencia al deterioro*; todo lo contrario, entre 1981 y 1986 aumentó, entre 1987 y 1991 disminuyó, entre 1992 y 1994 volvió a aumentar y, a falta de datos específicos y según la evolución al alza de los precios del café y del banano durante la segunda mitad de los años noventa, todo hace pensar que se ha mantenido la tendencia creciente, máxime si se tiene en cuenta que los datos existentes para el periodo 1980-1994 se elaboraron a partir de los precios de las exportaciones e importaciones de bienes y, por tanto, no incluyen la evolución del precio de los servicios (turismo). Esta apreciación es consistente con el hecho de que el deterioro de los términos de intercambio de los países subdesarrollados se basa en la especialización primario-exportadora, de forma que al ser ahora Costa Rica una economía multiexportadora no tiene porqué presentar la misma tendencia que en periodos anteriores.

La contrapartida financiera del moderado déficit comercial ha sido durante todos estos años la entrada de capitales, en un primer momento, en forma de créditos blandos de ayuda al desarrollo y, posteriormente, en forma de inversión extranjera directa. No obstante, dichas entradas de capital han tenido una importancia mayor en términos cualitativos que en términos cuantitativos; ello ha sido así por la influencia de la ayuda internacional en el diseño de las políticas reformistas y por la conformación de enclaves industriales en las zonas francas. Esto pone de manifiesto que pese a ser *Costa Rica* un país multiexportador, la competitividad de sus productos no es lo suficientemente grande como para que la acumulación de capital a nivel nacional baste para financiar el desarrollo del país, y por ello *sigue necesitando la financiación procedente del ahorro externo, aunque en menor medida* que bajo el modelo anterior.

*Las entradas de capital, junto con los ingresos de las actividades agro-exportadoras, los ingresos de la exportaciones industriales u los ingresos del turismo, aportan las divisas necesarias para pagar las importaciones de materias primas, bienes de capital y bienes de consumo.* Al haber renunciado Costa Rica a destinar su producción hacia el mercado interno y dada la limitada dotación de materias primas del país, el consumo doméstico y las distintas actividades productivas y, en particular, las industriales, tienen que ser abastecidos con bienes de consumo, materias primas y bienes de capital importados, y ello puede hacerse gracias a la capacidad de la economía para generar divisas vía exportaciones y vía captación del ahorro externo.

*Las exportaciones costarricenses están diversificadas en un grupo relativamente amplio de productos*, entre los que destacan el turismo (no tradicional), el café y el banano (tradicionales). Los llamados productos tradicionales (café, banano, esencialmente, ya que carne, azúcar, cacao y fertilizantes ocupan ahora posiciones marginales) representan en torno al 20% de las exportaciones totales de bienes del país. El resto de las exportaciones de bienes, los llamados productos no tradicionales, entre los que se encuentran los productos procedentes de los regímenes especiales de exportaciones (bienes industriales, en su mayoría) representan en torno al 80% de las exportaciones totales. Por otro lado, el turismo como servicio de exportación no tradicional y no incluido en los valores anteriores equivale a más del 20% de las exportaciones de bienes.

El Mercado Común Centroamericano ha perdido la importancia que tenía como mercado de destino, ya que a él se dirigen ahora en torno al 10% de las exportaciones totales de bienes y algo más del 15% de las exportaciones no tradicionales de bienes, cuando a principios de los ochenta se dirigían al mismo más del 20% de las exportaciones totales y más del 60% de las no tradicionales. *El destino de las exportaciones costarricense es ahora muy diverso aunque destaca el peso que tiene el mercado norteamericano.* Si a esto le sumamos las exportaciones de los servicios turísticos, la diversificación de los mercados de destino es aun mayor.

Vinculado con las entradas de capital en el país destacan *las inversiones extranjeras directas, que se concentran en los sectores industriales más dinámicos, acogidos a los regímenes especiales de exportación* (metal-mecánica, equipo eléctrico, textil...), *en determinados sectores agrícolas* (banano y ciertos productos agropecuarios no tradicionales) *y en el turismo.* Estas inversiones extranjeras se encuentran en su mayoría en forma de enclaves (plantaciones bananeras, complejos hoteleros *todo incluido* e industrias maquiladoras) y si bien tienen efecto sobre la demanda agregada por la vía del empleo, no ocurre lo mismo respecto de la demanda directa de estos sectores que en su mayoría se dirige hacia el exterior en forma de importaciones.

*La demanda externa de los distintos productos (agropecuarios, industriales y servicios) es el principal motor del crecimiento económico de Costa Rica.* La configuración de este país como una economía multiexportadora hace recaer el dinamismo económico en el sector exterior, lo cual lo convierte en un país muy dependiente del ciclo económico internacional, pero no de los precios de determinados productos tradicionales (café, banano, esencialmente) ni de la demanda de un mercado regional concreto (Mercado Común Centroamericano).

c) La intervención pública.

*El grado de intervención del Estado en la economía costarricense es moderado con tendencia a la reducción, en la medida en que persisten algunas regulaciones en los mercados y sigue existiendo cierta provisión de servicios públicos* que podrían estar en manos privadas, *algunos de ellos en situaciones de monopolio u oligopolio.* Las regulaciones de precios se realizan ahora como forma de defensa de la competencia y de protección de los consumidores, mientras que la provisión de bienes y servicios por parte del Estado ha quedado reducida a un pequeño número de sectores (producción de licores, refinado de petróleo, producción y suministro de energía eléctrica, telecomunicaciones, suministro de agua, editorial, seguros, banca, educación, sanidad, pensiones...). Muchas de las empresas e instituciones encargadas de dicha provisión tienen perspectivas de privatización en los próximos años, al igual que de pérdidas de su posición de monopolios.

*Las actuaciones del Estado como promotor de las exportaciones generan un sesgo proexportador en distintos sectores y un sesgo proimportador de materias primas y bienes de capital.* Las devaluaciones permanentes, los contratos de exportación y de turismo, los certificados de abono tributario, las exoneraciones de impuestos a las empresas acogidas a los regímenes especiales de exportación, etc.. hacen más rentables la producción de bienes y servicios destinados a los mercados exteriores frente a la producción destinada al mercado doméstico. Por otro lado, las exoneraciones de impuestos de importación a las empresas acogidas a regímenes especiales y contratos de exportación y de turismo y la práctica eliminación de los aranceles hacen que las diferentes empresas que se benefician de ellos opten por adquirir en los mercados internacionales las materias primas y los bienes intermedios y de capital, aunque ello suponga la incorporación de un menor valor añadido dentro del país. Esto fuerza a las empresas nacionales suministradoras de los insumos necesarios para el proceso productivo a especializarse sólo en aquellos productivos para los que tienen ventajas comparativas, renunciando así a una mayor diversificación que podría redundar en una mayor articulación productiva interna.

*La intermediación financiera se encuentra en su mayor parte en manos la banca privada y se rige por criterios de rentabilidad financiera a la hora de conceder sus créditos.* La liberalización financiera ha desmantelado progresivamente el monopolio público de la intermediación existente desde la nacionalización bancaria de 1948; en la actualidad los bancos públicos y privados compiten en igualdad de condiciones en los mercados financieros, habiendo conseguido estos últimos hacerse con la mayor parte del crédito nacional. Todos estos cambios han hecho que el sector financiero deje de estar al servicio de las decisiones políticas que pretendían fomentar unos sectores en detrimento de otros, en función de criterios políticos y sociales más que económicos, y pase a depender de criterios de rentabilidad financiera.

Frente a la política de regulación de precios y mercados del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, destacan ahora *las escasas regulaciones de precios existentes, que son usadas con objeto de promover la competencia y proteger al consumidor* en aquellas situaciones en que en el mercado existan monopolios u oligopolios. Estas regulaciones provienen de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y de algunos ministerios (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Hacienda...), y se encuentran todas amparadas en la Ley de Defensa de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor, por lo que su vocación es la de evitar la conformación de monopolios u oligopolios y en los casos en que éstos existan, amparados por la ley, evitar las prácticas abusivas.

*La estructura impositiva se basa en el predominio de los impuestos indirectos,* particularmente en los de que recaen sobre el comercio exterior y el consumo, que representaban alrededor del 75% de los impuestos totales; esto denota el mantenimiento del carácter regresivo de la estructura impositiva en el que el impuesto directo sobre la renta tiene escasa importancia y, por tanto, mínima repercusión en redistribución personal de la renta.

*La inestabilidad es la tónica general de las finanzas públicas costarricenses,* muy dependientes del ciclo político (aumento del gasto público previo a las elecciones y recortes posteriores) y de los vaivenes de los mercados internacionales (por la dependencia de los ingresos públicos de los impuestos vinculados con el comercio exterior). *El aumento errático de los ingresos públicos, junto con la disminución también errática de los gastos públicos, explican la moderación del déficit público con algunos repuntes ocasionales, los cuales son responsables de un fuerte endeudamiento interno.*

d) La composición social.

*La distribución del ingreso en Costa Rica presenta una tendencia al empeoramiento* que se acentúa en los momentos de recesión<sup>8</sup>. Aunque durante los años ochenta mejoró ligeramente la distribución de la renta pasando el índice de Gini del 0,45 de 1980 al 0,43 de 1990, en los noventa, cuando las políticas reformistas han alcanzado un mayor grado de implementación, dicha distribución presenta una suave, pero clara, tendencia al empeoramiento (el índice de Gini -medido con diferente

metodología- pasó del 0,373 de 1989 al 0,380 de 1997) que se acentúa en momentos de recesión (en 1991 el índice de Gini alcanzó el 0,393 y en 1996 el 0,394). *Las beneficiadas por la evolución en la distribución del ingreso fueron las clases alta y baja, en perjuicio, de una clase media cada vez más amplia.* La clase baja se ha beneficiado de la creación de empleo, de la mejora de las retribuciones y de las políticas de compensación social, en particular, durante los años ochenta, estancándose sus mejoras en los noventa, justo cuando la clase alta ha comenzado a enriquecerse apropiándose de los frutos del crecimiento económico. La clase media por el contrario se ha empobrecido durante todo el periodo.

*Los niveles de pobreza se reducen significativamente gracias al aumento del empleo de baja cualificación, aunque su evolución es también muy dependiente del ciclo económico.* El dinamismo económico que ha experimentado Costa Rica se ha traducido en un aumento del empleo de baja cualificación tanto en la industria como en los servicios (turismo), esto ha hecho que un importante volumen de mano de obra no cualificada dedicada a la agricultura abandonase dicha actividad, obteniendo empleo en los otros sectores donde los niveles de retribución son mayores. La elevación de los salarios agrícolas junto con la política social compensatoria, como la de vivienda, han sido también importantes elementos que han contribuido a la reducción de la pobreza. Se aprecia, sin embargo, como la pobreza aumenta cuando la economía pierde su dinamismo, debido a que en esos casos la destrucción de empleo y la contención de salarios repercuten directamente sobre los trabajadores de escasa cualificación.

*El rápido enriquecimiento de la clase alta del país durante los años noventa, junto con el empobrecimiento relativo de la clase media durante los ochenta y noventa, han generado un ambiente de desconfianza hacia la clase política que se refleja en una menor participación democrática y hace perder legitimidad a los gobiernos electos.* El enriquecimiento de la clase alta es consecuencia directa del funcionamiento del modelo reformista, sin embargo, a dicho enriquecimiento no es ajeno, como se constata por los diferentes escándalos que han salido a los medios de comunicación durante los años noventa, aspectos tales como la evasión fiscal, la corrupción política, el blanqueo de dinero procedente del narcotráfico y la especulación inmobiliaria. Por otro lado, el empobrecimiento relativo de la clase media está también muy vinculado con la reforma del Estado (reducción del empleo público y del gasto público social), por lo que se percibe como consecuencia de las actuaciones de la clase política del país, que es una parte importante de la clase alta y con fuertes vinculaciones con otros sectores de dicho estrato social. Si tenemos en cuenta que el funcionamiento del sistema electoral costarricense favorece el bipartidismo e impide en la práctica la posibilidad de optar por una alternativa de gobierno distinta de la propuesta por el Partido de Liberación Nacional y el Partido de Unidad Social Cristiana y que las élites de ambos partidos han sido salpicadas por las acusaciones de corrupción, generando un ambiente de desconfianza, el resultado es que gran parte del electorado opta por no participar en las elecciones, elevando el grado de abstencionismo y restándole legitimidad a los gobiernos. Esta menor legitimidad puede llegar a provocar, si se dan otras condiciones necesarias, una crisis política de imprevisibles consecuencias<sup>9</sup>.

*Existe una moderada tendencia hacia la concentración de la población en zonas urbanas.* Si bien la política de industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollo de la burocracia del Estado propiciaron la concentración de la población en las zonas urbanas durante el periodo anterior, en la actualidad dicha tendencia se ha moderado. A ello han contribuido la reducción del empleo público, eminentemente urbano, la reducción del empleo industrial, también de naturaleza urbana, y el aumento del empleo en sector turístico, con gran impacto en las zonas rurales. Gran parte de la mano de obra excedente de la agricultura, de naturaleza rural, ha encontrado una alternativa laboral en el turismo sin necesidad de emigrar a las ciudades.

*El papel de élites dominantes lo ocupan hoy de las burguesías comercial y financiera, en detrimento de las burguesías agro-exportadora, industrial y del Estado.* Las claras perdedoras bajo el nuevo modelo han sido las élites industrial y de la burocracia del Estado, que ocupaban la posición dominante bajo el credo intervencionista. La burguesía agro-exportadora sigue manteniendo bajo el nuevo modelo de desarrollo una posición secundaria después de que perdiera su papel dominante con la aplicación de la política de industrialización por sustitución de importaciones. Las que sí pasan a convertirse en élites dominantes son las burguesías comercial (esencialmente importadora) y financiera, vinculadas con dos sectores de fuerte dinamismo económico tras la implementación de las políticas reformistas.

*El progresivo desmantelamiento del Estado benefactor y la reducción del empleo público ha terminado provocando el empobrecimiento de la clase media.* La reducción del gasto público social, como requisito de equilibrio financiero, y los esfuerzos por paliar la pobreza con dichos gastos, como requisito de paz social, han forzado al cierre de una serie de programas sociales cuyo principal beneficiario no era la clase baja sino la clase media, reduciéndose así lo que se denomina *salario complementario*. Por otro lado, la reducción del empleo público ha forzado a que gran parte de la clase media deba buscar empleo en el sector privado, donde las condiciones laborales y, en particular, las salariales son bastante inferiores. Estos dos elementos han sido determinantes en el empobrecimiento de la clase media.

9. Piénsese en el caso de Hugo Chávez en Venezuela y su propuesta de revolución institucional.

*Las clases populares se benefician del dinamismo económico, por la vía del empleo, lo que repercute en la mejora de sus niveles de vida, aunque se resienten mucho con las recesiones.* La reducción de la intervención del Estado en favor de la clase baja no ha perjudicado la situación de éstas, debido a que el dinamismo económico ha permitido una importante creación de empleo poco cualificado y con niveles de retribución más altos. Esta dependencia del empleo que tienen los ingresos de la clase baja, si bien mejora el nivel de vida de misma durante los periodos de expansión, donde empleos y salarios crecen, también hace recaer sobre dicha clase gran parte del coste de las recesiones, ya que ante un mercado de trabajo tan flexible cuando cae la demanda externa o los precios de los productos exportados, el empleo se reduce drásticamente y los salarios se congelan, cuando no se reducen por la eliminación de los distintos complementos.

e) Comparación.

Si procedemos a comparar las veintiocho leyes estructurales del sistema socioeconómico costarricense existentes antes de la crisis de principios de los ochenta con las que encontramos en la actualidad podemos observar como una de las de 1980 ha desaparecido (la tendencia al deterioro de los términos de intercambio), ha surgido una nueva (la articulación productiva dual), persiste otra (el predominio de los impuestos indirectos) y se han modificado, en mayor o menor medida, las veintiséis leyes restantes. Luego según la metodología empleada estamos ante un claro cambio estructural.

## 5. El modelo multiexportador.

La aplicación de políticas reformistas en Costa Rica desde 1984 ha tenido como consecuencia la conformación de una nueva estructura socioeconómica que puede clasificarse de forma tipológica como un ejemplo de lo que podríamos llamar el *modelo multiexportador*, dicho modelo sería común a muchas economías latinoamericanas que han seguido políticas reformistas y, en particular, a economías pequeñas como las centroamericanas y caribeñas. No obstante, aquí no se pretende demostrar la validez de este modelo estructural para dichas economías, sino plantear un modelo abstracto que defina la nueva estructura socioeconómica costarricense y que, eventualmente, pueda servir para definir las estructuras socioeconómicas de otros países que han seguido trayectorias similares.

La denominación de multiexportador obedece a que los motores del modelo son las exportaciones de diversa naturaleza, tanto agropecuarias como industriales o de servicios. Algunos autores hablan de *modelo de promoción de exportaciones no tradicionales*, tomando el nombre de la política de desarrollo implementada para salir de la crisis; sin embargo, esta expresión se refiere al modelo de desarrollo y no al modelo estructural que explica el funcionamiento del sistema socioeconómico costarricense.

A continuación vamos a presentar las características estructurales básicas de un sistema socioeconómico para que pueda ser interpretado por medio del modelo multiexportador, para lo cual seguiremos el mismo esquema utilizado en el apartado 3 y propuesto por Talavera (1987, pp. 280-319), basado en el estudio de nueve aspectos de la estructura socioeconómica y en el funcionamiento del sistema bajo este modelo. Dichos aspectos son la propiedad de los medios de producción, la producción, la articulación económica, el destino de la producción, la financiación de la producción, el papel del Estado, el uso de los factores productivos, la distribución de la renta y la estructura social. Por lo que se refiere al funcionamiento, lo relevante es el resultado de la interrelación entre los distintos aspectos anteriores, así como las etapas de auge y crisis propias del modelo.

Las características estructurales del modelo multiexportador, serían pues las siguientes:

a) La propiedad de las diferentes empresas agropecuarias, industriales y de servicios está repartida entre empresarios nacionales y extranjeros, aunque los sectores más dinámicos se encuentran en manos del capital extranjero.

b) Los sectores tradicionales, con excepción de los monocultivos de exportación, caracterizados por una baja productividad, destinan la mayoría de su producción hacia el mercado interno (productos industriales de consumo no duradero, granos básicos...), mientras que los sectores modernos, con alta productividad e intensivos en mano de obra, lo hacen hacia el mercado exterior (turismo, textiles, ensamblajes de manufacturas, productos agropecuarios no tradicionales...).

c) Existe una escasa articulación entre los dos sectores, tradicional y moderno, mientras que el sector moderno sí presenta una importante articulación con otros sectores de terceros países; un ejemplo de articulación externa son las llamadas zonas francas, que funcionan como auténticos enclaves.

d) La mayor parte de la producción, tanto agropecuaria como industrial, se destina hacia el mercado externo, satisfaciéndose la demanda interna con algo de producción nacional tradicional y, sobre todo, con importaciones.

e) El excedente generado por las exportaciones agropecuarias, industriales y de servicios, se lo apropian la burguesía comercial (exportadora e importadora), la burguesía financiera, los distribuidores extranjeros y el Estado; éste último utiliza su porción del excedente redistribuyéndola entre la sociedad por medio del gasto público.

f) Las funciones del Estado son por este orden, garantizar las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento del mercado, eliminar las distorsiones internas y externas, liberalizar la economía y redistribuir el excedente que se apropia para garantizar la paz social.

g) El aprovechamiento de las ventajas competitivas supone la explotación intensiva de los recursos naturales del país, de su mano de obra y de su capacidad instalada, a la hora de elegir las actividades económicas más rentables.

h) La distribución de la renta es ahora menos equitativa que bajo modelos anteriores y, pese al aumento de la renta per cápita y la reducción de los niveles de indigencia y de pobreza, el deterioro de los niveles de vida de las clases medias, junto con el enriquecimiento acelerado de algunos sectores de la burguesía (financiera y comercial, esencialmente), hacen que la desigualdad aumente progresivamente.

i) Bajo este modelo surge el fenómeno de la exclusión social, que va más allá de la simple pobreza y que es consecuencia del abandono de determinadas funciones sociales que antes realizaba el Estado. Destaca también el aumento de la informalidad laboral y la reducción del número de empleados públicos como consecuencia de las restricciones presupuestarias. El mercado de trabajo se encuentra dualizado entre nuevos profesionales altamente cualificados y con elevados niveles de retribución y trabajadores precarios sin cualificación y con escasos ingresos. El proceso de pauperización de las clases medias amenaza con generar una fractura social importante.

El funcionamiento de este modelo se basa en el tirón del mercado internacional. Al ser la estructura socioeconómica muy dependiente del sector exterior, como único motor de la economía, la expansión de la economía internacional explica la expansión interna, mientras que las recesiones internacionales se traducen en profundas crisis económicas nacionales; sin embargo, este motor externo puede caracterizarse como un motor multiválvulas, ya que los riesgos están diversificados en un gran número de producciones exportables, por lo que las coyunturas sectoriales tienen menos influencias en el funcionamiento de este modelo que en el caso del primario-exportador basado en el monocultivo. La estabilidad del crecimiento bajo este modelo depende de una adecuada combinación de productos exportables.

Aún así se corre el riesgo de basar toda la estrategia en una competitividad espuria, que es aquella en la que la cuota de mercado que se consigue depende de la explotación de los recursos naturales (no sustentable ecológicamente) y/o de los bajos salarios con que se retribuye a la mano de obra (no sustentable socialmente) (CEPAL, 1990).

Bajo este modelo el sistema puede ir evolucionando siguiendo una serie de etapas como las descritas por Porter (1991, pp. 674-701). La primera fase de este modelo sería la de la *economía impulsada por los factores* (mano de obra y recursos naturales); dicha fase debe servir de base para una acumulación de capital que dé paso a una segunda etapa donde la economía estaría *impulsada por la inversión*, basada en ventajas competitivas creadas y donde se realice la asimilación de tecnología extranjera; esta asimilación es necesaria para pasar a una tercera fase donde la economía estaría *impulsada por la innovación* y algunos sectores productivos del país se convertirían en líderes internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA.

- BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (1986): *Estadísticas 1950-1985*, BCCR, San José.
- BULMER-THOMAS, V (ed.) (1996): *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, MacMillan, Londres.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago.
- CERDAS CRUZ, R. (1979): "Del Estado intervencionista al Estado empresario", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, n° 5, pp. 81 -100. Chenery, H. y Syrquin, M. (1978): *La estructura del crecimiento económico*, Tecnos, Madrid, (1ª ed. 1975).
- EDWARDS, S. (1997): *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*, Emecé, Buenos Aires (1ª ed. 1995).
- FALLAS VENEGAS, H. (1981): *Crisis económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos veinte años*, Nueva Década, San José.
- (1983): "Crisis económica y transformación social en Costa Rica", en Róvira Mas, J. (comp.), *Costa Rica hoy: la crisis u sus perspectivas*, EUNED, San José, pp. 57-82.
- FRANCO, E. Y BRICEÑO, E. (1995): *Resultados de la actualización de un modelo insumo producto para Costa Rica, 1990*, FLACSO, mimeo, San José.
- GONZÁLEZ VEGA, C. (1994): "Regulación, competencia y eficiencia de la banca", en González Vega, C. y Camacho Mejía, E. (eds.), *Regulación, competencia y eficiencia de la banca costarricense*, Academia de Centroamérica, San José, pp. 3-36.
- HIDALGO CAPITÁN, A. L. (1998): *El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva.
- (2000): *El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)*, Tesis Doctoral, Universidad de Huelva, mimeo.
- LEVINE, B. B. (comp.) (1992): *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*, Norma, Bogotá.
- LEWIS, W. A. (1954): "Economic Development with Un-limited Supplier of Labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, pp. 139-191.
- MELÉNDEZ HOWELL, D. y Meza Ramírez, M. (1993): *CODESA. Origen y consecuencias, 1972-1993*, FINTRA, San José.
- MONGE GONZÁLEZ, R. (1987): *La reforma arancelaria. El caso de Costa Rica*, Prodesarrollo, San José.
- OFIPLAN (1982): *Evolución Socioeconómica de Costa Rica, 1950-1980*, EUNED, San José.
- PORTER, M. E. (1991): *La ventaja competitiva de las Naciones*, Plaza y Janes, Barcelona.
- PREBISCH, R. (1949): "El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas", *El Trimestre Económico*, vol. 16, n° 63.
- PULIDO, A. Y FONTELA, E. (1993): *Análisis input-output. Modelos, datos y aplicaciones*, Pirámide, Madrid.
- RANIS, G. (1981): "Challenges and Opportunities Posed by Asia's Super-exporters: Implications for Manufactured Exports from Latin America", *The Quarterly Review of Economics and Business*, n° 21, pp. 204-226.
- RODRÍGUEZ CÉSPEDES, E. (1983): "Del crecimiento sostenido a la recesión: en busca de alternativas", *Pensamiento Iberoamericano*, n° 4, pp. 151-167.
- ROJAS BOLAÑOS, M. Y SOJO OBANDO, C. (1995): *El malestar con la política*, FLACSO, San José.
- ROVIRA MAS, J. (1982): *Estado y política económica en Costa Rica*, Porvenir, San José.
- (1987): *Costa Rica en los ochenta*, Porvenir, San José.
- SAUMA E, R Y TREJOS SOLORZANO, J. D. (1990): *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica, 1977-1986*, IICE-LJCR, mimeo, San José.
- SELIGSON, M. A. ET AL. (1996): *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*, IICE - UCR, mimeo, San José.
- SOTO, M. Y LEIVA, C. (1980): *Antecedentes y metodología en la actualización de una tabla insumo producto para Costa Rica*, Documento de trabajo, n° 17, IICE - UCR, mimeo, San José.
- TALAVERA DÉNIZ, P. (1987): "Tipología de las formaciones sociales capitalistas periféricas" en Palazuelos, E. (coord.), *Las economías capitalistas durante el periodo de expansión 1945-1970*, Akal, Madrid, pp. 280-320, (1ª ed. 1986).
- WILLIAMSON, J. (comp.) (1990): *Latin American Adjustment*, Institute of International Economics, Washington, D. C.
- ZELAYA, C. ET AL. (1978): *¿Democracia en Costa Rica?*, EUNED, San José.