COSTA RICA: POLÍTICA, POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SALARIAL

DAVID IBARRA

REFLEXIONES GENERALES

EN LOS PAÍSES en desarrollo la política salarial plantea dilemas que trascienden el tratamiento acotado de un problema de distribución del ingreso. La concepción de dicha política ha de incorporar un delicado balance en la mezcla de objetivos contrapuestos en el ámbito económico y en el de las instituciones políticas.

Las medidas deben plantearse en términos aceptables para los trabajadores y asimilables para los segmentos empresariales y los grupos políticamente organizados de la oposición. Por ello importa desarrollar instituciones y mecanismos de mediación entre dichos agrupamientos de la población que eviten el surgimiento de posiciones extremas donde quedan polarizados los conflictos y cancelada la posibilidad de alcanzar soluciones de consenso o, por lo menos, soluciones consentidas por los diversos participantes.

El primer conflicto entre objetivos está dado por la oposición entre elevar al máximo los estándares de vida de los segmentos mayoritarios de la población en el presente, *versus* acrecentar al máximo ahorros e inversiones de los sectores público y privado a fin de poner los cimientos de largo plazo del bienestar nacional por la vía de acelerar el tránsito hacia el desarrollo. Por supuesto, la segunda opción tiene efectos distributivos claramente concentradores en sociedades donde la función de ahorrar e invertir queda en alta proporción en manos de particulares.

La misma disyuntiva puesta en términos del juego político implica normalmente un problema diferente, cuando no contrapuesto. En efecto, ahora la opción reside en dar prelación a las posiciones e intereses de los grupos mejor organizados, con mayor fuerza negociadora —estrategia que eleva al máximo la probabilidad de éxito en el corto plazo— o, por contra, buscar el robustecimiento de la legitimidad gubernamental y de las instituciones políticas en el largo plazo ante todos los estamentos sociales. Esto último supone tomar en cuenta los puntos de vista de los grupos bien establecidos, pero también el de los emergentes o subrepresentados, en cuya segregación se encuentran de ordinario las raíces de la tensión y ruptura sociales. Una categoría especial de problema en los conflictos de carácter distributivo-ideológico es la determinación de las esferas de acción del

Estado y de la empresa privada, esto es, la asignación relativa de recursos entre los dos grupos normalmente mejor organizados en los países en desarrollo.

Puede entonces haber desarmonía entre la solución económica y la solución política en cuanto a los plazos, fórmulas y estrategias de acceder a la modernización de las sociedades en desarrollo. De ahí surge una disyuntiva de orden superior que raramente admite soluciones extremas. Excepto en dictaduras o en regímenes populistas radicales, casi siempre suelen elegirse caminos intermedios, donde se refleja una mezcla de negociación cooperativa, coerción, valoraciones ideológicas e información de hechos.¹

El segundo tipo de dilema es de coyuntura. Desequilibrios de distinto origen, comúnmente expresados en desórdenes inflacionarios y financieros, de cuando en cuando obligan a aceptar un compás de espera en el crecimiento económico, so pena —se dice— de incurrir en costos sociales mayores. Aquí, aparte de la oposición de objetivos de empleo *vis-a-vis* el abatimiento de la inflación o la corrección de desajustes en las cuentas externas, la cuestión económica estriba en definir en qué sectores sociales situar el grueso de la carga del ajuste y con qué velocidad ha de llevarse a cabo este último. No es casual que se prefiera comprimir la demanda de las personas sujetas a sueldos y salarios por ser éstos, parte integrante de los costos, fácilmente controlables y porque se desea preservar la capacidad del sistema de renovar, después, los procesos de ahorro y de formación de capital. De no restringirse el poder de compra de trabajadores y empleados, el proceso de abatimiento de la inflación no sólo sería más largo, sino también resultaría más difícil recuperar la confianza del sector empresarial, indispensable en cualquier intento ulterior de reactivación económica. A mayor abundamiento defender el valor real de los salarios en una etapa depresiva, suele acentuar desproporcionadamente el desempleo abierto de la mano de obra.² Por supuesto, la contraposición de intereses se repite hacia el interior de cada clase social, donde los grupos subrepresentados políticamente suelen sobrellevar el peso del ajuste.³

Así, la argumentación económica ortodoxa lleva a postular la necesidad de resolver los desajustes conyunturales a través de poner el peso de los sacrificios —vía pérdida de ingresos reales o pérdida de ingresos por desempleo— en los hombros de los trabajadores, empleados y, en general, de los grupos más débiles, peor organizados de la sociedad. Ello no necesariamente coincide con las exigencias del manejo político de la recesión, donde frecuentemente resulta imperativo evitar la pérdida de la cohesión social mediante una distribución menos sesgada de los costos del reajuste económico. Abandonar ese objetivo de equidad, cuando a todas luces

¹ Véase, B. F. Hoselitz *et. al.*, *Theories of Economic Growth*, Glencoe Free Press, Glencoe, 1-11, 1960, y G. Almond y J. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton, 1960.

² Véase, OECD, *Positive Adjustment Policies*, Paris, 1983.

³ Un caso típico lo ejemplifican las reglas sindicales que protegen del despido a los obreros con mayor antigüedad.

pierden capacidad adquisitiva los estratos más numerosos de la población, origina riesgos de importancia. La erosión de las instancias de mediación política es un primera consecuencia que tiende a traducirse en aflojamientos de los nexos de solidaridad social y, más adelante, a entorpecer la reanudación del proceso de desarrollo económico con estabilidad de precios. La proliferación de huelgas y paros, la menor productividad del trabajo, la reducción del espíritu cooperativo entre empresas y trabajadores, y entre estos últimos y el gobierno, son otros tantos efectos que desbordan la esfera política para invadir el campo económico propiamente dicho.

La oposición natural de intereses entre empresa y obreros plantea, como problema central de las relaciones entre ambos, el de la cooperación en el trabajo. En las primeras fases de la industrialización, la colaboración obrera se obtuvo por las expectativas de mejoramientos que abrió la fábrica moderna y sobre todo por el reconocimiento de la autoridad del empresario. Luego se encontró más apto obtener lealtad y voluntad de colaboración, remunerando bien al trabajador, concediéndole ventajas económicas que lo intentan hacer partícipe de la suerte de la empresa.

Todos esos sistemas no borraron la dualidad de intereses, pero poco a poco incorporan la equidad en las relaciones laborales y con ello permiten el desarrollo industrial y las transformaciones que éste introduce en la sociedad liberal.

Sin embargo, las ventajas que la empresa puede conceder a sus trabajadores, gradualmente pierden vigencia, en la medida que el Estado emprende reformas sociales, uniformiza las condiciones laborales, obliga a observar la norma de salarios mínimos, asegura el empleo y cubre multitud de otros riesgos. Al multiplicar los derechos exigibles por la mano de obra, el "estado benefactor" nulifica la eficacia de las fórmulas de control económico del trabajo por el empresario y crea un vacío entre la sociedad civil y el poder político que sólo podrá llenarse creando instituciones e instancias nuevas de negociación. Por eso, el debate político se desplaza gradualmente de la fábrica al encuentro entre asociaciones patronales y sindicatos y, en última instancia, a la negociación tripartita, con los gobiernos conciliando y cuidando se observen los lineamientos de política donde se quieren jerarquizar las diversas demandas de la población.⁴ En el mismo sentido opera la evolución de las funciones socioeconómicas del Estado frente a los empresarios privados.

Tales dilemas sociales son manifestaciones de las asincronías entre el cambio en la naturaleza de los problemas económicos, las transformaciones de la sociedad civil y la evolución generalmente más lenta de la comunidad política. Los sindicatos, las asociaciones, las burocracias, los grupos ideológicos, las agrupaciones religiosas, se manifiestan como fuer-

⁴ Véase, J. G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1963; S. James, *Power and the Structure of Society*, W. W. Norton, New York, 1974; P. Claval, *Espace et Pouvoir*, Press Universitaires de France, Paris, 1978.

zas que tienden a influir en la jerarquización de las demandas, a limitar, a establecer controles a la acción de las administraciones públicas o privadas, y de los propios cuerpos políticos. Si esas instituciones no existen o carecen de los medios de expresión, la negociación de las decisiones en una sociedad democrática relativamente compleja resultaría imposible y el afloramiento de la disensión tendería a resultar en violencia.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

En el caso de Costa Rica están presentes, además, factores específicos que complican y comprometen el diseño de la política salarial. En primer término, el país está inmerso en una profunda crisis económica —y la región centroamericana, en una de orden político— originada en alto grado en factores externos sobre los cuales el gobierno no ejerce control, y cuya influencia bien pudiera acentuarse y prolongarse mucho más allá de lo que ha sido la intensidad y duración normales de los recesos de la economía internacional en la posguerra.

Tal situación implica pérdidas reales de ingreso que afectan a toda la población, frente a los cuales el Estado prácticamente no tiene paliativo alguno que ofrecer en el corto plazo. Hasta ahora, el ingreso medio por habitante se ha reducido en casi 17%, de tomarse el periodo comprendido entre el punto máximo alcanzado en 1979 y finales de 1982. El acomodo consiguiente ha afectado a todos los estratos sociales, singularmente al de trabajadores y empleados, cuyo poder adquisitivo parece haberse contraído más del 30% durante el mismo lapso.⁵

Se entienden entonces, las resistencias que han comenzado a surgir frente a medidas que se perciben encaminadas a reducir aún más el poder de compra de la población, como fueron las protestas abiertas en contra de la elevación de las tarifas eléctricas y las presiones por aumentos salariales, a veces desproporcionadas, en rápido proceso de propagación entre las empresas estatales. Y también es comprensible que los efectos ulteriores de alzas en los impuestos, en las tarifas de los servicios públicos o el desempleo provocado por reducciones en la actividad económica, provoquen reacciones cada vez más intensas entre los grupos directamente afectados de la población.

Después de tres años consecutivos de deterioro de los niveles de vida de la población, pudiera estar próximo el límite admisible de constreñir los sueldos y salarios reales, sin una explicación política de fondo y sin un programa de emergencia que ponga en claro los esfuerzos y sacrificios que han de comprometer cada uno de los sectores de la sociedad. Es, incluso, posible que encarar la crisis demande echar mano de las reservas constituidas en la red de instituciones democráticas y del espíritu de nacionalismo del país, a fin de hacer aceptables condiciones singularmente adversas, sin

⁵ Véase, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, varios números.

perder el sentido de solidaridad que demandará reconstruir la economía costarricense.

Por lo demás, las agrupaciones sindicales costarricenses tienen peculiaridades que las hacen representar tanto a los trabajadores propiamente asalariados, como a amplios estratos de las clases medias. El sindicalismo está particularmente desarrollado en esos últimos grupos, y rezagado en cuanto a captar la masa de trabajadores agrícolas (de exceptuarse los bananeros) y los industriales. Adviértase que la población sindicalizada en el sector público excede con creces a la afiliada a empresas privadas⁶ y, si se añaden las agrupaciones de técnicos, profesionistas, comerciantes, transportistas, se llega fácilmente a contar a más del 60% de los sindicatos registrados y a más del 70% de la población sindical como originados en grupos distintos al de obreros y campesinos propiamente dichos. En consonancia con la estructura de la producción, donde dominan pequeños y medianos productores agrícolas e industriales, la estructura sindical refleja el predominio de los estratos de empleados públicos y de clases sociales de corte medio. Así, pues, el sindicalismo es una institución política que aparte de representar los intereses propios de los asalariados, en el caso de Costa Rica se constituye también en mediador disimulado de los de las clases medias.

La formación de una clase media que se ha extendido a fuerza de emparejar la distribución del ingreso, representa un logro sin paralelo porque se da en ausencia de un proceso suficientemente profundo de modernización de la esfera de la producción.⁷ Paradójicamente de ahí surgen riesgos para la sociedad civil costarricense, por cuanto esos mismos logros tienden a poner límites a su futura evolución. La visión de clase media frecuentemente está dominada por valores de corte negativo que llevan a repudiar todo aquello que destaque o se distinga, a defender a ultranza la posición de los ingresos relativos, a ver con sospecha el cambio o a la necesidad de concentrar recursos en proyectos indispensables a la transformación de las estructuras económicas.

Obsérvese, además, que la capacidad gubernamental de maniobra está limitada por el hecho de que buena parte del programa antiinflacionario está pivoteado en el saneamiento de las finanzas públicas, esto es, en el principio de reducir gastos —sobre todo en sueldos y salarios— y en aumentar ingresos. Tal hecho, en sí mismo limitante, lo resulta por doble partida

⁶ La tasa de sindicalización en el sector público excede del 40% y en la empresa privada no llega al 6%.

⁷ Hasta comienzos de los cincuenta no había en Costa Rica excedentes de mano de obra a explotar, ni presión sobre los recursos de la tierra. Ambos tuvieron condiciones excepcionales para instaurar una sociedad políticamente abierta, como la que se consolida a raíz de las reformas del decenio de los cuarenta y por el Partido Liberación Nacional. El intenso proceso de cambio económico y demográfico de la posguerra ha creado tendencias a la concentración del ingreso y la riqueza, características de las primeras fases del desarrollo. Pero, en buena medida, ello estuvo contrarrestado por la acción de instituciones y fuerzas sociales con capacidad de influir democráticamente en las decisiones políticas. Hoy en día, sin embargo, la subrepresentación de algunos grupos sociales emergentes y la influencia creciente de otros, podrán desajustar el equilibrio político.

ya que los núcleos mayoritarios de la organización obrera costarricense están ubicados en los sindicatos de empleados y trabajadores del sector público. Y esos sindicatos no sólo son los mejores estructurados, sino los que ejercen liderazgo salarial en todo el país. ¿Cómo conciliar, entonces, la exigencia económica de austeridad en las erogaciones públicas con la de fortalecer las instituciones políticas y evitar su divorcio paulatino de la política gubernamental? ¿Cómo imbuir en las agrupaciones sindicales un sentido de responsabilidad nacional que trasciende con mucho a los intereses puramente gremiales?

Los dilemas planteados no tendrían relevancia decisiva si la inflación estuviese plenamente curada y si la reactivación de la economía estuviese a la vuelta de la esquina. No parece, sin embargo, ser ese el caso; causas internas y externas hacen probable que los niveles de actividad continúen deprimidos durante un plazo indeterminado y que hayan de absorberse desempleo y nuevas pérdidas de ingreso.

El desarrollo produce tensiones en el campo de la participación y de las instituciones políticas, tanto más acusadas cuanto más profundas resultan las transformaciones en la esfera de la producción. Pero ese mismo proceso genera márgenes de maniobras para acomodar el cambio —como lo demuestra la experiencia de la posguerra en Costa Rica— creando oportunidades de movilidad y reforma que transforman la fisonomía política de la sociedad.

En la crisis el proceso se invierte. Los márgenes de maniobra dejan de estar asociados a la dinámica del crecimiento para pasar a depender de la estabilidad, del vigor de las instituciones políticas. Frente al deterioro de los estándares de vida del país, son éstas las que determinan el grado de resistencia a la fragmentación social o a la aceptación pasiva de la generalización de la pobreza. O dicho en términos positivos, son las instituciones políticas las que fijan el marco en que puede asimilarse el reajuste económico y reorganizarse las fuerzas sociales para combatir la crisis.

Costa Rica ha pasado de ser una sociedad igualitaria integrada mayoritariamente por pequeños propietarios agrícolas, a una sociedad bastante más diferenciada en términos de grupos, clases, agrupaciones y burocracias que integran la comunidad nacional. La meta a alcanzar consiste, entonces, en lograr que la participación política refleje las características adquiridas por la sociedad civil y admita el establecimiento de mecanismos nuevos de negociación. Si el Estado reconoce el derecho de asociarse, las organizaciones resultantes del ejercicio de esa libertad deberán contar con los medios de expresarse colectivamente. Ello altera, desde luego, los regímenes de representación política formal o informal, pero a la vez, facilita el alcanzar los consensos operacionales indispensables a la instrumentación de las estrategias gubernamentales.

Por consiguiente, el restablecimiento de los equilibrios económicos fundamentales y sobre todo de las condiciones propicias al desarrollo, no pueden estar dictados por consideraciones puramente económicas. La reflexión o la dura circunstancia económica puede llevar a la conclusión

inescapable de someter al país a un reajuste doloroso. Con todo, la intensidad, los tiempos y las modalidades con que aquél se lleve a la práctica deben obedecer a factores centralmente políticos.

Cierto es que entre más se apriete la demanda, más rápido se abate la inflación y más pronto se corrigen los desajustes de pagos. Sin embargo, tal estrategia puede entrañar costos enormes en términos de la destrucción del consenso social o de la erosión de instituciones políticas. Así lo prueba hasta la saciedad el fracaso de tantos programas de reajuste económico que se diseñaron en razonamientos economicistas unilaterales. El riesgo inverso también existe: arraigadas, inveteradas son las resistencias de los aparatos políticos tradicionales a encarar con realismo las exigencias de la crisis económica.

Por un camino distinto llegamos de nueva cuenta a la misma conclusión. La única vía asequible para combatir la crisis reside en aceptar plenamente sus implicaciones, como punto de partida para reconstruir el pacto social, cuyos términos operativos se expliciten en una "nueva política económica" o en un "programa nacional de emergencia". En esencia, se requiere organizar a la sociedad, movilizarla en torno a un plan de reformas que, al remozar el consenso básico de los años cuarenta, sirva, primero, para evitar que la depresión económica devenga en desbarajuste político y, luego, para encauzar constructivamente las energías sociales en apuntalar las instituciones político-democráticas y en rehacer el horizonte del desarrollo económico.

Si el manejo político ha de proveer los espacios indispensables a la rehabilitación económica, deben satisfacer varios requisitos, sin los cuales resultaría difícil movilizar a la población. En primer lugar, conviene explicar en términos públicos y llanos el carácter y la profundidad de los problemas que encara el país, tanto como el tipo de esfuerzo o sacrificio que entraña acomodarse a las nuevas circunstancias. Probar, en segundo término, que cargas y sacrificios serán compartidos con equidad. Y, tercero, señalar con claridad los nuevos rumbos por donde se quiere y debe encauzar la vida nacional. La reactivación económica no será ni sencilla ni pronta. Varios años de reorganización y sacrificios habrá que invertir en reconstruir el sistema económico. Repetir el viejo discurso desarrollista, no sólo sería engañoso, sino que acabaría causando serios perjuicios políticos.

PRIMERAS CONCLUSIONES

El marco conceptual esbozado en los párrafos anteriores puede servir de punto de referencia para configurar los lineamientos de una política salarial y, en forma más general, de una política de relacionamiento entre empresarios, trabajadores y gobierno.

La consideración inicial se asocia a la idea de incorporar más plenamente y fortalecer, en vez de enfrentar y debilitar, a las organizaciones que tienen la función de mediar y dar forma específica a las demandas de los

obreros, campesinos y estratos importantes de las clases medias. Las características especiales de los movimientos sindical, mutualista, cooperativista y de asociaciones de desarrollo comunal de Costa Rica, junto con una estructura productiva dominante de pequeños propietarios, facilitan organizar un diálogo político que permita afianzar un sentido de unidad nacional —ante la crisis económica— que trascienda intereses gremiales estrechos.⁸

Lograr, lo anterior supone abrir canales a la expresión de las demandas de esos grupos en el debate político y enriquecer el proceso de discusión y depuración de posiciones al interior de los mismos. Es importante que las propias agrupaciones gremiales puedan, por sí mismas, eliminar peticiones o abandonar posiciones que aun representando beneficios a grupos circunscritos, causan daños o resultan inviables visto el conjunto de empleados y trabajadores. La oposición entre aumentos salariales desordenados y empleo, es un ejemplo clásico de lo que se desea significar, como también el perseguir alzas de remuneraciones sistemáticamente por arriba del acrecentamiento de la productividad, que impulsan agrupaciones laborales con liderazgo salarial y que fuerzan alzas compensadoras de precios o conducen a una menor producción.

La articulación de las demandas particulares con los intereses generales de los trabajadores y del país reviste importancia especial en la situación actual de Costa Rica. En efecto, la percepción de la relación global salarios-empleo-inflación está semiborrada entre las agrupaciones sindicales más fuertes, por corresponder a empleados públicos protegidos por el Estatuto del Servicio Civil. Y, de otra parte, la estrategia de ajuste económico y combate a la inflación adaptada por la nueva Administración difícilmente podría admitir —sin resquebrajarse— alzas salariales que volvieresen a desnivelar las finanzas públicas o llevarsen a las empresas a restringir aún más empleo y producción.

De ahí surgen varias líneas de acción que podrían formar parte de una especie de acuerdo social. Por un lado, cabría propiciar el robustecimiento de los sindicatos y la afiliación de trabajadores y empleados del sector privado. Así lo aconseja la protección de los intereses de grupos cada vez más numerosos, tanto como la necesidad de equilibrar demandas, por ahora, un tanto desligadas de la evolución de la producción y productividad del sector real de la economía.⁹ Singular importancia cabría atribuir a

⁸ En Costa Rica, el grado de sindicalización es del 28% (1977) de incluirse los sindicatos, las asociaciones de solidaridad y la Asociación Nacional de Educadores, que se compara favorablemente con la de México, y muchos otros países latinoamericanos. Por su parte, las cooperativas y las asociaciones de desarrollo comunal tienen una afiliación que supera a la de las agrupaciones indicadas en el párrafo precedente. Véase, E. Lederman, *et alia*, Trabajo y Empleo en Costa Rica Contemporánea, ed. ch. Zelaya, Editorial Costa Rica, San José, 1979.

⁹ Tómese en cuenta tanto que la medición de la productividad entre los trabajadores del sector público resulta difícil, si no imposible, y que la subutilización más o menos generalizada de la capacidad productiva —sobre todo en la industria— debe estar provocando, junto al deterioro de los términos del intercambio, una acusada caída en la productividad que

la incorporación de los pequeños agricultores¹⁰ y precaristas en asociaciones y cooperativas con representación política, tanto como a los grupos donde se concentra la marginación urbana. De otra parte, también parecería apropiado alentar la formación de federaciones de sindicatos hasta integrar grandes centrales, donde se ventilase con provecho la negociación intrasindical y luego con las autoridades, desde una perspectiva más cercana a la macropolítica y la macroeconomía.

En el mismo sentido influiría que se viese con simpatía el que líderes o representantes de esas agrupaciones sindicales y agrícolas¹¹ fortalecidas buscasen sistemáticamente escaños en la Asamblea Legislativa. De ese modo, se tendería a perfeccionar la representatividad del cuerpo legislativo al dar cabida a los grupos emergentes. Y también se incorporaría orgánicamente a representantes obreros, campesinos y de clases medias al proceso vivo de formación de decisiones y consenso, donde se expresan y concilian los más diversos intereses políticos y económicos. De otra suerte, las confrontaciones se producirían directamente entre autoridades y grupos o gremios, sin que medie negociación, ni conocimiento recíproco entre la razón y postura de las distintas fuerzas sociales,¹² o bien, las políticas gubernamentales tendrán que formularse en el vacío —en el mejor de los casos, de manera paternalista— ante la ausencia de canales institucionales de expresión de las demandas de ciertos estratos de la población.

El Poder Ejecutivo no podría desprenderse del liderazgo en la armonización de intereses particulares. Pero esa ha de verse como una función de última instancia que no debiera gastarse —más que para fijar lineamientos básicos— antes de que los posibles grupos en pugna definan, intercambien argumentos e intenten alcanzar soluciones de compromiso. Por eso, desde los partidos políticos y el trabajo legislativo hasta la integración de foros de avenimiento obrero-patronales, importa fortalecer mecanismos de negociación, sin los cuales habrá que pagar un alto precio en términos de polarización social y desgaste gubernamental.

En más de un sentido, administrar la crisis significa ensanchar el grado de conciencia política y de participación ordenada de toda la población en

construye los márgenes de defensa del poder adquisitivo del salario, sin causar efectos rápidamente inflacionarios.

¹⁰ Comprendería a los agricultores con explotaciones de hasta 10 hectáreas. Debe recordarse que la distribución de la tierra en el país presenta un abultado sector de fincas de tamaño medio (10 a 200 hectáreas) que absorben alrededor del 42% de las tierras disponibles. Pero ese segmento coexiste con explotaciones menores donde se agrupa el 44% de la población ocupada en la agricultura con una disponibilidad de tierras del 3.9% del total.

¹¹ Los sectores tradicionales de la agricultura comercial de exportación ya cuentan con dicha representación.

¹² Hay por supuesto los más variados sistemas de incorporación y responsabilizar a los actores y representantes de grupos sociales en el proceso cotidiano de negociación y toma de decisiones. La organización —por ejemplo— de consejos consultivos de empresarios, trabajadores y representantes gubernamentales podría enriquecer el debate y facilitar la armonización de posiciones en la instrumentación de la política de precios, salarios o subsidios, como lo demuestra la experiencia de varios países.

los procesos decisorios de la estrategia nacional de acción. Uno de los ingredientes importantes de tal estrategia se refiere a la formulación y negociación de la política salarial. En ello debe reconocerse que los sueldos y salarios han llevado el peso del ajuste económico, afectando a los grupos más débiles de la población por la vía de revisiones insuficientes, desempleo y alzas violentas en los precios de servicios públicos imprescindibles. Continuar por la misma senda a la corta o a la larga restaría legitimidad a las políticas gubernamentales y al partido en el poder, y significaría renunciar al intento de formar un frente de unidad nacional para encarar con mejores perspectivas la depresión económica.

En el otro extremo debe también admitirse que la indexación de las remuneraciones salariales —si ha de resguardarse su poder adquisitivo— prolongaría y pondría en tela de juicio el éxito de la política de combate a la inflación y de corrección de los desequilibrios de pagos. Más aún, la depresión de los mercados internacionales puede inducir nuevas reducciones en el ingreso del país que, por fuerza, afectarían a la masa de trabajadores.

Así planteado el dilema, sólo cabe articular soluciones negociadas que acoten los sacrificios de obreros y empleados, a la vez que se asegura su confluencia con otros objetivos de orden macroeconómico y político. Aquí, cabe insistir, resulta indispensable contar con mecanismos abiertos de negociación mediante los cuales se examinen con realismo opciones y posibilidades y se dé comienzo a la conciliación de intereses.

En materia sustantiva, un punto de partida podría consistir en convenir como norma que las revisiones salariales quedasen sistemáticamente (dos o tres puntos) por debajo del índice de precios al consumidor (o de otro indicador apropiado) mientras perduren las presiones inflacionarias. De esa manera se hará coherente la política salarial con las metas centrales de la estrategia de ajuste económico, sin violentar las relaciones obreras-patrones-gobierno, ni distorsionar o desestabilizar las expectativas de la población. La propuesta sólo entrañaría un tratamiento inequitativo cuando la diferencia entre tasa de inflación y alzas salariales resultase mayor a la pérdida de productividad que viene ocasionando el deterioro en los términos del intercambio y el uso menos intenso de las capacidades productivas.¹³ Ambos factores causales determinan pérdidas reales de ingreso para el país que habrían de absorberse en cualquier caso. Por supuesto la equidad en la norma exigirá aceptar elevaciones salariales superiores a la tasa de inflación, cuando se den incrementos positivos en la productividad media de la economía¹⁴ y puedan relajarse las restricciones de demanda.

¹³ Habría que evitar ese tratamiento inequitativo y, en todo caso, equilibrarlo con compensaciones no salariales o de efectos distributivos diferidos.

¹⁴ Desde luego, hay una enorme dispersión de condiciones a nivel microeconómico de las empresas en cuanto a la evolución de las productividades específicas y de la capacidad económica para absorber recargos salariales. Sin embargo, las revisiones generales de remu-

El obstáculo a una concertación como la descrita —que además de limitar las cargas podría generar otros beneficios de largo plazo a empleados y trabajadores— reside en el avance todavía limitado de la participación de grupos en la política costarricense. El avance democrático de la posguerra ha mejorado notablemente la movilidad y las capacidades del sistema económico y político de asimilar y hacer avanzar en la escala social a los individuos mejor capacitados. Pero no se ha adelantado en la misma medida en asimilar políticamente y lograr la participación de grupos, como la involucrada en formar un consenso de acción cuando las estructuras y la capilaridad sociales queden relativamente congeladas.

La orientación de muchas de las reformas sociales de los años cuarenta y cincuenta, fue la de regular los salarios y las condiciones de trabajo, más allá del juego de la oferta y la demanda, con un sentido de justicia distributiva y asociación comunitaria. Siguiendo o coincidiendo con la filosofía de las encíclicas *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931) y más reciente *Mater et Magistra* (1961), el salario se ve como una forma de garantizar una vida digna —si bien frugal— al trabajador y de hacerle sentir protegido y vinculado a una vida en sociedad. En este terreno coinciden las posturas ideológicas, inspiradas en la democracia cristiana y en la democracia social, de las corrientes políticas dominantes en el país.¹⁵

Ahí se encuentra una sólida raigambre ideológica a partir de la cual podría orientarse un proceso de negociación colectiva —en vez de arbitraje compulsivo— donde estuviesen presentes dos condicionantes esenciales: un principio de responsabilidad nacional —macroeconómico y macropolítico— y un principio insoslayable de honestidad y equidad distributivas. Los conflictos no se niegan, se les trata de encontrar solución negociada a la luz de los grandes intereses nacionales, contando con el arbitraje gubernamental no para imponer, sino para fijar lineamientos, mediar e identificar los mejores y más viables caminos. Varios factores reales militan en favor de ese tipo de planteamiento: el carácter abierto, acostumbrado al debate público, del sistema político costarricense; la ausencia de conflictos laborales irreductibles en una economía todavía predominante de pequeños propietarios y las enseñanzas de polarización de los conflictos políticos en otros países centroamericanos.

Las ideas expuestas hasta aquí acaso permitirían encontrar salida a uno de los dilemas de la economía de Costa Rica. En el momento actual hay evidente necesidad de contener el alza de costos y precios, existiendo demanda excedente con respecto a disponibilidades reducidas de divisas en un aparato productivo bastante abierto al exterior y frente a una estrategia

neración o las que se acuerden en el sector público central debiera guardar correspondencia con el comportamiento medio de la productividad y el avance en la lucha antiinflacionaria. Si por perseguir esta última meta no se transforma al trabajo los beneficios de la mayor productividad, habría que buscar fórmulas de compensación que retribuyan con equidad al trabajador sin acrecentar de inmediato la demanda monetaria.

¹⁵ Véase J. M. Salazar, *Política y reforma en Costa Rica*, Editorial Porvenir, San José, 1981.

de ajuste que ha avanzado considerablemente. Por consiguiente, dentro de la estrategia del gobierno, habría que acotar las alzas salariales, pero hacerlo conspira en contra de los elementos centrales de equidad que son el cimiento del sistema democrático nacional.

Por la vía de la política de grupos, la negociación colectiva, probablemente podría reducirse el impacto monetario de las elevaciones salariales.¹⁶ Al efecto, cabría ligarlas a indicadores de productividad, a fin de evitar que los movimientos de las remuneraciones se constituyan en factor de inflación o de quiebra de las empresas. También habría que dar preferencia a compensaciones que, representando mejoras distributivas, no se traduzcan de momento en amplificadores del exceso de demanda. Asimismo, como se dijo, las revisiones salariales tendrían que hacerse por debajo o con cierto rezago respecto a la evolución de los precios, si ha de combatirse con eficacia a la inflación.

En consecuencia, el problema reside en buscar fórmulas de compensación inmediatas y mediatas a las pérdidas que vienen experimentando los grupos de trabajadores y empleados, sea por los efectos redistributivos desfavorables asociados a la estrategia de reajuste económico o por la caída directa del ingreso nacional.

Un primer procedimiento podría consistir en generalizar la práctica de concebir incentivos que premien los aumentos en la productividad individual o colectiva de obreros y empleados.¹⁷ Así, se satisfaría el doble objetivo de cumplir con el principio de equidad y de crear alicientes sistemáticos al mejoramiento de la eficiencia, factor éste que, en última instancia, determina los márgenes reales para enriquecer los estándares de vida de la población en el mediano y largo plazos. Las fórmulas operativas pueden revestir las más diversas modalidades, desde sistemas simples de premiar la productividad, hasta esquemas complejos —como el de la República Federal Alemana o Perú— de otorgar participaciones en las utilidades convertibles en acciones de las empresas. El desarrollo de lo que en Costa Rica se conoce como el “Sector de Economía Laboral” (SEL), donde los trabajadores recibirán participación accionaria en las utilidades, constituye un caso ilustrativo de lo que se desea indicar.

Otra parte de las alzas salariales podría cubrirse mediante aportes patronales nuevos o adicionales a fondos de ahorro y jubilación que representarían un derecho de los trabajadores exigible en el futuro. Tal expediente permitirá combatir la desigualdad resultante del funcionamiento de los mecanismos del mercado, singularmente en condiciones recesivas. Además, alentaría la formación de hábitos de previsión y ahorro y, por último, generaría excedentes susceptibles de utilizarse como contrapartida

¹⁶ Véase D. J. B. Mitchell, *Incomes Policy and the Labor Market in France, Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 25, abril de 1972, y del mismo autor, *Unions, Wages and Inflation*, the Brooking Institution, Washington, 1980.

¹⁷ Véase D. Quinn Mills, *The Problem of Setting General Pay Standards: An Historical Review*, Industrial Relations Research Association, *Proceedings of the Twenty-Sixth Annual Winter Meeting*, Madison, Wis., 1974.

de inversiones o con el propósito de resolver problemas en la producción. El traslado, por ejemplo, de parte de los recursos resultantes al sistema bancario nacional haría posible impulsar proyectos nuevos de formación de capital o más específicamente programas de beneficios a los propios ahorradores, como construcción de vivienda, organización de cooperativas de crédito y consumo,¹⁸ capitalización de empresas, entre muchos otros. Hay aquí una vía de formación y difusión de la propiedad que en alguna medida contribuiría a preservar las raíces de la democracia costarricense.

Como puede apreciarse, son muy variadas las experiencias de los países en materia de diseñar compensaciones a los trabajadores con repercusiones monetarias inmediatas limitadas pero con efectos redistributivos amplios en el largo término.¹⁹ Participación en las utilidades o en el mejoramiento de la productividad; formación de fondos de ahorro, jubilación y financiamiento de vivienda; distribución directa de bienes de consumo popular; fomento de tiendas sindicales; aumento de las indemnizaciones por despido, accidentes de trabajo y jubilación; exenciones impositivas a los salarios mínimos; vacaciones pagadas, y ayudas educativas, entre muchas otras medidas que sería largo enumerar.²⁰

El factor limitante no se ubica en la imposibilidad de encontrar un campo común dónde conciliar pragmáticamente política y economía. Lo importante está en la decisión de fijar un marco de referencia y de iniciar un proceso amplio, abierto, de negociación política. De la participación y el debate seguramente surgirán fórmulas específicas más ricas, mejor adaptadas a la realidad nacional, y sobre todo sancionadas por un consenso primario que asegure la viabilidad de su instrumentación.

En cualquier país de organización democrática hay siempre tensión entre la igualdad formal, postulada ideológicamente, y la igualdad real. El apremio por aproximarlas es más vivo cuando en vez de distribuir los frutos del progreso material, ha de repartirse la carga de sacrificios en los estándares de vida de la población por efecto de una depresión económica

¹⁸ El Instituto de Fomento Cooperativo, creado como fruto de esfuerzos del Partido de Liberación Nacional (1973), ha encontrado diversos factores limitantes —especialmente de corte financiero— para intensificar en acción de apoyo a las organizaciones creadas e impulsar nuevas formas de asociación cooperativa. Véase F. Barahona *Reforma agraria y poder político*, Editorial Universidad de Costa Rica, San José, 1980. Además, podría vincular sus planes a los del Instituto de Tierras y Colonización a fin de promover la movilización campesina en torno a los programas gubernamentales de emergencia. Por lo demás, el hecho de usar recursos de los propios trabajadores, tendería a justificar mejorar sensiblemente los mecanismos de control de la asignación y uso de esos fondos.

¹⁹ En cualquier caso habría que buscar un equilibrio razonable entre cargas que se satisfacen financieramente en el presente y cargas diferidas en el tiempo. Descuidar este aspecto ha llevado a la quiebra a cajas e instituciones de seguridad y vivienda de varios países.

²⁰ En el caso de campesinos, pequeños agricultores y precaristas, habría que equilibrar el aumento de los precios de sostén o garantía de los productos básicos con el comportamiento de la inflación de costos, y complementar esas medidas con una política de crédito, de distribución preferente (de precios bajos) de los insumos fundamentales y de mejoramiento de la productividad. A la par, debiera procederse a fortalecer y alentar a las organizaciones campesinas e intensificar los programas de regularización de la tenencia de la tierra.

de origen primordialmente externo. Descartada la vía revolucionaria, acercarse al ideal político entraña comprometerse con un proceso continuo de mejoramiento de la democracia formal. Hoy en día, ello parece necesario a fin de que la sociedad costarricense pueda unirse y en la unión rebasar la crisis y recuperar el acceso al desarrollo.

La base de la verdadera aproximación a la igualdad en los países pobres es la capacidad de hacer cierto el derecho al trabajo. Por influencia de factores externos y errores propios, esa capacidad se ha perdido quizás por primera vez en la historia reciente de Costa Rica, al desaparecer con la urbanización, la industria y el Mercado Común Centroamericano, el refugio de la economía de subsistencia de una sociedad agrícola. Movilizar a la población para recobrar esa capacidad sin romper los marcos de la democracia parece ser el reto político fundamental del país y quizás de muchas otras naciones de América Latina.