

**Costa Rica
entre guerras:
1914-1940**

II. LAS CRISIS DE LA ECONOMÍA AGROEXPORTADORA Y LA RESPUESTA DEL ESTADO (1914-1940)

La economía agroexportadora costarricense sustentada en este periodo en el café, banano y cacao, principalmente, había experimentado el fenómeno de las crisis cíclicas, características del sistema capitalista a mediados y fines del siglo XIX. No obstante, en la primera mitad del siglo XX, estas fueron más frecuentes y sus repercusiones más severas, en todos los órdenes de la vida social. En este apartado interesa estudiar la naturaleza de las crisis, sus efectos y la respuesta del Estado.

1. La crisis económica originada por la Primera Guerra Mundial (1914-1919)

La crisis del comercio exterior, originada en el contexto de la Primera Guerra Mundial, debido a que los principales mercados de los productos de exportación se cerraron por motivo de la conflagración bélica, fue resuelta de forma favorable para los exportadores, debido a que los Estados Unidos se convirtió en el principal comprador de los productos costarricenses de exportación. La relación comercial con esta nación se venía profundizando desde 1910, cuando los vínculos comerciales de Costa Rica con Inglaterra, su principal comprador y proveedor, iniciaron una línea descendente. En 1920, los Estados Unidos concentraba el 71 por ciento del total exportado por Costa Rica.⁹⁰ La guerra mundial paralizó las importaciones, especialmente, las inglesas y alemanas, por lo tanto el financiamiento del Estado evidenció una profunda crisis, debido a que sus principales ingresos se originaban en los impuestos de aduana a las importaciones y en los ingresos provenientes de la Fábrica Nacional de Licores. En 1913, las rentas del Estado

ascendieron a 9.612.234 millones de colones, en 1914 bajaron a 8.601.690 y para 1913 las rentas fueron de 6.334.445,50 millones de colones. Además, para medir la magnitud del problema debe considerarse que el poder adquisitivo del colón pasó de 2,12 colones por dólar en 1913 a 4,47 colones por dólar en 1918, aumentando así la deuda externa.⁹¹ La guerra mundial también implicó la contracción del crédito externo para comerciantes y productores y, por ende, una escasez de letras y medio circulante, así como el alza en el cambio internacional, lo que originó un aumento en los precios de los bienes importados.

En ese contexto el presidente Alfredo González Flores (1914-1917), solicitó al Congreso facultades extraordinarias para legislar en asuntos económicos, financieros y de orden público, a fin de contrarrestar cualquier crisis en las instituciones de crédito, el comercio y la agricultura. En 1914, una de las medidas de emergencia decretadas fue la de establecer una rebaja salarial en los sueldos, jubilaciones y pensiones de los empleados públicos en diferentes por cientos, de acuerdo al monto de los salarios, en una escala que iba de un 15 por ciento a los sueldos menores de 100 colones, y de un 30 por ciento a los mayores de 300 colones. La rebaja salarial fue justificada con el argumento de que esa medida evitaba la ejecución de despidos. En 1915, esta disposición se complementó con la denominada de las "tercerillas", en la cual el pago de los funcionarios del Estado se dividía en dos partes, un giro al portador por un 66 por ciento que se cambiaba en efectivo y un 33 por ciento en otro giro al portador, que no podía cambiarse, sino hasta que se obtuviera una mejoría en la situación fiscal. Esta porción del salario no recibida, devengaba un interés del 1 por ciento mensual desde la fecha de su emisión.⁹²

Los grandes cafetaleros inducidos por el ambiente de inseguridad que generaba la Primera Guerra Mundial, decidieron

mantener en los Estados Unidos los dólares obtenidos por las ventas de café. Esto provocó que los bancos privados al carecer de divisas optaran por una devaluación permanente de la moneda, con el fin de obtener más colones con la misma reserva de divisas. En consecuencia, la inflación y las fluctuaciones en el tipo de cambio pasaron a ser la nota dominante. La escasez de letras para el arreglo de los créditos externos, originó la exportación de moneda de oro y su retiro.

Ante la gravedad de la situación y los problemas de financiamiento de los agricultores, el gobierno consideró que había llegado el momento para la creación de un banco estatal. Ese banco fue el Banco Internacional, se tomó ese nombre porque estaba por crearse un banco con esa denominación, que ya había avanzado en la acuñación de monedas y la impresión de billetes, pero que en las nuevas condiciones de la guerra se pospuso por lo que el gobierno aprovechó los billetes y monedas creados para ponerlos en circulación. El editorial del diario oficial *La Gaceta*, justificó la creación del Banco Internacional en los siguientes términos:⁹³

Cree el Poder Ejecutivo que con el establecimiento del Banco Internacional consigue los fines sociales que el deber le impone en estos momentos de angustia económica, o sea procurar recursos al gobierno y procurarlos a particulares, todo con la reducción del tipo corriente de interés. Con la realización del plan sobre cuyas bases va a levantarse el Banco Internacional, un nuevo horizonte se abre a las iniciativas de los costarricenses. Y otra vez el canto del trabajo romperá los aires alegremente como en las felices horas de bonanza y prosperidad.

En 1916, el Banco Internacional estableció la Sección Hipotecaria con el fin de colaborar con los pequeños y medianos propietarios. El deudor podía hipotecar su tierra por una determinada suma de dinero y recibía a cambio los bonos respectivos. Los bonos tenían el respaldo del Banco Internacional y podían ser negociados o permanecer como garantía del préstamo. Quien comprara los bonos o los aceptara como garantía, percibía los intereses que el Banco ofrecía como estímulo a la inversión. Los préstamos eran a largo plazo y con un interés no mayor del 8 por ciento anual.

Una importante iniciativa para establecer nuevas fuentes de crédito para los productores fue la de "Prenda agraria ganadera o industrial". Mediante esta el dueño de una finca hipotecada podía empeñar por separado la cosecha, ciertos útiles y enseres y la maquinaria con el fin de establecer un trapiche, un beneficio o comprar ganado. González Flores sostenía la tesis de que la carestía de la vida se combatía, de manera efectiva, otorgando amplias facilidades crediticias, porque de esa forma se lograría la diversificación económica que necesitaba Costa Rica.

Otras medidas de carácter económico fueron las siguientes: se derogó un decreto recién promulgado que liberaba de impuestos a las exportaciones agrícolas, con excepción de la de bananos, por un lapso de veinte años. Se estableció un impuesto reembolsable sobre la exportación de café, de cinco céntimos oro americano por cada kilogramo. De esta forma se obligaba al exportador, a entregar al Estado parte de sus letras de oro, con la cual se podían pagar los intereses de las deudas inglesa y francesa, estipuladas en moneda extranjera de oro. Se prohibió la exportación de oro y plata, extraídos de las minas del país, para aumentar las reservas de oro en manos de los bancos. Se promulgó una nueva ley de sucesiones, es decir, sobre las herencias, que estableció una contribución directa del capital sucesorio en beneficio del mantenimiento de

instituciones de beneficencia como hospitales, asilos y hospicios. Se estableció una importante ley, que es el antecedente de la creación de una institución de seguros en manos del Estado, la denominada Ley de Seguro Mercantil y Compañías de Seguros. Esta tenía como fin proteger al asegurado en Costa Rica, de las compañías extranjeras de seguros, además, creaba un impuesto sobre las primas aseguradoras en beneficio del Estado.⁹⁴

González Flores y su equipo de gobierno estaban convencidos de que era urgente transformar el sistema tributario costarricense, calificado por el presidente de *"anticuado, irracional y profundamente inmoral por lo injusto"*⁹⁵. El proyecto para la reforma del sistema tributario fue presentado al Congreso, por iniciativa del Poder Ejecutivo, el 4 de setiembre de 1915, pretendía la creación de dos impuestos directos: el impuesto territorial y el impuesto de la renta. Asimismo, el establecimiento de una oficina de catastro, anexa al Registro de la Propiedad, para que levantara los planos exactos de todas las propiedades nacionales, de corporaciones públicas y de dominio privado comprendidas dentro del territorio nacional. Se pretendía que los nuevos impuestos fueran justos, ya que obligaba a las personas y empresas a contribuir directamente en proporción a sus medios. El objetivo era utilizar la nueva recaudación en obras de beneficio general, por ejemplo, lo recaudado por la vía del impuesto territorial iba a ser destinado a la construcción, reparación y conservación de caminos y vías de comunicación. Además, la reforma estableció un impuesto para las tierras incultas o no cultivadas, siempre y cuando el propietario se excediese en el dominio de 100 hectáreas, por lo que pagaría una contribución anual. Finalmente, se estableció una contribución a los propietarios agrícolas e industriales sobre las nuevas obras públicas especiales construidas por el Estado, en relación con las ventajas recibidas.⁹⁶

La administración González Flores buscó una salida a la crisis económica y fiscal provocada por la Primera Guerra

Mundial, que resolvía los problemas fiscales desde la raíz y con parámetros de justicia social no era para obtener recursos rápidos como acostumbran los gobiernos, por la vía de aumentar los impuestos indirectos, o con préstamos gestionados internamente o externamente, aumentando así la deuda externa e interna. La propuesta de González Flores era de lenta aplicación, el cobro del impuesto territorial requería de la creación del Catastro Nacional, de capacitar personal y establecer normas para impedir la evasión de los impuestos. No obstante, aseguraba a mediano plazo una justa contribución de los sectores sociales más poderosos a la labor del Estado, de la que ellos eran los principales beneficiarios. Por otra parte, el Banco Internacional y los otros proyectos para favorecer el acceso al crédito a los productores, ganaderos e industriales contribuían a diversificar la estructura económica del país para hacerlo menos dependiente del mercado internacional. Lamentablemente, los sectores afectados con las nuevas leyes e instituciones, quienes no fueron capaces de impedir la aprobación de estos proyectos en el Congreso pese a que contaron con la dirección política en el Congreso, del expresidente Cleto González Víquez, quien combatió cada uno de los proyectos de reforma de manera sagaz, se sirvieron de los militares para promover un golpe de Estado, el 27 de enero de 1917.

2. La crisis de 1929 y la depresión de la década de 1930

La experiencia acumulada en el contexto de la Primera Guerra Mundial, no fue aprovechada por los sectores políticos dirigentes, ni por los grandes productores, ya que en la década siguiente no se realizó ningún esfuerzo para diversificar las exportaciones y los mercados. Por el contrario, la especialización productiva fue impulsada hasta límites inconvenientes durante la década de 1920, por lo que al finalizar esta, en