

Serie
Reformas Económicas

64

**REFORMAS ESTRUCTURALES Y
POLÍTICA ECONÓMICA EN
COSTA RICA**

Juan Manuel Villasuso

LC/L.1360
Mayo de 2000

Este trabajo fue preparado por el señor Juan Manuel Villasuso, Catedrático de Política Económica de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica e investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034), financiado pro el Gobierno de los Países Bajos. Este estudio se realizó dentro del marco institucional del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE). Participaron como asistentes de investigación Paola Zúñiga y Marco V. Pacheco, a quienes el autor agradece su gran colaboración y dedicación. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
1. Algunos antecedentes relevantes	5
2. La crisis de la deuda	7
3. La etapa de estabilización	9
4. Reformas estructurales para el crecimiento.....	11
5. La economía política de las reformas: El papel de los organismos financieros internacionales	12
II. CONDICIONES INICIALES DEL PROCESO DE REFORMA ESTRUCTURAL	15
1. La estructura productiva.....	15
2. El sector externo.....	16
3. La política fiscal	18
4. El sector monetario y financiero	19
5. El mercado laboral	20
III. LAS REFORMAS EN COSTA RICA: INDICADORES DE AVANCE	23
1. Consideraciones generales	23
2. ¿Qué pasa con Costa Rica?.....	23
3. Las reformas por sector.....	25
IV. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS	31
1. Política fiscal	31
1.1. Características principales.....	31
1.2. Cumplimiento de las políticas fiscales.....	33
2. La deuda pública en Costa Rica.....	34
2.1. Características de la Deuda Pública	34
2.2. Nivel de endeudamiento.....	36
2.3. Déficits fiscales recurrentes	37
2.4. Reformas en el campo del endeudamiento interno	38
3. Sector Externo	39
3.1. Características principales.....	39
3.2. Cumplimiento de las políticas relacionadas con el sector externo	41
4. Política monetaria y financiera	41
4.1. Características principales.....	41
4.2. Cumplimiento de las políticas en materia financiera	42

V. POLÍTICAS SOCIALES Y AMBIENTALES	43
1. Políticas de educación	43
1.1. Organización del sistema	43
1.2. Principales políticas educativas	43
1.3. Principales resultados en el campo educativo	47
1.4. Cuantificación de los esfuerzos del gobierno	47
1.5. Problemática que persiste	48
1.6. Los cambios en la estructura del sistema educativo costarricense	48
2. Políticas de salud	50
2.1. Organización del sistema de salud costarricense	50
2.2. Las políticas implementadas	51
2.3. Los resultados obtenidos	53
2.4. Esfuerzos realizados por el gobierno	53
3. Política de pensiones	56
3.1. Organización del sistema	56
3.2. Problemática de los regímenes de pensiones	57
3.3. Principales cambios producidos por las reformas	58
3.4. Problemática vigente	59
4. Políticas de vivienda	62
4.1. Organización del sector	62
4.2. Reformas implementadas	62
4.3. Resultados de las reformas	64
5. Política ambiental	68
5.1. Consideraciones generales	68
5.2. Organización institucional	69
5.3. Políticas implementadas	71
5.4. Logros de las políticas implementadas	74
VI. RELACIONES ENTRE REFORMAS Y POLÍTICAS: EL CICLO POLÍTICO / ECONÓMICO EN COSTA RICA	75
1. Evidencia empírica del Ciclo Político Económico en Costa Rica	75
2. Características del Ciclo Político Económico en el período 1982-1998	78
3. Inconsistencias en las políticas y el papel de los shocks externos	80
4. El papel de las expectativas en el Ciclo Político Económico	82
BIBLIOGRAFÍA	85
ANEXO	89
Notas	98

I. INTRODUCCIÓN

1. Algunos antecedentes relevantes

Hasta finales de la década de 1950, la economía costarricense se caracterizó por la existencia de un importante sector agropecuario que constituía el motor del desarrollo económico y social. El sector agrario absorbía la mayor parte de la mano de obra, llegando al 55% de la población económicamente activa. La producción de los principales productos, café y banano, aportaba más del 40% del PIB y conformaba casi el 90% de las exportaciones. Además, el sector agropecuario era el principal generador de ingresos fiscales. Sin embargo, la dependencia casi exclusiva de estos dos productos primarios hacía a la economía nacional muy vulnerable a los vaivenes externos.

Con 51 mil kilómetros cuadrados de extensión, con más del 30% de la tierra apta para la producción agrícola y con apenas un millón de habitantes a mediados de los años cincuenta, las posibilidades del desarrollo agropecuario eran promisorias. No obstante, como resultado de la evolución demográfica, la casi totalidad de las actividades productivas y de la población se concentraban en la región central del país, alrededor de la ciudad capital. Una infraestructura física muy rudimentaria reforzaba ese patrón concentrador.

Las actividades industriales eran, en aquellos años, de incipiente desarrollo, con predominio de establecimientos pequeños y artesanales, limitados a la producción de pocos artículos de consumo, sobre todo alimentos y textiles.

El sector público en esos años cumplía pocas funciones en lo que a la actividad económica se refiere. Sus principales acciones se concentraban en la prestación de servicios: seguros y banca,¹ y en la creación de la infraestructura. Poco a poco, sin embargo, el Estado comenzó, cada vez con mayor intensidad, a ejecutar acciones de apoyo a las actividades productivas y a diseñar mecanismos que sirvieran de amortiguadores para enfrentar los problemas sociales, tanto de naturaleza estructural como los generados por el propio proceso de crecimiento.

Las limitaciones que imponía el modelo agroexportador, y en particular su acentuada vulnerabilidad externa, indujo a que se planteara un cambio sustancial en el esquema de desarrollo del país. Esto comenzó a vislumbrarse desde finales de los años cincuenta, y desembocó, a principios de la década de los sesenta en la promoción de un amplio proceso de industrialización y de integración económica. Fue en esos años que se inició en Costa Rica la implementación del llamado Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) que ya se había aplicado con anterioridad en otros países de América Latina.

A partir de 1962, fecha de creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), concebido en su primera etapa como una unión aduanera, el desarrollo no fue el resultado fortuito de la acción de los mercados o del cambio en la asignación de recursos provocado por modificaciones en los precios relativos de bienes o factores de producción; fue el resultado de políticas deliberadas y de la acción consciente del Estado costarricense.

Las medidas para la promoción de la actividad industrial se inscribieron dentro de los acuerdos de integración, lo cual implicaba la creación de un mercado protegido por un arancel externo común para los cinco países de la subregión, y un mercado ampliado para la producción de cada uno de ellos.

Este nuevo esquema de desarrollo buscaba, en primer lugar, lograr altas tasas de crecimiento, en particular para las actividades industriales, y alcanzar, al mismo tiempo, mayor eficiencia en la producción por medio de la instalación de empresas con mayores escalas de planta y tecnología más avanzada. Esto, a su vez, haría posible incrementar las tasas de empleo, elevar la productividad y, consecuentemente, los niveles salariales y el ingreso de la población. Como resultado de los mayores ingresos se lograría un mejoramiento sostenido del nivel de vida, la reducción de la pobreza y una mejor distribución de los ingresos.

A su vez, la producción de bienes de capital y la generación de tecnologías endógenas permitiría un mayor desarrollo de las actividades primarias, además de que las mismas se verían dinamizadas por la demanda de materias primas para las actividades industriales. Se preveía así, un uso más racional e intensivo de los recursos naturales del país. Por otra parte, el proceso de inversión se aceleraría al amparo de las medidas de promoción industrial y se atraerían capitales extranjeros, particularmente por la inversión de las empresas transnacionales.

Finalmente, y muy importante, se suponía que en tanto no fuera necesario importar bienes de consumo final, que el dinamismo interno no recayera mayormente en la exportación de café y banano, y que se pudieran exportar algunos bienes industriales, la vulnerabilidad externa de Costa Rica se vería significativamente reducida.

Las medidas tomadas para promover la actividad industrial, en especial el conjunto de instrumentos incluidos en la Ley de Protección Industrial de 1959 y en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, tuvieron impacto casi inmediato. En efecto, a partir, de 1965 y hasta 1973, la industria creció a una tasa anual promedio del 9.4%, con lo que su participación en el PIB aumentó del 16% a casi el 20% en esos años. Durante el siguiente decenio el sector industrial experimentó un menor dinamismo, pero siempre tuvo alentadoras tasas de crecimiento y su participación en el valor agregado nacional continuó aumentando hasta llegar a casi el 22% en 1983. Esa mayor producción se reflejó en un incremento en la ocupación de la mano de obra. Así, se observa que la industria, que en 1963 absorbía el 12% del total del empleo formal, rebasó el 15% en 1978.

La expansión del aparato estatal constituye otra característica muy importante del desarrollo socioeconómico costarricense en las tres décadas que van de los años cincuenta a los

setenta. Esa expansión permitió absorber el crecimiento de la mano de obra e impidió que el desempleo abierto se convirtiera en un problema serio para la economía nacional. Las altas tasas de crecimiento en el empleo público lo llevaron a que su participación pasara del 6% en 1950 al 19% en 1983.

En general, se puede afirmar que el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones tuvo efectos significativos sobre la vida nacional. En particular, contribuyó a propiciar la transición de una economía eminentemente rural a otra más moderna, en donde se privilegió a las actividades secundarias y terciarias. Como consecuencia del dinamismo del sector industrial o a causa de la intervención del Estado, surgieron nuevas actividades cuyas repercusiones se extendieron a toda la economía. A finales de los años setenta Costa Rica contaba con una amplia red de comunicaciones nacionales e internacionales, una infraestructura de transporte aéreo, marítimo y terrestre que integraba al país con los mercados internacionales, y una extensa gama de otros servicios financieros y comerciales.

En el ámbito social, la intervención del Estado colocó a Costa Rica en los primeros lugares de América Latina en materia de educación y salud. Diversos programas para combatir la pobreza y apoyar a los grupos más débiles de la sociedad fueron impulsados por instituciones estatales. Estos avances se lograron en un clima de paz y de democracia. La eliminación del ejército por mandato constitucional en 1949, la creación del Tribunal Supremo de Elecciones y el establecimiento del Servicio Civil en 1953 son ejemplos de una institucionalización política que sirvió de marco a las medidas socioeconómicas aplicadas en los años que comprenden las tres décadas que van desde principios de los años 50 a finales de los 70.

2. La crisis de la deuda

Sin embargo, y a pesar de los resultados positivos comentados, algunos aspectos del desarrollo costarricense no resultaron sostenibles, e incluso contribuyeron a profundizar los desajustes estructurales, en particular la dependencia y la vulnerabilidad externa.² Es así como al finalizar la década de 1970, una combinación de fenómenos, unos estructurales y otros coyunturales, unos internos y otros externos, se amalgamaron para producir la peor crisis que la economía costarricense haya sufrido en el presente siglo.

Tres factores externos tuvieron gran importancia en precipitar la crisis económica costarricense: los *shocks* del petróleo, el primero en 1973 y el segundo en 1979, la recesión mundial de inicios de los ochenta y el deterioro de los términos de intercambio ocurrido en ese mismo lapso de tiempo. Tampoco debe restarse importancia a los efectos que tuvo sobre la economía nacional la turbulencia política que afectó a Centroamérica desde finales de la década de los setenta.³

Durante muchos años el déficit crónico de la balanza comercial de Costa Rica no fue obstáculo para el crecimiento de la producción nacional, ya que el ahorro externo, en forma de endeudamiento público o inversión extranjera siempre estuvo disponible en los montos requeridos. Cuando sobrevino el segundo shock petrolero, y poco después la recesión en los países industriales

y la caída en los precios de los principales productos de exportación nacionales, estos fenómenos se adicionaron a los problemas estructurales que padecía la economía costarricense, provocando cambios de gran magnitud en la dimensión comercial y financiera del país. Se recurrió entonces al endeudamiento externo para atender la ampliación del déficit comercial y para financiar el desequilibrio de las finanzas públicas, que había ido acumulándose como resultado del crecimiento del Estado sin la correspondiente contrapartida por el lado de los ingresos.

Posteriormente, cuando empezaron a crecer las tasas de interés en los mercados internacionales a principios de los ochenta, el servicio de la deuda se elevó a niveles que ya para 1981 se hicieron insostenibles y obligaron al Gobierno a declararse en moratoria, suspendiendo el pago del servicio de la deuda. Puede afirmarse, por lo tanto, que Costa Rica fue el primer país que vivió las consecuencias de la llamada *crisis de la deuda* que poco tiempo después se extendió a muchos otros países latinoamericanos.

En un período de menos de dos años, entre agosto de 1980 y mayo de 1982, la moneda nacional se devaluó en cerca del 600%. Adicionalmente, la estructura de la deuda externa se transformó, aumentando la participación de préstamos de muy corto plazo, dada la urgencia de financiar importaciones esenciales.

La crisis que siguió a estos acontecimientos tomó por sorpresa a los costarricenses. La mayor parte de sus manifestaciones no habían sido comunes en el pasado, sobre todo si se considera que la inflación era un fenómeno casi desconocido,⁴ el desempleo abierto nunca había sido mayor al 5% de la fuerza de trabajo, el subempleo era uno de los menores en América Latina, y el salario real había crecido de manera sostenida desde la década del sesenta al igual que el PIB y el ingreso per cápita.

La crisis se manifestó de manera violenta. La producción sufrió una severa contracción. Esta reducción, si bien de carácter general, fue mas pronunciada en ciertos sectores como la agricultura, la industria y la construcción. Entre 1980 y 1982 el PIB disminuyó en casi un 10% y el nivel de la producción real se redujo a cifras similares a las que se tenían antes de 1977. En consecuencia, el ingreso nacional bajó en un 22%, con lo que el ingreso per cápita se contrajo en mas de una cuarta parte durante ese breve período. Desde luego, no toda esta pérdida se debió a una menor producción real, ya que solo durante el año 1982 las salidas de recursos hacia el exterior por concepto de ganancias de inversionistas extranjeros, por el pago de intereses sobre la deuda y por el deterioro de los términos de intercambio, alcanzaron un monto equivalente al 24% del ingreso nacional.⁵

El proceso de inversión sufrió una seria paralización. La inversión pública en infraestructura se redujo drásticamente, la construcción de vivienda fue casi nula durante esos años y la inversión extranjera llegó a niveles negativos.

Como producto de la devaluación, se originó un crecimiento general y acelerado de los precios, al punto que el Índice de Precios al Por Mayor aumentó en un 100% durante 1981. Este proceso inflacionario dejó importantes secuelas. Las estructuras de costos para la producción de

bienes fueron profundamente modificadas y los ingresos reales de los trabajadores se redujeron en cerca de un 45%.

La reducción en la actividad económica provocó un abrupto aumento en la tasa de desempleo abierto, la cual casi se duplicó durante esos años, llegando al 9.5%. Tal situación impactó sobre todo a los asalariados del sector moderno y de las áreas rurales. Los más afectados fueron las mujeres, los migrantes y la población joven. Entre los jóvenes con edades entre los 15 y los 19 años la desocupación llegó al 18% en 1982.⁶

Lo anterior, unido a la contracción en el salario real promedio entre 1979-82 significó que muchos costarricenses vieran reducidas sus posibilidades de acceso a bienes y servicios para atender sus necesidades básicas. En particular, se debió dedicar un porcentaje creciente del ingreso para satisfacer la necesidad de alimentación, por lo que el remanente dedicado a atender las otras necesidades se redujo drásticamente. En 1980 el costo de la “canasta básica alimentaria” requería aproximadamente el 60% del salario promedio. Para 1982 dicha proporción subió al 86%, quedando apenas un 14% para cubrir otros gastos.

3. La etapa de estabilización

A mediados de 1982, al llegar una nueva Administración al gobierno (Luis Alberto Monge) se diseñó y ejecutó una política económica dirigida a lograr, en el menor tiempo posible, tres objetivos principales: (a) la estabilización en materia de precios, cambiaria y fiscal; (b) la renegociación de la deuda externa, ya que el país había suspendido el servicio de dicha deuda desde el tercer trimestre de 1981; y (c) reformas de política que hicieran posible recuperar el crecimiento en el mediano y largo plazo.

Las medidas adoptadas para cumplir con el primer objetivo se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) **Retomar el control del mercado cambiario.** El Banco Central intervino las negociaciones con divisas y ordenó el mercado cambiario. Además, en la determinación del tipo de cambio suprimió el sistema de flotación y adoptó una política de fijación sin rigideces. El éxito en esta área fue sumamente importante, ya que devolvió la confianza a los actores económicos y eliminó la que se consideraba como la mayor fuente de inestabilidad.
- b) **Reducción del déficit fiscal.** Esto se hizo por medio de una combinación de aumentos de los ingresos fiscales y disminuciones del gasto real del gobierno. En 1981 el déficit había llegado a representar alrededor del 14% del PIB, mientras que en 1984 se contrajo al 2.5% del PIB. Los aumentos en las tarifas de los servicios públicos, así como el congelamiento del número de empleados públicos, también tuvieron un papel importante en la reducción del desequilibrio fiscal.
- c) **Incremento de los salarios reales.** El propósito de esta medida era estimular la demanda interna. Se definió un sistema de ajuste en los salarios, ligado al incremento

de los precios, que no solo mantuviera el poder adquisitivo, sino que gradualmente fueran recuperando los niveles anteriores. Esta política permitió que el salario real se incrementara en un 20% durante 1983 y casi un 10% en 1984.

- d) **Política monetaria restrictiva.** Congruente con las medidas anteriores, la política monetaria y crediticia durante 1982 y 1983 fue bastante restrictiva con el fin de reducir las presiones inflacionarias. Las tasas de interés, después de haber sido negativas en términos reales, se fueron alineando hasta alcanzar valores positivos.

Es importante señalar que el programa de estabilización aplicado a partir de mayo de 1982, y cuyos resultados positivos se hicieron palpables en menos de tres años,⁷ debió parte de su éxito al apoyo que el Gobierno de Costa Rica obtuvo de los organismos internacionales, en particular de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) que por medio de varios empréstitos y donaciones (apoyo de balanza de pagos) contribuyó con las divisas requeridas para que el país pudiera cumplir sus compromisos externos. Este soporte internacional, desde luego, tuvo implicaciones importantes en la definición de las reformas y políticas que se aplicaron, tal y como se analizará en capítulos posteriores.

En cuanto al restablecimiento de la relaciones financieras externas, esta era una de las tareas más urgentes.⁸ En efecto, estas relaciones sufrieron un fuerte deterioro después del incumplimiento, durante casi un año, del servicio de la mayor parte de la deuda pública externa (aproximadamente el 95% del endeudamiento externo total). Además, el país necesitaba recuperar el flujo de capitales oficiales y privados hacia Costa Rica para apuntalar la balanza de pagos. Las autoridades trabajaron en cuatro frentes simultáneamente: el Fondo Monetario Internacional, los gobiernos acreedores, los bancos comerciales y otros organismos tales como la USAID, el Banco Mundial y el BID.

Las negociaciones de la Administración Monge con el FMI culminaron en diciembre de 1982 con la firma de un acuerdo de contingencia por un año. El FMI concedió un apoyo financiero equivalente a 100 millones de dólares y por su parte el Gobierno de Costa Rica puso en ejecución diversas medidas de política económica, las más importantes de las cuales fueron las siguientes:

- El déficit del sector público no financiero se reduciría del 9.5% del PIB en 1982 a un 4.5% en 1983 y consecuentemente se limitaba el acceso del gobierno al crédito del Sistema Bancario Nacional.
- El gobierno se comprometía a la unificación cambiaria a finales de 1983 y la ejecución de una política cambiaria flexible.
- Las tasas de interés se ajustarían a fin de mantener un equilibrio entre la necesidad de estimular el ahorro interno y la de promover la producción.
- Se estableció una política salarial basada en la evolución del costo de la canasta básica salarial.
- Se planteó la revisión de la política de incentivos a las exportaciones y de la protección a la producción nacional.

Las negociaciones con los bancos acreedores se reiniciaron en junio de 1982 con el anuncio por parte del Gobierno de un plan de pago parcial de intereses por un monto de entre 6 y 10 millones de dólares mensuales. Este plan fue el inicio de un largo y complejo proceso donde estuvieron involucrados alrededor de 160 bancos comerciales⁹ y no solo se requería llegar a acuerdos en cuanto a las condiciones del servicio de la deuda prevaleciente, sino también en cuanto a la necesidad de recursos frescos para que la economía pudiera seguir funcionando, y el pago de los atrasos ocurridos durante el período de moratoria.

Las deudas originadas en préstamos gubernamentales, así como los créditos comerciales garantizados o asegurados por los gobiernos acreedores se renegociaron en el Club de París. En la primera reunión, celebrada en enero de 1983, Costa Rica informó sobre su apremiante situación económica y sobre su programa de estabilización respaldado por el FMI. Este fue un elemento fundamental para que la renegociación de este componente de la deuda externa pudiera concretarse y se lograra una reestructuración de la deuda bilateral.

La renegociación de la deuda bilateral y con los bancos privados le permitió a Costa Rica reanudar sus relaciones con la comunidad financiera internacional, pero no significó un arreglo de largo plazo, ya que los vencimientos de los años inmediatamente siguientes no fueron modificados. En consecuencia, las comparecencias nacionales en el Club de París tuvieron que repetirse en tres ocasiones posteriores.

4. Reformas estructurales para el crecimiento

Se ha señalado anteriormente que un tercer objetivo de las medidas económicas implementada a partir de 1982 era el de “establecer reformas de política que hicieran posible recuperar el crecimiento en el mediano y largo plazo”. Estas políticas estaban íntimamente asociadas con la conformación de un “nuevo modelo de desarrollo” que reemplazara al modelo de sustitución de importaciones, que en criterio de algunos había fracasado y en criterio de otros se había agotado.

Las líneas generales del nuevo modelo de desarrollo (o modelo de promoción de exportaciones) propuesto para Costa Rica desde inicios de los años ochenta no es muy diferente, desde el punto de vista conceptual, al que se propuso para otros países de la región. Esta nueva estrategia, basada en la apertura comercial, constituyó la antítesis del esquema de sustitución de importaciones y tiene su raíz teórica en la teoría del comercio internacional. Establecía la necesidad de una reinserción de la economía costarricense en los mercados internacionales, por lo que la asignación óptima de los recursos, la eficiencia en la producción y la competitividad representaban los pilares sobre los que se asentaba.

Desde el punto de vista de la política económica el modelo de apertura requería, como condiciones necesarias: la eliminación de distorsiones en la asignación de recursos (vg. precios, aranceles, tasas de interés y tipo de cambio); una menor participación del Estado como elemento orientador, regulador y productor; la atracción de inversiones externas; y el aumento del ahorro interno para financiar el crecimiento. El nuevo esquema de desarrollo se fue perfilando, de manera

explícita en los acuerdos que los distintos gobiernos de Costa Rica fueron firmando con los organismos financieros internacionales, tales como el FMI, el Banco Mundial y la USAID.

5. La economía política de las reformas: El papel de los organismos financieros internacionales

Es importante resaltar el rol papel que jugaron los organismos financieros internacionales (OFIs) en el proceso de la estabilización y las reformas en Costa Rica. La política económica seguida por los gobiernos de Costa Rica durante la década de los ochenta se vio muy influenciada por las condicionalidades impuestas por los OFIs. Las autoridades políticas y económicas costarricenses perdieron grados de libertad debido a la crisis económica y a la excesiva dependencia de los recursos externos, por lo que tuvieron que acceder en buena medida a dichas condiciones.

Los organismos internacionales que tuvieron una mayor influencia en la definición de la política económica nacional fueron tres: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los EEUU (USAID). Durante la década de los ochenta se firmaron cinco convenios con el FMI, dos Programas de Ajuste Estructural con el BM, y varios tipos de acuerdos de donación y empréstitos (en condiciones preferenciales) con la USAID, lo que refleja en alguna medida el grado de dependencia y la gravedad de la situación.

Las finanzas del sector público constituían uno de los problemas prioritarios de la economía costarricense. Después de iniciarse la crisis, la principal preocupación de las medidas propuestas por el FMI estaban orientadas a la reducción del desbalance externo, para lo cual recomendó reducir lo mas posible la demanda interna, entre otras vías por la del control del déficit público. Sin embargo, los gastos del gobierno presentaban una serie de rigideces, por lo que las medidas se aplicaron tanto por el lado de los gastos como de los ingresos. En este sentido el FMI y el BM propusieron una serie de medidas complementarias, cuya mayor diferencia era el horizonte de acción, pues las acciones del BM estaban mas orientadas hacia el mediano plazo.

Una vez que se había estabilizado la situación macroeconómica de corto plazo, se comenzaron a plantear una serie de medidas complementarias, con el fin de asegurar el control del déficit del Estado en el largo plazo, las cuales en su mayoría se comenzaron a implementar a partir de 1985. Las medidas aplicadas para reducir el nivel de gasto se hicieron más específicas, dirigidas a atacar los sectores más rígidos, en especial las transferencias y los aspectos relacionados con el tema del empleo.

Si bien es cierto la mayoría de esas medidas fueron cumplidas por el gobierno de Costa Rica, en la mayoría de los casos no se realizaron dentro de los plazos previstos o en las magnitudes recomendadas. Sin embargo, la dirección de la política económica fue claramente determinada por los requerimientos de los organismos internacionales.

Al igual que las políticas dirigidas a mejorar la situación de las finanzas públicas, las políticas relacionadas con el sector externo de la economía se pueden agrupar en dos etapas: la

primera con medidas de corto plazo, dirigidas a estabilizar la situación existente y aplicadas durante el primer quinquenio de la década de los ochenta y otras medidas a mayor plazo propuestas para el segundo quinquenio con el fin de asegurar el crecimiento de la economía.

Las medidas de corto plazo buscaban eliminar la incertidumbre e incrementar en lo posible la disponibilidad de divisas para satisfacer los requerimientos básicos del país. Las orientadas más hacia el largo plazo, como la política de incentivos, buscaban un incremento del comercio del país, básicamente incentivando las exportaciones y eliminando las barreras a las importaciones creadas como parte de la estrategia de desarrollo de las décadas anteriores.

Para el segundo quinquenio, estas medidas se profundizaron. El BM propuso en el PAE II convertir los aranceles específicos a un único arancel *ad valorem* y ajustar los niveles de techo y piso arancelario para disminuir la dispersión y eliminar los aranceles más altos. Pero no sólo los organismos financieros tuvieron un papel influyente en el diseño de la política comercial, pues los Estados Unidos, a través de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, proponía como requisito para que los países pudieran beneficiarse de este programa unilateral, que estos debían adherirse al GATT. Costa Rica así lo hizo, lo cual implicó para el país una variación en su estructura arancelaria.

A diferencia de lo sucedido con las políticas aplicadas en las finanzas públicas, en el campo comercial, cambiario y arancelario las acciones del gobierno se ajustaron fielmente a los lineamientos establecidos por los organismos financieros internacionales, e casi todas ellas se llevaron a cabo dentro de los plazos previstos en los convenios.

En el campo financiero la USAID cumplió un papel protagónico, mediante el otorgamiento de préstamos para el fortalecimiento de la banca privada. Durante el primer quinquenio de la década de los ochenta, las políticas impulsadas por los organismos internacionales buscaban estabilizar la situación financiera de los bancos del estado mediante la eliminación de una serie de restricciones presentes en los bancos estatales y el incremento de la competencia.

Una vez que se había estabilizado la situación financiera de los bancos, se procedió a subsanar algunas debilidades del sistema bancario nacional, especialmente en el campo institucional con la creación y fortalecimiento de entidades que controlaran y supervisarán el desarrollo del mercado financiero.

Las propuestas de los organismos internacionales en el campo financiero, se han cumplido en una buena proporción. Las que presentaron algunos retrasos fueron las relacionadas con privilegios a ciertos grupos, por ejemplo, los créditos otorgados a tasas de interés subsidiadas a ciertas actividades y la reducción en la mora de las carteras, estrechamente relacionadas con la concesión de favores políticos.

II. CONDICIONES INICIALES DEL PROCESO DE REFORMA ESTRUCTURAL

A continuación se pretende, en forma resumida, detallar para varios sectores específicos, la situación prevaleciente en Costa Rica a principios de la década de los ochenta, momento en que se desencadena la crisis de la deuda y se comienza a aplicar de manera casi simultánea un plan de estabilización (1982-83) y un programa de reformas estructurales.

1. La estructura productiva

Para finales de la década de los setenta aun predominaban los mecanismos desarrollados como parte de la estrategia de sustitución de importaciones destinados a incentivar la industrialización de la economía costarricense y la ampliación del mercado, a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA). En consecuencia, existían altas barreras arancelarias a los productos procedentes de países no centroamericanos, y sistemas de incentivos fiscales y crediticios a favor del desarrollo de la industria.

En general, la estrategia estaba basada en la producción de bienes de consumo no duradero y su comercio en el MCCA, por lo que se evidenciaba una gran dependencia de la importación de bienes de capital de terceros mercados; cuya compra era financiada en su mayoría con las divisas provenientes de los principales productos de exportación, café y banano, que presentaban continuas fluctuaciones en sus precios internacionales.

Además de las políticas proteccionistas, desde mediados de la década de los setenta se inició una política orientada a la promoción de las exportaciones la cual pretendía incentivar la producción de bienes exportables no tradicionales a terceros mercados. El propósito era reducir los efectos de las variaciones en los precios internacionales de los principales productos de exportación sobre la economía del país y ampliar las fronteras comerciales, pues el debilitamiento del Mercado Común Centroamericano (consecuencia de la inestabilidad política de la región) estaba limitando las posibilidades de crecimiento. Las políticas adoptadas en este campo eran de naturaleza intervencionista y consistían en subsidios a la exportación de productos no tradicionales (exoneraciones fiscales), crédito en condiciones preferenciales y el fortalecimiento del Centro de Promoción de Exportaciones.

En forma complementaria, se trató de iniciar, a fines de los años setenta, la desgravación arancelaria, con el objetivo de insertar elementos de competencia al mercado costarricense, excesivamente protegido durante las décadas anteriores. Esta excesiva protección, se argumentaba, hacía que las empresas costarricenses adoptaran tecnologías de producción ineficientes que las hacían incapaces de competir en el mercado internacional y que representaba un costo en bienestar importante para la sociedad costarricense. Sin embargo, el avance en este campo, estuvo

seriamente limitado por las presiones políticas ejercidas por los grupos buscadores de rentas que predominaban como producto del esquema de desarrollo vigente en aquella época. El resultado concreto fue bastante limitado, pues no se contaba con el apoyo político para ponerlas en vigencia.

A pesar de las distorsiones generadas para incentivar el desarrollo industrial de Costa Rica, la participación de la industria dentro de la producción nacional durante la década de los setenta se estancó en un 19%, lo cual refleja en alguna medida el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. La agricultura siguió perdiendo importancia, hasta llegar a representar sólo el 18% de la producción, cuando a principios de la década, alcanzaba el 23%. El sector que ganó mayor importancia fue el Gobierno, pues durante la etapa del llamado “Estado Empresario”, incrementó su importancia del 11% en 1970 al 15% en 1980.

2. El sector externo

A finales de la década de los setenta, la economía costarricense se encontraba en un período de transición, pues el modelo de sustitución de importaciones daba señales de agotamiento evidentes, por lo que se empezaron a implementar una serie de cambios en la estrategia de desarrollo. La economía nacional se encontraba sobreprotegida por una barrera arancelaria que limitaba la importación de bienes de consumo de terceros países y que mediante una serie de incentivos adicionales procuraba su producción y exportación al también protegido Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Desde mediados de la década de los setenta, las autoridades costarricenses se habían percatado de la dependencia de la economía nacional al crédito externo como fuente de divisas y la alta vulnerabilidad a los vaivenes del mercado de sus dos principales productos de exportación, el café y el banano. La estrategia de sustitución de importaciones seguida en las últimas décadas, había limitado las fuentes alternativas de divisas lo cual, aunado al debilitamiento político y económico del Mercado Común Centroamericano encarecía aun más la situación.

El régimen de cambio fijo exigía al país la disponibilidad de divisas para defender el tipo de cambio vigente en aquella época, por lo que se adoptó una estrategia para incrementar las exportaciones a través de tres instrumentos:

- Subsidios a la exportación. Por medio de los Certificados de Abono Tributario, se pretendía estimular la exportación a nuevos mercados.
- Crédito a la exportación. Establecimiento de mecanismos especiales de créditos.
- Fortalecimiento del Centro de Promoción de Exportaciones. Se buscaba penetrar nuevos mercados y organizar a los exportadores para su inserción exitosa en los mercados internacionales.

Por el lado de las importaciones se iniciaron una serie de medidas que pretendían reducir la protección al mercado interno a través la modificación al régimen arancelario centroamericano (reducción de los aranceles) buscando aumentar la eficiencia de los productores nacionales e incentivar la industria de bienes de capital. Para ello se empezaron a revisar los impuestos al consumo, de manera que fueran uniformes para todos los productos, y a eliminar las sobretasas a las importaciones.

Sin embargo, el éxito de estas medidas estaba supeditado a la voluntad política de los grupos de interés afectados los cuales, desde luego, defendieron sus privilegios a toda costa posponiendo la entrada en vigencia de muchas de las políticas. Adicionalmente, el efecto de estas medidas era de largo plazo, por lo que los principales logros no se percibirían hasta años después. De manera que, la combinación de una serie de factores externos y el sobre-endeudamiento de la economía provocó la crisis a principios de los ochenta, que explotó cuando el gobierno decidió suspender los pagos correspondientes a la deuda externa, lo que cerró la principal fuente de divisas del país.

Una de las consecuencias de la crisis fue la división del mercado cambiario en tres: el oficial (donde algunas instituciones podían realizar transacciones al tipo de cambio oficial, que era de 8.6 colones), el interbancario y el libre (que surgió posteriormente), en los cuales prevalecía un tipo de cambio considerablemente mayor. Por ello, las políticas del BCCR se dirigieron a unificar los tipos de cambio, reduciendo la importancia relativa del mercado oficial y buscando la unificación de los dos primeros.

Adicionalmente, el Banco Central de Costa Rica asumió el monopolio de las divisas, con el fin de eliminar la especulación contra el colón y estableció el sistema libre administrado por los bancos, de tal forma que poco a poco se redujo la “presa de divisas”, y fue a través del Sistema Bancario Nacional que se atendieron las demandas de los importadores, los cuales debían solicitar con meses de anticipación las divisas que serían requeridas y depositar por adelantado el monto correspondiente a la transacción.

Por otra parte, a finales de la década de los setenta, también se observaba que el sector externo costarricense presentaba un elevado déficit comercial y de cuenta corriente (8% y 14% del PIB respectivamente) producto del agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones implementado en el país décadas atrás. Las exportaciones se caracterizaban por su poco dinamismo y existía una excesiva dependencia de las importaciones de bienes de capital.

La estrategia de desarrollo proponía como uno de los principales mercados para los productos costarricenses el centroamericano, el cual no tenía el tamaño suficiente para servir de motor para el crecimiento de la economía nacional, y presentaba una tendencia decreciente debido a los problemas políticos y económicos que vivían en aquella época los países vecinos. Adicionalmente, cerca del 45% de los ingresos por exportaciones correspondían a café y banano, por lo que existía una fuerte vulnerabilidad a las fluctuaciones en los precios de dichos productos.

Por otro lado, la producción industrial (incentivada por el modelo seguido) era poco competitiva fuera del ámbito centroamericano, debido a que se había desarrollado en un ambiente sumamente protegido, por lo que las posibilidades de sustituir al mercado centroamericano como destino de este tipo de productos era bastante baja.

Otro factor que influyó en la situación del sector externo en aquella época fue el alto grado de endeudamiento de la economía nacional, debido en buena medida a un crecimiento excesivo del Estado, lo que fue degenerando en una dependencia cada vez mayor de este mecanismo de

financiamiento, a tal punto a finales de los setenta se pedía prestado para poder honrar los compromisos adquiridos y poder mantener la paridad del tipo de cambio. Esta situación no se pudo sostener por mucho tiempo, hasta que en 1980 se declaró la moratoria en el pago del servicio de la deuda y la economía entró en la peor crisis de la historia costarricense.

3. La política fiscal

Durante la década de los setenta, el Estado costarricense, que había tenido un rol protagónico desde los años cincuenta, especialmente en la creación de la infraestructura física del país, asumió un nuevo papel dentro de la economía costarricense: el papel de empresario, con el objetivo de promover el desarrollo de algunas actividades productivas y posteriormente trasladarlas al sector privado. La institución encargada de la creación y administración de estas empresas fue la Corporación de Desarrollo S.A. (CODESA).

Lo anterior, aunado a un incremento en la participación estatal en otras áreas, aumentó significativamente la participación de este dentro de la economía y los recursos necesarios para financiar su operación. A pesar de ello, el Estado carecía de una institución que velará por un crecimiento adecuado y ordenado de sus instituciones, de manera que la duplicidad y superposición de funciones se hizo común. Pero principalmente, se adolecía de un control adecuado en el campo presupuestario, de tal forma que las diferentes instituciones realizaban los gastos sin importar la situación del resto del sector público y la forma en que serían financiados.

Parte del crecimiento del gasto del sector público se debió a la aplicación de malas políticas administrativas; por ejemplo, en el campo laboral, los incrementos en los salarios de los empleados públicos correspondían a criterios no relacionados con el incremento en el costo de la vida o la productividad. En el campo tributario, no existía una preocupación por mejorar la eficiencia del sistema tributario. Además, el gobierno se había constituido en una de las principales fuentes de empleo, por lo que en muchos casos la planilla estatal no sólo resultaba onerosa sino excesiva para las labores que debía desempeñar.

Sin embargo, los principales problemas se presentaron con respecto a las empresas estatales administradas por CODESA, las cuales incurrieron en pérdidas millonarias y que todos los costarricenses debían asumir, ya fuera a través de impuestos, deuda externa o inflación; ya que por ley se establecía que debían ser financiadas por el gobierno y en algunas ocasiones por el Banco Central, lo cual implicaba emisión monetaria. Uno de los ejemplos más significativos lo constituye la política de subsidios a los precios de los granos básicos, a través del Consejo Nacional de la Producción (CNP), y a los combustibles y el transporte público.

Adicionalmente, la carga tributaria era insuficiente en relación con el nivel de gasto que generaba el Estado, por lo que pronto se tuvo que recurrir a fuentes alternativas de financiamiento. A lo largo de la década de los setenta, esos recursos se originaron del exceso de crédito externo (deuda externa) existente durante esa época, proveniente de los llamados “petrodólares” y la asistencia financiera internacional tanto de organismos bilaterales como multilaterales; los cuales eran otorgados en condiciones blandas, por lo que resultaron de fácil acceso para el país. Por otro lado, los ingresos fiscales dependían en buena medida de la evolución favorable de los principales

productos de exportación costarricense, por lo que las finanzas públicas eran bastante vulnerables a la evolución de la situación internacional.

Sin embargo, a finales de la década las principales variables externas cambiaron drásticamente, modificando el panorama para la economía nacional; las condiciones de los créditos se hicieron onerosas, y los precios de las principales exportaciones sufrieron un severo revés en los mercados internacionales. El financiamiento fácil proveniente del exterior se estaba acabando, por lo que se empezó a recurrir a la deuda interna como fuente complementaria de fondos.

Para esta etapa, las pérdidas provenientes de las empresas estatales eran cuantiosas, lo cual, aunado a los requerimientos de recursos del resto del sector público, se constituyó en una fuerte presión en el mercado de fondos prestables. El Banco Central financió a los bancos estatales para que compraran bonos fiscales y gran parte de los recursos de la banca estatal eran utilizados para financiar al gobierno.

4. El sector monetario y financiero

A finales de la década de los setenta, el sistema financiero costarricense se caracterizaba por un predominio de la banca estatal, consecuencia de la nacionalización bancaria decretada en 1949 y a la existencia de una serie de normas a favor de esta, que impedían la acción privada en este campo; tales como el monopolio de las cuentas corrientes, el acceso al redescuento y la garantía implícita en la devolución de los depósitos por parte del Estado.

Dentro de este esquema, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) tenía un papel protagónico, encargado de la dirección del Sistema Bancario Nacional (SBN) y la promoción del desarrollo económico. A través del programa crediticio anual, el BCCR determinaba:

- Las tasas de interés. Determinación de las tasas activas y pasivas para las diferentes actividades.
- Límites a los montos de crédito por actividad. Mediante una política de *topes de cartera*, el BCCR determinaba los montos que podía prestar cada banco y los montos máximos que podía destinar a cada actividad.
- Límites a los montos de los préstamos individuales. Por medio de los “avíos” se determinaba el monto máximo a prestar para cada actividad específica.
- Definición de las actividades que serían objeto de crédito subsidiado o tasas de interés preferenciales. Se aplicaban a los sectores considerados como prioritarios por el gobierno de turno.

Como parte de las funciones correspondientes a su papel de promotor del desarrollo económico, el BCCR era proveedor de financiamiento para algunas de las empresas del Estado, tales como la Corporación de Desarrollo S.A.(CODESA) y el Consejo Nacional de la Producción (CNP), por lo que las pérdidas de estas muchas veces eran cubiertas con emisión monetaria. Con esto se abrió un portillo para que el Banco financiará directamente o a través del SBN el déficit fiscal del sector público, por lo que el crédito interno destinado al sector público tomó proporciones exageradas, *estrujando*, en alguna medida, el que podía orientarse hacia el sector privado.

La poca autonomía de los bancos del estado en la determinación del uso de sus recursos, se vio reforzada con el nombramiento político de sus directivos, lo que los convirtió en una especie de botín político, provocando en algunas ocasiones el incumplimiento de los programas de crédito y su asignación sin criterios técnicos.

Debido a la rigidez del sistema financiero nacional y al exceso de regulación, se empezó a desarrollar un mercado no regulado (no supervisado por la Auditoría General de Entidades Financieras), compuesto en su mayoría por las llamadas “financieras”, algunas de las cuales fueron creciendo hasta transformarse en bancos. Estas incursionaron con nuevos servicios y mayor calidad, y aprovecharon la ambigüedad de la ley para acceder a los depósitos de los ahorrantes, pues se determinó que el monopolio de los bancos del Estado se limitaba a las cuentas corrientes y no incluía los depósitos a plazo (por lo que se utilizó la figura del certificado a plazo, y en el caso de la bolsa el OPAB). Además, algunos de los bancos privados existentes iniciaron sus operaciones *off shore* con el fin de evadir la excesiva regulación que predominaba en el ámbito nacional.

5. El mercado laboral

La década de los setenta se caracterizó por el incremento en la participación del sector servicios, tanto en la producción como en el empleo de la economía. En esta evolución influyó la expansión del Estado durante el segundo quinquenio de la década, al asumir este un papel protagónico como empresario. Como resultado de la estrategia de “industrialización” el sector manufacturero continuó aumentando su participación y el sector agrícola siguió perdiendo importancia dentro de la estructura productiva nacional. Todos estos cambios se vieron reflejados en el mercado laboral. Así, para el período 1973-80 la participación de la agricultura en el empleo total pasó de 38.2% a 35%, la industria de 12.9% a 15.1% y servicios de 21.8% a 24.8%.

Durante este período el mercado laboral se caracterizó por un incremento sostenido en los salarios reales, bajo desempleo (alrededor del 5%), reducción del subempleo y un sector informal que si bien es cierto no se contrajo tampoco aumento su participación (14% de la PEA no agrícola). Lo anterior, aunado a la disponibilidad en la economía de mejores empleos (mejor remunerados) gracias a que el proceso de industrialización requería mano de obra más calificada y al aumento de la participación estatal, que se tradujo en un incremento en el porcentaje de trabajadores asalariados.

Esta mejora en la situación de los trabajadores esta asociada, en buena medida, a una serie de cambios socioeconómicos que se venían gestando desde décadas anteriores, consecuencia de una mayor inversión social que incrementó la cobertura de la educación y del sistema de salud. Esta dinámica contribuyó a cambiar el perfil demográfico de la población costarricense (con la reducción de la tasa de fecundidad).

Además del cambio en la importancia relativa de los diferentes sectores en el mercado laboral, durante la década de los setenta se dio un incremento en la participación de la mujer en la Población Económicamente Activa (PEA), la cual pasó de 19.3% a 22.1%, confirmando la tendencia que se venía manifestando desde décadas anteriores. Este cambio esta asociado al mayor

acceso a la educación, el incremento en el ingreso de las familias costarricenses, la aparición de actividades más accesibles para las mujeres, y a la reducción de la tasa de fecundidad, lo cual le permite a la mujer acceder con mayor facilidad al mercado laboral.

Otro factor que caracterizó al mercado laboral costarricense fue la concentración del empleo en la zona central del país, consecuencia del desarrollo industrial, la menor disponibilidad relativa de tierras sin cultivar y el crecimiento del sector público, que provocaron un importante fenómeno de migración rural-urbano. De manera que, las tasas de desempleo en la zona rural eran más elevadas que las que se presentaban en la zona urbana.

La participación del Estado en el mercado laboral no solo se dio como empleador sino también a través de la política salarial, especialmente en la fijación de salarios mínimos una vez al año. La política predominante durante los años setenta era la de incrementos porcentuales mayores para los salarios más bajos. Estos salarios eran determinados de manera tripartita (Consejo Nacional de Salarios) entre el gobierno (Ministro de Trabajo), los empresarios y los trabajadores. Además, la participación del gobierno se daba también a través de programas específicos de empleo dirigidos a las diferentes zonas del país y a través del sistema educativo y de salud para mejorar las condiciones de los trabajadores. Con la crisis de principios de los ochenta, la participación del Estado en la fijación de los salarios se incrementó, pues como parte del programa para aliviar los efectos en los sectores más desprotegidos, se estableció una política de salarios mínimos para una gran cantidad de categorías con incrementos absolutos que favorecían a los trabajadores de menores ingresos.

Por último, es importante tomar en cuenta la forma en que estaban organizados los trabajadores. Los movimientos sindicales predominaban en el sector público con una alto grado de asociación con los partidos políticos. En el sector privado sobresalían en mayor medida las organizaciones solidaristas,¹⁰ que han contado con respaldo tanto de los empresarios como del gobierno para consolidar su posición.

III. LAS REFORMAS EN COSTA RICA: INDICADORES DE AVANCE

1. Consideraciones generales

En esta sección se pretende analizar el grado de avance que ha tenido Costa Rica en las reformas estructurales en cinco áreas fundamentales: reforma comercial, reforma financiera doméstica, reforma financiera internacional, reforma impositiva y privatización, a partir de los indicadores construidos por Morley¹¹ para el período 1980-1995. En el cuadro 1 se presenta un resumen de las reformas.

En su trabajo Morley calcula un índice general que busca medir el grado de avance de las reformas estructurales para los diecisiete países latinoamericanos de los que obtuvo información, y adicionalmente uno para cada área mencionada en el párrafo anterior. Aunque el autor reconoce que estos indicadores presentan una serie de limitaciones técnicas significativas, los beneficios que se pueden derivar de la comparación entre países hacen valer el esfuerzo de realizar el ejercicio. También es importante aclarar que los índices sólo valoran el grado de liberalización (o sea, de menor intervención del Estado en un sector) y no el éxito de las reformas, es decir, que un valor más alto no indica necesariamente mayor éxito desde el punto de vista del desempeño económico y social.

El informe reconoce el papel de una serie de países líderes en la región que han ido a la vanguardia en la implementación de reformas en los diferentes sectores, tales como Chile, Uruguay, Argentina y Colombia. A pesar de que muchas reformas se habían iniciado durante la década de los setenta, la crisis de la deuda significó un período de reversión en casi todos los países y sectores. No fue sino hasta 1985 que en la región se comenzaron a acelerar las reformas en el campo comercial y financiero doméstico, y durante la década de los noventa una mayor apertura en las cuentas de capital. La reforma impositiva y la privatización son las áreas que muestran un desempeño menor, debido a factores propios del área, como la importancia que tienen las empresas estatales de minería y petróleo dentro de las finanzas de los distintos gobiernos. En el campo fiscal, el debate entre la neutralidad y la equidad del sistema impositivo parece ser uno de los principales factores explicativos del retraso en las reformas en este campo.

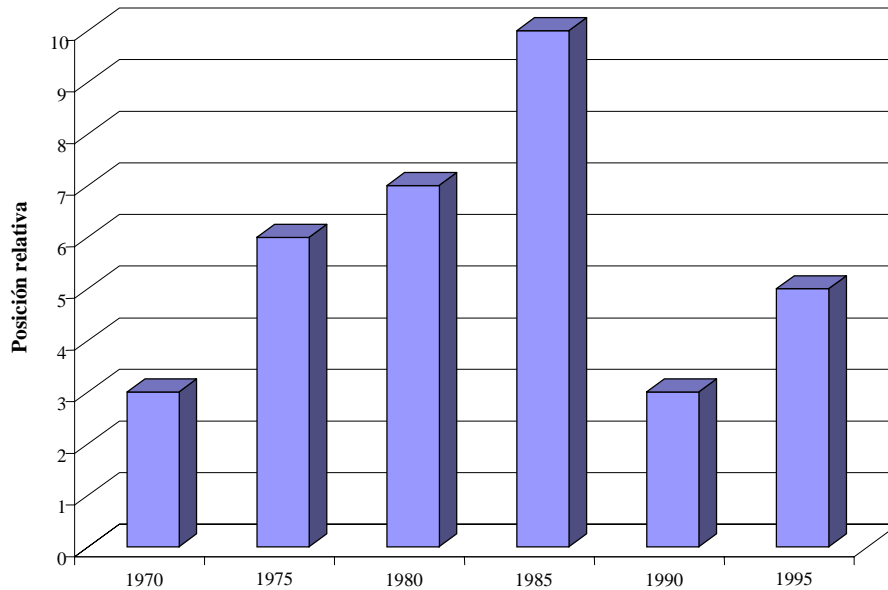
2. ¿Qué pasa con Costa Rica?

De acuerdo con estos indicadores, ¿cómo se podría calificar el proceso de reforma en Costa Rica? En términos relativos, durante la década de los setenta se ubicó entre los primeros seis países latinoamericanos, posteriormente durante la década de los ochenta Costa Rica sufrió una severa reversión en las reformas alcanzando en 1985 el lugar diez para luego retomar las primeras posiciones en la década de los noventa. A pesar de esa recuperación, la tasa de cambio de las reformas de Costa Rica para 1995 (con respecto a 1985) estuvo por debajo del promedio de los demás países latinoamericanos.

Cuadro 1
REFORMAS ESTRUCTURALES EN COSTA RICA

Reforma	Fecha	Principales medidas
Liberalización de Importaciones	1984	Revisión del arancel común centroamericano
	1986-1992	Desgravación arancelaria gradual
		Eliminación de restricciones cuantitativas
	1990	Se uniforma el arancel externo común
	1992-1998	Desgravación arancelaria
Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano		
Liberalización Mercado Cambiario	1983	Se unifica el tipo de cambio
	1984	Se modifica el régimen cambiario (minidevaluaciones)
	1992	Se establece un sistema de flotación sucia, pero al año siguiente se vuelve al esquema de minidevaluaciones.
Liberalización Cuenta de Capitales	1992	Se liberaliza la cuenta de capitales
Reformas Tributarias	1983	Se amplía la base y aumentan tarifas de impuesto de ventas. Se modifica impuesto selectivo de consumo.
	1987	Reforma a impuesto de renta (amplía la base y distingue entre personas físicas y jurídicas)
	1987	Se amplía la cobertura del impuesto de ventas
	1989	Medidas para mejorar eficiencia en cobro, mayores controles, de define el delito tributario, y se establecen penas más estrictas
	1989	Se modifica la escala del impuesto sobre renta
	1992	Derogación de gran cantidad de exoneraciones tributarias
	1995	Se extiende la base del impuesto de ventas a nuevos productos
	1995	Se reforma la legislación que permiten cerrar negocios de evasores.
	1995	Se modifica la escala del impuesto de renta
	1995	Se grava a profesionales liberales
	1995	Se crea el impuesto sobre activos
Reformas en el gasto	1995	Se crea el impuesto sobre bienes inmuebles para financiar a municipalidades.
	1981	Se crea la Autoridad Presupuestaria
	1984	Con la Ley para Equilibrio Financiero se eliminan las vacantes y se prohíbe contratación de nuevos funcionarios
	1984	Se obliga a las empresas públicas a realizar contribuciones obligatorias al Gobierno Central
	1985	Se eliminan parcialmente subsidios a precios de productos básicos
Reformas financieras	1996	Renegociación de deuda interna con entidades del Estado
	1983	Se incorporan elementos como la tasa externa y la oferta y demanda de fondos interna para determinar tasas de interés
	1987	Se reduce el plazo mínimo (90 días) al que los bancos no estatales pueden captar.
	1988	Se crea la Auditoría General de Entidades Financieras encargada de la supervisión
	1989	Se le permite a los intermediarios financieros definir sus tasas de interés
	1991	Se eliminan límites al crédito
	1993	Se inicia política hacia la uniformación del encaje
	1995	Se continúa la política de unificación del encaje y se amplía la base
	1995	Acceso a redescuento a los bancos privados
	1995	Se rompe monopolio estatal de las cuentas corrientes
Privatización	1985-92	Venta de empresas CODESA
	1993	Privatización de Fertica y Cempasa

Gráfico 1
ÍNDICE GENERAL DE REFORMA: POSICIÓN RELATIVA DE COSTA RICA ENTRE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS 1970-1995



Los resultados que muestra este indicador son consistentes con los mencionados por Hausmann,¹² con respecto a la percepción de estancamiento que un porcentaje importante de los costarricenses (cerca del 20%) ha manifestado, en un estudio reciente acerca del avance de la economía del país. Especialmente, durante la década de los ochenta con la crisis de la deuda, se descuidaron sectores claves como la inversión en infraestructura, y se pospusieron reformas por falta de recursos, lo que implicó que durante ese período se viviera con los frutos de las inversiones del pasado, y se comprometiera en buena medida el futuro desempeño económico del país, lo cual ha generado una sensación de incertidumbre durante la década de los noventa.

Complementariamente, Hausmann hace mención a los efectos que tuvo esa reversión en las reformas en el país, mostrando que los cambios en la tasa de crecimiento entre los períodos 87-89 vs 93-95 son relativamente bajos (cerca de 0%) con respecto a los demás países de Latinoamérica debido a los reducidos cambios en políticas (cerca de 4%).

3. Las reformas por sector

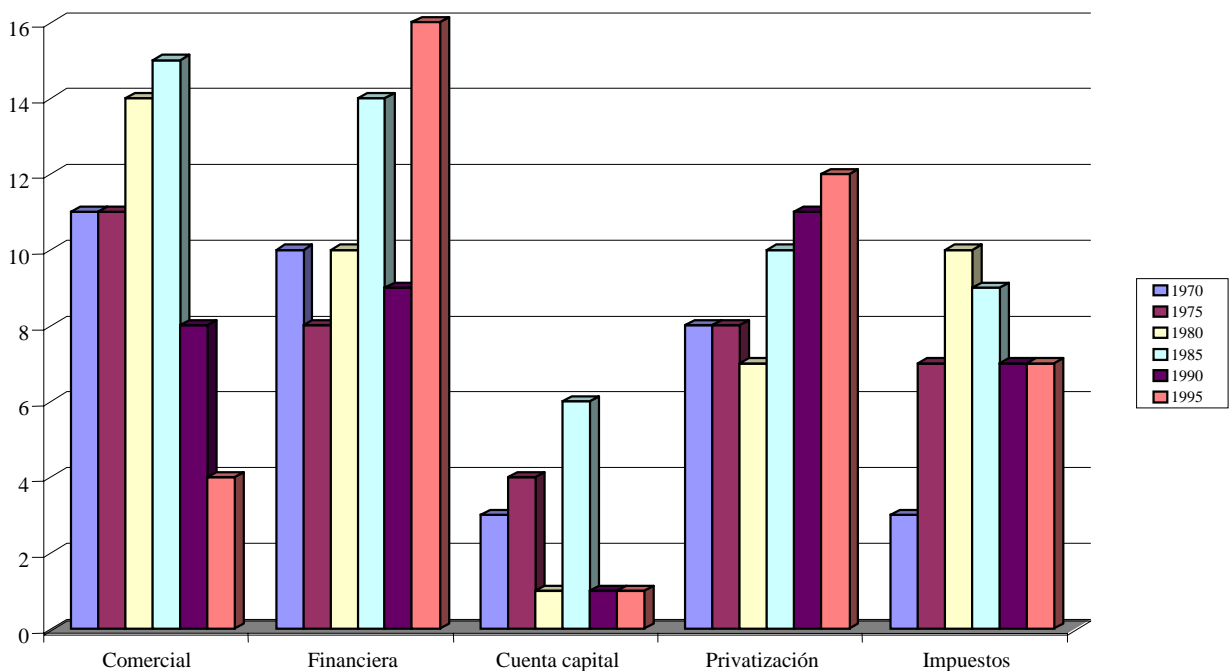
El análisis de las reformas se hace de acuerdo al siguiente orden: de los sectores con mejor posición relativa según el índice a los que obtuvieron una posición mas baja.

- **Liberalización de la cuenta de capital**

Definitivamente, Costa Rica se encuentra entre los países con menor intervención del Estado en su cuenta de capital (ver gráfico 2), y es durante el período de la crisis que se muestra una reversión en las reformas debido a la severa escasez de divisas que obligó a las autoridades a tomar medidas

de represión para estabilizar el mercado cambiario. Sin embargo, en cuanto se normalizó la situación se volvió a liberalizar la cuenta de capital. Los encargados de la política económica costarricense siempre le han otorgado mucha importancia a la entrada de capitales privados o públicos, de corto o largo plazo, como catalizador para el crecimiento del país, lo cual se hace evidente desde la década de los setenta.

Gráfico 2
POSICIÓN RELATIVA DE COSTA RICA ENTRE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS DE 1980-1995
PARA LOS DIFERENTES ÍNDICES DE REFORMA



Durante la década de los setenta, las entradas de capital privado de corto plazo y en menor medida de largo plazo, cumplieron un papel fundamental, pues gran cantidad de esos recursos se invirtieron en infraestructura, lo cual evitó que durante la década de los ochenta el país entrara en una crisis mucho más profunda. Pero también hay que reconocer que fue el talón de Aquiles de la economía costarricense.

Mientras en la década de los ochenta, fueron las entradas de capital público, provenientes de préstamos de organismos financieros internacionales las que permitieron a las autoridades suavizar el ajuste, y recuperar a la economía rápidamente.

La década de los noventa significa un período de transición entre la dependencia de los capitales públicos y los privados de corto y largo plazo. Si bien es cierto, las autoridades costarricenses siguen acudiendo frecuentemente a los organismos financieros internacionales en

busca de recursos para financiar los desajustes macroeconómicos, estos son menores y por lo tanto la importancia es menor. Durante este período, la atención de las autoridades se ha vuelto hacia la inversión extranjera directa (especialmente la de largo plazo). Durante el segundo quinquenio de los noventa, el país inició una política bastante agresiva de atracción de inversiones de empresas de alta tecnología, que ha resultado bastante exitosa (la llegada de INTEL es un ejemplo de estas iniciativas).

Si bien es cierto este alto grado de liberalización le ha generado algunos problemas económicos al país, especialmente cuando por motivos políticos se han pospuesto ajustes que generan fuertes presiones de balanza de pagos, también ha tenido efectos positivos.

- **Reforma comercial**

Como se muestra en el Gráfico 2, antes y durante la crisis de principios de los ochenta Costa Rica era uno de los países con menor avance en las reformas en el campo comercial. Con la crisis, se generó el consenso político necesario para reducir los privilegios a diferentes sectores que durante los años de proteccionismo se habían afianzado al poder económico y político. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones hizo que el país no sólo iniciara una política de desgravación arancelaria acelerada, sino que se puso en práctica un programa de diversificación de las exportaciones a terceros mercados y la producción de bienes no tradicionales basado en un esquema de incentivos fiscales a las exportaciones.

En el campo de la promoción de las exportaciones, uno de los principales instrumentos que se utilizaron fueron los Certificados de Abono Tributario (CAT), que eran títulos negociables con un valor correspondiente a cierto monto de exoneración de impuestos.¹³ Otro esquema de incentivos utilizado hasta la fecha es el contrato de exportación, el cual exonera a las empresas que importan insumos intermedios para producir hacia terceros mercados.

Sin embargo, todo este tipo de exoneraciones fiscales han ido perdiendo importancia dentro de la política de promoción de las exportaciones, y más bien esta se ha redireccionado hacia medidas de atracción de inversiones basada en el mejoramiento constante del clima de inversión del país, enfatizando aspectos tales como infraestructura, servicios, etc. Si bien es cierto, el país es “principiante” en esta área, la entrada de INTEL, es una buena señal del camino que están siguiendo las autoridades costarricenses.

Con respecto a la desgravación arancelaria, durante el período 1986-1993 se implementó una política bastante agresiva que simplificó y redujo el nivel de protección, aunque todavía predomina una dispersión importante entre los niveles de protección de las diferentes actividades, lo cual genera serios inconvenientes en la asignación eficiente de los recursos de la economía. Posterior a 1993 las reformas han sido puntuales, o sea, para ciertas actividades y productos.

Esta desgravación ha sido reforzada recientemente con la firma de una serie de tratados de libre comercio, especialmente con México (1994) y otros de carácter más reciente como el firmado con República Dominicana. Si bien es cierto la desgravación se ha desacelerado en los últimos años, debido a las posiciones de los grupos de presión y a la gradualidad¹⁴ de los cambios, que permitieron que los grupos se acomodaran, el proceso ha sido continuo.

- **Reforma financiera**

Uno de los sectores en los que Costa Rica muestra menor avance relativo en la reformas es el financiero, ya que si bien es cierto se han dado pasos importantes en la liberalización de las tasas de interés, la eliminación de topes de cartera, eliminación de los cuadros de avío, y la asignación del crédito e introducción de elementos de competencia gracias a políticas que permitieron el desarrollo de la banca privada en un mercado en que a principios de los ochenta casi sólo existía la banca estatal, es un mercado sumamente distorsionado por la intervención estatal. La existencia de tres bancos estatales de gran tamaño y con una serie de atribuciones tales como el respaldo estatal y hasta hace poco el monopolio de las cuentas corrientes, dificultan la competencia e introducen algunas distorsiones en el mercado financiero.

Otro factor distorsionante lo constituyen los instrumentos utilizados por el Banco Central para ejercer su política monetaria. Desde la década anterior se inició un proceso para sustituir el uso de instrumentos directos como el encaje legal y los topes de cartera por instrumentos indirectos y menos distorsionantes tales como las operaciones de mercado abierto. Sin embargo, debido a las llamadas pérdidas “cuasifiscales” del Banco Central, este tiene menos grados de libertad en la manera de ejercer su política monetaria, dependiendo fuertemente del encaje legal.

Durante los noventa, las políticas aplicadas se han orientado a uniformar los encajes entre las diferentes instrumentos de captación (ampliación de la base), a la reducción del encaje, a la eliminación de los privilegios de que disfruta la banca estatal (tales como el monopolio de los depósitos, el acceso al redescuento, la introducción de criterios de eficiencia en la administración de los bancos estatales), refuerzo en la legislación respecto a supervisión del sistema bancario (ampliando las atribuciones de la entidad respectiva, aumentando el número de entidades supervisadas y reforzando las labores de supervisión), el incremento gradual en el capital mínimo requerido para los diferentes intermediarios financieros y la reducción en las distorsiones provocadas por la captación de recursos del Banco Central y el gobierno a través del establecimiento de un mecanismo de subastas.

A pesar de que ya se realizaron los estudios para privatizar dos de los principales bancos del Estado (Banco de Costa Rica y el Banco Internacional de Costa Rica) no se ha avanzado en este campo. Además, siguen existiendo distorsiones importantes a favor de los bancos estatales (tales como la garantía estatal en los depósitos de los bancos del estado, la limitación para las instituciones del Estado a utilizar sólo los servicios de la banca estatal), un porcentaje considerable de las transacciones bancarias se realizan en el sistema bancario paralelo (banca offshore), el cual se encuentra poco regulado introduciendo elementos de riesgo considerables en el sistema financiero nacional.

Otro campo en que falta mucho por avanzar es el área de la supervisión ya que aunque se han ampliado las facultades y atribuciones de la entidad correspondiente (SUGEF), la transición entre el papel de auditor y supervisor presenta una serie de rigideces en cuanto a la capacitación que requiere el personal y a la capacidad de la entidad de supervisar a todo el sistema financiero (incluyendo a la banca offshore).

- **Reforma impositiva**

En el campo fiscal todavía existen una serie de trabas o debilidades importantes que hacen que Costa Rica se ubique en los lugares intermedios a nivel latinoamericano. Algunas de las debilidades más significativas en el campo impositivo son:

- * El fisco carece de las condiciones necesarias para lograr una recaudación eficiente de los impuestos, ya que no cuenta con las bases de datos, la capacitación, el personal y la estructura logística necesaria para hacer un control eficiente para evitar la evasión, la subdeclaración y otro tipo de problemas asociados, que se agravan cuando los contribuyentes saben que el castigo y la probabilidad de aprensión son bajas.

- * Los esfuerzos por mejorar la recaudación no han sido sistemáticos y muy poco consistentes, lo que ha restado credibilidad, y por ende efectividad a las políticas tendientes a mejorar la eficiencia en la recaudación.

- * En el campo de los impuestos a las empresas se presenta una doble imposición, pues por un lado deben pagar impuesto de la renta, y a la hora de distribuir dividendos se cobra impuestos, lo cual va en detrimento de la inversión.

- * Existen una serie de productos importantes que no están gravados, lo que hace que la carga para los que si lo están deba ser mayor. Es por ello que se considera que debe ampliarse la base.

- * Con respecto a los impuestos al valor agregado, esta es una práctica que se puesto a ciertas industrias en las cuales es más eficiente recolectar el impuesto en una sola empresa, pero su uso no es generalizado y el Ministerio de Hacienda no esta trabajando para que su uso se difunda aún más.

- * Por otro lado, en Costa Rica se ha llegado a un consenso implícito, de que el déficit fiscal se debe reducir a través de la disminución y control del gasto, más que por incremento de los ingresos, a pesar de que se ha mostrado que los gastos muestran serias rigideces difíciles de librar en el corto plazo.

- * En cuanto al impuesto sobre la renta (personal y corporativo), no se han producido cambios importantes en los últimos años. Al respecto existen dos posiciones encontradas, los que promueven una disminución de este gravamen, especialmente el que se aplica a las empresas, con fin de estimular la inversión; y los que plantean la necesidad de elevar estas cargas fiscales a fin de modificar la estructura tributaria, aumentando el porcentaje de recaudación que corresponde a impuestos directos.¹⁵

- * Existen serias deficiencias en el campo legal que le impiden a la Hacienda Pública cobrar eficientemente sus impuestos, tal es el caso del fallo de la Sala Constitucional, en el cual se dictamina que los negocios en los que se detectan irregularidades tributarias no pueden ser cerrados por esta causa.

- **Privatización**

Al igual que en el campo financiero, la privatización es una de las áreas en las que el país se ha mostrado más lento. Contrario al caso latinoamericano en que las empresas estatales de mayor tamaño se dedican a actividades relacionadas con la minería y la petroquímica, las empresas estatales costarricenses están en una variedad de actividades que abarcan desde la producción y destilación de licor hasta la producción de electricidad.

La experiencia del Estado costarricense como empresario, tomó fuerza durante la década de los setenta, con la consolidación del modelo de Estado Empresario, y ha arrojado resultados mixtos. Por un lado, las empresas catalogadas como estratégicas (telecomunicaciones y

electricidad, agua y alcantarillado) han cumplido un papel fundamental en la extensión de los servicios de telefonía, electricidad y agua potable a casi toda la población, y han impulsado en buena medida el desarrollo del país, independientemente de si en los últimos años su aporte se ha visto frenado por los problemas fiscales que afronta el gobierno. El otro grupo de empresas han significado una “cara” experiencia para los costarricenses, especialmente las empresas de CODESA, las cuales arrojaron, en forma consistente, pérdidas importantes, que debieron ser financiadas con emisión debido al respaldo que por ley debía darles el Banco Central.

Durante la década de los ochenta y noventa se inició un proceso que pretendía el cierre o transformación de las empresas más deficitarias, y la privatización de las que tenían un mayor valor comercial. Este proceso llevó al cierre de muchas de las empresas. Sin embargo, se ha llegado a una etapa, en la cual es más complejo avanzar, porque las empresas más fáciles de privatizar ya pasaron por ese proceso, y el costo de oportunidad en términos políticos de privatizar las que faltan es alto y las complicaciones legales muchas.

En primer lugar, para privatizar una empresa del Estado es necesario hacer un proyecto de ley que debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa, donde es común que se politice la discusión, con el fin de que el partido en el poder corra con el mayor costo político¹⁶. En algunas ocasiones, para privatizar una institución es necesario modificar incluso la Constitución Política, como es el caso de los puertos y los trenes, por lo que resulta aun más complicado realizar la venta de los activos. Esto explica que se hayan buscado esquemas alternativos, como la “concesión de obra pública”, como mecanismos paralelos que permitan inyectar recursos “frescos” a proyectos que se consideran prioritarios en el país, sin necesidad de privatizar las instituciones o empresas del Estado.

En segundo lugar, hay todo un precedente histórico que respalda al Partido Liberación Nacional como defensor de la “nacionalización”, no sólo de los bancos sino de muchas empresas “pilares” para el desarrollo del país. Es por ello que muchas veces cualquier intento de privatización se convierte en un pulso político entre los principales partidos políticos.

Tercero, en torno a estas instituciones públicas hay una serie de grupos de poder fuertemente consolidados y con años de experiencia, tales como los sindicatos, que atacan cualquier intento por cambiar el *status quo* para no ver afectados sus privilegios.

Finalmente, las experiencias de privatizaciones recientes en Costa Rica no han sido totalmente exitosas. A principios de los noventa se privatizaron las dos empresas que constituían los últimos bastiones de CODESA, la productora de cementos (CEMPASA) y la de abonos (FERTICA). Este proceso, que se pretendía fuera democrático, le dio una serie de incentivos a los compradores, especialmente a los pequeños inversionistas y a los miembros de las organizaciones sociales, así como créditos que se pagarían con las ganancias de las empresas. Además, el precio de las compañías estuvo considerablemente subvaluado, o sea, el valor del derecho que representaba cada acción valía casi tres veces el monto al que lo estaban comprando. Sin embargo, todos esos beneficios generaron una serie de expectativas de corto plazo y percepciones equivocadas de los compradores que en poco tiempo decidieron deshacerse de las acciones, produciéndose procesos de ventas masivas en un lapso de dos años. El resultado final es que tanto CEMPASA como FERTICA están actualmente en manos de empresas internacionales.

IV. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

1. Política fiscal

1.1. Características principales

Las finanzas del sector público han constituido uno de los problemas prioritarios de la economía costarricense. Después de iniciarse la crisis, la principal preocupación del gobierno, congruente con las medidas propuestas por el FMI, estaban orientadas a la reducción del desbalance externo. Para atacar este problema, se recomendó reducir sustancialmente la demanda interna, entre otras vías por la del control del déficit público. Sin embargo, los gastos del gobierno presentaban una serie de rigideces, por lo que las medidas se aplicaron tanto por el lado de los gastos como de los ingresos. En este sentido el FMI y el BM propusieron una serie de medidas complementarias, cuya mayor diferencia era el horizonte de acción, pues las acciones del BM estaban más orientadas hacia el mediano plazo.

Las medidas planteadas para el primer quinquenio de la década de los ochenta tenían un carácter de urgencia, por lo que atacaban los rubros que eran más flexibles en el corto plazo.

- *Impuestos a las exportaciones*: Incrementar los impuestos a las exportaciones, por medio de un margen entre el tipo de cambio oficial y el de liquidación de los ingresos provenientes de las exportaciones.
- *Impuesto de renta y cargas sociales*: Se planteó un recargo al impuesto de la renta y se elevaron las cargas obrero-patronales de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).
- *Tarifas de los servicios públicos*: Se ajustaron las tarifas tales como electricidad, agua, teléfono y transporte público, y se incrementó el precio de los productos derivados del petróleo.
- *Empresas Públicas*: Se buscó reducir la carga que implicaban las empresas del Estado por lo que se eliminaron los subsidios en los precios de venta de los granos básicos.

Por el lado de los gastos, se establecieron límites fuertes tanto a los gastos corrientes como a los de capital del gobierno central.

- *Transferencias del gobierno*: Reducción de las transferencias destinadas a la educación superior y al Seguro Social.
- *Privatización*: Se propuso la venta de algunas de las empresas de CODESA.
- *Eliminar gastos determinados por ley*: Promulgar la legislación necesaria para reducir los gastos determinados por ley.
- *Política salarial*: Los salarios mínimos debían ser ajustados en cantidades absolutas con base en los incrementos de los precios de los bienes incluidos en una canasta básica definida.

- *Límites específicos al déficit:* Se establecieron límites al déficit del Sector Público no Financiero (SPNF), 9.5% del PIB en 1982 y 4.5% en 1983. Reducción del déficit del gobierno central al 3% en 1982 y al 2% en 1983.

Con respecto a la deuda externa se pretendían establecer las siguientes restricciones:

- Los gastos de capital deberían financiarse con préstamos de largo plazo.
- Los recursos deberían ser utilizados para fines productivos, y no para financiar el gasto corriente del gobierno ni de las empresas del Estado.
- Poner al día las obligaciones del gobierno pendientes y reestructurar el principal.

Una vez que se había estabilizado la situación macroeconómica de corto plazo, se comenzaron a plantear una serie de medidas complementarias a las ya examinadas, con el fin de asegurar el control del déficit del Estado en el largo plazo, las cuales en su mayoría se comenzaron a implementar a partir de 1985.

- *Incremento de la carga tributaria:* Por el lado de los ingresos se hicieron comunes los “paquetes tributarios”, especialmente al inicio de los períodos presidenciales, con el fin de sustituir algunos de los impuestos temporales aplicados durante el primer quinquenio de la década (como los impuestos a las exportaciones). Dichos paquetes incluían la creación de nuevos impuestos o el incremento de algunos de los ya establecidos, por ejemplo, el impuesto de ventas, el impuesto sobre la propiedad, selectivo de consumo y sobre la renta, o mediante la ampliación de la base de algunos de ellos.

- *Eficiencia Tributaria:* Se propusieron una serie de medidas para aumentar la eficiencia tributaria, mediante la elaboración de bases de datos, el uso de sistemas de computo y la simplificación de los trámites administrativos para el pago y recolección de los impuestos.

- *Empresas Públicas:* Con respecto a las empresas de servicios públicos, se estableció el ajuste periódico en sus tarifas con el fin de que cubrieran tanto los gastos de operación como el servicio de la deuda respectiva y los gastos de inversión. El principio subyacente era que debían mantener un equilibrio financiero, para lo cual las tarifas debían reflejar los cambios en los costos. Además, se desmanteló la política de precios de sustentación para los granos básicos que se había constituido en una carga considerable para el fisco.

Las medidas aplicadas para reducir el nivel de gasto se hicieron más específicas y estuvieron dirigidas a atacar los sectores más rígidos, en especial las transferencias y los aspectos relacionados con el tema del empleo:

- *Política de gastos restrictiva:* A lo largo del segundo quinquenio de los ochenta se planteó continuar con una política de gastos restrictiva, estableciendo metas al crecimiento real tanto en el gasto en general como en ciertos rubros específicos.

- *Privatización:* Vender al sector privado las empresas de CODESA, o en su defecto, cerrarlas.
- *Política salarial austera:* Mantener una política salarial austera.
- *Congelamiento y reducción de la planilla estatal:* Iniciar programas para mantener congelada la planilla estatal, y posteriormente ir reduciéndola mediante planes de jubilaciones adelantadas y movilidad laboral voluntaria.

- *Reducción de Transferencias*: Controlar y reducir las transferencias del Estado a las universidades y otras instituciones descentralizadas tales como Asignaciones Familiares e INCOFER, a los sistemas de pensiones (para que los beneficios se ajusten a los aportes del usuario) y la revisión del programa de incentivo a las exportaciones, con el fin de bajar el costo fiscal de esta política..

- *Reducción de los gasto de capital* que realizan las empresas del Estado, posponiendo inversiones no esenciales.

- *Reducción de las pérdidas del Banco Central* a límites determinados, por ejemplo, en 1986 al 3.8% del PIB y a 3.4% en 1987.

- *Establecimiento de metas para el déficit*: Se establecieron metas para el déficit del gobierno central y el sector público no financiero, y se le dio mucha importancia a la reducción de las pérdidas del Banco Central. Posteriormente se le exigieron superávits a las cinco empresas y organismos descentralizados: Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Consejo Nacional de la Producción (CNP), Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Junta de Protección Social de San José (JPSS), con el fin de compensar el desequilibrio existente en otras entidades del sector público.

- *Fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria* (AP), la cual debía emitir lineamientos anuales presupuestarios para todo el sector público con el fin de controlar los gastos de una manera más directa.

- *Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público*, mediante la cual los presupuestos nacionales deben comprender la totalidad de los gastos previsibles y estarían equilibrados con los ingresos probables. La Contraloría General de la República podría rebajar las partidas que considerara que no cumplían los lineamientos impartidos por la Autoridad Presupuestaria.

A mediados de la década de los ochenta, la deuda externa seguía siendo una de las principales fuentes de desequilibrio externo para el país. Se definieron una serie de límites máximos anuales de endeudamiento por plazo y se estableció el requisito de que las nuevas deudas requerían aprobación de la AP, el Ministerio de Planificación y el Banco Central.

Con respecto a la deuda interna, se limitó el acceso del gobierno central al crédito del Sistema Bancario Nacional a un 5% de los gastos totales de los presupuestos ordinario y extraordinario, y se estableció un sistema de supervisión trimestral sobre esos pasivos. Finalmente, se eliminaron los certificados de garantía que aceptaba el Banco Central por parte de las instituciones del SPNF, los cuales constituían operaciones parafiscales.

1.2. Cumplimiento de las políticas fiscales

Si bien es cierto la mayoría de las medidas revisadas anteriormente fueron cumplidas¹⁷ por el gobierno de Costa Rica, en la mayoría de los casos no se realizaron dentro de los plazos previstos o en las magnitudes recomendadas.

Tal vez las metas más difíciles de cumplir fueron las relacionadas con el control del gasto del gobierno central, especialmente las que se refieren a las transferencias a otras instituciones del Sector Público, ya que muchas de ellas estaban determinadas por ley (por ejemplo, las transferencias a las universidades) lo que hizo que en el corto plazo fuera imposible recortar esos gastos.

Una problemática a la que se le prestó gran atención fue el control de la planilla estatal tanto desde el manejo de los incrementos salariales otorgados como la contratación de nuevo personal. Por el lado, de la política salarial, si bien es cierto no se puede decir que se cumplió fielmente con las metas establecidas, esta sí fue bastante cautelosa. Sin embargo, por el lado del empleo público fue difícil controlar las presiones políticas propias del ciclo electoral, por lo que los lineamientos propuestos en los primeros años de los gobiernos no se cumplieron. Además, las trabas legales para el despido de funcionarios públicos eran considerables, lo cual impedía una reducción ágil de la planilla.

La eliminación de la carga que representaban las pérdidas de las empresas del Estado para la finanzas públicas fue una de las principales preocupaciones de las autoridades costarricenses, de manera que, se realizaron ajustes periódicos en las tarifas y se eliminaron subsidios a los precios de los granos básicos. De esta manera se logró reducir considerablemente el déficit de las empresas públicas y las pérdidas en las que, debido a sus operaciones incurrió el BCCR. Sin embargo, se presentaron algunos incumplimientos en los años preelectorales, pues con el fin de reducir el costo de la vida no se ajustaban las tarifas en los montos necesarios.

Los incumplimientos producto del ciclo electoral, junto con ciertas rigideces en el gasto, hicieron que las metas planteadas para el déficit fiscal frecuentemente no se alcanzaran. El logro de las metas establecidas para controlar la deuda en su mayoría sufrió de atrasos considerables, por ejemplo, las negociaciones de la deuda bilateral no se pudieron cumplir a tiempo, al igual que la reestructuración del plazo de la deuda.

2. La deuda pública en Costa Rica

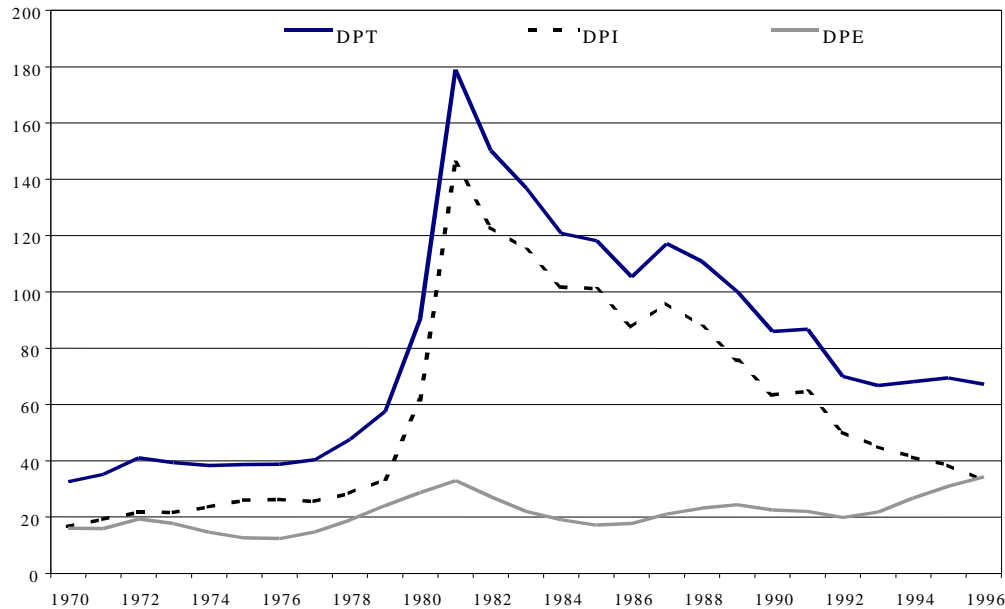
2.1. Características de la Deuda Pública

Durante la década de los setenta la estrategia de desarrollo de Costa Rica estuvo centrada en el papel del Estado como empresario. Esta etapa significó un fuerte crecimiento del aparato estatal, y por ende un mayor déficit fiscal (el promedio de la década de los sesenta fue 3% en comparación con el 4.5% en la década de los setenta), por lo que el Estado debió buscar formas alternativas de financiamiento tales como la obtención de préstamos tanto en el exterior como dentro del país.

Este incremento en el tamaño del Estado llevó a la economía costarricense a crecer a una tasa relativamente más alta durante la década de los setenta 6.3% en comparación con el 6% de la década anterior. Significó también, la creación de una serie de empresas estatales y la inversión en una buena cantidad de obras de infraestructura y programas de bienestar social, destinados específicamente a mejorar las condiciones de servicios básicos considerados como prioritarios, entre ellos la salud y la educación.

Durante la década de los setenta, el mercado internacional se constituyó en la principal fuente de financiamiento para el gobierno de Costa Rica, ya que las condiciones para obtener crédito eran “blandas”. En el gráfico 3 se puede apreciar el fuerte incremento en la deuda pública, especialmente durante el segundo quinquenio de la década, en el cual la deuda externa se incrementó fuertemente.

Gráfico 3
COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE COSTA RICA: 1970-1996
 (Porcentaje PIB)



Sin embargo, al final de la década las condiciones en los mercados internacionales cambiaron radicalmente. El incremento en los precios del petróleo, el incremento en las tasas de interés internacionales y la caída de los precios del café (principal fuente de divisas del país), hicieron que los recursos para financiar el esquema productivo y para hacer frente a los compromisos financieros comenzaran a escasear, y que el costo de su utilización se incrementara considerablemente.

Pronto, Costa Rica se encontró en un peligroso círculo vicioso de endeudarse para pagar sus obligaciones financieras. Un ejemplo de esta situación es el incremento que mostró la deuda externa con respecto al PIB, que pasó de 32% en 1970 a 57.6% en 1979, a 90% en 1980 y a 178% en 1981. En 1981 el gobierno de Costa Rica declaró que no podría honrar sus compromisos y declaró la moratoria en su deuda.

Esta declaración significó el inicio de una nueva etapa para Costa Rica, ya que se le cerraron las puertas de la banca comercial internacional, con la cual había contraído la mayor parte de su deudas, y se inició una época de alta dependencia de préstamos de entidades multilaterales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y de donaciones provenientes especialmente de la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID).

Durante la mayor parte de la década de los ochenta, se presentó una reducción en el nivel del endeudamiento total, debido a la imposibilidad de que Costa Rica acudiera a los mercados financieros internacionales, mientras no lograra un finiquito de sus deudas con los acreedores

internacionales. Debido a lo anterior, fueron frecuentes los programas de estabilización con el FMI y los Programas de Ajuste Estructural, con el fin de obtener recursos de corto plazo que permitieran al país recuperarse de la crisis sin que fuera necesario un ajuste más prolongado y profundo, y a la vez cumplir en alguna medida los compromisos financieros adquiridos.

Para 1990, con el apoyo del Plan Brady, Costa Rica logró un acuerdo definitivo con la banca comercial, con el cual se le condonó una parte importante de su deuda y se acordó un programa para convertir deuda externa en interna. Es precisamente, en ese año que se inicia la tercera etapa, la sustitución de deuda externa por interna.

Aunque durante la década de los ochenta, el país fue objeto de una serie de reformas en el campo fiscal con el fin de mejorar la situación de la finanzas públicas, no se logró eliminar el balance deficitario que año tras año exhiben estas cuentas. Por ello, durante la década de los noventa, al desaparecer la ayuda internacional se tuvo que recurrir al financiamiento interno, como alternativa para compensar el desbalance en las cuentas del sector público, pues Costa Rica, todavía no contaba con la credibilidad necesaria para volver a los mercados internacionales en busca de fondos a un costo razonable.

Aunque a finales de la década de los setenta se había abierto el portillo de la deuda interna, cuando el nivel de endeudamiento se incrementó de 19% en 1978 a un 32% del PIB en 1981, no fue sino hasta la década de los noventa que se empezó a hacer un uso más activo de esta alternativa de financiamiento. En cuestión de cuatro años la deuda interna pasó de representar el 19% del PIB en 1992, a 34% en 1996, lo que implica un crecimiento importante, y que ha tenido una serie de repercusiones sobre la economía costarricense que se deben analizar.

2.2. Nivel de endeudamiento

En los últimos años, en Costa Rica se ha generado un debate acerca del nivel de endeudamiento del gobierno, y de las consecuencias que este tiene sobre la economía costarricense.

El principal argumento que se ha planteado en contra de lo que se ha calificado como un alto nivel de endeudamiento es el efecto que este tiene sobre el crecimiento de la producción. La carga financiera de la deuda forma parte del gasto que el gobierno debe financiar, de tal manera que, una deuda creciente puede implicar dos cosas: un incremento en la participación dentro del gasto total, un incremento en el gasto total, o ambos. Lo anterior implica, en el caso costarricense, que cada año el gobierno debe acudir al mercado financiero a recaudar un proporción creciente de recursos, de tal forma que, ante la estrechez de dicho mercado existe una presión constante sobre las tasas de interés, lo cual reduce la cantidad de proyectos de inversión que son rentables, y por ende el crecimiento económico.

Un segundo argumento es el efecto que esa carga financiera tiene sobre la forma en que el gobierno pueda asignar el gasto a determinadas prioridades. De tal forma, que si la carga financiera presenta un tendencia fuertemente creciente, los recursos disponibles para financiar otras actividades como educación, salud, infraestructura, etc serán cada vez menores, lo cual explicaría en buena medida el deterioro reciente en diversos servicios básicos que brinda el gobierno.

Un tercer argumento está altamente relacionado con el círculo vicioso que genera un “alto” nivel de endeudamiento. La presión sobre las tasas de interés que genera la captación de recursos por parte del estado para financiar sus faltantes, hace que la carga financiera por esa deuda sea mayor, lo cual genera mayores requerimientos financieros, lo que generaría mayor presión sobre las tasas de interés, hasta que la situación llegue a un punto insostenible y se rompa el círculo.

Finalmente, se encuentran las consideraciones redistributivas. El pago de intereses implica una transferencia que hacen los pagadores de impuestos y el pueblo en general, hacia los grupos tenedores de los títulos del gobierno, que en su mayoría pertenecen a las clases económicamente más importantes, pues los pobres son inversionistas menos “sofisticados”. De tal forma, que el “alto” nivel de endeudamiento produce altos rendimientos a las inversiones de las clases más acomodadas.

No obstante la anterior línea argumental, la presión del gobierno sobre las tasas de interés (crowding out) no parece cumplirse, ya que Costa Rica ha venido presentando una tendencia creciente en el nivel de su deuda interna, lo que significaría que las tasas deberían presentar una tendencia consistente con esa situación. Esto, sin embargo, no ha sucedido en los últimos años. Además, algunos estudios específicos sobre “crowding out” llegan a la conclusión de que no hay evidencia de la existencia del fenómeno en la economía nacional¹⁸.

2.3. Déficit fiscales recurrentes

Independientemente de las consideraciones que se puedan elaborar sobre la bondad o perjuicios de los déficit fiscales, estos han sido los causantes del incremento en la deuda interna costarricense, por ello es importante analizar las causas que originan el faltante de recursos del Estado.

Ulate (1997) señala que el déficit fiscal está asociado con un problema que trasciende el ámbito económico, el cual es la definición del tamaño del estado que los costarricenses desean y la forma en que desean pagar por él (ya sea a través de impuestos o deuda).

El déficit fiscal ha sido una constante en Costa Rica desde la década de los cincuenta. Actualmente, como se aprecia en el gráfico 4, cerca del 90% de la deuda bonificada es emitida por el Gobierno Central, lo cual nos indica en buena medida el origen del problema. El gobierno central no sólo presenta una estructura de gastos bastante rígida sino que también una estructura tributaria insuficiente para el nivel de gasto que mantiene. Durante la década de los noventa el gasto del gobierno como porcentaje del PIB representó en promedio el 19.3% mientras que los ingresos tan sólo el 15.4%.

La rigidez de la estructura de gasto del gobierno (cerca del 80% está predeterminado porque corresponde a variables que no se pueden modificar fácilmente en el corto plazo, tales como sueldos, transferencias y deuda interna), hace difícil reducir el nivel de gasto incluso en el mediano plazo, para alcanzar el equilibrio fiscal. Además, la deuda interna ha ganado participación dentro del gasto en relación con otros rubros, de manera que la asignación del presupuesto está cada vez más limitada (ver gráfico 5).

Por otro lado, el nivel de la carga tributaria es una variable en la que influyen factores políticos, como el grado de aceptación que pueda tener la ciudadanía por una carga impositiva mayor. En el caso

de Costa Rica, la mayoría de los impuestos deben contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa, de manera que, el partido político que pretenda incrementar el nivel de la carga tributaria deberá pagar un alto costo político, costo que los gobiernos no han estado dispuestos a asumir.

2.4. Reformas en el campo del endeudamiento interno

En 1996, el gobierno del presidente Figueres declaró a la deuda interna como un problema de carácter urgente, por lo que se integró una comisión que se abocara al estudio del problema y al planteamiento de soluciones. Sin embargo, hasta la fecha las reformas de mayor importancia no han sido aprobadas, pues la estructura tributaria no ha sido revisada, los gastos del gobierno siguen presentando una estructura rígida y no se ha logrado avanzar nada en el campo de la privatización.

Debido a que la estructura de vencimiento de la deuda (menos de un año) se considera excesivamente corta e inconveniente, se han tomado una serie de medidas para extender el plazo al cual es pactada. De esta manera, se crearon los “títulos tasa real”, los cuales tienen una estructura de vencimiento cercana a tres años. También se han realizado dos colocaciones de deuda externa (\$500 millones en total), con el fin de reducir el financiamiento interno. Esta colocación en el mercado internacional tiene la ventaja adicional de que el costo financiero es menor y la estructura de vencimiento es mucho más amplia (a más de un año).

Por otro lado, se obligó a algunas de las instituciones autónomas a condonar la deuda del gobierno y se amplió el impuesto de la renta para incluir a dichas instituciones para que sus excedentes sean trasladados al gobierno sin costo financiero. Esto por cuanto, una buena proporción de los tenedores de la deuda interna son las instituciones del gobierno.

Gráfico 4
COMPOSICIÓN DE LA DEUDA INTERNA BONIFICADA POR EMISOR
(Porcentaje)

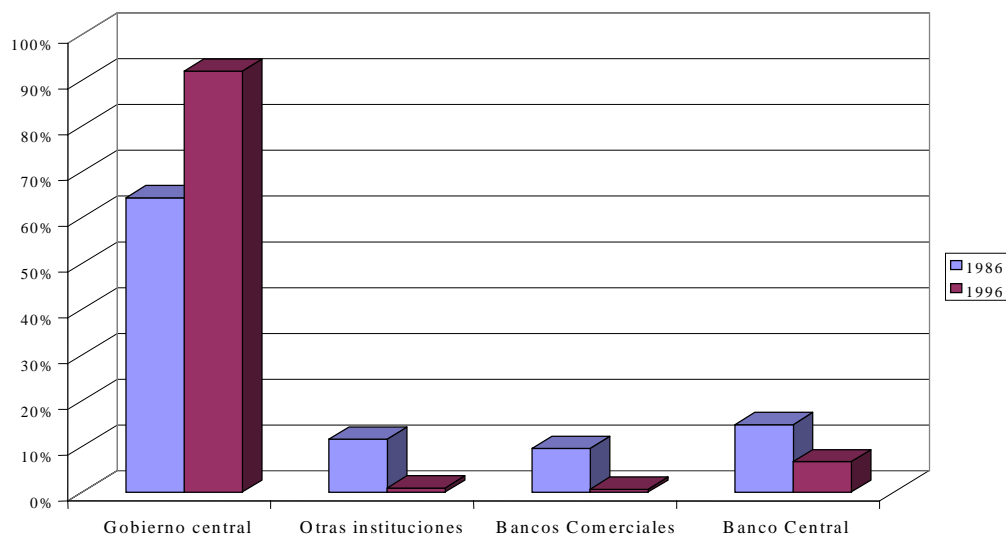
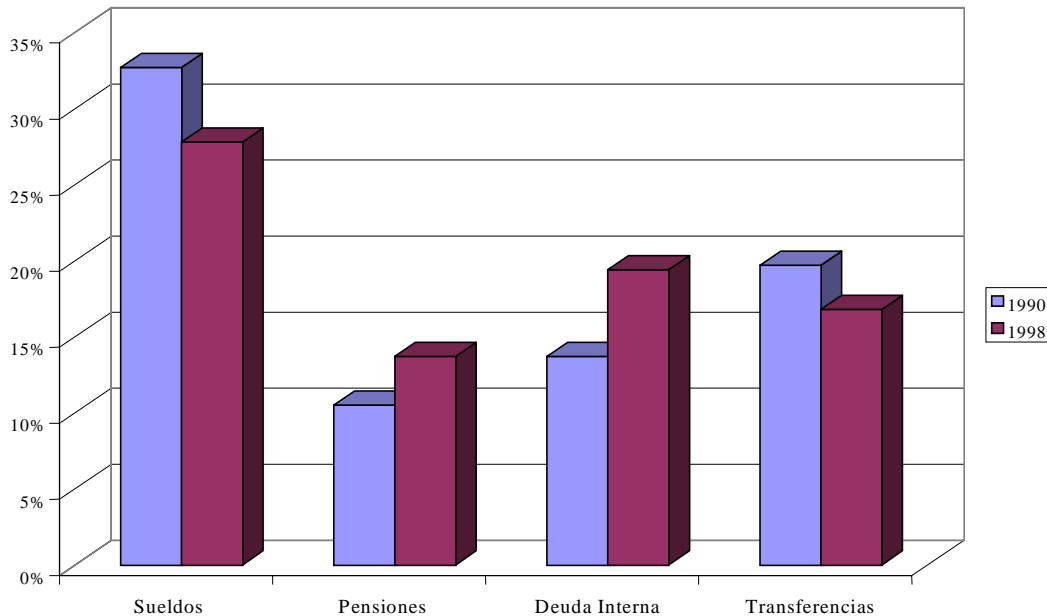


Gráfico 5
COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
 (Porcentaje)



Adicionalmente, se creó el mecanismo de subasta conjunta, para que sustituya la captación por ventanilla que realizaban el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Con este mecanismo se busca reducir el costo financiero de la deuda contraída y coordinar con el Banco las captaciones para distribuir de una mejor manera la presión que ejercen sus captaciones en el mercado financiero nacional.

3. Sector Externo

3.1. Características principales

Al igual que las políticas dirigidas a mejorar la situación de las finanzas públicas, las políticas relacionadas con el sector externo de la economía se pueden agrupar en dos etapas: la primera con medidas de corto plazo, dirigidas a estabilizar la situación existente y aplicadas durante el primer quinquenio de la década de los ochenta y otras medidas a mayor plazo propuestas para el segundo quinquenio y los años noventa con el fin de asegurar el crecimiento de la economía.

Las medidas de corto plazo buscaban eliminar la incertidumbre e incrementar, en lo posible, las disponibilidades de divisas para satisfacer los requerimientos básicos del país. La política cambiaria fue clave durante la primera etapa, y no se hicieron mayores modificaciones durante la segunda. Se proponía lo siguiente:

- Unificar el tipo de cambio, de manera que fuera igual en el mercado oficial, interbancario y libre.
- Establecer una política de tipo de cambio flexible, a través del mecanismo de minidevaluaciones.
- Los ajustes en el tipo de cambio debían realizarse de acuerdo con el diferencial entre la inflación interna y la inflación externa, la situación de la balanza de pagos y la oferta y demanda de divisas.
- La flexibilidad en la política cambiaria sería un instrumento para mantener la competitividad de las exportaciones costarricenses.

Otra de las grandes preocupaciones en el corto plazo fue lograr una reestructuración de la deuda externa, de manera que el país pudiera distribuir la carga financiera de manera adecuada a lo largo del tiempo. De esta manera el endeudamiento internacional no sería un obstáculo para la recuperación del país; y al mismo tiempo permitiría mantener una buena relación con los organismos financieros internacionales, para que continuaran proveyendo los fondos que el país requería en aquella época. Aunado a estas políticas, se estableció la prohibición para que el Banco Central siguiera emitiendo garantías cambiarias para los compromisos de algunas empresas del Estado en el exterior, las cuales se habían convertido en un elemento desestabilizador de la moneda.

Las medidas orientadas más hacia el largo plazo, como la política de incentivos, buscaban un incremento del comercio del país, estimulando las exportaciones y eliminando las barreras a las importaciones creadas como parte de la estrategia de desarrollo de las décadas anteriores. La política de incentivos a las exportaciones propuesta era la siguiente:

- Durante el primer quinquenio se dedicó a la evaluación y reestructuración de las tarifas externas y el sistema de incentivos a las exportaciones, con el fin de promover la diversificación de estas, especialmente los productos llamados no tradicionales dirigidos a terceros mercados. Para ello se proponía, modificar el marco legal para flexibilizar, simplificar y hacer más accesible el uso de estímulos por parte de las empresas exportadoras y fortalecer los regímenes de incentivos y mejorar su administración.
- Durante el segundo quinquenio y los noventa, las políticas planteadas buscaron reducir el costo fiscal del sistema de incentivos vigente y la eliminación de las distorsiones que este generaba.
- Las medidas arancelarias pretendían reducir las importaciones en el corto plazo al mínimo posible. Para ello se proponía el incremento de los depósitos previos requeridos para tramitar las importaciones en lugar de establecer restricciones cuantitativas. Conforme la situación del país se fue normalizando, estos depósitos fueron menores. Adicionalmente, se proponía un cambio en la estructura tarifaria y la reducción en la dispersión de las cuotas, con el fin de racionalizar la protección efectiva, para lo cual el BM, proponía la reducción de los tope máximos a los aranceles. Para el segundo quinquenio y los noventa, estas medidas se profundizaron. El BM propuso en el PAE II convertir los aranceles específicos a un único arancel *ad valorem* y ajustar los niveles de techo y piso tarifario para disminuir la dispersión y eliminar los aranceles más altos. La reducción del tope arancelario máximo sobre bienes de consumo a un 40% y entre 5-20% sobre las importaciones de bienes intermedios y de capital.

3.2. *Cumplimiento de las políticas relacionadas con el sector externo*

A diferencia de lo sucedido con las políticas aplicadas en las finanzas públicas, en el campo comercial, cambiario y arancelario las metas del gobierno tuvieron un alto grado de cumplimiento, coincidiendo con los lineamientos establecidos por los organismos financieros internacionales, y casi todas ellas se llevaron a cabo dentro de los plazos previstos en los convenios.

4. Política monetaria y financiera

4.1. *Características principales*

Al igual que las políticas aplicadas en los otros sectores, las políticas monetarias y financieras estuvieron orientadas hacia la estabilización y tuvieron la influencia de las condicionalidades impuestas por el FMI y el BM. En el campo financiero la Agencia Internacional de Desarrollo (USAID) también cumplió un papel protagónico mediante el otorgamiento de préstamos para el fortalecimiento de la banca privada.

Durante el primer quinquenio de la década de los ochenta, las políticas impulsadas buscaban estabilizar la situación financiera de los bancos del estado mediante la eliminación de una serie de restricciones presentes en dichos bancos y el incremento de la competencia.

- *Eliminar restricciones a las tasas de interés:* Esto con el fin de que las tasas de interés reales fueran positivas y flexibilizarlas para que estuvieran de acuerdo con las condiciones del mercado. Esta situación debía servir para incrementar el ahorro financiero de la economía nacional.

- *Incrementar el crédito al sector privado:* Como mecanismo para reactivar el sistema productivo se incrementó el crédito que la banca nacional otorgaba al sector privado, reduciendo la proporción dirigida a financiar las actividades del sector público.

- *Reducir el crédito subvencionado (tasas de interés preferenciales):* Para evitar que los bancos sufrieran de pérdidas adicionales importantes, se propuso eliminar el crédito subvencionado a una gran cantidad de actividades, y que en su lugar el financiamiento se otorgara a tasas de interés de mercado.

- *El crédito debería ser otorgado utilizando criterios de rentabilidad:* Los bancos deberían escoger los proyectos utilizando criterios de rentabilidad, en lugar de cumplir con una metas de recursos otorgados por actividad.

- *Mejorar las carteras de crédito de los bancos:* Para ello se proponía un control estricto en la concesión de créditos, así como la reducción en la cartera en mora.

- *Reformar la ley de la moneda:* Con el fin de que los bancos privados pudieran contar con el aval del Banco Central a la hora de contratar empréstitos externos. Permitía que los bancos cobraran los préstamos otorgados al tipo de cambio interbancario y no al oficial (que era fijo y considerablemente menor).

Una vez que se había estabilizado la situación financiera de los bancos, se procedió a subsanar algunas debilidades del sistema bancario nacional, especialmente en el campo institucional con la creación y fortalecimiento de entidades que controlaran y supervisarán el desarrollo del mercado financiero. Para ello se propuso:

- *Reforzar la supervisión y control sobre los intermediarios financieros*, mediante el fortalecimiento de la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF), posteriormente denominada Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF).

- *Incrementar el control sobre los intermediarios financieros no bancarios*: Con el fin de controlar las actividades de entidades tales como las financieras, que operaban bajo regulaciones poco específicas. Se limitó el funcionamiento únicamente a aquellas que estuvieran inscritas en la AGEF.

- *Establecimiento de reservas contra los préstamos de alto riesgo*, para garantizar la solvencia financiera de los bancos.

- *Creación de la Comisión Nacional de Valores*, como mecanismo básico para la existencia de un mercado de valores dinámico y sano.

4.2. *Cumplimiento de las políticas en materia financiera*

Las metas propuestas en el campo financiero se cumplieron en una buena proporción. Sin embargo, las que presentaron algunos retrasos fueron las relacionadas con privilegios a ciertos grupos, por ejemplo, los créditos otorgados a tasas de interés subsidiadas a ciertas actividades y la reducción en la mora de las carteras, estrechamente relacionadas con la concesión de favores políticos. A manera de resumen pueden detallarse las más importantes.

- * Aumentar el ahorro financiero interno.
- * Establecer tasas de interés positivas reales.
- * Fortalecimiento de la banca privada.
- * Reducir el crédito subvencionado.
- * Reforma a la ley de la moneda.
- * Mayor grado de flexibilidad a los intermediarios financieros en la determinación del precio del dinero, al autorizarlos a fijar según sus propios criterios las tasas de interés pasivas y activas dentro de un margen.
- * Se autorizó a los bancos privados a emitir y colocar certificados de inversión a plazos no menores de 180 días. El plazo se bajó gradualmente hasta alcanzar los 90 días.
- * Ley de Oferta Pública de Valores.
- * Ley de Modernización del Sector Financiero. Se reforma la ley orgánica del Banco Central, la Ley del Sistema Bancario Nacional y la Ley de Regulación de Entidades Financieras. Proponía el control de intermediarios financieros privados, descentralizar la AGEF, e introducir criterios sobre el desempeño y gestión administrativa de los bancos estatales.
- * Se modifica la conformación de la Junta Directiva del BCCR con el fin de restar influencia al Estado.
- * Ley reguladora del mercado de valores. Mayor y mejor regulación al mercado de valores costarricenses. Se permite la creación de más bolsas de valores y se crea la Comisión Nacional de Valores.

V. POLÍTICAS SOCIALES Y AMBIENTALES

1. Políticas de educación

1.1. Organización del sistema

El sistema educativo costarricense se compone del sistema formal y el no formal. El primero, comprende cuatro niveles:

- Educación inicial o preescolar.
- Educación general básica.
- Educación diversificada
- Educación superior

Además, se encuentra la educación especial que atiende distintas excepciones. Mientras el sistema no formal, incluye a todas aquellas instituciones que brindan formación específica para el trabajo, principalmente el Instituto Nacional de Aprendizaje.

La educación preescolar tiene una duración de 2 años y es de carácter obligatorio y se desarrolla en el jardín de niños. En este nivel se ubican además los centros de educación y nutrición (CEN) y los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI) que preceden al jardín de niños. La educación general básica se compone de tres ciclos de tres años de duración cada uno, comprende desde primer año de escuela hasta el noveno del colegio. Por orden constitucional es gratuita y obligatoria. La educación diversificada que abarca décimo y undécimo año, consta de diversas ramas: académica y técnica. El nivel superior esta formado por la educación universitaria y la para universitaria. Las universidades estatales son instituciones autónomas, por lo que su administración es independiente del resto del sistema educativo.

Todos los niveles educativos son atendidos por instituciones tanto oficiales como privadas. La entidad encargada de dictar las políticas educativas del país es el Ministerio de Educación Pública (MEP), junto con el Consejo Superior de Educación y el Consejo Nacional de la Educación Superior (CONESUPO).

1.2. Principales políticas educativas

Las políticas educativas en Costa Rica se han caracterizado en el período 1978-1998 por variaciones en los enfoques y programas educativos cada cuatro años, debido a los cambios de gobierno. A pesar de esta situación, las medidas implementadas han sido consistentes y coherentes, pues han perseguido objetivos muy semejantes por lo que se ha logrado un avance, en algunos períodos lento, pero sostenido.

Gracias a esa consistencia, es que las medidas en los diferentes campos han tenido continuidad, por ello no se hará referencia a las fechas en que fueron llevadas a cabo, sólo cuando se presentan reformas novedosas nos abocaremos a un estudio más detallado.

Para el análisis de las políticas, estas han sido agrupadas de acuerdo con el objetivo que persiguen. Los objetivos principales son: (a) Mejora de la calidad y eficiencia del sistema educativo costarricense, (b) Democratización de la educación, y (c) Vinculación el proceso educativo a la realidad social.

(a) Mejora de la calidad y eficiencia del sistema educativo

Administrativas y organizativas

Para lograr la eficiencia y excelencia del sistema educativo es necesario contar con una organización adecuada de manera que se puedan detectar las necesidades de los diferentes grupos de interés y llevar a cabo políticas que en forma exitosa, permitan mejorar los resultados del sistema.

- * Regionalización de la administración: Esta medida fue implementada en el período 78-82, debido a la necesidad de una administración descentralizada de la educación para que esta pudiera responder en buena medida a la problemática de las diferentes regiones del país.
- * Capacitación y asesoría técnica al personal administrativo: Para que la regionalización fuera exitosa fue necesario capacitar al personal administrativo para que pudiera cumplir a cabalidad con sus funciones. Esta es una medida que se ha llevado a cabo a lo largo de todo el período.
- * Desarrollo institucional: Se han creado una serie de instituciones a lo largo de todas las administraciones que permitan contar al Ministerio de Educación con la información y las herramientas necesarias para la aplicación de políticas de manera efectiva.
- * Investigación: Este instrumento ha sido muy valioso, a partir del marco institucional que se ha ido desarrollando, se han llevado a cabo investigaciones acerca de las políticas necesarias en las diferentes regiones educativas, técnicas de enseñanza, elaboración de textos que superen las deficiencias tanto de docentes como de alumnos.
- * Supervisión: La educación privada a todos los niveles ha incrementado considerablemente su participación en el sector educativo costarricense, las labores de supervisión del Ministerio y los consejos respectivos se han tenido que reforzar; sin que haya habido un gran avance en este campo.
- * Programas de estudio: Como se mencionó anteriormente, la mayoría de las administraciones elaboran programas considerados como novedosos, en los cuales dan énfasis a aspectos considerados como prioritarios.

Materiales, equipo e infraestructura

- * Libros de texto: La mayoría de las administraciones se han preocupado por la elaboración de textos para la educación primaria y diversificada, como un mecanismo para uniformar la calidad de la educación. Y a la publicación de material complementario con temas considerados de importancia, por ejemplo, la educación ambiental, educación sexual, valores familiares, participación ciudadana, etc.
- * Provisión de suministros y mejora de la infraestructura: A pesar de que todas las administraciones han implementado políticas para asegurar que los diferentes centros educativos cuenten con los materiales y las instalaciones que requieren, los recortes presupuestarios que ha sufrido el sector producto de la crisis fiscal que ha experimentado el gobierno a lo largo de casi todo

el período en estudio ha afectado considerablemente este rubro, provocando un abastecimiento inadecuado y un déficit de aulas, por lo que la cantidad de alumnos por aula se ha ido incrementado considerablemente.

Incentivos para los maestros y profesores

* Capacitación y asesoría técnica: Este es uno de los mecanismos principales que han sido utilizados, se han realizado constantemente programas para reforzar los conocimientos del personal docente ya sea con capacitación directa, material didáctico y asesoría técnica especializada.

* Salarial: Si bien es cierto, la mayoría de los gobiernos han pretendido, mejorar el salario de los docentes como un mecanismo para incentivar una mejor labor; estos esfuerzos se han visto muy limitados por los problemas presupuestarios. Este tema tiene una problemática adicional, pues se ha venido presentando un déficit de docentes que ha obligado al Ministerio a flexibilizar los requisitos para laborar en estas plazas lo que va en detrimento de la calidad.

Evaluación de los resultados

* Pruebas de grado: El sistema costarricense se ha venido caracterizando por la diferencia en la calidad de la educación entre las regiones rurales o urbano marginales y la región central. Por ello, los porcentajes de aprobación no son considerados como indicadores suficientes para evaluar la calidad de la educación. En 1986, la administración Arias Sánchez implementó una serie de pruebas a nivel nacional para el sexto y undécimo año, con el fin de contar con indicadores de la calidad de la educación por las diferentes regiones y brindar un incentivo a profesores y estudiantes para mejorar la calidad de la educación. Estas pruebas se han venido implementando y mejorando en las administraciones siguientes.

Financiamiento de la educación

* Reforma al artículo 78 de la constitución política: Esta reforma se implementó en el período 1994-1998 y fija el nivel de inversión del estado en educación en el orden del 6%. De manera que se asegura en alguna medida la disponibilidad de recursos de manera sostenida para las diferentes necesidades del sector educativo costarricense.

Otros aspectos

* Colegios académicos especializados: Como parte de la estrategia para incrementar la calidad de la educación se inició durante la administración Arias Sánchez (1986-1990) la creación de colegios orientados hacia áreas específicas del conocimiento con la creación de los Colegios Científicos, los cuales reúnen a estudiantes destacados de diferentes áreas del país y les brinda una educación más exigente con énfasis en las ciencias. La administración Figueres Olsen continuó esta política, con la creación de colegios humanistas y colegios deportivos.

(b) Democratización de la educación

Uno de los pilares de la política educativa costarricense es el acceso a la educación a toda la población, para ello la constitución política en varios artículos establece el carácter de gratuita y obligatoria para la educación preescolar, básica y diversificada. Sin embargo, el rango constitucional de estas prioridades no implica automáticamente que se cumplan, ya que la situación socioeconómica de muchas familias impide que los jóvenes reciban la educación estipulada. Por

ello las diferentes administraciones han implementado una serie de medidas para lograr que la educación sea verdaderamente accesible, pero además, que se adecue a las necesidades del estudiante sin descuidar la calidad dando especial atención a las áreas declaradas como prioritarias (rural y urbano marginales), estas acciones se refieren a los siguientes campos:

- * Incrementar la cobertura: Para que toda la población tenga acceso es necesario que exista algún centro educativo cerca de la zona de residencia de los estudiantes. Para ello se han incrementado la cantidad de centros educativos especialmente en la zona rural y las zonas urbano marginales (que se caracterizan por el fuerte incremento de la población residente).
- * Escuelas unidocentes: La amplia cobertura de la educación especialmente la primaria, se debe en buena medida a la gran cantidad de escuelas unidocentes ubicadas en la zona rural. Por ello durante la administración Figueres Olsen (1994-1998) se han llevado a cabo una serie de medidas con el objetivo de mejorar las condiciones y calidad de la enseñanza que se imparte en dichas instituciones. La elaboración de material didáctico (fichas) especial, capacitación e incentivos para los docentes y dotación de material y equipo (especialmente de cómputo) destacan entre las medidas implementadas.
- * Escuelas urbano marginales: Como parte de la estrategia para uniformar la calidad de la educación, durante el período 1994-1998 se le brindó una atención especial a las escuelas urbano marginales asignándoles profesores de mejor calidad, mejorando la infraestructura y equipo disponible, y programas sociales para mejorar la salud y nutrición de los estudiantes. Si bien es cierto siempre han existido políticas específicas para mejorar este tipo de centros, la propuesta antes mencionada fue una de las prioridades de la administración Figueres.
- * Educación preescolar: Como parte de la estrategia para incrementar la cobertura, la administración Carazo Odio (1978-1982) llevó a cabo un plan que buscaba la transformación de los CEN-CINAI en jardines de niños, ya que ambos servicios son complementarios. La administración Figueres Olsen declaró obligatoria la educación preescolar, por lo que es de esperar que se incremente en forma importante la cobertura.
- * Atención a grupos especiales: Como parte del proceso para democratizar la educación, se ha hecho un esfuerzo especial para ofrecer educación a los niños discapacitados con aulas especialmente acondicionadas para ello. Los indígenas también han recibido apoyo en este sentido, al brindarse capacitación y reformas en los programas para que su cultura se mantenga.
- * Educación para adultos: Durante el período (1978-1982) se implementó una alianza entre el MEP y la Universidad Estatal a Distancia, con el fin de desarrollar la educación diversificada a distancia. Y en el período 1994-1998 se cambió el sentido de los programas por madurez con el fin flexibilizarlos y adecuarlos a las necesidades de los estudiantes.
- * Programa de comedores escolares: Como parte de la política social que se ha llevado a cabo en las escuelas, se ha reforzado constantemente el programa de Asignaciones Familiares, que administra los comedores de las escuelas. Los cuales brindan alimentos a los estudiantes más necesitados.
- * Subsidios directos: En 1990 se implementó el bono para la educación básica, mediante el cual se le brinda a los estudiantes de más bajos recursos un subsidio para la compra del uniforme y los útiles escolares. Este bono se complementa con el salario escolar aprobado en 1994, con el fin de brindar un ingreso especial a los trabajadores en la época de compra de libros y uniformes.

(c) Vinculación del proceso educativo a la realidad socioeconómica

* Colegios técnicos: Las diferentes administraciones le han dado mucho énfasis al fortalecimiento de los colegios técnicos, especialmente en el período (78-86) en el cual se le brindó especial atención a los del área agropecuaria. Sin embargo, durante el período 94-98, estos colegios han sufrido una reestructuración en sus planes curriculares y una modernización del equipo con que cuentan con el objetivo de adecuarlos para que puedan ofrecer mano de obra calificada a las empresas de alta tecnología que han estado llegando al país y de esta forma mejorar el nivel de vida de los estudiantes al ofrecerles una carrera mejor remunerada. Para ello, se ha establecido una alianza estratégica con instituciones tales como el INA y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, con el fin de capacitar a los profesores.

* Informática educativa: En 1986 el MEP estableció una alianza con la Fundación Omar Dengo para dotar masivamente a las escuelas y colegios de computadoras. Luego como parte de la Ley de Fundamentos y Garantías para el Desarrollo y Mejoramiento Continuo del Sistema de Educación Nacional se pretende universalizar la informática en todos los niveles.

* Lengua extranjera: Como parte de la ley arriba citada se pretende universalizar la cobertura del inglés a nivel preescolar y escolar.

1.3. Principales resultados en el campo educativo

La crisis económica de principios de los años ochenta tuvo un fuerte efecto en el sector educativo costarricense, provocando el estancamiento y en algunos casos el deterioro de sus principales indicadores. La política de gastos restrictiva que tuvo que mantener el gobierno durante y después de la crisis, limitó en buena medida su campo de acción, provocando el deterioro de la infraestructura, una reducción en la cobertura de la educación primaria y secundaria, un freno en la construcción de centros educativos, la reducción en la cantidad de días lectivos y una limitada capacidad de respuesta para resolver los nuevos problemas que se le presentaron al sector. Por otro lado, el incremento en el desempleo y el costo de la vida afectó seriamente a las familias costarricenses, muchos jóvenes suspendieron sus estudios durante esa época, por lo que se estancó el crecimiento de la matrícula en el sector formal y se incrementó la deserción y la tasa de repitencia, especialmente a nivel de secundaria.

Sin embargo, los logros obtenidos durante períodos anteriores sirvieron para evitar un deterioro aun mayor en los indicadores. La amplia cobertura de la educación primaria (90.8% en 1980) y los avances logrados en la cobertura de la educación secundaria (42.1% en 1980), aunados a bajas tasas de deserción y repitencia son los resultados más significativos de las políticas que se habían venido implementando décadas atrás.

1.4. Cuantificación de los esfuerzos del gobierno

Como se analizó anteriormente, la mayoría de los esfuerzos del gobierno se enfocaron al incremento de la cobertura y democratización de la educación, a la mejora de su calidad y a la vinculación de esta con la realidad socioeconómica. Para ello, se han ido incrementado gradualmente los recursos destinados al sector educativo, de manera que su relación como porcentaje del PIB pasó de 4.7% en 1987 hasta un 5.8 % en 1997. Este esfuerzo, se ha visto reflejado en: 1) el incremento de la cantidad de instituciones públicas dedicadas a la enseñanza, las cuales han crecido en un 46% entre 1980 y

1997, pasando de 3.597 a 5.560. 2) en el incremento de la cobertura en todos los niveles, especialmente a nivel preescolar, en el que la tasa bruta de escolaridad pasó de 39.3% a 79.2%. 3) en la mejora en el acceso a la educación de calidad en la zona rural, con la construcción de 163 escuelas unidocentes adicionales durante este período. 4) y además con el incremento gradual en la cantidad de días lectivos, aunque sin alcanzar el nivel de 1980.

1.5. Problemática que persiste

A pesar de los esfuerzos realizados en el sector educativo, la educación secundaria no muestra una mejora sustancial en sus indicadores, aunque la cobertura se mejoró (paso de 42.1% a 46.8% entre 1980-1996) esta es relativamente baja, lo cual aunado al problema de la deserción (la tasa se incrementó levemente de 12.5% a 13.8%) y repitencia (la tasa aumentó fuertemente, de 7.5% a 13%) plantea un serio dilema para la sociedad costarricense, ya que en un contexto de apertura generalizado, la mano de obra poco calificada recibe remuneraciones considerablemente inferiores, lo que va en detrimento de una distribución “adecuada” de la riqueza, y en general del bienestar de la sociedad costarricense.

La educación primaria, muestra un panorama más positivo, ya que con una cobertura cercana al 96.2% en 1997 (se incrementó pues en 1980 era de 90.8) y tasas de deserción considerablemente bajas (4.5% en 1997) la tarea por llevar a cabo es menos complicada. Tal vez el problema más importante que enfrenta es la alta tasa de repitencia que para 1997 ronda el 10.8% (en 1980 era de 7.8%) y que ha venido presentando una tendencia creciente desde 1975.

Otro problema que se le achaca a la educación pública en todos sus niveles es la pérdida en la calidad, la reducción en el porcentaje de profesores titulados que forman parte del sistema educativo (de 84% a 82%) y en la cantidad de días escolares (21 días), son ejemplos representativos de la problemática que existe en este campo.

1.6. Los cambios en la estructura del sistema educativo costarricense

Las limitaciones presupuestarias que afectaron al sector educativo costarricense, contribuyeron al surgimiento, relativamente rápido, de la educación privada en todos los niveles; debido al deterioro en la calidad de la educación pública y a que su capacidad instalada no daba abasto para absorber a la población estudiantil. Esto conlleva un cambio importante en la estructura del sector educativo costarricense: en 1980 el número de instituciones privadas era de sólo un 3%, y para 1997 alcanza el 11%. Es a nivel universitario y secundario donde esta participación alcanza una mayor proporción. El cuadro 2 resume los principales cambios en los distintos niveles educativos.¹⁹

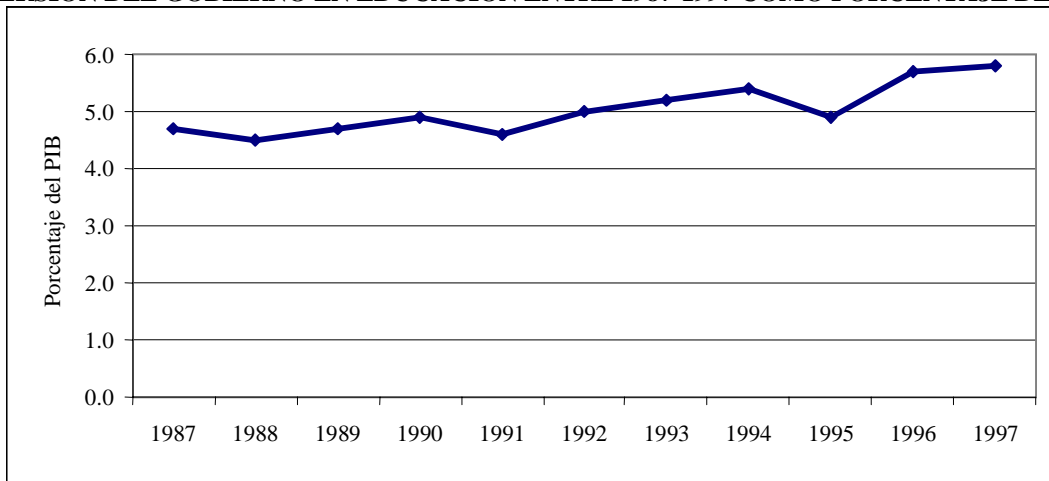
Además, el aumento de la matrícula en instituciones parauniversitarias y del sector no formal de la educación; lo cual se encuentra muy relacionado con la alta deserción y baja cobertura a nivel de educación secundaria.

Cuadro 2
INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACIÓN (CENTROS EDUCATIVOS) COMO PORCENTAJE DEL TOTAL SEGÚN NIVEL 1980 y 1997

	1980	1997
Total	3%	11%
Preescolar	10%	23%
Primaria	1%	6%
Secundaria	12%	31%
Universitaria	20%	90%

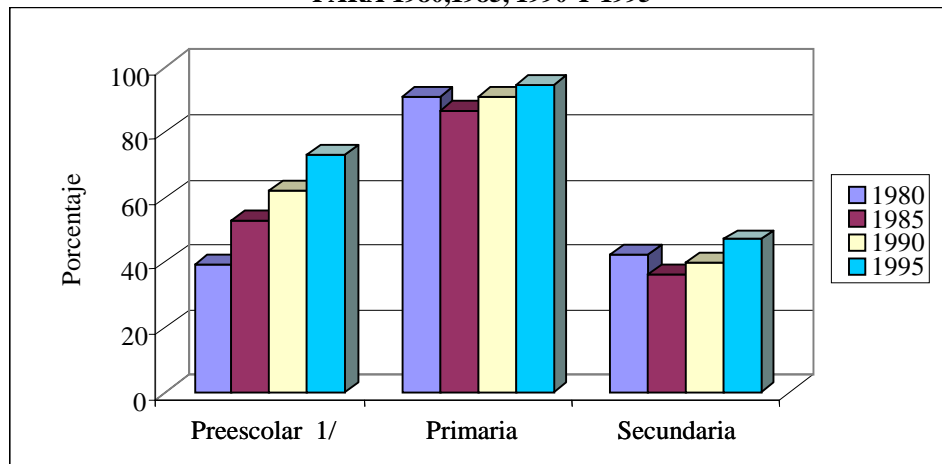
Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

Gráfico 6
INVERSIÓN DEL GOBIERNO EN EDUCACIÓN ENTRE 1987-1997 COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

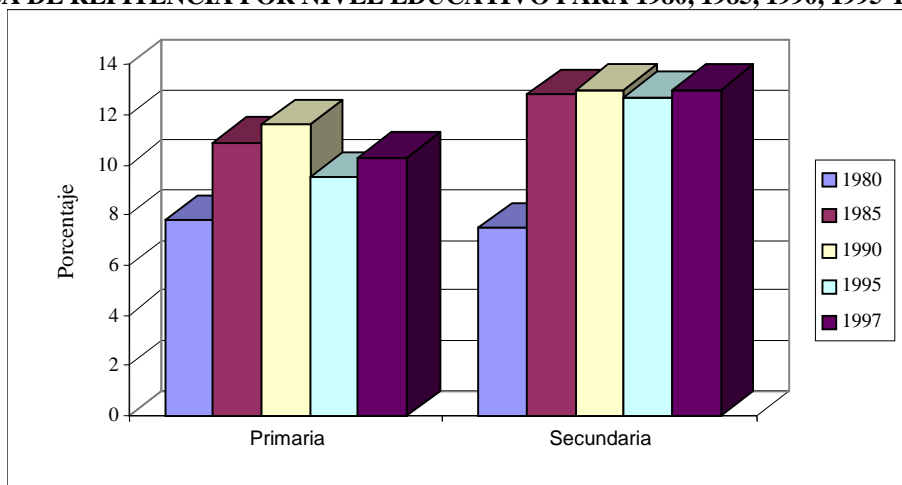
Gráfico 7
TASA DE COBERTURA REAL DE LA EDUCACIÓN POR NIVEL EDUCATIVO PARA 1980,1985, 1990 Y 1995



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

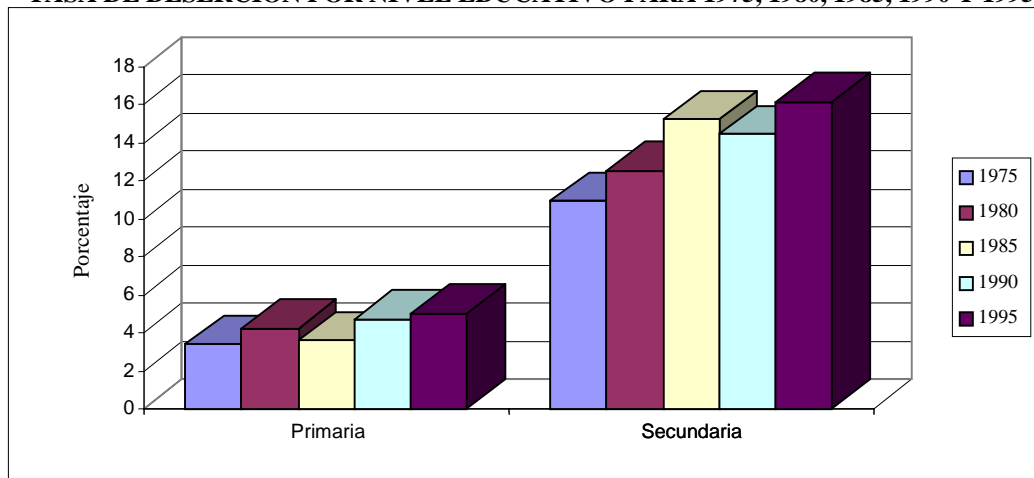
1/ Corresponde a la tasa bruta de cobertura.

Gráfico 8

TASA DE REPITENCIA POR NIVEL EDUCATIVO PARA 1980, 1985, 1990, 1995 Y 1997

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

Gráfico 9

TASA DE DESERCIÓN POR NIVEL EDUCATIVO PARA 1975, 1980, 1985, 1990 Y 1995

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

2. Políticas de salud

2.1. Organización del sistema de salud costarricense

El sistema público de salud costarricense está compuesto básicamente por cinco instituciones: la Caja Costarricense del Seguro Social (C.C.S.S, fundada en 1941), el Ministerio de Salud (MS), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y la Universidad de Costa Rica (UCR). Las dos primeras instituciones cumplen un papel protagónico, pues la primera se encarga de la atención médica y preventiva; y la segunda, dicta las políticas del sector salud. Las funciones de las restantes son complementarias, pues ofrecen servicios que refuerzan los realizados por las dos primeras, como son la provisión de agua potable, acueductos, seguros de riesgos de trabajo e investigación en el campo de la salud.

La C.C.S.S a través del Seguro de Enfermedad y Maternidad brinda cobertura a cerca del 90.4% de la población costarricense y su financiamiento es a través de contribuciones forzosas de los trabajadores y los empleadores sobre los salarios. La otra institución destinada a brindar cobertura médica, es el INS, a través de su seguro de riesgos de trabajo brinda protección obligatoria y universal a los trabajadores.

2.2. *Las políticas implementadas*

Desde la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social en 1941, los indicadores de desempeño del sector salud han venido mostrando una mejora en forma sostenida. Pero es especialmente, a partir de la década de los setenta, cuando se inicia en Costa Rica un ambicioso programa de salud, cuyo objetivo principal era la universalización de la cobertura de los servicios de la Caja Costarricense del Seguro Social. El proceso se desarrolló en tres etapas bien definidas:

- La primera implicaba la extensión vertical del seguro, de manera, que se rompe el tope salarial para cotizar para a la C.C.S.S, garantizando el financiamiento necesario para lograr la expansión.
- La segunda etapa corresponde a una expansión horizontal en la cobertura de los servicios de la C.C.S.S, incluyendo especialmente a las zonas rurales y geográficas alejadas, mediante el traspaso de los hospitales y Juntas de Protección a la C.C.S.S.
- La tercera etapa, de reforzamiento del Sistema de Atención Primaria y desarrollo de programas de medicina comunitaria y rural, implementados debido a la imposibilidad de llevar los servicios de la C.C.S.S a todos los rincones del país. Parte de la estrategia incluyó, la integración de los Servicios de Salud del Ministerio y la C.C.S.S, con el fin de mejorar la eficiencia del sistema de salud costarricense, de manera que, se coordina e integran todas las políticas de salud.

Estos cambios significaron una mejora considerable en el bienestar de la población costarricense, cuyos resultados se vieron ampliados por los avances logrados en otros campos tales como la educación, disponibilidad de agua potable, los programas de soporte alimentario y las políticas de control de la natalidad.

Sin embargo, a principios de la década de los ochenta se presenta una profunda crisis económica que afectó seriamente al sector salud costarricense, por lo que muchos de los programas se suspendieron, con el consecuente deterioro de los indicadores de salud. En este punto, los logros alcanzados en la década anterior, especialmente el incremento de la cobertura, evitaron un deterioro aun mayor de la situación sanitaria. Por ello, la mayoría de las políticas durante ese período fueron de carácter restrictivo, especialmente en el plano financiero y administrativo;. destinadas a asegurar la estabilidad financiera del régimen de enfermedad y maternidad, seriamente afectado por la morosidad del gobierno y la inestabilidad macroeconómica.

Para ello, la C.C.S.S incrementó la cuota obrero patronal en 4%, detuvo el crecimiento en la planilla de la institución, detuvo la compra de equipo, obligó al estado al pago de sus obligaciones correspondientes y adquirió financiamiento extraordinario. Todas las medidas citadas anteriormente, redujeron considerablemente la capacidad de atención médica.

Una vez superada la crisis, se continuó con el proceso de cobertura nacional. Por lo que en 1984, se realiza un convenio entre el Ministerio y la C.C.S.S con el fin de brindar cobertura a todos los indigentes, en caso de enfermedad o maternidad, en todos los hospitales del país. Y en 1982 se declara obligatorio, universal, y forzoso el Seguro contra Riesgos de Trabajo administrado por el INS, de manera que, todo trabajador tiene derecho por ley a estar cubierto

Sin embargo, el cambio más importante se da en la estructura de atención médica; pues con motivo del proceso de restricción de gastos, las autoridades de la C.C.S.S se percatan de que la cantidad de recursos destinados a servicios curativos es sumamente alta y que representaba una seria limitante para el desarrollo eficiente del sector salud. De manera, que se plantea una reestructuración, dándole mayor importancia a la educación y medicina preventiva. Para ello, se reforzó la participación comunitaria mediante las Juntas de Salud y Seguridad Social, se mejoraron los programas de atención primaria, se implementaron programas de Medicina Familiar y Comunitaria, se reforzó el programa de medicina de la empresa y programa de cirugía ambulatoria.

Además, con el fin de establecer un esfuerzo coordinado de todas las instituciones relacionadas con el campo de la salud, se crea el Sistema Nacional de Salud, en el cual tienen participación los directivos de dichas entidades y ministros cuyas carteras se relacionan con el sector, y se crea la primera política nacional de salud. Como parte de esa política, la C.C.S.S se encarga de los servicios de atención de la enfermedad y maternidad de toda la población; mientras que, el Ministerio de Salud se responsabiliza de las acciones de promoción de la salud, prevención de enfermedades y lucha contra la contaminación.

A partir de 1986, se inicia una etapa de recuperación de la calidad del servicio brindado, mediante la compra de equipo y contratación de personal. Sin embargo, a pesar del esfuerzo la calidad de los servicios prestados no ha podido recuperar el nivel alcanzado en el pasado, y la aparición de nuevos problemas han llevado al planteamiento de una reforma más profunda. La cual se ha venido implementando de manera gradual durante la década de los noventa, pero que se ha acelerado durante el período comprendido entre 1994 y 1998. Los principales planteados comprenden:

1. Fortalecimiento del Ministerio de Salud, de forma que asuma el papel de rector para que coordine, vigile, regule y establezca políticas de manera adecuada, oportuna y consistente.
2. Readecuación del modelo de atención: La labor de prevención la asume la C.C.S.S, la cual a través del sistema de Establecimiento Básico Integral para la Atención de la Salud (EBAIS), pretende incrementar la cobertura del sistema, brindar una atención integral al paciente y desconcentrar los servicios médicos. Reforzando para ello la prevención, con el fin de reducir al mínimo posible las necesidades de servicios curativos (de mayor costo). Para ello se pretende crear 800 Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS), con los cuales se pretende llevar los servicios básicos cerca del usuario y que de esta forma sea más fácil la prevención y el control.
3. Mejoramiento de la administración de la C.C.S.S: Esto mediante la descentralización y eficiencia organizacional. Separación del manejo de los recursos del sistema de IVM y el ME.

4. Mejorar las finanzas del sistema estatal de salud: Garantizando que los fondos de cada régimen se utilicen exclusivamente en el mismo, aumentando la afiliación, reduciendo la evasión y perfeccionando los sistemas de fiscalización.
5. Mejorando los sistemas de asignación de recursos y compra de servicios, mediante:
 - Diferenciación de las funciones de provisión, financiamiento y compra.
 - Posibilitando la participación privada.
 - Descentralizando la compra de servicios médicos
 - Abandonando el gasto histórico como criterio para asignar recursos.

2.3. Los resultados obtenidos

Durante el período de análisis, se ha presentado una mejora en los indicadores de desempeño del sector salud costarricense. Se incrementó levemente la esperanza de vida, pasando de 73.5 años en 1980 a 75.6 en 1997, y se redujo considerablemente la tasa de mortalidad infantil (de 19.1 a 11.8 por mil nacidos vivos).

Además, se ha presentado un cambio en el perfil epidemiológico de la población; reduciéndose la tasa de morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias, y aumentando las de enfermedades tales como tumores, aparato circulatorio y digestivo. Dos factores han influido en este resultado; primero, los programas de salud preventivos y de vacunación han rendido sus frutos, por lo que las enfermedades infecciosas son relativamente menores. El envejecimiento relativo de la población, por lo que enfermedades del aparato circulatorio y las correlacionadas con el incremento en la edad tienden a aumentar su participación. Sin embargo, estos cambios plantean una serie de desafíos, por que el tratamiento de las enfermedades que forman parte del nuevo perfil es más caro, y el modelo administrativo que había funcionado hasta 1994 no era el más adecuado para lidiar efectivamente con la nueva problemática.

2.4. Esfuerzos realizados por el gobierno

Uno de los objetivos más importantes del sector salud ha sido el incremento de la cobertura, durante el período en estudio esta se incremento pasando de 75.4% de la población en 1980 a 90.4% en 1997. Sin embargo, la cantidad de horas médicas contratadas por habitante se ha incrementado muy levemente, lo cual aunado al incremento en el número de egresos hospitalarios, ha implicado una reducción en la calidad y la cantidad de los servicios que se ofrecen, si tomamos en cuenta el incremento en la población. Es hasta 1996, que se vuelve al nivel de horas que se tenía a principios de los ochenta.

Por otro lado, el estado le ha otorgado mucha importancia a la población infantil, incrementando el porcentaje inmunizado, el de consultas prenatales y el de nacimientos con asistencia médica, lo que ha redundado en la reducción de la tasa de mortalidad antes apuntado.

Como parte del cambio en la estructura de la atención médica antes explicado, se le dio prioridad a la prevención, lo que ha implicado una reestructuración del sector salud, de manera que se pueda desarrollar eficientemente el nuevo modelo. Estos cambios se ven reflejados en la infraestructura médica disponible, ya que no se han construido nuevos hospitales; más bien los esfuerzos se han

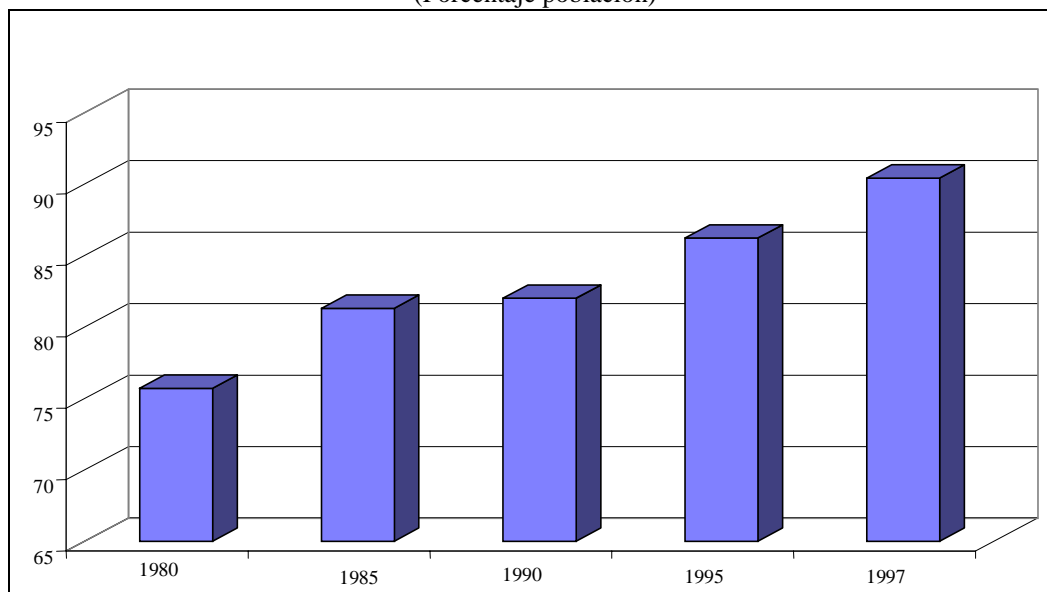
dirigido hacia la construcción de clínicas de consulta externa, centros de salud y puestos de salud, la mayoría de los cuales están ubicados en zonas estratégicas, con el fin brindar un servicio de prevención en forma continua y oportuna. Como parte de este esfuerzo, se ha reforzado la cobertura de la atención primaria, que se había reducido considerablemente durante la década de los ochenta, a través del programa de Establecimientos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS).

Como consecuencia de las reformas, se ha presentado una reducción en el promedio de la consulta externa por habitante, en buena medida, debido a que este servicio se ha restringido de manera importante; lo que ha provocado un incremento en el promedio de urgencias por habitante, de manera, que los usuarios han canalizado sus demandas hacia este.

Sin embargo, el mejor indicador de esfuerzo realizado por Costa Rica en el campo de la salud, es el gasto como porcentaje del, del 6.1% (promedio de 1987-1997), el más alto de todos los sectores.

Como se mencionó anteriormente, el éxito de las política de salud ha estado muy asociado al esfuerzo que ha hecho el estado en campos relacionados con la salud; como la provisión de agua potable, la construcción de acueductos, el incremento de la cobertura educativa, los programas de nutrición, etc., los cuales han sido muy exitosos y han permitido reforzar los esfuerzos en salud. Por ejemplo, el número de establecimientos dedicados a la nutrición se ha incrementado en un 54% en los últimos 7 años, la población sin acceso a agua potable se redujo de 13% en 1973 a 6% en 1997, la población sin disponibilidad de un mecanismo de disposición de excretas se redujo de 12% en 1973 a sólo un 1% en 1997 y la cobertura del seguro de riesgos de trabajo se incremento de 35.9 en 1980 a 55.7 en 1997.

Gráfico 10
COBERTURA DEL RÉGIMEN DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD
(Porcentaje población)



Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN.

Gráfico 11
HORAS MÉDICAS PRESTADAS
 (Por cada mil habitantes)

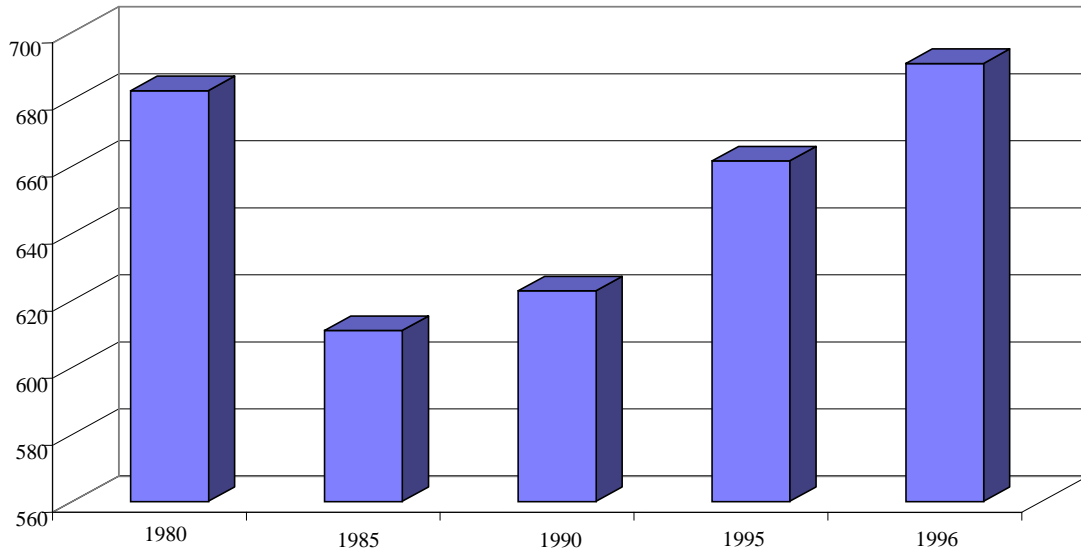
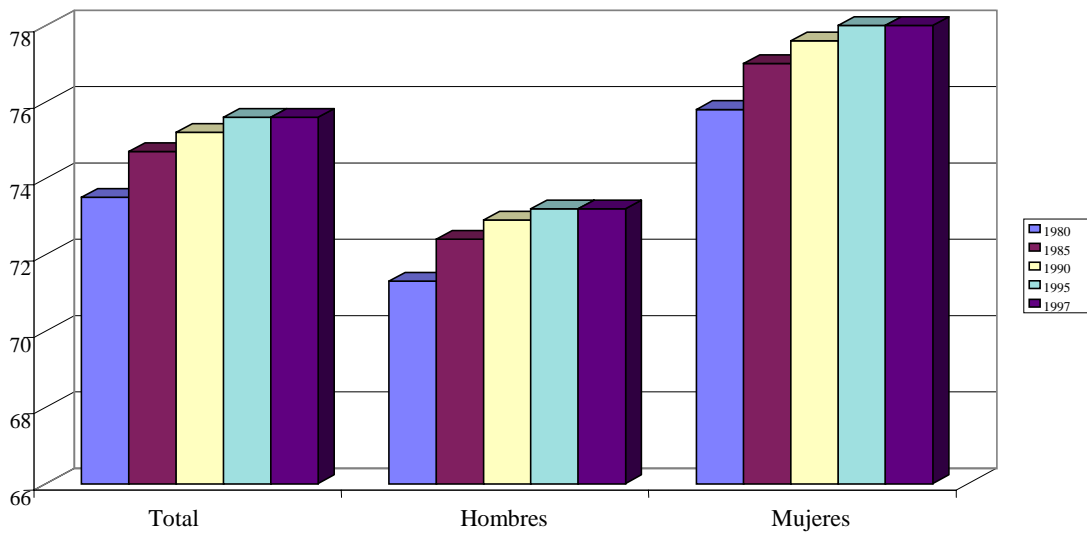


Gráfico 12
ESPERANZA DE VIDA AL NACER POR SEXO
 (En años)



Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN.

Gráfico 13
TASA MORTALIDAD INFANTIL
 (Por mil nacidos vivos)

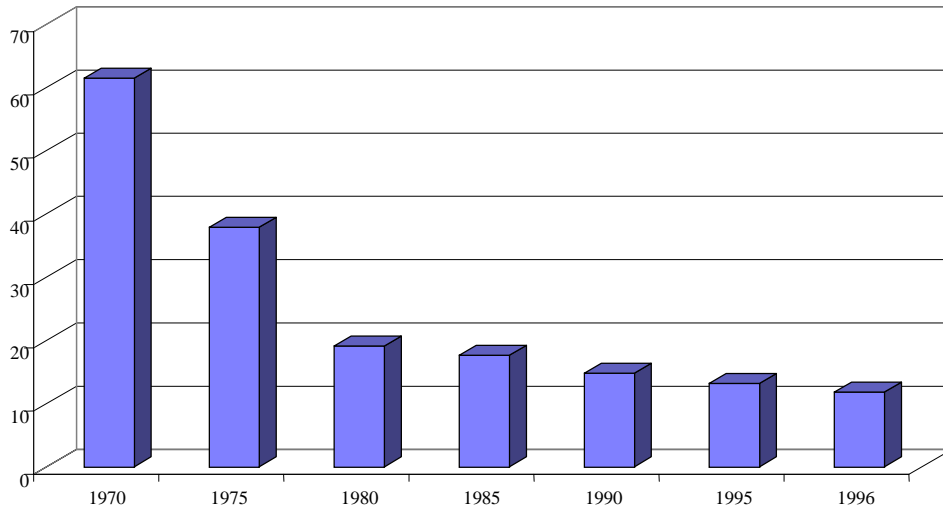
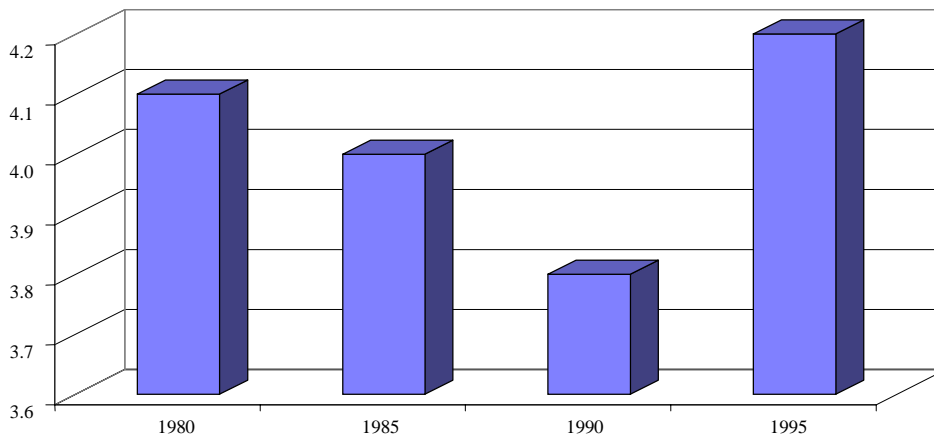


Gráfico 14
TASA GENERAL DE MORTALIDAD
 (Por mil)



3. Política de pensiones

3.1. Organización del sistema

El sistema de pensiones costarricense está organizado de la siguiente forma:

* Regímenes generales de pensiones: Para estar afiliado a ellos, no se requiere pertenecer a un grupo laboral específico. Dentro de este operan dos regímenes, ambos administrados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS):

- Invalidez, Vejez y Muerte (IVM): Entró en vigencia en 1947, y como su nombre lo indica cubre al trabajador ante el riesgo de invalidez, vejez y muerte. Es de carácter obligatorio para todos los trabajadores asalariados (excepto los afiliados a los otros regímenes especiales del gobierno) y voluntario para los cuenta propia. Abarca al 51% de la población económicamente activa y está compuesto en su mayoría (78%) por trabajadores asalariados que laboran para el sector privado. Su financiamiento es vía régimen de reparto de prima escalonada, y las cotizaciones son de carácter tripartito (trabajador, estado y empleador).
- Régimen no contributivo de pensiones por monto básico: Fue creado en 1974, y cubre a personas que no pueden cumplir sus necesidades mínimas ya sea por vejez, invalidez física o mental, o por ser dependientes de una persona con alguno de los padecimientos antes mencionados.

* Regímenes Especiales: Sus beneficiarios pertenecen a ciertos grupos asociados a instituciones del estado (empleados del Poder Judicial o de la Asamblea Legislativa, por ejemplo). Se puede dividir en tres regímenes: Régimen general de pensiones con cargo al presupuesto nacional (que abarca a una gran cantidad de regímenes especiales de poca importancia relativa, cerca de 20), Régimen de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional (incorpora a los maestros y profesores de la educación pública) y el Fondo de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial. La mayoría de estos regímenes son de reparto y su financiamiento corre por cuenta del estado y el trabajador.

* Fondos Institucionales de Ahorro y Pensiones Complementarias: Buscan brindar una pensión complementaria a sus afiliados, que en su mayoría son empleados del sector público costarricense. Por ejemplo, bancos estatales, Caja Costarricense del Seguro Social, el ICE y RECOPE.

* Fondos Privados de Pensiones Complementarias: Son relativamente recientes en el país y su afiliación es voluntaria. Están regulados por la ley 7523 del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, la cual autoriza, regula y supervisa los programas de planes privados de pensiones complementarias. En 1996 contaban con 55 afiliados distribuidos entre 9 operadoras.

3.2. Problemática de los regímenes de pensiones

El cambio en la estructura etaria de la población costarricense, producto de los avances en el campo de la salud y la educación, tiene serias implicaciones para los sistemas de pensiones; ya que la mayoría de ellos son de reparto, por lo que al aumentar el porcentaje de personas mayores de 60 años con respecto a las que se encuentran en edad de trabajar, se deben reducir los beneficios de las pensiones o incrementar las cotizaciones para que el sistema pueda seguir operando en forma sostenida.

En Costa Rica, la tasa de dependencia demográfica se ha venido incrementando, pasando de 12.7% en 1980 a 14.2% en 1995; y se espera que llegue a ser de 22.6% en el año 2020. Esto ha contribuido a que la relación de pensionados – cotizantes se haya incrementado sostenidamente en los últimos veinte años (pasó de 6.1% en 1980 a 14% en 1995, y se prevé que llegará a 17.3% en el 2020), haciendo necesarios una serie de ajustes en los diferentes sistemas de pensiones.

Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

De acuerdo, con la información proporcionada por la C.C.S.S, para que los pensionados en el año 2025 pudieran obtener los mismos beneficios que se les brindan actualmente, la tasa de cotización tendría que pasar del 8% (valor en 1995) a 17.8% del salario del trabajador. O que la tasa de reemplazo se redujera de 64.6% a 28.8% para mantener el nivel de las cotizaciones actuales.

Además de la problemática antes mencionada, el régimen de IVM sufre problemas de evasión; debido a la subdeclaración de los salarios (que significa una pérdida de ingresos del 6.8% del monto de los actuales) y al alto grado de “informalidad” de la economía costarricense, en la que muchos trabajadores que laboran por cuenta propia no se aseguran (40% de los trabajadores del sector privado no están asegurados). Adicionalmente, la C.C.S.S tiene problemas de morosidad, tanto por parte de patronos del sector privado como del estado, los cuales equivalen junto los intereses moratorios a un 43% del gasto anual en pensiones de 1996.

Regímenes especiales

Además, de la problemática relacionada con el cambio en la estructura etaria, los regímenes especiales se han caracterizado por brindar una serie de beneficios considerados como “excesivos” en relación con las condiciones que se exigen a los afiliados para pensionarse; con edades de retiro bajas (en relación al IVM), con tasas de reemplazo del 100% debido a los sistemas de cálculo del salario de referencia (basados en el promedio de los salarios del último año), ajustes de las pensiones excesivos (que incluyen incrementos por privilegios de acuerdo con el cargo que ejercían) y tasas de cotización relativamente bajas (cercasas al 5%). Estos desequilibrios han hecho que los regímenes especiales se conviertan en una carga bastante pesada para las finanzas del gobierno, por lo que a las reformas en este régimen se les ha prestado mucha importancia.

3.3. Principales cambios producidos por las reformas

Los cambios más importantes que se han dado en el sistema de pensiones costarricense han sido tres: Reforma del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, creación del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y la creación del Régimen Privado de Pensiones Complementarias. Todas estas reformas se llevaron a cabo durante la década de los noventa, pues en la década de los ochenta, la mayoría de los cambios que se impulsaron estaban dirigidos a incrementar los beneficios de los afiliados, sin que estos guardaran relación con el aporte que hacían al régimen correspondiente.

Reforma del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

En 1991, se realizó la primera reforma a este régimen, que establece la creación de un régimen de capitalización para los nuevos asociados y una reducción de los beneficios e incremento de las cotizaciones. Sin embargo, los cambios implementados se consideraron como insuficientes, de manera que se volvió a reformar en 1995. La mayoría de las acciones reforzaban a las implementadas en 1991, los cambios más significativos fueron:

- El porcentaje de reemplazo se reduce.
- Modificación de las revalorizaciones.
- Se establece un mínimo de cotizaciones.
- Incremento de las tasas de cotización.
- Eliminación de privilegios.

Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional Reforma

Con el objetivo de unificar todos los regímenes especiales, excepto el del Magisterio y el de empleados del poder judicial, se creó en 1992. El objetivo era uniformar, simplificar y mejorar la administración de dichos regímenes. Una de las medidas más importantes fue el cierre de dichos regímenes a nuevos afiliados.

Lo anterior, aunado a la derogación en 1991, de la ley que permitía que cualquier empleado público pudiera pensionarse por el régimen de hacienda (uno de los otorgaba mayores beneficios) fueron las principales medidas de largo plazo que se efectuaron.

Régimen IVM

No se han aprobado medidas de mucha importancia con respecto a este régimen; quizás las más significativas fueron, el incremento en la edad de pensión en 1991 (que pasó de 55 a 60 años para las mujeres y de 57 a 62 para los hombres) y el establecimiento de una serie de cuotas mínimas para pensionarse de acuerdo con la edad en 1995.

Régimen Privado de Pensiones Complementarias

En 1995, se crea el Régimen Privado de Pensiones Complementarias y la Reforma a la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio, con el fin de autorizar y regular la creación de sistemas privados de pensiones y ahorro. Se creó la Superintendencia de Pensiones, encargada de regular y fiscalizar los nuevos sistemas.

3.4. Problemática vigente

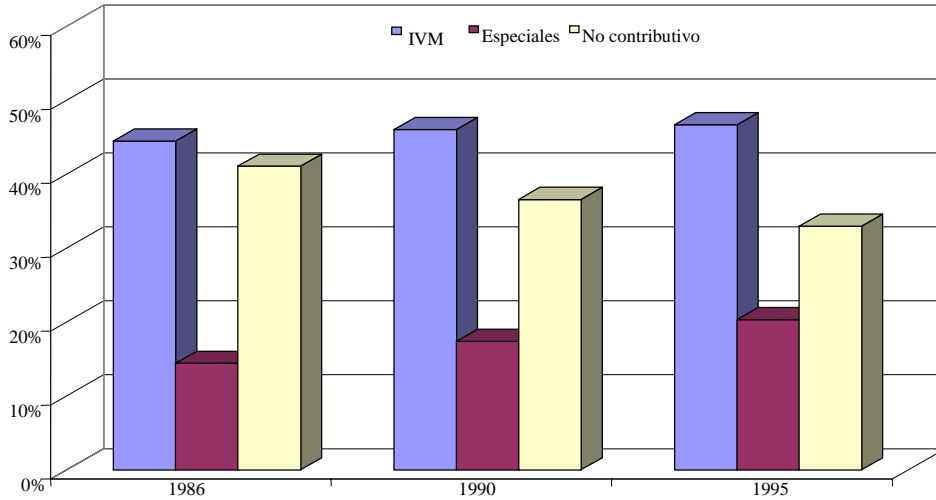
Antes de evaluar algunos de los indicadores de desempeño del sistema de pensiones, es importante tomar en cuenta que los beneficios de este tipo de cambios se reciben en el largo plazo. No es fácil reducir los montos de las pensiones, ya que existen derechos adquiridos de los asegurados y grupos de presión importantes asociados a ellos, que limitan la velocidad y la magnitud de los cambios que se pueden llevar a cabo. En lo que si se ha avanzado es en la eliminación del problema futuro que representaban los regímenes especiales, debido a las beneficios tan desproporcionados que ofrecían. El cierre de estos regímenes y la constitución de algunos en regímenes de capitalización, garantizan que esta situación, no se repetirá. Queda pendiente aún la reforma del régimen IVM, el más importante de todos, que se espera se apruebe en pocos años.

La mayoría de las reformas han estado dirigidas a equilibrar los beneficios que otorgan los distintos regímenes; sin embargo, se le ha dado poca importancia al problema de la cobertura. El régimen IVM, sólo abarca al 50.6% de la población económicamente activa de 1996, lo que implica que durante las últimas dos décadas, no se avanzó en este campo, ya que la tasa de cobertura para 1980 era del 51.4%.

Por otro lado, el monto de la pensión del IVM, que es el que tiene cotizaciones y requisitos más estrictos, se ha venido reduciendo en términos reales; mientras que la percibida por los pensionados de los regímenes especiales ha crecido sostenidamente durante el período de análisis. En 1985, la pensión promedio de un régimen especial era 2.4 veces mayor que la del IVM, para 1995 esta relación se incrementó a 3.2 veces; lo que indica la desproporcionalidad de los beneficios que reciben los beneficiarios de los regímenes especiales.

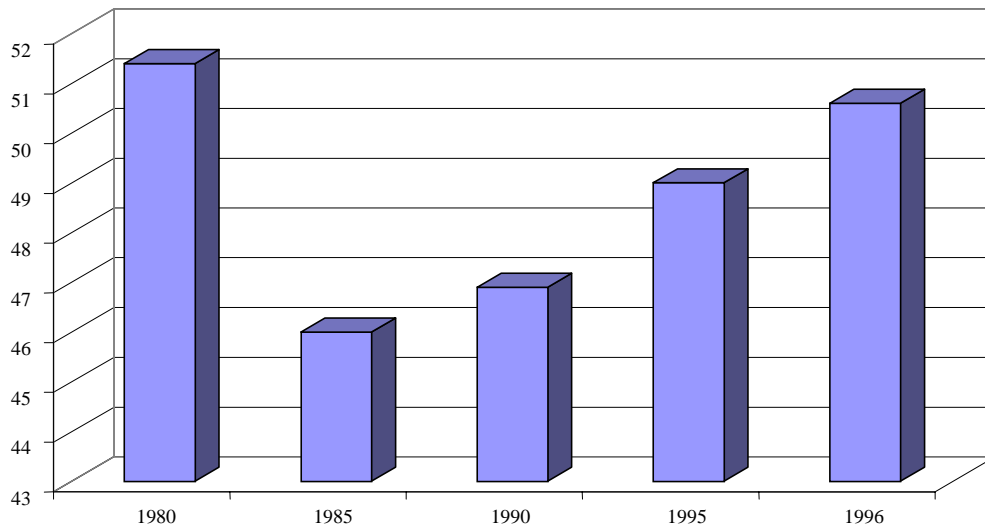
La situación anterior, se refleja en el porcentaje del gasto en pensiones que representa cada régimen; a pesar de que los regímenes especiales sólo abarcan al 20% de los pensionados para 1996, el gasto de estos representa el 50% de los egresos de l estado. El gasto de los regímenes especiales ha seguido creciendo, pasando de representar 0.8% del PIB en 1980 a 2.5% en 1996.

Gráfico 15
COMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES COSTA RICA



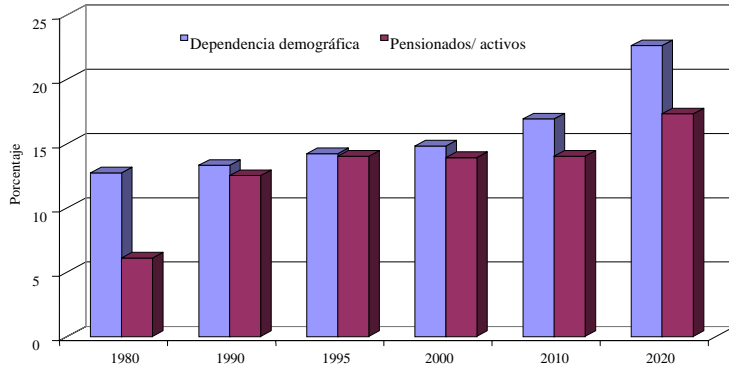
Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN.

Gráfico 16
COBERTURA DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE
(% respecto a la PEA)



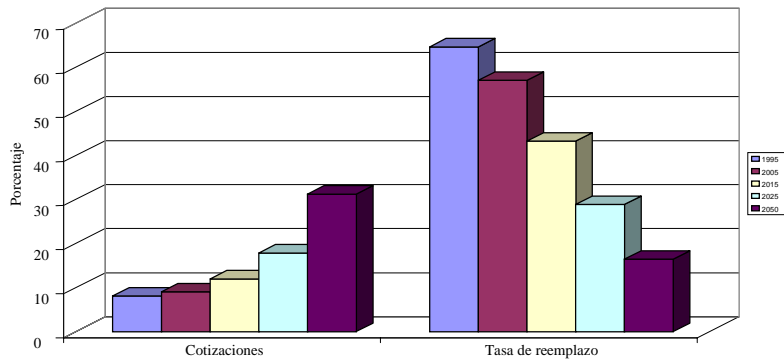
Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN.

Gráfico 17
COEFICIENTE DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA Y RELACIÓN PENSIONADOS – COTIZANTES



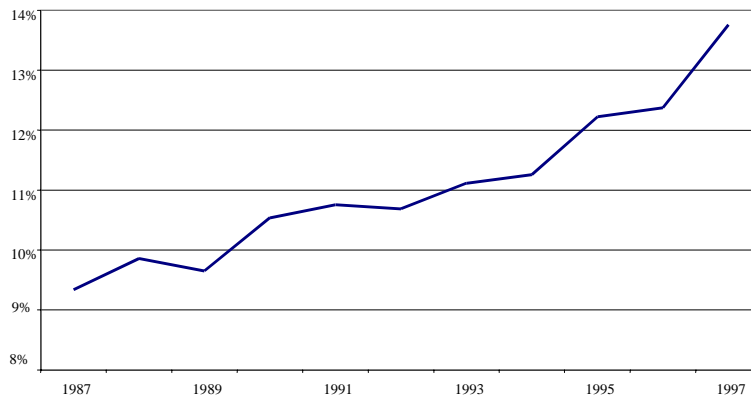
Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN.

Gráfico 18
PROYECCIONES DE COTIZACIONES Y TASAS DE REEMPLAZO



Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN.

Gráfico 19
GASTO DEL GOBIERNO EN PENSIONES
(% del gasto total)



Fuente: Elaboración propia a partir de MIDEPLAN.

4. Políticas de vivienda

4.1. Organización del sector

Para 1973 existían en el país 330.000 viviendas ocupadas, de las cuales el 18% tenía problemas de hacinamiento y un 46% se encontraba en un estado calificado como regular o malo. La cantidad de personas que en promedio habitaba una vivienda era del 5.6 y sólo el 60% de las viviendas habitadas eran propiedad del usuario. Además, se presentaban diferencias considerables entre la situación habitacional de la zona rural y la zona urbana; pues si bien es cierto, en la zona rural el porcentaje de personas con vivienda propia era mayor, el estado de las viviendas y la condición en que la habitaban eran inferiores.

Si bien es cierto, desde 1954 se había creado el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), la vivienda no había sido una de las prioridades de los gobiernos, por lo que la asignación de presupuesto era reducida para ese sector, lo que ocasionó que los problemas en ese campo se fueran acumulando. Es hasta 1978, cuando se nombra por primera vez un ministro responsable del sector vivienda y asentamientos humanos, y se le asignan fondos del presupuesto nacional, que la problemática habitacional recibe la atención debida. Además, para 1979, se crea el Consejo Nacional Sectorial de Vivienda y Asentamientos Humanos que representó un esfuerzo integrado, en el cual las diferentes instituciones gubernamentales relacionadas con el tema, coordinaban junto con el ministerio responsable las políticas y programas dirigidos a solucionar la problemática del sector.

A este marco institucional hay que aunar el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, creado en 1969, compuesto por Asociaciones de Ahorro y Préstamo (de carácter privado) cuyo fin era acumular fondos mediante ahorros e inversiones del público, y destinarlos al financiamiento de vivienda. Y los esfuerzos aislados realizados por instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros y los bancos del estado que implementaron programas especiales de financiamiento para la construcción y compra de viviendas.

Para 1980 el país se enfrenta a una seria crisis económica que afectó fuertemente al sector vivienda, específicamente a las instituciones financieras que lo financiaban, en dos sentidos: la descapitalización producto de la alta inflación y las políticas de tasas de interés fijas; y los problemas de liquidez asociados a la devaluación del colón y el pago de los créditos externos, que financiaban significativamente, las actividades del sector vivienda.

4.2. Reformas implementadas

Las políticas implementadas durante el período 80-97 se dirigieron al logro de dos objetivos fundamentales: (a) subsidiar a las familias con escasos recursos para que tengan acceso a una opción de vivienda propia, y (b) desarrollar un sistema financiero para la vivienda, de manera que, le permita a las familias de recursos medios tener acceso a los recursos necesarios para que puedan construir su vivienda. Las acciones implementadas en los distintos gobiernos se pueden circunscribir a tres grandes campos de acción: desarrollo y fortalecimiento del sistema financiero nacional para la vivienda, programas de subsidios directos, y programas específicos.

(a) Fortalecimiento del sistema financiero nacional para la vivienda

* Establecimiento Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV): Se crea en 1986, junto con dos fondos básicos destinados al financiamiento permanente de vivienda.

- *Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI)*: Los recursos de este fondo se utilizan para facilitar el financiamiento de vivienda a los costarricenses con capacidad de pago, por lo que es de carácter recuperable. Sus recursos provienen de la aplicación de un 25% de las inversiones transitorias correspondientes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social, de una donación realizada por la AID por 3.500 millones de colones y de los recursos de los depósitos que capte y los empréstitos que pueda realizar.
 - *Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI)*: Es para las familias cuya capacidad de pago no les permite adquirir una vivienda bajo alguna de las posibilidades planteadas por el FONAVI, por lo que constituye un fondo no recuperable. La mayoría de sus fondos, provienen del 33% del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
- * Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI): Organismo rector del sistema financiero para la vivienda y encargado de administrar los fondos del SFNV. Le permitía descontar al Sistema Mutualista a través del FOSUVI, sus hipotecas brindándoles liquidez para que puedan entrar en programas masivos de financiamiento de la vivienda.
- * Incentivos especiales para las instituciones del SFNV: El BANHVI puede autorizar a las diferentes entidades a ceder los derechos hipotecarios de que son titulares, mediante la emisión de títulos valores como los contratos de participación hipotecaria, certificados de inversión inmobiliaria, etc. Y los inversionistas en este tipo de títulos tienen una serie de beneficios como el respaldo del estado y la exención de impuestos.
- * Incremento de la cobertura a la zona rural: Con la incorporación en 1988, del Programa de Vivienda Rural Costa Rica – Canadá al SFNV.
- * Incremento de la cobertura a familias con recursos: En 1992, se aprueba el Programa de Crédito sin subsidio, con la intención de ampliar la cobertura del servicio dirigido a estratos de población con capacidad de pago. Y el otorgamiento de la facultad de establecer programas de ahorro previo al BANHVI, esto con el objetivo de vincular el bono al ahorro previo.
- * Garantizar la accesibilidad al financiamiento a las familias de escasos recursos: En 1995, se aprueba la Ley de Reformas al Sistema Financiero, la cual faculta a los entes autorizados del SFNV a otorgar créditos bajo el Sistema de Cuota Refinanciada. Con el cual se pretende reajustar los plazos de cancelación, de manera que el beneficiario pueda hacer frente a la cuota, aunque se presenten incrementos en la tasa de interés. Los incrementos en las cuotas, se harán de acuerdo a la variación en el salario mínimo. De manera que, la cuota represente siempre el 30% del salario del trabajador como máximo.
- * Financiamiento en forma sostenida para la vivienda: A partir de 1996, se puso en marcha el Programa para la reactivación del FOSUVI, que establece la emisión de títulos valores (a los cuales se les llamó Bonos Tasa Real) por parte del FONAVI y el traslado de esos fondos al FOSUVI. Estos bonos presentan condiciones especiales en cuanto a plazo y rendimiento, lo que los hizo muy aceptados en el mercado financiero.

(b) Subsidios directos

* Bono familiar para la Vivienda: Otra herramienta que se implementó fue el Bono Familiar para la Vivienda, que constituía un préstamo a 15 años plazo, sin pago de intereses, que las familias debían empezar a pagar al cabo de tres años en cuotas mensuales junto con el pago de la cuota del crédito. El bono fue concebido como un complemento a la capacidad de pago de la familia. A partir de 1990 el bono se otorga en forma gratuita.

(c) Programas específicos

* Plan Nacional de Vivienda Popular: Las condiciones macroeconómicas imperantes en 1982, hacían aun más difícil el acceso a la vivienda debido a las altas tasas de interés predominantes en el mercado, lo que agravó aun más el problema habitacional que se venía gestando desde décadas anteriores. Es por ello, que en 1984, la administración Monge Alvarez declaró emergencia nacional el problema de la vivienda, y encargó al INVU, el desarrollo de lotes con servicios, basado en el concepto de vivienda progresiva.

* Comisión Especial de Vivienda (CEV): Se crea en 1986, como unidad ejecutora de la Comisión Nacional de Emergencia, y a la cual se le asignó la administración de un Fondo Especial de Erradicación de Tugurios. Fue liquidada en 1992.

4.3. Resultados de las reformas

A partir de 1984, en que la administración Monge Alvarez declaró la situación del sector vivienda como emergencia de carácter nacional se han implementado una serie de medidas con el fin de solucionar esta problemática; sin embargo, los recursos asignados no han sido suficientes para eliminar el déficit habitacional, que se ha incrementado desde 1984 en un 40% (estimado en 155.700 viviendas para 1997). Si bien es cierto, la inversión del estado en vivienda es importante (el promedio para 1987-1997 fue 2.5% del PIB) no alcanza la magnitud requerida para solucionar el problema por completo, de ahí, que una de las medidas prioritarias ha sido el desarrollo del sector financiero para la vivienda, de manera que, las familias de ingresos medios y bajos puedan tener acceso a financiamiento acorde con su condición económica. Y el tratamiento especial (mediante subsidio directo) a las familias que por su condición, no tienen posibilidades para recibir financiamiento en el sistema bancario tradicional.

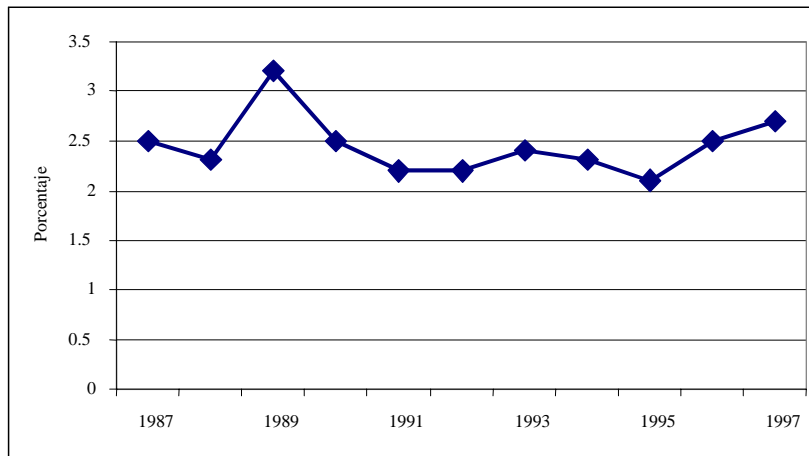
El balance en el sector vivienda no parece ser muy positivo, ya que el creciente déficit habitacional ha incrementado ligeramente el porcentaje de familias que viven en condiciones de hacinamiento (pasó de 7.9% en 1984 a 8.2% en 1994) y el estado de las viviendas que habitan se ha deteriorado (el porcentaje de viviendas catalogadas en buen estado se redujo de 68% en 1984 a 65% en 1994).

Si bien es cierto, la aplicación de las diferentes políticas ha permitido que la cantidad de viviendas se haya incrementado en un 57% desde 1984 hasta alcanzar las 784.128 viviendas en 1997. Se presenta una situación de cuidado, por que parece ser que la acción estatal en lugar de reforzar la inversión privada en vivienda, la ha desplazado. Si se compara el crecimiento de la cantidad de viviendas ocupadas para el período 73-84 (de poca participación estatal) con el del período 84-94, la tasa de crecimiento del primero es sumamente alta (57%) en relación con la del segundo (42%).

El principal logro de las políticas implementadas ha sido el *incremento en el porcentaje de familias que ocupa casa propia*; que paso de 66% en 1984 a 76% en 1997. Este fenómeno se dio especialmente en la zona urbana, lo que redobla su importancia, debido a la alta concentración de población que hay en ella. Asociado a ello esta la reducción de 14% a 9% del porcentaje de familias que habita en precarios. Estos logros están asociados directamente a las políticas que se han implementado, las cuales han estado dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda propia a las familias costarricenses.

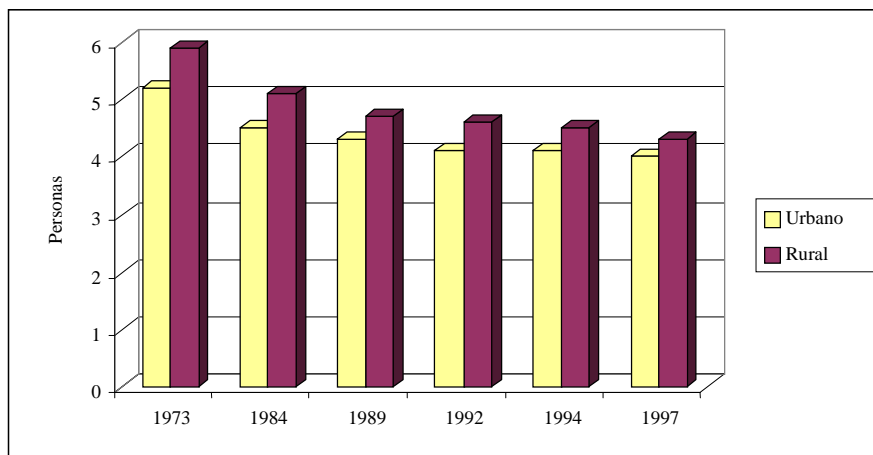
En este resultado ha tenido especial influencia, el otorgamiento del bono familiar de la vivienda; programa que se ha venido reforzando en las diferentes administraciones, pasando de 7.592 bonos otorgados en 1988 a 20.287 en 1997. Y cuyo monto promedio como porcentaje del valor de un solución de vivienda de tipo social se ha venido incrementando pasando del 31% en 1987 a un 39% en 1997.

Gráfico 20
INVERSIÓN EN VIVIENDA COMO PORCENTAJE DEL PIB



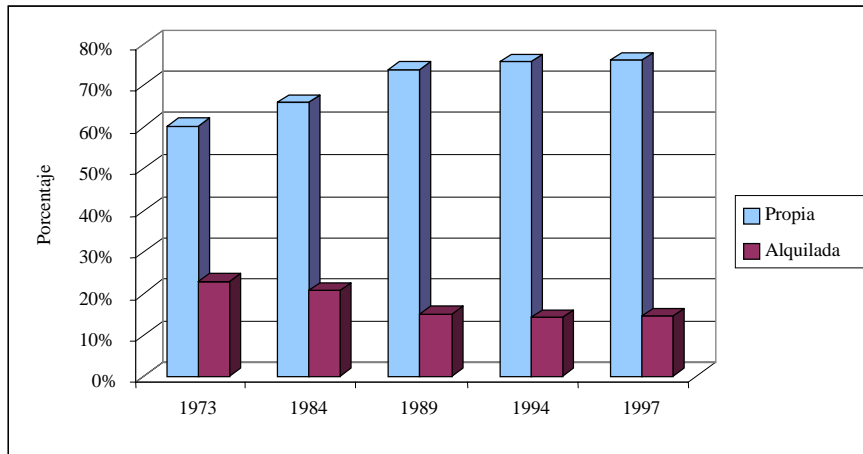
Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

Gráfico 21
PERSONAS POR VIVIENDA



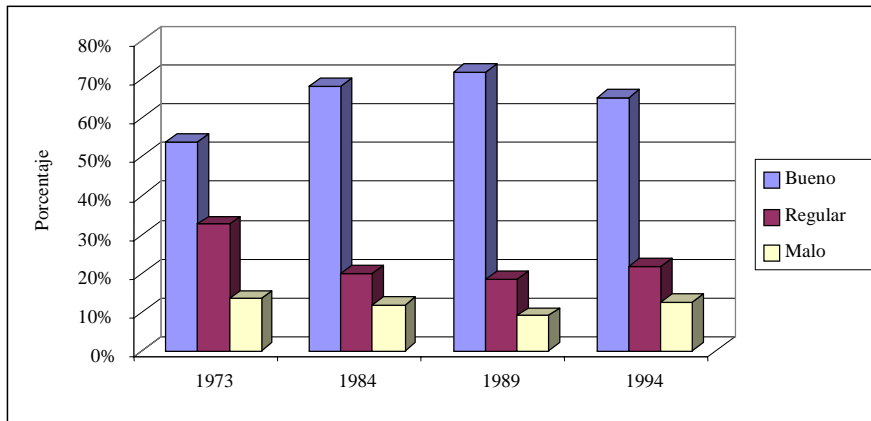
Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

Gráfico 22
TENENCIA DE LA VIVIENDA



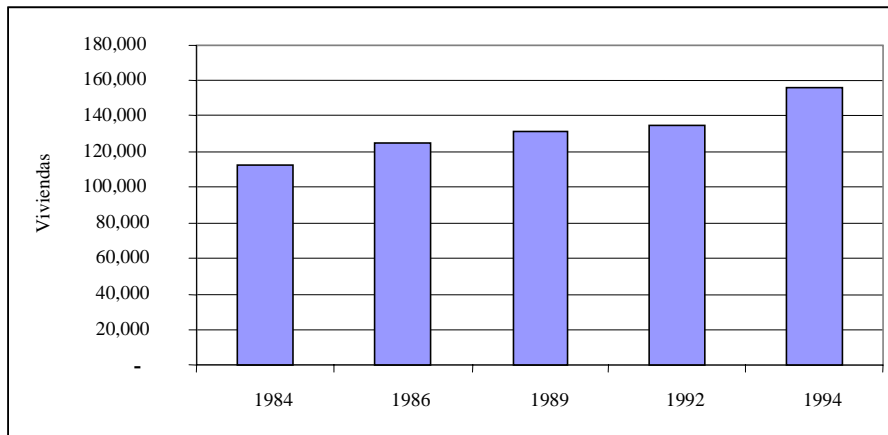
Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

Gráfico 23
ESTADO DE LA VIVIENDA



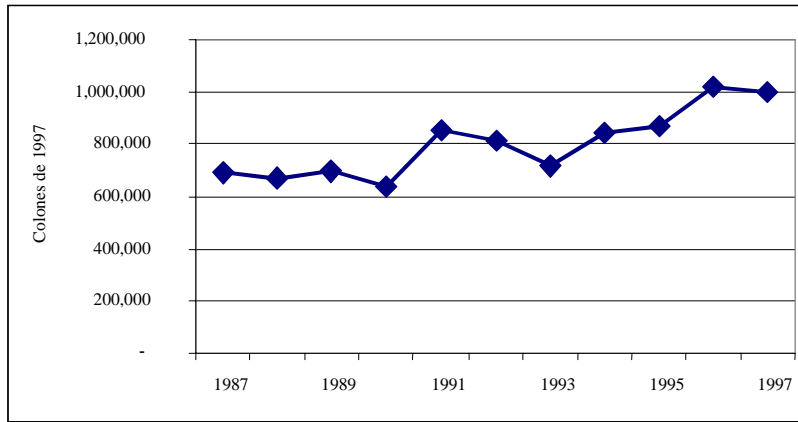
Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

Gráfico 24
DÉFICIT HABITACIONAL



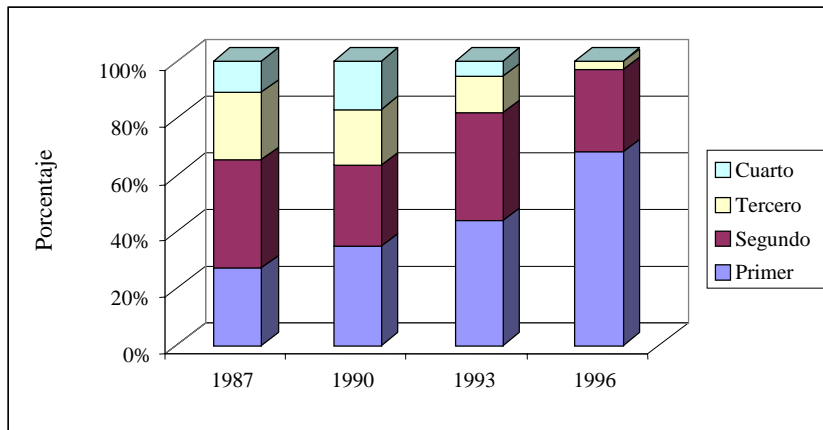
Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

Gráfico 25
MONTO PROMEDIO DEL BONO DE LA VIVIENDA EN TÉRMINOS REALES



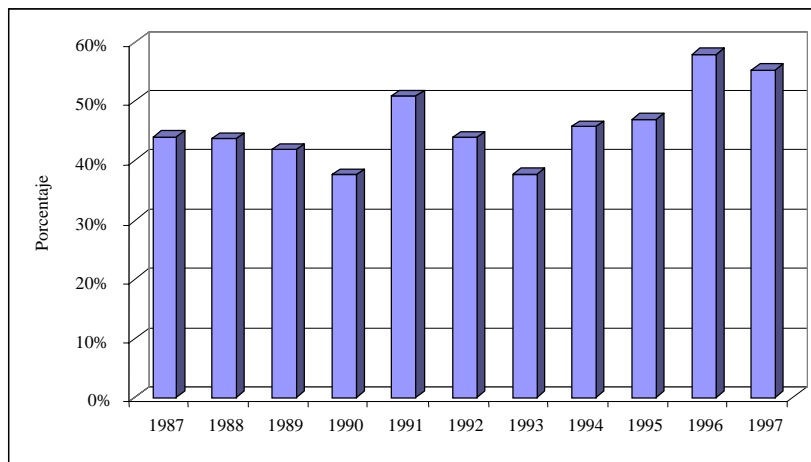
Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

Gráfico 26
DISTRIBUCIÓN DEL BONO ENTRE LA POBLACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

Gráfico 27
PORCENTAJE DE UNA SOLUCIÓN DE VIVIENDA QUE REPRESENTA EL BONO



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de MIDEPLAN.

5. Política ambiental

5.1. Consideraciones generales

Durante la década de los sesenta se fueron haciendo notorios una serie de problemas relacionados con el medio ambiente tales como la contaminación de los ríos, la reducción de los mantos acuíferos y especialmente la destrucción de los bosques producto de la extensión de la actividad agrícola y ganadera.

La aparición de estos problemas despertaron el interés de diferentes instituciones, especialmente gubernamentales, las cuales diagnosticaron la gravedad del problema y los peligros potenciales que podrían tener para la población. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) que desde su creación se dedicó al estudio de los mantos acuíferos se percató de la gravedad de los problemas causados por el alto grado de deforestación. En 1970 la tasa de deforestación era de 58.000 hectáreas por año, un 2.4% del área boscosa del país.

En 1970 se aprobó la ley forestal, la cual establecía la creación de áreas protegidas (parques nacionales, reservas biológicas, etc.), las cuales se constituyeron en el principal instrumento para combatir la deforestación. Durante la década de los setenta y los ochenta, los esfuerzos del gobierno se dirigieron a incrementar dichas áreas, pasando de 85.000 hectáreas en 1970 a 579.000 en 1980 (un incremento del 581%), y a 990.000 en 1990. De esta forma, la tasa de deforestación se logró reducir en un 35% (para 1980) y en un 95% para 1990.

Durante las décadas de los setenta y los ochenta los esfuerzos del gobierno se centraron en la creación de las áreas de conservación y la obtención de fondos para financiar su mantenimiento, pues debido a su gran extensión era necesaria una cantidad importante de recursos provenientes del presupuesto público.

De acuerdo con las estadísticas mencionadas anteriormente, los resultados obtenidos con las políticas implementadas fueron muy positivos. Sin embargo, la problemática ambiental había venido cambiando, de tal forma que algunos problemas que no habían logrado ser resueltos, como la contaminación de los ríos, se agravaron y aparecieron otros como la contaminación del aire.

Debido a las grandes extensiones de tierra que se encuentran protegidas en áreas de conservación (y el costo que su mantenimiento conlleva), la estrategia de los noventa se abocó a la búsqueda de opciones alternativas de financiamiento. Entre las más novedosas se planea incursionar en la venta de certificados para la captación de carbono, como un mecanismo que permite retribuir el costo de oportunidad de tener las áreas de conservación, y como una forma de hacer internalizar a los otros países los costos de una serie de beneficios que están percibiendo sin pagar por ellos.

Este cambio marca el inicio de una segunda etapa, en lo que ha políticas de conservación del medio ambiente se refiere. Algunos de los elementos que la caracterizan son los siguientes:

En primer lugar, se busca reducir la participación del Estado, limitando sus funciones a proveer el marco legal e institucional para que se puedan desarrollar las actividades productivas normales bajo criterios de eficiencia económica (incluyendo los costos ambientales). Para ello, se le otorga más importancia al papel de las comunidades tanto en la conservación de los recursos como en el disfrute de los beneficios que se derivan de su uso.

En segundo término, se empiezan a atender los nuevos problemas ambientales, como son la contaminación del aire, especialmente a través del programa de control de emisiones de los vehículos automotores y mediante la eliminación del uso de la gasolina con plomo.

Finalmente, el fortalecimiento del marco legal, permite establecer más controles y prohibiciones al desecho de sustancias de las empresas en los ríos. Este es el caso del café, para el cual los beneficiadores establecieron un plan con el gobierno para reducir el nivel de contaminación de las aguas residuales que van a los ríos.

Como se puede observar, el grado de avance de Costa Rica en el plano ambiental, obedece en buena medida a las respuestas que se han dado desde el ámbito público a las diferentes problemáticas que se han venido planteando, y a una política de desarrollo calificada como sostenible en la cual el uso adecuado de los recursos naturales juegan un papel de gran importancia.

5.2. Organización institucional

Antes de la década de los setenta, en Costa Rica no existía un marco institucional que propiciara el desarrollo adecuado del sector forestal y de otras actividades vinculadas directamente al uso de los recursos naturales, fue hasta 1970 con la creación de la ley forestal que se hace un primer esfuerzo formal por orientar y regular las actividades relacionadas con ese sector.

Esta ley nace como un intento por evitar la creciente deforestación que se venía presentando en aquellos años, y que era parte de una serie de problemas relacionados con el medio ambiente, que se habían agravado, como la contaminación de los ríos, la administración de los desechos sólidos y la erosión de los suelos; los cuales se debían en buena medida al proceso de industrialización, a la modernización de la agricultura y a la migración de las zonas rurales hacia las urbanas, provocadas por la estrategia de desarrollo implementada a principios de los sesenta.

A la ausencia de legislación apropiada hay que agregarle una serie de distorsiones que existían en aquella época que iban en detrimento de la conservación de los recursos naturales, y en especial, de los bosques. Por ejemplo, la política crediticia y de incentivos a la producción, las cuales favorecían el desarrollo de actividades tales como la agricultura en detrimento de la conservación de los bosques; la protección a la industria forestal y la legislación sobre titulación de tierras, son otros ejemplos.

Durante los setenta y parte de los ochenta, la mayoría de los esfuerzos gubernamentales se dirigieron a la creación de áreas de protección, por lo que en término de diez años (1970-1980) la extensión de las áreas protegidas era siete veces mayor. Con ello se logro reducir la tasa de

deforestación en un 25%, en ese mismo período. Sin embargo, este incremento en el área protegida no significó la erradicación del problema de deforestación en esas zonas, pues para administrar adecuadamente las reservas se requería, no sólo, de un marco institucional complejo, sino que también de una gran cantidad de recursos.

A la problemática anterior, se le sumó la falta de coordinación entre las diferentes instituciones gubernamentales, lo cual provocó la aplicación de políticas contrapuestas, como por ejemplo, las destinadas a incentivar la producción (el otorgamiento de crédito subsidiado a ciertas actividades), que a la vez generaban daño a los recursos naturales.

Ante la necesidad de una entidad que atendiera específicamente esta problemática y coordinara los esfuerzos de las diferentes instituciones, en el año de 1988, se crea el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), que luego se transformaría en el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). En primera instancia los esfuerzos del Ministerio se dirigieron a la búsqueda de recursos que permitieran el financiamiento de las áreas protegidas y a mejorar su administración mediante la creación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

A partir de la década de los noventa, se amplía el ámbito de la política ambiental, incluyendo el control de los desechos que afectan a las cuencas hidrográficas y la calidad del aire. Además, se inicia la descentralización en la administración de las zonas protegidas y se implementan una serie de medidas con el fin de reducir el papel del estado en el campo de la conservación de los recursos naturales, mediante la creación de mecanismos que brinden los incentivos necesarios para que se puedan explotar eficientemente.

Para descentralizar la administración de las áreas protegidas se pretendía incrementar la participación de las comunidades, de tal manera que, cada una de ellas velara por el uso eficiente de los recursos de su zona de interés, al percibir parte de los beneficios de la explotación de dichos recursos. Con ese propósito se crearon los Consejos Regionales Ambientales (1996), se incrementó la responsabilidad de las municipalidades (asignándoles la tarea de otorgar y controlar los permisos de extracción de madera) y se creó la Dirección Superior de Recursos Naturales como ente coordinador.

Para reducir la participación del sector público se crearon una serie de instituciones que brindaran las reglas básicas del juego y velaran por su cumplimiento, tales como la Secretaría Técnica Nacional Ambiental encargada de dar el visto bueno a los distintos proyectos, la Contraloría Ambiental que vela por el cumplimiento de la ley ambiental y el Tribunal Ambiental que resuelve los conflictos relacionados con el medio ambiente.

En resumen, la mayor parte de las medidas se han presentado después de la creación del MIRENEM (o sea en los últimos 10 años) y han estado dirigidas, en su mayoría, a la protección del sector forestal, uno de los más afectados en las últimas décadas. Sin embargo, vale la pena destacar, los esfuerzos más recientes por mejorar la calidad del aire y reducir la contaminación de los ríos. A continuación, se estudian en detalle las medidas aplicadas en las últimas dos décadas en el campo de la conservación de los recursos naturales.

5.3. Políticas implementadas

• *El Sector Forestal*

La falta de control y regulación en la década de los sesenta provocó un acelerado proceso de deforestación, por lo que para 1970 se aprobó la Ley Forestal, cuya principal herramienta fue la creación de áreas protegidas. La ley establecía toda una serie de regulaciones en cuanto al control de la tala de árboles y los castigos a los infractores; además, proponía una serie de incentivos, llamados la primera generación, que exoneraban del pago del impuesto de la renta a los empresarios que se dedicaban a desarrollar actividades reforestadoras.

Como se explicó anteriormente, durante la década de los setenta y parte de los ochenta, se extendió agresivamente el área “protegida”, como principal medida para evitar la deforestación de los bosques, por lo que para mediados de los ochenta, la problemática del sector forestal era mucho más compleja. Las acciones del gobierno se orientaron en tres direcciones; la obtención de recursos financieros para poder administrar adecuadamente las áreas, la eliminación de una serie de distorsiones que iban en detrimento de la conservación de los bosques y la creación del marco institucional necesario para lograr el adecuado desarrollo del sector (explicado en la sección anterior).

En el campo del financiamiento, las medidas se orientaron en primera instancia, a buscar la cooperación bilateral, mediante la donación de fondos u otorgamiento de préstamos en condiciones favorables. Y posteriormente, a la consecución de una mayor cantidad de fondos, a través de la condonación de deuda externa y el uso de parte de los recursos destinados a ese fin, para financiar los programas de reforestación y conservación de las áreas protegidas. El éxito de este tipo de actividades atrajo el interés de instituciones privadas internacionales, las cuales donaron importantes sumas de dinero.

Con respecto a la corrección de las distorsiones que incentivaban la deforestación se eliminaron la mayoría de ellas:

* Se estableció una nueva generación de incentivos que fortaleciera la industria reforestadora, los Certificados de Abono Forestal (CAF), de los cuales posteriormente se crearían diferentes modalidades, como el Certificado de Abono Forestal Adelantado (CAFA) y el Certificado de Manejo del Bosque Natural (CAFMA). Estos certificados podían ser usados para pagar impuestos o vendidos en el mercado de valores, y se otorgaba después de establecida la plantación.

* Se creó el Fondo de Desarrollo Forestal con el fin de incentivar la actividad forestal entre los pequeños y medianos agricultores. Además, se emprendió un programa de reforestación basado en la compra de semillas y construcción de viveros forestales, se elaboraron distintivos especiales para las maderas provenientes de las plantaciones forestales.

* Se estableció un Plan de Manejo Forestal, el cual establecía el volumen de las extracciones permitidas de acuerdo con las distintas zonas geográficas.

* Se reorientó en la medida la posible la agricultura hacia las áreas desprovistas de bosque natural.

Sin embargo, esta nueva generación de incentivos (nacida en 1988) no duró mucho tiempo pues se convirtió en una importante carga fiscal innecesaria, pues ya existían una buena cantidad de empresas en el mercado que operaban sin ellos. Por otro lado, los nuevos certificados se convirtieron en un incentivo “perverso”, pues se favorecía la deforestación del bosque en pos del establecimiento de plantaciones forestales “nuevas” que gozaban del beneficio. Además, el monto del incentivo no estaba asociado al servicio ambiental que brindaba la plantación, por lo que generaba una distorsión que afectada la asignación óptima de los recursos.

Dentro de esta nueva problemática las políticas del gobierno se orientaron en cuatro direcciones:

1. Internacionalizar el costo de mantener un área silvestre, debido a que los beneficios que brindan los bosques y las plantaciones forestales son percibidos por otros países. Para ello se inició la venta de CTOs (Certified Tradable Offsets), para lo que fue necesario firmar un acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos para su reconocimiento. Para ello fue necesario la realización de inventarios de bosques, la selección de las áreas prioritarias para ser salvadas y actividades de prospección, con el fin de tener información básica para realizar este tipo de transacciones.
2. Incrementar la participación privada en la conservación del bosque natural, creando un marco institucional adecuado que permita una fiscalización ágil y eficiente, y al mismo tiempo que incentive el desarrollo de dicha industria. Para ello se creó la Contraloría Forestal, el Catastro Forestal y la bolsa forestal.
3. Descentralizar la administración de las áreas protegidas, dándole mayor participación a las comunidades, de manera que las municipalidades tienen mayor participación en el proceso, a la hora de otorgar permisos de extracción. De esta manera, las comunidades tienen acceso a los beneficios que de este tipo de áreas se pueden obtener creando un incentivo para la administración eficiente de estas zonas. Con el fin de coordinar los esfuerzos de las comunidades se creó la Oficina Nacional Forestal, la cual agrupa representantes de todas las comunidades, haciendo más directa y efectiva la coordinación de políticas.
4. Reorientación de la política de incentivos, de manera que se eliminan los subsidios hacia la reforestación y se sustituyen por mecanismos que incentiven la conservación de los bosques naturales, a través de los Certificados de Protección del Bosque (CPB), los cuales toman en cuenta el valor total del servicio que brinda el bosque a la hora de calcular el valor del incentivo. Para que la política de incentivos cuente con el debido respaldo financiero se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONAFIFO) y una oficina encargada de velar por su correcta administración. Además, se crean otro tipo de incentivos como exención al impuesto sobre los activos y sobre los bienes inmuebles.

Este cambio en la dirección de la política forestal, se basó en la creación de una nueva Ley Forestal en 1996, la cual respaldaba institucionalmente los principios antes apuntados.

- ***Protección de la Capa de Ozono***

Las políticas aplicadas por el gobierno de Costa Rica dirigidas a la protección de la capa de ozono se han orientado a la búsqueda de recursos que sirvan de incentivo a los empresarios para que

conserven las zonas boscosas y reforesten, de manera que, se incremente (o mantenga) la capacidad “instalada” para absorber el dióxido de carbono.

Para ello se firmó una carta de intenciones con el Gobierno de los Estados Unidos, en la cual se acordó la implementación conjunta de medidas para evitar y reducir las emisiones de gases que provocan el Efecto Invernadero. Para ello, se crea la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, en la cual participan el gobierno, la empresa privada y organizaciones no gubernamentales. Su tarea es definir políticas y criterios para la preparación, evaluación y aprobación de proyectos de implementación conjunta.

Una de las principales actividades promovidas fue el CTOs (certified tradable offsets) y la creación de un fondo que administre los recursos que aporten los socios extranjeros en proyectos de Implementación Conjunta (IC). En 1996 se da la primera transacción de CTO con el Gobierno de Noruega, con la firma del IC de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, con el cual se busca integrar la generación de energía eléctrica y la restauración de la cuenca que abastece la represa. A través del componente forestal se comercializaron 200 mil toneladas métricas de carbono por un total de 2 millones de dólares.

- ***Contaminación del aire***

Los esfuerzos del gobierno para mejorar la calidad del aire, se han concentrado en la eliminación y control de los gases y sustancias que emanan los automóviles. En 1993, la Ley de Tránsito prohibió la venta de gasolina con plomo. Posteriormente, se implementó el Programa del Ecomarchamo que pretende controlar las emisiones de los vehículos a través de una revisión anual, otorgando un marchamo a los vehículos que cumplen con las normas mínimas estipuladas. Sin embargo, este programa ha sido blanco de muchas críticas debido a la laxitud de las normas.

- ***Contaminación de las aguas y los ríos***

Las iniciativas en esta área se han dirigido hacia el control de las sustancias que arrojan las empresas en los ríos. A partir de 1991 se inicia toda una gestión con el fin de que las empresas construyan plantas de tratamiento para sus desechos, gracias a la iniciativa de diversas instituciones públicas para rescatar y proteger la cuenca del río Grande de Tárcoles, seriamente afectado por los desechos que vierten las empresas del valle central en los ríos de esa área y que desembocan en dicha cuenca.

Tal vez la iniciativa que ha logrado mayor éxito es el convenio firmado con el sector cafetalero con el fin de reducir paulatinamente la contaminación de las aguas generadas por los beneficios de café. En forma complementaria, la Municipalidad de San José, estableció un programa de Planes Voluntarios de Manejo de Desechos, mediante el cual las empresas tenían dos años (a partir de 1991) para reducir sus descargas de aguas residuales en los ríos.

Por otro lado, las nuevas políticas le han otorgado bastante importancia al papel que puede ejercer el consumidor como soberano en la elección de los servicios y productos que consumen, de manera que, se le brinda información acerca de la protección que brinda cierta industria o comunidad al medio ambiente. De esta forma se crea un sistema de premios y castigos, donde las

entidades que contaminan se podrían ver afectadas por reducciones en la demanda por su producto. El programa Bandera Ecológica distingue a las empresas, cuyo proceso productivo produce reducidos efectos en su entorno, o que ha realizado esfuerzos muy significativos por reducir su impacto en el medio ambiente. El programa Bandera Azul, premia las comunidades que tienen ríos o mares con poca contaminación del agua.

5.4. Logros de las políticas implementadas

Una de las áreas en las que Costa Rica ha tenido mayor éxito es en la reducción de la tasa de deforestación, durante la década de los ochenta este indicador se redujo en un 50%, pasando de 43.350 ha anuales a 22.000, y para la década de los noventa esta reducción ha sido del 63.5%. Los logros en este campo están directamente relacionados con la agresiva política de creación de áreas de protección implementada por el gobierno, cuya extensión durante los años ochenta se incrementó en 71% y durante los noventa en 28%.

Sin embargo, no todo el éxito se puede atribuir a la política de zonas protegidas, pues el gobierno ha desarrollado importantes programas de incentivos con el fin de incrementar la reforestación, y evitar que la madera se extraiga de bosques cerrados. Ello ha provocado que la participación del bosque secundario se incremente ligeramente, pasando de 12% en la década de los setenta a 17% en los noventa.

El área reforestada con la ayuda de incentivos se incrementó considerablemente durante la década de los ochenta, llegando a ser casi trece veces mayor a la correspondiente a finales de los setenta, y creció un 88% durante la década de los noventa, representando cerca del 1.2% del área boscosa total. Al área reforestada gracias al otorgamiento de incentivos, hay que adicionar las áreas protegidas y manejadas con incentivos forestales, las cuales han crecido fuertemente durante la década de los noventa (casi 100 veces el área protegida en 1990), llegando a representar el 1.6% del área total.

Con respecto a los proyectos de implementación conjunta, destinados a preservar áreas forestales, se han llevado a cabo seis proyectos desde 1994, los cuales significaran inversiones por \$160 millones en un período de 25 años. Estos proyectos protegen un área de 542.340 ha, o sea un 25% del área total de bosque de Costa Rica.

Con respecto a las políticas para mejorar la calidad del aire, el proyecto de eliminación del plomo en la gasolina resultó bastante exitoso. La concentración del plomo en la sangre se redujo en un 26% en los hombres y en un 15% en las mujeres del área metropolitana, en relación con muestras tomadas en 1996.

VI. RELACIONES ENTRE REFORMAS Y POLÍTICAS: EL CICLO POLÍTICO/ ECONÓMICO EN COSTA RICA

Si bien es cierto durante los ochenta y los noventa la política económica costarricense ha mostrado un norte bastante claro, en su transición de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la dependencia del mercado interno hacia un modelo basado en la diversificación y dinamismo de las exportaciones como motor del crecimiento, y una reducción en la participación del Estado en los diferentes campos de la actividad económica, en el corto plazo, se han presentado una serie de inconsistencias en la formulación de la política económica debido, en buena medida, a razones políticas más que a circunstancias particulares o a errores involuntarios de los responsables de ejecutar las medidas económicas.

Estas inconsistencias han retrasado, en cierto grado, el avance en las reformas económicas en los diferentes campos han obligado, en ocasiones, a volver sobre el camino ya recorrido. En esta sección se enfoca el análisis del ciclo político económico en Costa Rica, y las características que este ha presentado durante la década de los ochenta y noventa. Si bien es cierto, se han realizado pocos estudios formales acerca del ciclo político económico en el país, existe un consenso casi generalizado entre los expertos tanto sobre su existencia como sobre su efecto en la economía costarricense. Se hará un análisis de las principales variables que se ven afectadas por el ciclo y algunas inferencias a partir de su comportamiento.

1. Evidencia empírica del Ciclo Político Económico en Costa Rica

En primer lugar, es importante precisar que se entiende cuando se habla del ciclo político económico. Este es el que resulta de la manipulación de algunas variables económicas con el fin de mejorar, en el corto plazo, la percepción del electorado acerca de su nivel de bienestar y, consecuentemente, tratar de obtener resultados más favorables en los procesos electorales.

En Costa Rica, las elecciones para presidente, Asamblea Legislativa y las municipalidades se realizan cada cuatro años, por lo que es común que un año antes el partido en el poder realice gastos extraordinarios como la construcción de infraestructura (parques, carreteras, obras comunales), aumentos salariales reales a los empleados del sector público, reducción de impuestos o aplazamiento de los incrementos en los precios de los servicios públicos, incrementos en algunas de las transferencias más “influyentes” (tales como pensiones, subsidios, transferencias a las universidades, etc.). Todas estas variables afectan principalmente el nivel de la actividad económica, y por lo tanto, el nivel de empleo de la economía; especialmente en una economía como la costarricense, en la que el Estado tiene una participación relativamente alta en la economía.

Por otro lado, el gobierno puede manipular otras variables en el campo monetario que afectan el nivel de inflación y empleo. Por ejemplo, permitir una expansión del crédito al sector

privado o de los medios de pago y liberar la presión interna vía balanza de pagos, a través de la desacumulación de reservas monetarias internacionales.

Pero el ciclo no es sólo producto de las medidas económicas voluntarias llevadas a cabo por los gobernantes salientes, sino también por las medidas que el gobierno entrante se ve obligado a tomar para estabilizar la economía. Por ello, en Costa Rica, ya se ha hecho costumbre, durante el primer año de gobierno, la aprobación de *paquetes tributarios* y recortes importantes en el gasto que le permitan al gobierno entrante balancear en alguna medida el desequilibrio provocado en las finanzas públicas. Pero no sólo estas medidas se aplican en el campo fiscal. Debido a los acostumbrados rezagos en los ajustes de los precios de los servicios públicos y a políticas monetarias expansivas en el último año de gobierno, es usual que durante el primer año de gobierno se tengan que implementar programas restrictivos para reducir la liquidez en la economía con los consecuentes efectos en las tasas de interés y el ritmo de crecimiento de la producción.

Un aspecto interesante del ciclo político económico en Costa Rica es que este no sigue un patrón claramente establecido. Esto quiere decir que la manera en que se busca influir en el nivel de bienestar del electorado ha sido diferente entre las administraciones. En unas se hace énfasis en el incremento del gasto del gobierno, ya sea a través de salarios o transferencias; otras le han dado mayor importancia a la contención de la inflación y entonces se presenta una mayor desacumulación de reservas monetarias internacionales o un rezago en el ritmo de ajuste que debería de seguir el tipo de cambio (de acuerdo con la política que había estado aplicando el Banco Central). En ese campo es importante tomar en cuenta el papel de los shocks externos a la hora de evaluar las características del ciclo en Costa Rica, es la influencia que pueden tener los shocks externos en la economía, lo cual en alguna medida determina también la manera en que el gobierno podrá manipular las variables de interés. A manera de ejemplo, si al final del período de gobierno se presenta un alza en los precios del café, el Banco Central tendrá una acumulación de reservas monetarias “extraordinaria”, de manera que podrá controlar las presiones inflacionarias internas más fácilmente, permitiendo una desacumulación de reservas o simplemente no ajustando el tipo de cambio, aunque se trate de una situación transitoria.

Por otro lado, es importante diferenciar el efecto de los shocks externos del causado por las medidas que causan el ciclo político económico. Para ello se examinan los tipos de shocks externos que se presentaron durante las administraciones correspondientes al período 1982-1986 (administración Monge Alvarez), 1986-1990 (administración Arias Sánchez), 1990-1994 (administración Calderón Fournier) y 1994-1998 (administración Figueres Olsen).

Rey, Monge y Méndez²⁰ encontraron evidencia empírica de que las siguientes variables habían presentado un comportamiento correlacionado con el ciclo electoral durante el período 1982-1994: variables fiscales (remuneración real total, precio del agua, precio de la gasolina, subsidios y donaciones, transferencias e inversión real en carreteras), variables monetarias (inflación, crédito interno neto, medio circulante), variables sector externo (tipo de cambio nominal, cuenta de capital público, importaciones, reservas monetarias internacionales netas, tipo de cambio real) y otras variables (el salario mínimo real y el producto interno bruto).

Sin embargo, ese comportamiento no se presentó para todas las variables durante todas las administraciones, las variables que presentaron ese comportamiento con mayor frecuencia durante el período 1982-1994 fueron: remuneración real total, inflación, salarios mínimos, tipo de cambio

nominal, cuenta de capitales públicos neto en todas las administraciones; precio del agua, precio de la gasolina, transferencias y reservas monetarias internacionales en dos y las demás variables antes mencionadas en una administración.

Los autores citados aplicaron una serie de métodos estadísticos con el fin de identificar los períodos en los cuales los valores observados se desviaban de la tendencia, pues según Assel y Larraín,²¹ “el ciclo político económico se presenta cuando se dan desviaciones entre los valores observados y la tendencia”. Luego, evaluaron la correspondencia entre los períodos en que se presentaban las desviaciones y el período electoral, para de esta manera establecer la correlación entre ambos. Adicionalmente, en algunos casos en que las variables no presentaban desviaciones de la tendencia con patrones suficientemente claros, se analizó su comportamiento con el fin de establecer la existencia de un patrón de cuasiciclo.

Cuadro 3

VARIABLES QUE PRESENTARON COMPORTAMIENTO CORRELACIONADO CON CICLO POLÍTICO ECONÓMICO SEGÚN MÉTODO UTILIZADO PARA DETECTARLO POR PERÍODO DE GOBIERNO

Variable	Período		
	1982-1986	1986-1990	1990-1994
<i>Variables del Sector Fiscal</i>			
Inversión en carreteras		II	I, II, IV, V
Precio de la gasolina		I, III	I, III, IV
Precio del agua	IV	II	
Remuneración real	II	I, II, III, V	I, III, V
Subvenciones y donaciones		III, IV, V	
Transferencias		II	IV, V
<i>Variables del Sector Monetario</i>			
Crédito Interno total		II	
Inflación	I, II	I, II, III, IV, V	I, III, IV, V
M2			II
<i>Variables del Sector Externo</i>			
Cuenta de Capital Pública	II	I, II, III, IV, V	I, II, IV, V
Importaciones		II	
Reservas Monetarias Internacionales		II	II
Tipo de cambio nominal	I, II	II	V
Tipo de cambio real			II
<i>Otras Variables</i>			
PIB real		II	
Salario Mínimo	II	II, III	I, IV

Método

I= Hodrick-Prescott

II= Segundas diferencias

III= Tendencia lineal

IV= Tendencia cuadrática

V= Tendencia cúbica

Fuente: Elaboración propia a partir de Rey, Monge y Méndez (1998).

Los métodos utilizados en esta investigación incluían la aplicación de métodos de tendencia lineal, cuadrática y cúbica; la aplicación del filtro de Hodrick y Prescott; el método de primeras diferencias para las variables clasificadas como resultado y de segundas diferencias para las variables clasificadas como instrumento. A cada variable se le aplicaron las cinco pruebas posibles, para asegurar que su comportamiento era consistente con patrón del ciclo electoral. El cuadro que se incluye muestra los resultados obtenidos en la investigación.

2. Características del Ciclo Político Económico en el período 1982-1998

Evidentemente, la existencia del ciclo político económico produce contradicciones e inconsistencias entre el proceso de reforma y la política económica. Es por ello que se considera conveniente examinar con mayor detalle dicho ciclo político económico, así como analizar el papel que los *shocks* externos tuvieron en la forma en que se dio el ciclo en cada período de gobierno. Posteriormente, se revisa brevemente cada período presidencial involucrando todas las variables.

• En el campo fiscal

Como se observa en el cuadro 3, las políticas del área fiscal aplicadas durante el período se concentran en el rezago en el ajuste de los tarifas de los servicios públicos, incrementos salariales generosos a los empleados del sector público, incremento de la inversión pública, incremento de las transferencias y subvenciones, incremento de los impuestos (al inicio del período de gobierno) y recorte del gasto público (al inicio del período de gobierno).

- Como se había mencionado anteriormente, en Costa Rica, se ha hecho tradicional que con la llegada de un nuevo gobierno haya un nuevo *paquete tributario*, debido a que es usual que se presenten altos déficits en el año anterior al cambio de poderes. Por lo general, este incremento en la carga tributaria de los costarricenses se da a través de impuestos indirectos tales como el impuesto de ventas o el selectivo de consumo, pues estos ajustes se pueden hacer por decreto de manera más expedita.
- Con respecto al *gasto total* del gobierno, también es usual que el año antes se de una expansión considerable y al año siguiente se presenta recortes sustanciales, especialmente en los rubros asociados a los salarios de los empleados públicos y transferencias del gobierno.
- Otro factor que es sujeto de manipulación, son *las tarifas de los servicios públicos*, de manera que en el año anterior al cambio de gobierno se ajustan poco o nada. Aunque esta medida tiene como objetivo influir en el nivel de precios sus consecuencias también son fiscales porque reducen el superávit de las empresas públicas, incrementando el déficit total del sector público. Los bienes cuyos precios se demostró que son manejados políticamente son el agua y la gasolina.
- El incremento en la *inversión pública* es común durante el año anterior a la elección, como una forma de pagar favores políticos a ciertas comunidades “estratégicas” con la construcción de puentes, carreteras, parques, escuelas, etc.
- Al igual que la inversión pública las *transferencias* y las *subvenciones* son mecanismos muy directos para mejorar el nivel de bienestar de grupos específicos de interés. A manera de ejemplo, es común que el año antes de las elecciones se otorguen gran cantidad de “bonos para la vivienda”, o se incrementen los beneficios para ciertos grupos que ya reciben transferencias, tales como los pensionados, las universidades, etc.

- **En el campo monetario y de precios**

- A partir del cuadro 3 se deduce que es la *inflación* es la variable que muestra en una mayor cantidad de años un comportamiento consistente con el ciclo político económico. Sin embargo, esta es una variable resultado. Las variables que los gobiernos en el período en estudio han “manejado en este campo” son el crédito interno neto, el medio circulante y el rezago en los ajustes de precios de los servicios públicos antes explicado.
- El *crédito* es una variable que se ha manejado con discrecionalidad, especialmente para controlar la liquidez de la economía, en el pasado a través del establecimiento de límites en el crecimiento de las carteras de los bancos y ciertas actividades, o mediante el encaje legal y las tasas de redescuento. Es usual que durante el año anterior a las elecciones, el Banco Central flexibilice las restricciones en algunas de estas variables para incrementar la liquidez y la demanda agregada, aprovechando que el efecto sobre los precios muchas veces tiene un rezago de entre seis meses y un año. Este mismo tipo de comportamiento se presenta con el *medio circulante*, el cual se ve influenciado más directamente por las operaciones de mercado abierto.

En resumen, el año anterior a las elecciones los gobiernos flexibilizan su política monetaria, con el consecuente efecto sobre el nivel de precios al año siguiente, y la aplicación de medidas restrictivas para reducir la excesiva liquidez en la economía.

- **En el campo externo**

El papel de las variables externas en el ciclo es el de servir de válvula de escape a las presiones inflacionarias producto de las políticas monetarias más flexibles. Especialmente, *la cuenta de capitales públicos* ha mostrado un comportamiento correlacionado con el período electoral. Los gobiernos consiguen recursos en el exterior que les permitan tener reservas monetarias suficientes el año anterior, para ajustar a un ritmo menor el tipo de cambio y así no afectar el nivel de precios interno.

Precisamente, es el *tipo de cambio nominal* una de las variables que mostró mayor correlación con el ciclo electoral, debido al manejo explicado en el párrafo anterior. Con la entrada del nuevo gobierno es frecuente que se acelere el ritmo de devaluación con el fin de que el colón recupere en alguna medida su valor de “mercado”, y reducir las presiones provocadas por el desbalance comercial sobre la balanza de pagos.

La sobrevaloración temporal del colón provoca un crecimiento fuerte de las *importaciones*, por lo que se agranda la brecha comercial y las presiones sobre el tipo de cambio (o se devalúa o se desacumulan reservas). Es en ese momento cuando entran en acción las *reservas monetarias internacionales*. Si el gobierno ha acumulado reservas (ya sea por entradas de capital público o privado) podrá posponer o al menos ajustar en menor medida el tipo de cambio.

Cuando entra el nuevo gobierno este se encuentra con un nivel de reservas disminuido, presiones sobre el tipo de cambio producto del desbalance comercial debido al crecimiento de las importaciones, por la sobrevaloración real del colón. Por ello es común, que se acelere el ritmo de devaluación y se busque la obtención de recursos externos (generalmente convenios de estabilización con organismos financieros internacionales) que permitan que el ajuste sea gradual.

- **Otras variables**

Una variable que ha sido manejada durante los cuatros gobiernos han sido *los salarios mínimos*. Esta es una alternativa “barata” para el gobierno porque no le significa egresos y mejora el nivel de bienestar de la población de menores ingresos. Es usual que el año anterior se otorguen incrementos salariales más allá de lo “esperado”. Posteriormente el nuevo gobierno, ante las presiones inflacionarias, ajusta menos de lo “esperado” los salarios mínimos.

3. Inconsistencias en las políticas y el papel de los shocks externos

- **Administración Monge Alvarez (1982-1986)**

Si bien es cierto el período 1982-1986 es “extraordinario” porque la economía estaba pasando por una de las peores crisis de la historia pues existían grandes desequilibrios en la balanza comercial, alto déficit fiscal, excesiva liquidez y una deuda externa asfixiante, el gobierno al final del período había logrado controlar la mayor parte de estos problemas.

Dentro del período en análisis, esta administración fue la que presentó menores evidencias de manejo político de las variables económicas, aunque se podría argumentar que se debió a que tenía menos posibilidades de hacerlo. Además, se presentó una coyuntura externa importante, la fuerte entrada de recursos externos provenientes de convenios de estabilización y préstamos de emergencia, que al final le permitió al gobierno manejar levemente algunas de las variables.

Con respecto a la inflación, el manejo se hizo, por un lado, conteniendo los precios de algunas de las tarifas de servicios públicos tales como el agua, y mediante el control del ajuste del tipo de cambio, gracias a la acumulación de reservas monetarias producto de la entrada relativamente alta de capitales públicos externos.

Las inconsistencias más importantes se presentaron en el campo fiscal, pues el país se había sometido a un severo ajuste incrementando los impuestos y reduciendo gastos, sin embargo los incrementos “dativosos” en los salarios de los empleados públicos y el incremento en el déficit producto del manejo de las tarifas de los servicios públicos durante el último año, constituyó un retroceso en el camino hasta ese momento avanzado.

- **Administración Arias Sánchez (1986-1990)**

Los principales objetivos de esta administración eran consolidar la recuperación económica, y como mecanismo fundamental era necesario incrementar y diversificar las exportaciones con el objetivo de que fuera sostenible la recuperación. Para ello, siguieron una política monetaria bastante restrictiva con el objetivo de recoger liquidez de la economía por todos los medios posibles. Adicionalmente, se siguió una política fiscal expansiva con el objetivo de recuperar el nivel de empleo y continuar la reactivación de la economía.

De nuevo, la entrada de capitales externos públicos constituyeron el principal shock externo que le permitió a la administración Arias sortear el temporal, y contar con mayores grados de libertad al final de su administración para manipular algunas de las variables económicas. Si bien es cierto, el entorno económico no le brindó muchas oportunidades a la administración Monge

para poder influir más directamente en los resultados de las elecciones, el panorama de la administración Arias fue muy diferente, y la correlación de una mayor cantidad de variables así lo muestra, por lo que la inconsistencias en la política económica al final del período de gobierno fueron mayores.

En el campo fiscal, la evidencia encontrada señala que todas las variables estudiadas relacionadas con este campo mostraron un comportamiento correlacionado con el ciclo electoral. Esta manipulación generalizada de las variables fiscales implicó una seria inconsistencia con la políticas planteadas y negociadas con los organismos financieros internacionales: el déficit fiscal mostró un incremento considerable debido al aumento de gastos tales como transferencias, subsidios, incrementos salariales “excesivos” a los empleados públicos y el manejo en los precios de los servicios públicos, en los cuales se venía trabajando para reducir su impacto sobre las finanzas del estado.

En el campo de la inflación, el sector externo jugó un papel muy importante al igual que durante la administración Monge, ya que gracias a las reservas acumuladas por la entrada de capitales públicos fue posible expandir las importaciones, incrementando la brecha comercial, y financiando el desajuste mediante desacumulación de reservas, sin ajustar sustancialmente el tipo de cambio. Un factor adicional sobre el que se encontró evidencia fue la expansión crediticia que con el fin de ampliar la oferta monetaria y por ende la demanda, se había dado. Esta política expansiva monetaria y el rezago en los ajustes del tipo de cambio significó otra inconsistencia en la formulación de la política económica costarricense, ya que después de un esfuerzo de varios años por contraer la liquidez de la economía se retrocedió aceleradamente en ese sentido. Además, el rezago en el ajuste del tipo de cambio, no era consistente con la política de mantener “un valor de mercado” con el fin de no desincentivar las exportaciones.

- ***Administración Calderón Fournier (1990-1994)***

Si bien es cierto el manejo de las variables que se dio al final de la administración Monge no tuvo consecuencias importantes para la administración del presidente Arias, en el caso de la administración Calderón Fournier la situación no fue la misma. La nueva administración adoptó una serie de medidas de emergencia para reducir los desequilibrios de la economía. En primer lugar, se aprobó un paquete tributario, se recortó el presupuesto y se incrementaron las tarifas de los servicios públicos. En el campo monetario y externo, se aplicó una política monetaria restrictiva con el fin de reducir la liquidez a través de operaciones de mercado abierto, encaje mínimo legal y el redescuento con el propósito de controlar la inflación y las presiones sobre el tipo de cambio (se acelera el ritmo de las minidevaluaciones) y las reservas monetarias internacionales.

Cuando se analiza el contexto internacional en que se desarrollo la administración Calderón no se puede obviar el efecto que tuvo la baja en las tasas de interés internacionales, que incrementó considerablemente la entrada de capitales privados, especialmente de corto plazo.

Al igual que la administración Arias, el gobierno manejo casi todas las variables que se estudian en esta investigación (ver cuadro 3) y de una manera muy parecida. Sin embargo, hubo

una diferencia importante que se debió a la baja en las tasas internacionales de interés, lo cual permitió que se manipularan en mayor medida las variables relacionadas con el sector externo. De esta forma, las inconsistencias en la política económica son muy parecidas, salvo por algunas excepciones, como fue el incremento en los depósitos previos y sobretasas para las importaciones, que implicó un retroceso en la política de desgravación arancelaria y apertura económica, aunque esta situación fuera de carácter temporal, mientras se estabilizaban las finanzas del fisco.

- ***Administración Figueres Olsen (1994-1998)***

Como sucedió con la administración Calderón Fournier, las implicaciones del ciclo fueron importantes para la economía costarricense, y el nuevo gobierno tuvo que aplicar de nuevo medidas para restringir la demanda tanto por el lado de las finanzas públicas (con el acostumbrado paquete tributario) como por el lado monetario. Sin embargo, se presentó una coyuntura interna que agravó aun más la situación, la quiebra del Banco Anglo Costarricense, que representó una emisión equivalente al 1.6% del PIB, pues el Banco Central debió responder por los pasivos de dicha entidad. Esto incrementó la magnitud del ajuste, especialmente en el campo monetario.

A diferencia de las administraciones anteriores, uno de los principales objetivos económicos que planteó el nuevo gobierno fue romper con el ciclo político económico, verdad que se cumplió a medias, pero el impacto de esta decisión fue determinante para el inicio del nuevo gobierno.

En el campo externo, al igual que los otros gobiernos, la administración Figueres contó con una coyuntura internacional favorable, porque gracias a su estrategia de desarrollo se logró atraer a empresas de alta tecnología, la más importante de las cuales es INTEL. Esto significó un incremento considerable en la inversión extranjera directa (de largo plazo) y en las exportaciones. Además del efecto “rebaño” que puede haber tenido esta empresa en el país.

La manipulación de las variables en la administración Figueres se dio principalmente en las relacionadas con la inflación, tales como el crédito interno y el medio circulante, y en el crecimiento de las importaciones en alguna medida, gracias a la buena disponibilidad de reservas producto de las entradas de inversión extranjera directa. Sin embargo, en el campo fiscal, hay que reconocer que no se ha podido encontrar evidencia de un manejo generalizado de estas variables con fines políticos.

4. El papel de las expectativas en el Ciclo Político Económico

Si bien es cierto, la administración Figueres defendió arduamente la idea de que no había incurrido en manejo de ninguna de las variables económicas con fines políticos, como se dijo anteriormente las variables relacionadas con la inflación mostraron un comportamiento correlacionado con el ciclo electoral. Esto puede ser resultado de una efectiva manipulación de algunas de las variables o a la intromisión de las expectativas de los agentes económicos.

Contrario a lo que algunas teorías suponen a la hora de modelar el comportamiento del electorado ante el ciclo político económico, de que se les puede manipular sistemáticamente,

parece ser que los agentes económicos costarricenses ya han incorporado el efecto de las posibles medidas de cada gobierno, de manera que saben que el primer año se caracterizará por una política monetaria restrictiva e incrementos en los impuestos, y por ende una contracción de la demanda, así que es muy probable que los planes de inversión de las empresas sean menos agresivos y contribuyan a generar un ciclo adicional. Por otro lado, los agentes entienden que el último año de gobierno será de expansión de la demanda, bajas tasas de interés y por ende sus planes de inversión estarán condicionados a estas ideas.

A la hora de evaluar el ciclo en la administración Figueres es importante tomar en cuenta este factor por que a pesar de las intenciones del gobierno de no incurrir en el ciclo algunas variables mostraron un comportamiento consistente con este, lo cual se puede deber a lo difícil que resulta romper con las expectativas ya creadas de los agentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Academia de Centroamérica, “Problemas Económicos en la década de los 80”, Editorial Studium, San José, Costa Rica, 1993.
- Academia de Centroamérica, “Costa Rica frente a la crisis”, San José, Costa Rica, 1990.
- Altenburg, T., Hein, W. y Weller, J. “El desafío económico de Costa Rica”, Departamento Ecuménico de Investigaciones, Imprenta Varitec SA, San José, Costa Rica, 1990.
- Asamblea Legislativa, “La reforma del Estado en Costa Rica”, Revista Parlamentaria, Vol.3 No.2, Agosto 1995, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Assael, P., y Larraín, F., “El ciclo político económico: teoría, evidencia y extensión para una economía abierta”, en Cuadernos de Economía No.92, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, abril 1994.
- Banco Mundial. Programas de Ajuste Estructural (PAE I y II) firmados con el Gobierno de Costa Rica.
- BID. “América Latina tras una década de reformas”, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997, Washington, DC, Septiembre 1997.
- Cepal, “Transformación productiva con equidad”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1990.
- Céspedes, VH., Jiménez, R., “Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica”, Academia de Centroamérica y CIDE, Imprenta LIL SA., San José, Costa Rica, 1994.
- Céspedes, VH, Di Mare, A. y Jiménez, R. “Costa Rica: Recuperación sin reactivación”, Academia de Centroamérica, Editorial EUNED, San José, Costa Rica, 1985.
- Céspedes, VH, González, C., Jiménez R. y Lizano, E. “Costa Rica: Estabilidad sin crecimiento”, Academia de Centroamérica, Editorial EUNED, San José, Costa Rica, 1984.
- Clark, Mary A., “Transnational Alliances and development policy in Latin America: Non traditional export promotion in Costa Rica”, publicado en Latin American Research Review, Vol.32, No.2, 1997.
- Corrales, Jorge (editor), “Raíces institucionales de la política económica costarricense”, CIAPA, IRIS, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, 1993.

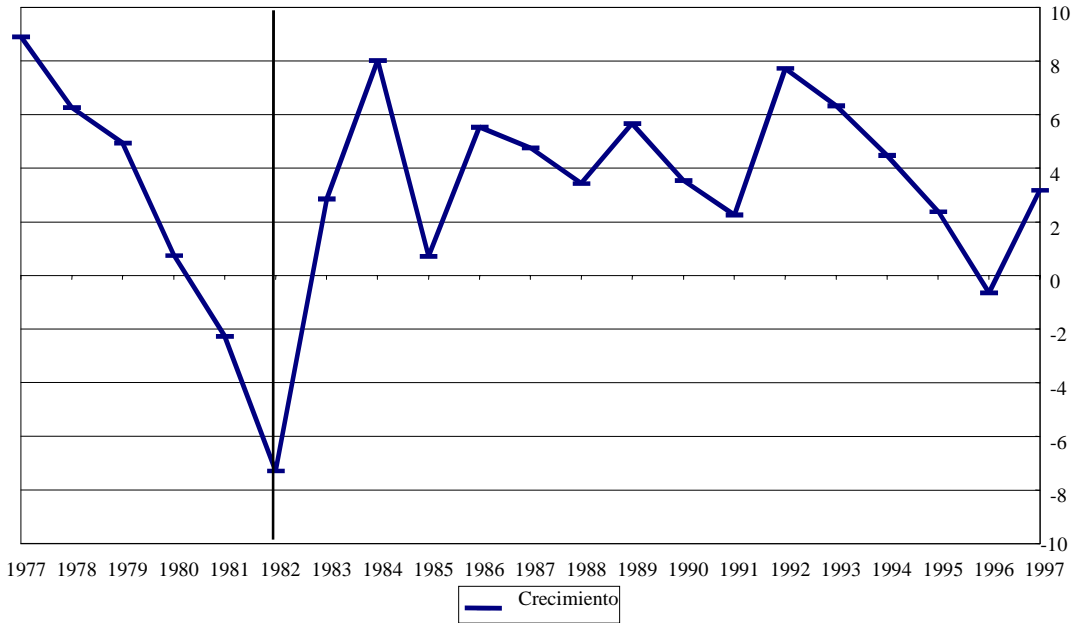
- COREC. "Reforma del Estado en Costa Rica", Comisión de Reforma del Estado (COREC), Edicosta SA, San José, Costa Rica, 1990.
- Doryan, Eduardo, "De la abolición del ejército al Premio Nobel de la Paz", Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1990.
- Easterly, W., Loayza, N. y Montiel, P. "Has Latin America's post-reform growth been disappointing?", Agosto 1996.
- Fanelli, JM y Frenkel, R. "Estabilidad y estructura: Interacciones en el crecimiento económico", Revista de la Cepal, No.56, Agosto 1995.
- Ffrench-Davis, Ricardo, "Políticas Macroeconómicas para el crecimiento", Revista de la Cepal No.60, Diciembre de 1996, Santiago de Chile, págs 21-37.
- Fondo Monetario Internacional. Varios acuerdos. Cartas de Intenciones del Gobierno de Costa Rica.
- Gaba, E., Muñoz, E., Rodríguez, M., Kikut, AC., Azofeifa, AG., "Entendiendo el ciclo económico de Costa Rica", Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.118, Banco Central de Costa Rica, Noviembre 1993.
- Gaba, E. y Araya, R., "Determinantes de las exportaciones globales de Costa Rica", Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.111, Banco Central de Costa Rica, Junio 1993.
- Gabriele, Alberto, "¿Cuan tradicionales son las exportaciones no tradicionales?: La experiencia de siete países de la Cuenca del Caribe", Revista de la Cepal, No.63, diciembre de 1997.
- Ganuza, E. y Taylor L., "Macroeconomic policy, poverty and equality in Latin America and the Caribbean", Center for Economic Policy Analysis (CEPA), WP No.6, New York, marzo 1998.
- Garnier, L., Hidalgo, R., Monge G. y Trejos, JD. "Costa Rica: Entre la ilusión y la desesperanza", Ediciones Guayacan, San José, Costa Rica, 1991.
- Hausmann, Ricardo, "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense", en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes (Ronulfo Jiménez, editor), Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1998.
- Hausmann, R. y Reisen, H., "Hacia la estabilidad y el crecimiento de América Latina", BID-OECD, París, 1996.
- Jiménez, Wilburg, "El síndrome de la deuda pública externa de Costa Rica: Causas, efectos y soluciones 1970-92", Ediciones Universitarias, Universidad Autónoma de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1996.
- Lizano, Eduardo, "El Programa de Ajuste Estructural, una vez más", Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.98, Banco Central de Costa Rica, 1991.

- Méndez, E. y Salazar, M., “Desgravación arancelaria y política cambiaria: Efectos sobre la protección al sector productivo costarricense”, Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.104, Banco Central de Costa Rica, 1992.
- Mesalles, Luis, “Condiciones macroeconómicas de la economía costarricense”, en Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes, *ibid.*
- MIDEPLAN. “Informe sobre la Situación Económica y su Evolución en 1985”, presentado por el Ministro de Planificación al Presidente de la República. MIDEPLAN, Costa Rica, 5 de noviembre de 1985.
- Perry, Guillermo, “Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿se repite la historia?”, Revista de la Cepal, No.62, Agosto 1997.
- Morley, S., Machado R., y Pettinato, S. “Indexes of structural reform in Latin America”, Cepal, Santiago de Chile, enero de 1999.
- Picado, Roberto, “Asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional a Costa Rica”, Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.142, Banco Central de Costa Rica, Agosto 1996.
- PNUD. “Costa Rica: Estado de la Nación”, Informe No.1 (1994), Proyecto Estado de la Nación PNUD Costa Rica, San José, 1995.
- PNUD. *Idem*, Informe No.2 (1995), San José, Costa Rica, 1996.
- PNUD. *Idem*, Informe No.3 (1996), San José, Costa Rica, 1997.
- PNUD. *Idem*, Informe No.4 (1997), San José, Costa Rica, 1998.
- Quesada R. y Blanco C., “Relaciones macroeconómicas fundamentales”, Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.138, Marzo 1995.
- Rey, K, Monge, F. y Méndez R., “El ciclo político económico en Costa Rica 1953-1994”, Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, mayo 1998.
- Rodríguez, Miguel A., “Ajuste estructural y progreso social”, INCAE, Editorial Libro Libre, San José, Costa Rica, 1992.
- Rojas, Francisco (coordinador), “Costa Rica y el sistema internacional”, Editorial Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, Editorial Texto, Caracas, Venezuela, 1990.
- Romero, Jorge Enrique. “La Crisis y la deuda externa”, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1993.
- Rovira, Jorge (compilador), “Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas”, EUNED, San José, Costa Rica, 1983.
- Segura, Boris, “Política cambiaria en una economía pequeña y abierta e índices de tipo de cambio real para Costa Rica”, Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.141, Banco Central de Costa Rica, Junio 1996.

- Segura, Olman, “Costa Rica y el GATT”, Universidad Nacional, Editorial Porvenir SA, Heredia, Costa Rica, 1991.
- Stiglitz, Joseph E., “More instruments and broader goals: Moving toward the Post-Washington Consensus”, UNU/WIDER, Conferencia dictada en Helsinki el 7 de febrero de 1998.
- Sunkel, Osvaldo, “Un enfoque neoestructuralista de la reforma económica, la crisis social y la viabilidad democrática en América Latina” publicado en *Partidos y clase política en América Latina en los 90s* (compiladores: Perelli, C., Picado, S. y Zovatto, D.), IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1995.
- Thorp, Rosemary, “Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX”, BID-Unión Europea, Washington, DC, 1998.
- Torres Rivas, E., et. al. “Costa Rica: Crisis y desafíos”, Colección Universitaria, CEPAS-Departamento Ecueménico de Investigaciones, Imprenta Varitec SA, San José, Costa Rica, 1987.
- USAID. Varios convenios firmados con el Gobierno de Costa Rica. 1980-97.
- Vargas Leiner (compilador), “Apertura externa y competitividad”, Universidad Nacional, EFUNA, San José, Costa Rica, 1994.
- Villasuso, Juan Manuel. “Reflexiones sobre la nueva estrategia de desarrollo costarricense”, publicado en *Crisis Económica y Ajuste Estructural*, Editorial EUNED, Costa Rica, 1990.
- Villasuso, Juan Manuel. “La estrategia de desarrollo en el contexto histórico”. Ponencia presentada en el XIII Seminario Iberoamericano de Presupuesto Público, Costa Rica, 3 de junio de 1985.
- Villasuso, JM. y Trejos, RA, “El sector productivo: Crisis y perspectivas”, ProDesarrollo, Editorial Porvenir SA., San José, Costa Rica, 1984.
- Willmore, Larry, “Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica”, Revista de la Cepal, No.62, Agosto 1997.

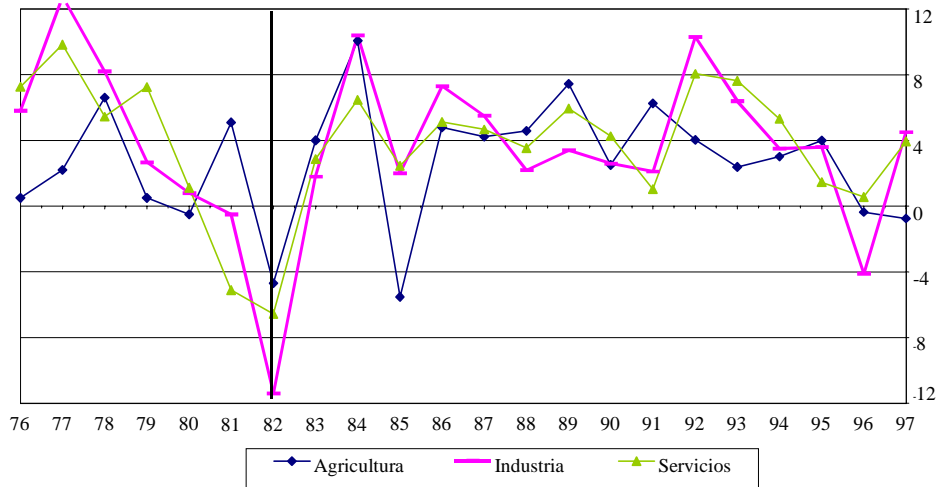
ANEXO

Gráfico A-1
VARIACIÓN DEL PIB REAL 1977-1997
 (A precios de 1966)



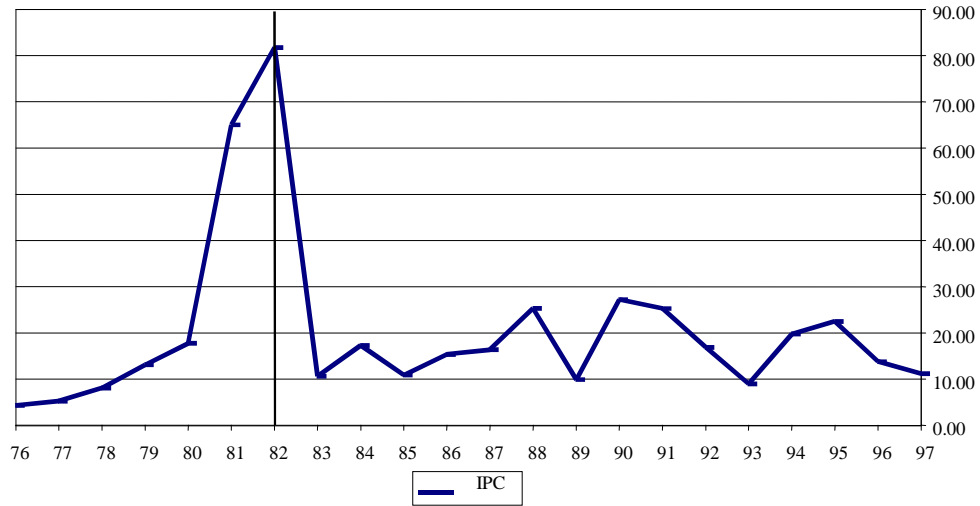
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-2
VARIACIÓN DEL PIB REAL POR ACTIVIDAD ECONÓMICA 1976-1997
 (A precios de 1966)



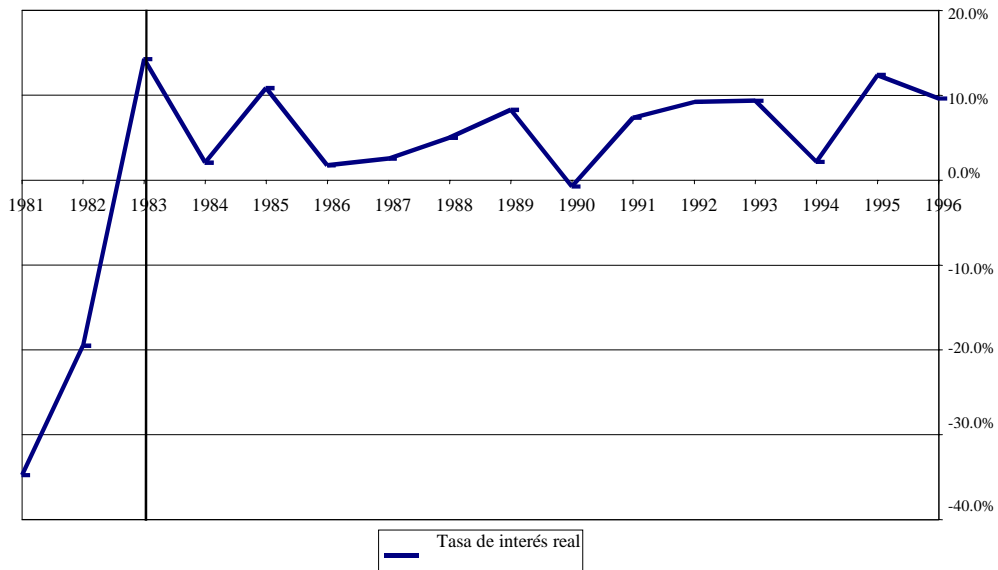
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-3
VARIACIÓN EN EL ÍNDICE DE PRECIOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO
 1976-1997



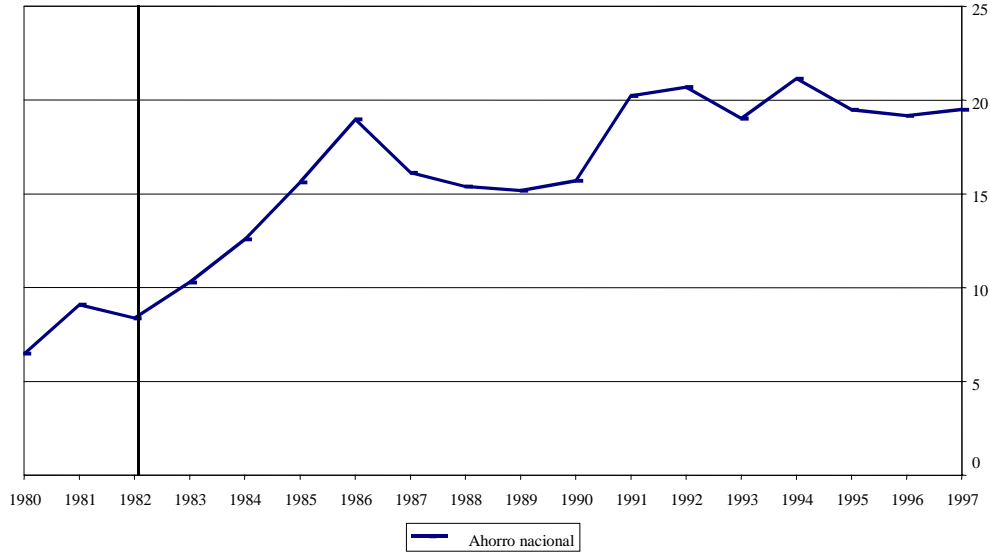
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-4
TASA DE INTERÉS REAL 1981-1996



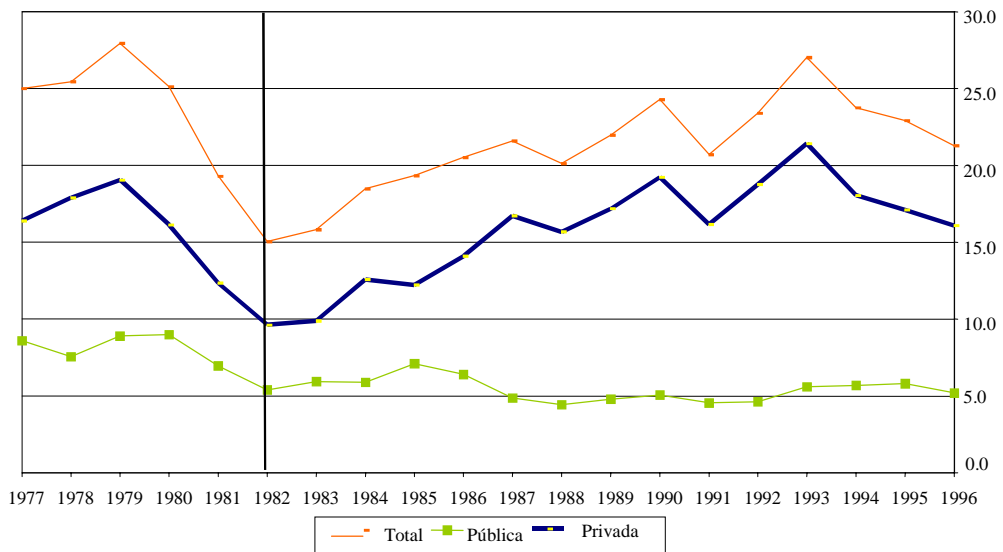
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-5
AHORRO NACIONAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
 1980-1997



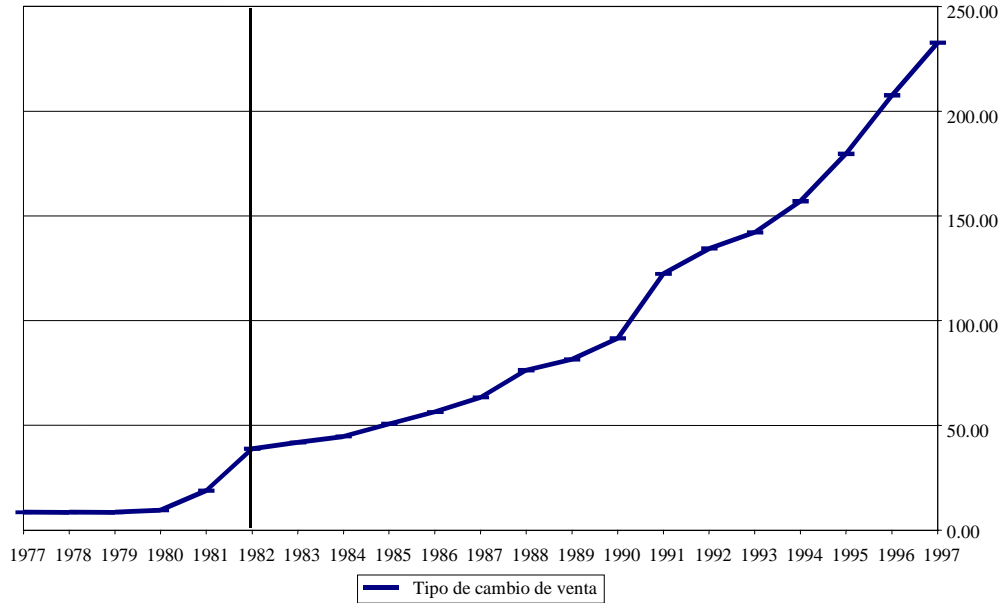
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-6
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB 1977-1996



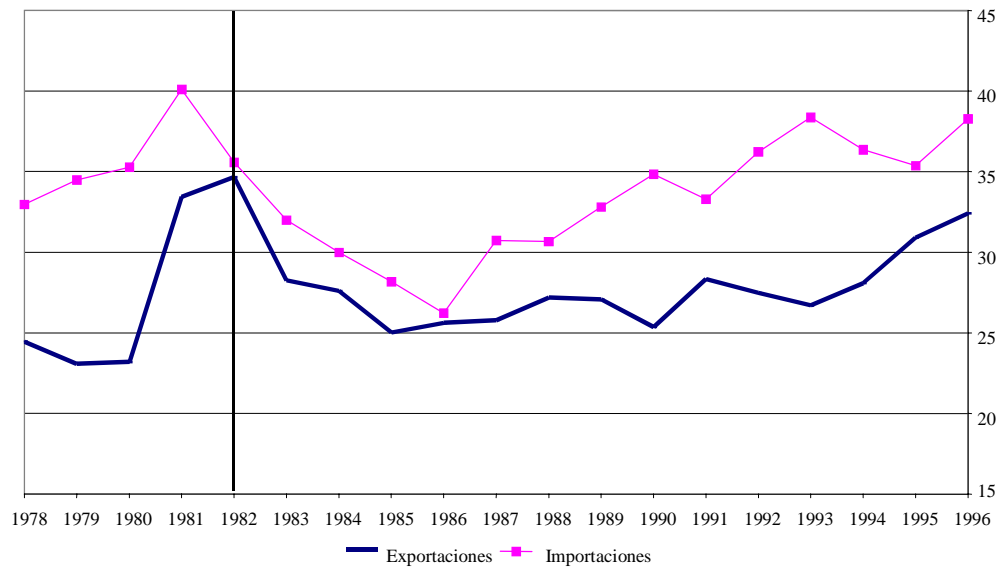
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-7
TIPO DE CAMBIO NOMINAL INTERBANCARIO DE VENTA 1977-1997



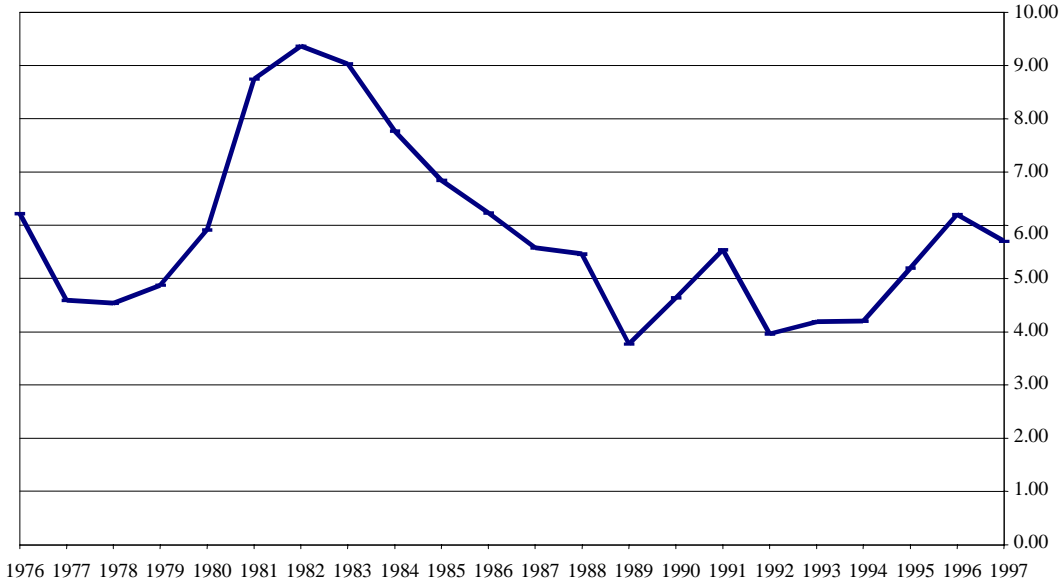
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-8
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES COMO PROPORCIÓN DEL PIB 1978-1996



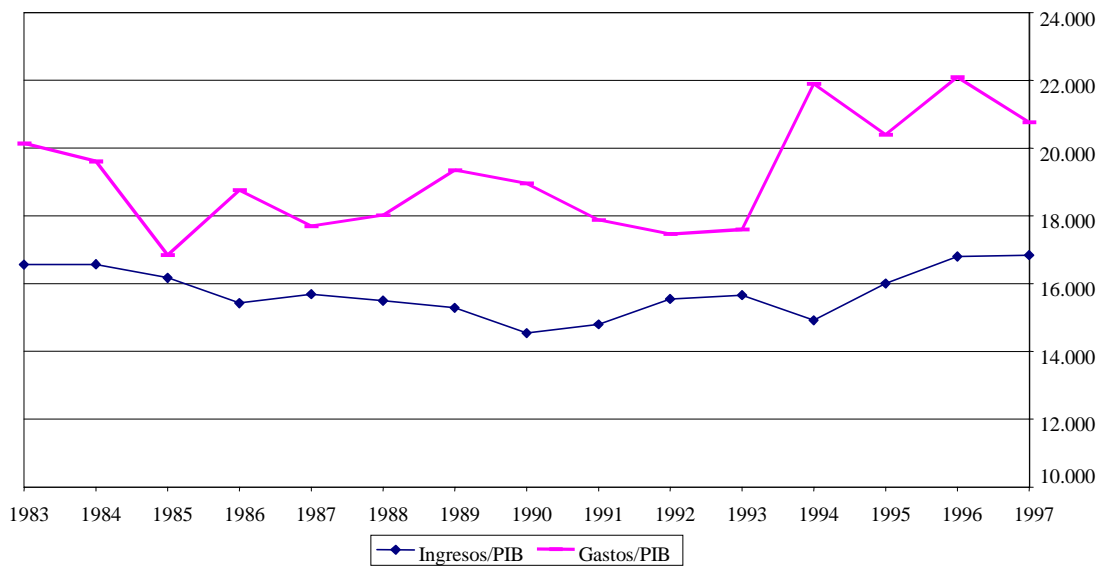
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-9
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO 1976-1997



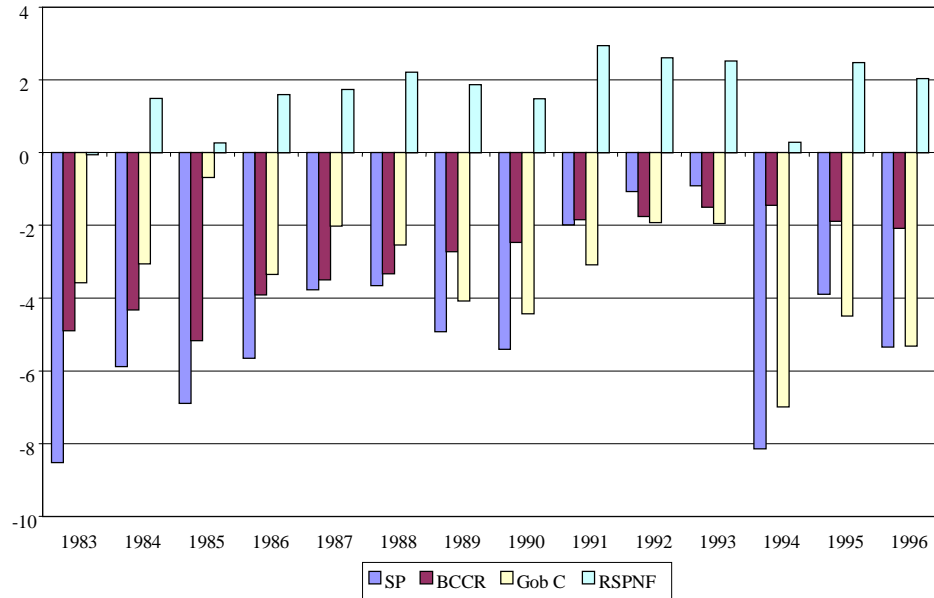
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-10
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 1983-1997



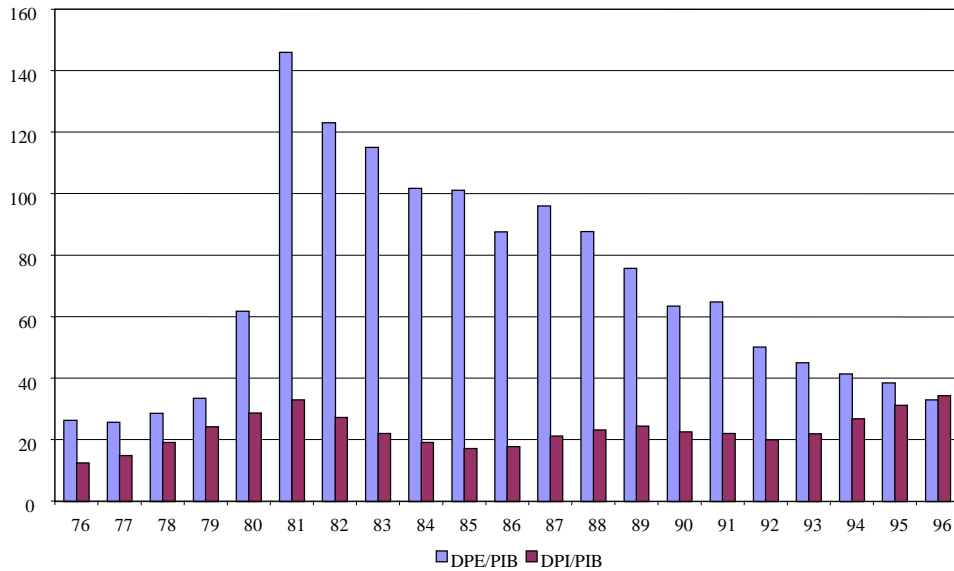
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-11
DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO 1983-1996



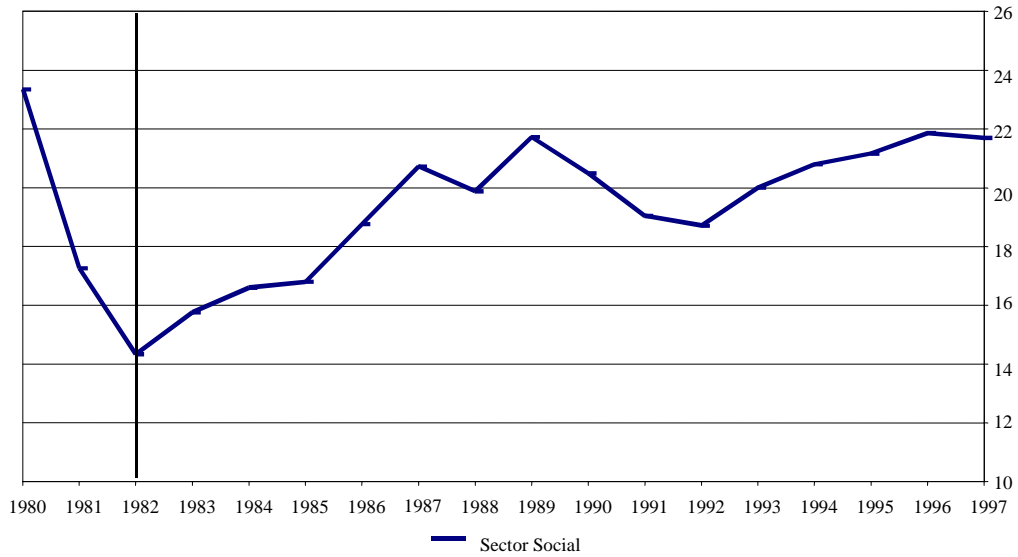
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-12
DEUDA PÚBLICA EXTERNA E INTERNA COMO PROPORCIÓN DEL PIB 1976-1996



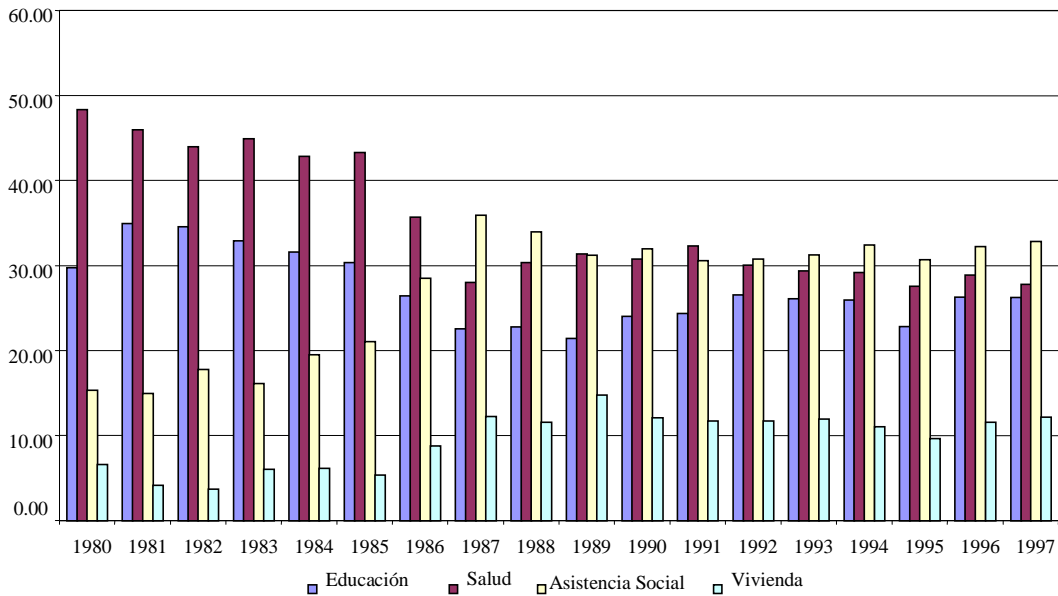
Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-13
GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 1980-1997



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Gráfico A-14
COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL EN 1980-1997



Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica.

Notas

¹ La actividad de los seguros fue asumida por el Estado costarricense en el año 1924, creándose el Banco de Seguros, que posteriormente se convirtió en el Instituto Nacional de Seguros, el cual, hasta la fecha, es una institución pública autónoma que tiene el monopolio de todos los seguros a nivel nacional. Por su parte, la Banca fue nacionalizada en 1949, confiriéndole a los cuatro bancos comerciales del Estado el monopolio de las cuentas corrientes. Esta situación se ha ido modificando en los últimos años, aunque aun el Estado es propietario de tres bancos comerciales.

² Por un lado, los patrones de consumo generados tuvieron un alto componente importado, además de que no se crearon las condiciones necesarias para incrementar el ahorro nacional. En promedio, el ahorro fue apenas del 7% del ingreso nacional disponible, cifra muy inferior a la de otros países e insuficiente para gestar una dinámica de inversión basada internamente, razón por la cual fue necesario recurrir de manera excesiva al ahorro externo para financiar la acumulación de capital. Por otro lado, no se promovieron las exportaciones de productos primarios y el sector industrial, altamente protegido, no tuvo incentivos ni capacidad para colocar su producción en terceros mercados. Además, muchas de las políticas aplicadas, por ejemplo, las cambiarias, crediticias y fiscales, particularmente las exoneraciones a las importaciones de bienes de capital e insumos, indujeron a la adopción de patrones tecnológicos altamente dependientes de productos importados.

³ Tanto la inestabilidad política como la insurgencia y la confrontación bélica, particularmente en Nicaragua y El Salvador, hicieron de Costa Rica un campo propicio para la salida de capitales centroamericanos, incrementando las presiones sobre el tipo de cambio; y para la migración, aumentando la oferta de trabajo en un período recesivo.

⁴ Desde la década de los cincuenta y hasta 1973 (primer shock del petróleo) la variación en el Índice de Precios al Consumidor nunca superó el 2%. Entre 1973 y 1976 la inflación se incrementó, pero solo en un año llegó a los dos dígitos.

⁵ Villasuso, Juan Manuel. “La Estrategia de Desarrollo en el contexto histórico”. Ponencia presentada en el XIII Seminario Iberoamericano de Presupuesto Público, 3 de junio de 1985, Costa Rica, pág 56.

⁶ Idem, pág. 58.

⁷ Véase el “Informe sobre la Situación Económica y su Evolución en 1985”, presentado por el Ministro de Planificación al Presidente de la República el 5 de noviembre de 1985. En dicho informe se señala lo siguiente: “La economía costarricense registró en 1984 el crecimiento mas significativo de la última década, al tiempo que se logró un comportamiento favorable en casi todas las variables relacionadas con la estabilidad socioeconómica. Este desempeño ha sido reconocido por los organismos financieros internacionales y ha servido de base para las negociaciones y convenios que han ordenado el sector externo”.

⁸ Este apartado se basa en el trabajo de la Academia de Centroamérica “Costa Rica frente a la crisis”, Costa Rica, 1990, págs 119-123.

⁹ A fin de simplificar el proceso de renegociación de la deuda con los bancos privados, se estableció un Comité Coordinador (Steering Committee) formado por una docena de bancos y presidido por el Bank of America.

¹⁰ El Movimiento Solidarista nace en Costa Rica en la década de los cincuenta y constituye una forma alternativa de organización de los trabajadores.

¹¹ Morley, Samuel, Roberto Machado y Stefano Pettinato. “Indexes of structural reform in Latin America”. ECLAC. January 1999.

¹² Hausmann, Ricardo. “Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense”. En Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: Las reformas pendientes / editado por Ronulfo Jiménez – San José, C.R.: Academia de Centroamérica, 1998.

¹³ Los CAT se han ido eliminando paulatinamente y 1999 será el último año en que se otorguen.

¹⁴ Mesalles Jorba, Luis. “Condiciones macroeconómicas de la economía costarricense”. En Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: Las reformas pendientes / editado por Ronulfo Jiménez – San José, C.R.: Academia de Centroamérica, 1998.

¹⁵ Los ingresos por concepto de impuesto sobre la renta ha oscilado en los últimos veinte años entre el 12% y el 14% de la recaudación total.

¹⁶ Las encuestas de opinión pública en Costa Rica indican un gran apoyo de los costarricenses para que las empresas públicas continúen en manos del Estado.

¹⁷ Al evaluar el cumplimiento de las políticas planteadas por los gobiernos, se presentan dos situaciones. En algunos casos las políticas son definidas en términos generales como objetivos que se desean alcanzar en un plazo no

siempre determinado con precisión y esbozadas de manera un tanto informal. En otros casos, por el contrario, se explicitan metas cuantitativas y fechas claramente establecidas reconocidas en convenios o acuerdos. En el primer escenario la evaluación sobre el cumplimiento o incumplimiento por lo general tienen una cierta dosis de subjetividad asociada con la forma en que se interpreta el vigor con que se aplicaron las medidas, el tiempo requerido (gradualidad) y la oportunidad. En el segundo escenario es posible examinar de manera más rigurosa y con cifras si se alcanzaron las metas propuestas. En los comentarios que aquí se hacen sobre cumplimiento en materia fiscal, así como en las secciones posteriores relativas al sector externo y a la política monetaria se mezclan estas dos situaciones.

¹⁸ “Crowding out en Costa Rica”. Falta completar cita.

¹⁹ La proliferación de instituciones de enseñanza privada ha conformado dos circuitos educativos claramente diferenciados: el privado, con buenas instalaciones físicas, maestros bien pagados y áreas de especialización en idiomas y computación; y el público, seriamente deteriorado por la falta de presupuesto oficial, maestros poco motivados y carencia de material didáctico.

²⁰ Rey Garro, Kristhian, Francisco Monge Ariño y Rodolfo Méndez Solano. “El ciclo político económico en Costa Rica: 1953-1994”. Tesis de licenciatura. Universidad de Costa Rica. Mayo de 1998.

²¹ Assel P, y Larraín, F. “El ciclo político económico: teoría, evidencia y extensión para una economía abierta”, en Cuadernos de Economía No.92, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, abril de 1994, pág. 88.