



UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

DESEMPEÑO DE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DURANTE EL
AJUSTE ESTRUCTURAL EN COSTA RICA: 1982-2002.

ESTEBAN PÁEZ BALMACEDA, CED:1-1028-829
SERGIO SOLÍS AMEN, CED: 1-1010-0634
ALLAN CHINCHILLA ARIAS, CED: 1-1075-0744

PROYECTO FINAL DE GRADUACION COMO REQUISITO PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIATURA

Heredia, Costa Rica
Marzo, 2009

UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como
Requisito para optar al grado de Licenciatura en Economía

Juan José Muñoz López
PROFESOR TUTOR

Francisco Pacheco Jiménez
LECTOR No.1

Rafael Arias Ramírez
LECTOR No.2

Sergio Solís Amen
SUSTENTANTE

Esteban Paéz Balmaceda
SUSTENTANTE

Allan Chinchilla Arias
SUSTENTANTE

DEDICATORIAS

Dedico esta tesis con mucho cariño a mis padres que me dieron la vida y han estado conmigo en todo momento, por darme la oportunidad de estudiar y creer en mí. A madre Cristina por su lucha incansable en aras de mi superación y la de toda mi familia. Por su dedicación, esfuerzo y lucha por sus hijos. A mi padre, Walter por la confianza y apoyo brindado.

SERGIO SOLÍS AMEN

Gracias infinitas a Dios todo Poderoso, por darme el don de la Vida y la Perseverancia y por permitirme a pesar de las diversas vicisitudes, concluir con mucha satisfacción personal y profesional, con una etapa inconclusa de mi vida, como lo era la finalización del Proyecto de Investigación.

A mis padres, por su amor y su apoyo incondicional, por permitir mi desarrollo social y profesional y por ser los padres que son.

A mi adorable sobrino Tito, que si bien es un niño aún, es mi fiel amigo y una de mis fuentes de superación.

A mí querida Nana, mi novia por más de siete años, por su apoyo, cariño, lealtad y amor incondicional.

ESTEBAN PAÉZ BALMACEDA

Dedico esta investigación especialmente a Dios que me acompaña en todo momento. A mi padre, Gerardo por su apoyo y confianza. A mi madre, Cecilia por su cariño, amor y dedicación incondicional. A mi hermano Gerardo, por su apoyo total

Y a todas aquellas personas y amistades que confiaron en mí, que me brindaron su apoyo, tanto académico como emocional en momentos difíciles, y creyeron en mi persona.

ALLAN CHINCHILLA ARIAS

AGRADECIMIENTOS

Deseamos expresar nuestras más sinceras muestras de agradecimiento, a Dios por darnos el don de la vida, la sabiduría e la inteligencia que nos brindo al nacer. Además, agradecemos especialmente a nuestro tutor, Juan José Muñoz López, a nuestro lector y co-tutor, José Francisco Pacheco Jiménez y a nuestro lector Rafael Arias Ramírez, por la valiosa colaboración brindada, por la imperante paciencia que nos han tenido, así como el tiempo destinado para que hoy día se pueda culminar con una de las etapas mas importantes de nuestras vidas como profesionales.

También agradecemos a nuestro compañero de estudio Martín Berrocal y a todas aquellas personas que brindaron sus apoyos incondicionales y pusieron a nuestra disposición sus conocimientos, destrezas e información necesaria para plasmar este proyecto.

INDICE DE CONTENIDOS

Generalidades de la Investigación.	1
1.1 INTRODUCCIÓN	2
1.2 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	2
1.3 OBJETIVOS	6
1.3.1 <i>Objetivo General:</i>	6
1.3.2 <i>Objetivos Específicos:</i>	6
1.4. MARCO METODOLÓGICO	7
1.5 ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN:	10
Marco Teórico	12
2.1 INTRODUCCIÓN	13
2.2 CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA: LOS CONCEPTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL	13
2.2.1 <i>Política Económica:</i>	13
2.2.2 <i>Política Social:</i>	15
2.3. EL DEBATE SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL	17
2.3.1 <i>El punto de vista del Estructuralismo:</i>	17
2.3.1.1 <i>La Política Económica Estructuralista:</i>	19
2.3.1.2 <i>La política social Estructuralista</i>	21
2.3.2 <i>El punto de vista del Neoliberalismo:</i>	24
2.3.2.1 <i>La Política Económica Neoliberal</i>	26
2.3.2.1.1 <i>Los Programas de Estabilización Económica:</i>	26
2.3.2.1.2 <i>La Política de Ajuste Estructural</i>	29
2.3.2.2 <i>La política social neoliberal:</i>	31
2.3.3 <i>El punto de vista del Neoestructuralismo</i>	36
2.3.3.1 <i>La política económica neoestructuralista:</i>	40
2.3.3.2 <i>La política social neoestructuralista</i>	43
2.4. POLÍTICA SOCIAL, EDUCACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO	45
2.5 CONCLUSIONES	57
La Economía Costarricense durante el período de 1948-1982	60
3.1. INTRODUCCIÓN	61
3.2 ESTRATEGIA DE DESARROLLO IMPULSADA A PARTIR DE 1948.	61
3.2.1 <i>La Política Económica durante la ISI: 1950-1982.</i>	64
3.2.2 <i>La política social durante la ISI: 1950-1982</i>	68
3.3 DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL DE COSTA RICA DURANTE LA ISI: 1950-1982	72
3.3.1 <i>La fase expansiva</i>	72
3.3.2 <i>La fase recesiva</i>	76
3.4. CONCLUSIONES	82
La Política Económica durante el Ajuste Estructural	84
4.1. INTRODUCCIÓN	85
4.2. PERIODO DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA: 1982-1985.	86
4.2.1 <i>Resultados de los Programas de Estabilización</i>	90
4.3. EL MODELO DE PROMOCION DE EXPORTACIONES: LOS PAE'S	94
4.3.1 <i>El Ajuste a la Tica, La heterodoxia de la nueva política económica</i>	99
4.3.2 <i>PAE's: sus reformas y políticas aplicadas</i>	102
4.3.2.1 <i>La Reforma Comercial: su implementación.</i>	102
4.3.2.2 <i>Reforma Financiera: Su implementación.</i>	107
4.3.2.3 <i>Reforma Fiscal: Su implementación.</i>	111
4.4. DESEMPEÑO MACROECONÓMICO DURANTE EL PERIODO DE ESTABILIZACION CON AJUSTE: 1985-2004.	117
4.4.1 <i>Resultados en Materia de Estabilidad Económica</i>	118
4.4.2 <i>Resultados en Apertura Económica</i>	126
4.4.3 <i>Resultado en Crecimiento económico</i>	129
4.5. CONCLUSIONES	142
La Política Social y el Desempeño Educativo a partir del Ajuste Estructural	145

5.1. INTRODUCCIÓN	146
5.2. DISCURSO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL AJUSTE (1982 – 2002)	148
5.2. <i>Evolución del gasto social</i>	154
5.2.1 Gasto Público entre 1980 A 1986	154
5.2.1 Gasto Público entre 1987 a 2002	157
5.3 DESEMPEÑO DEL SECTOR EDUCATIVO	162
5.3.1 <i>Cobertura en educación</i>	163
5.3.2 <i>Eficacia en educación</i>	165
5.3.3 <i>Calidad en educación</i>	170
5.4. CONCLUSIONES	174
Conclusiones Generales y Recomendaciones	180
6.1 INTRODUCCIÓN	181
6.2 PRINCIPALES CONCLUSIONES	181
6.3 RECOMENDACIONES	184
Anexos	189
ANEXOS METODOLÓGICOS.....	190
ANEXOS ECONÓMICOS.....	193
ANEXOS SOCIALES	203
Bibliografía	212

INDICE DE CUADROS, RECUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

Cuadro N° 1. Costa Rica: Algunos indicadores económicos. 1960-1973.....	73
Cuadro N° 2. Indicadores de Bienestar: Costa Rica, 1950-1980.....	73
Cuadro N° 3. Costa Rica: Número de escuelas y maestros y porcentaje por edad matriculados. En educación formal 1960 – 1979.....	74
Cuadro N° 4. Educación Formal y Tasa de Analfabetización en Costa Rica, 1950-1984.....	75
Cuadro N° 5. Costa Rica: evolución del índice de Desarrollo Humano. 1960-1980.....	76
Cuadro N° 6. Costa Rica: Algunos indicadores económicos. 1974-1982.....	77
Cuadro N° 7. Indicadores económicos básicos de Costa Rica. 1980 – 1982.....	78
Cuadro N° 8. Gasto público en los sectores sociales respecto al PIB, 1980-1982.....	79
Cuadro N° 9. Costa Rica: Algunos indicadores sociales 1980-1982.....	80
Cuadro N° 10. Costa Rica: Algunos indicadores macroeconómicos. 1982-1985.....	92
Cuadro N° 11. Resumen de los principales indicadores económicos en el Periodo de Ajuste 1985-2004.....	118
Cuadro N° 12. Tasas de Interés. -porcentajes-1986-2003.....	123
Cuadro N° 13. Tasas de crecimiento anuales por regiones. (Tasas anuales promedio).....	132
Cuadro N° 14. Costa Rica: Tasas de crecimiento del PIB en años escogidos.....	133
Cuadro N° 15. Formación bruta de capital por países escogidos 1990-2003. (como porcentaje del PIB).....	138
Cuadro N° 16. Costa Rica: Formación bruta de capital fijo con relación al PIB y composición. 1985-2004.....	138
Cuadro N° 17. Costa Rica: Principales indicadores sociales. (1975 - 1985).....	151

RECUADROS

Recuadro N° 1 Especialistas en Política Social consultados en esta investigación.....	9
Recuadro N° 2. Planteamiento Estructuralista de Política Económica:.....	21
Recuadro N° 3. Planteamiento Estructuralista de Política Social.....	24
Recuadro N° 4. Planteamiento Neoliberal de Política Económica:.....	31
Recuadro N° 5. Planteamiento Neoliberal de Política Social.....	36
Recuadro N° 6. La concepción Cepalina de los años 90:.....	37
Recuadro N° 7. Planteamiento Neoestructuralista de Política Económica:.....	42
Recuadro N° 8. Planteamiento Neoestructuralista de Política Social.....	45
Recuadro N° 9. Objetivos e instrumentos del modelo de desarrollo durante la ISI.....	63

GRÁFICOS

Gráfico N° 1. Porcentaje de Hogares Pobres en Costa Rica. (1960-1980).....	75
Gráfico N° 2. Tasa de crecimiento PIB a precios de mercado. En precios de 1996.....	90
Gráfico N° 3. Costa Rica: Comportamiento de la inflación. 1985-2004.....	119
Gráfico N° 4. Costa Rica: Variación en el tipo de cambio promedio anual e inflación.....	121
Gráfico N° 5. Costa Rica: Ingresos, Gastos y Déficit de Gobierno Central. Porcentajes con respecto al PIB. 1985-2004.....	125
Gráfico N° 6. Costa Rica: Exportaciones, Importaciones y Déficit comercial. Acumulados. 1985-2004.....	127
Gráfico N° 7. Costa Rica: Exportaciones totales por sector. 2000-2004.....	128
Gráfico N° 8. Costa Rica: Tasas de crecimiento real del PIB. 1988-2004.....	130
Gráfico N° 9. Costa Rica: Tasas de crecimiento real del PIB per cápita 1991-2004.....	133
Gráfico N° 10. Costa Rica: Composición del PIB por sectores económicos 1950-2004.....	134
Gráfico N° 11. Costa Rica: Tasas de crecimiento del PIB por sectores de actividad* 1992-2005.....	137
Gráfico N° 12. Costa Rica: FBKF de los sectores público y privado. (tasas de crecimiento, 1985-2003).....	139
Gráfico N° 13. Costa Rica: Tasas de crecimiento del PIB real y el ingreso nacional disponible. 1991-2004.....	141
Gráfico N° 14. Costa Rica: Gasto Público social como porcentaje del PIB 1980 - 1986.....	155
Gráfico N° 15. Costa Rica: Evolución del Gasto social per cápita (colones de 1996).....	156
Gráfico N° 16. Costa Rica: Composición porcentual del gasto público social. 1980 – 1986.....	157
Gráfico N° 17. Costa Rica: Gasto Social como porcentaje del PIB, por componente, 1987, 1991, 1995 y 2002.....	158
Gráfico N° 18. Costa Rica: Composición del Gasto Público Social por Componente 1995, 1998 y 2002.....	159
Gráfico N° 19. Gasto Público Social per Cápita por Componente 1987, 1995, 2000 y 2002.....	160
Gráfico N° 20. Logaritmo del PIB y Gasto Social.....	161
Gráfico N° 21. Costa Rica: Cobertura Educativa. 1986-2002 (en porcentajes).....	164
Gráfico N° 22. Costa Rica: Deserción intra-anual, según nivel de enseñanza.....	166
Gráfico N° 23. Costa Rica: porcentaje de alumnos desertores y reprobados en primaria 1983 – 2002.....	168
Gráfico N° 24. Costa Rica: porcentaje de alumnos desertores y reprobados en secundaria 1983 – 2002.....	169
Gráfico N° 25. Costa Rica: número de días lectivos. 1990-2004.....	171
Gráfico N° 26. Aprobados en pruebas de bachillerato para educación diversificada en matemáticas e inglés. 1996-2002.....	174

SIGLAS UTILIZADAS

AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AyA	Instituto de Acueductos y Alcantarillados
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BEM	Bonos de Estabilización Monetaria
BFV	Bono Familiar para la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BLADDEX	Banco Latinoamericano de Exportaciones
CAFTA	Siglas en inglés del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.
CAT's	Certificados de Abonos Tributario
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPN	Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales
CNP	Consejo Nacional de la Producción
CNV	Comisión Nacional de Valores
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CPT	Consejo Permanente de Trabajadores
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud
FBKF	Formación Bruta de Capital Fijo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODEIN	Fondo de Desarrollo Industrial
FODESAF	Fondo de Asignaciones Familiares
FOPEX	Fondo para las Exportaciones
FOSUVI	Fondo Nacional de Subsidios para la Vivienda
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional para el Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INVU	Instituto Nacional de la Vivienda Urbana
ISI	Modelo de Industrialización de Sustitución de Importaciones
ITCER	Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
NAFTA	North American Free Trade Area
OMA	Operación de Mercado Abierto
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
RECOPE	Refinería Costarricense de Petróleo
SBN	Sistema Bancario Nacional
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
SIPO	Sistema de Información de Población Objetivo
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios de la Política Social
TP	Títulos de Propiedad del Ministerio de Hacienda
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
VP	Partido Vanguardia Popular

Capítulo I:
Generalidades de la Investigación.

1.1 INTRODUCCIÓN

El eje temático de esta investigación es el análisis de la política social aplicada en Costa Rica en los años 1980-2002, período durante el cual se experimentó una profunda crisis económica, seguida de la instauración de un nuevo estilo de desarrollo. Después de aproximadamente veinte años de implementación del mismo, se han realizado varias investigaciones, entre las que destacan las de Jiménez (1998), Vargas (2000), Ulate (2000), Mora (2000), Muñoz (2002), Barahona (2005), Muñoz y Arias (2007), con el fin de evaluar sus efectos económicos y sociales, llegando a conclusiones bastante divergentes: unas más optimistas y otras por el contrario muy críticas a lo actuado en materia de crecimiento y desarrollo económico. Por tal razón es que se realiza este trabajo de investigación, esperando con el mismo contribuir a una mayor clarificación de lo ocurrido durante estos años en materia de política económica y social.

En este primer capítulo, se presenta la justificación de la investigación, su importancia y lo que se pretende con este estudio; además, se plantean los objetivos de la investigación y se exponen los aspectos metodológicos, para finalmente describir la estructura general del documento, con el detalle general de los capítulos.

1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La economía costarricense durante el período 1950-1980 se caracterizó por una activa presencia del Estado, en procura de acentuar un mayor crecimiento económico, una mejor distribución de los ingresos y mayor cobertura de los servicios sociales hacia la población, dando origen a un enfoque de política social universalista, que enfatizaba en la educación y la salud como servicios fundamentales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. La factibilidad de este proceso estaba basada en la consigna de conciliar los niveles de crecimiento económico con la equidad social en la distribución de los ingresos a través de una política social que reconocía a todos los ciudadanos por iguales.

Esto que caracterizó el desarrollo social en Costa Rica durante más de tres décadas, se dio gracias a una gran inversión social por parte del Estado y a una serie de reformas que sentaron las bases económicas y sociales (creación de instituciones públicas, inversión en infraestructura entre otras) que permitieron alcanzar una mejor calidad de vida para los costarricenses. Esta alta inversión tenía como objetivo cumplir principalmente con dos propósitos: en primer lugar, construir una sociedad de oportunidades, dotando a la población de adecuados canales de movilidad social y económica y en segundo lugar, permitir un crecimiento económico sostenido, posibilitando altas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto, cercanas al 6,2 % en entre 1950 y 1980.

Debido a la universalización de los servicios de seguridad social y a la ampliación de la cobertura de los programas de atención primaria en salud y el acceso a la educación, es que a partir del decenio de los años setenta, los esfuerzos realizados en el área social comienzan a dar sus frutos. La condición de los sectores más pobres en el campo y la ciudad comienzan a mejorar relativamente y de esta manera, se integra el desarrollo social como un componente importante de la política económica, creándose mecanismos adecuados y debidamente institucionalizados para mejorar las condiciones básicas del bienestar social.

El establecimiento de uno de los Estados de Bienestar más avanzados y únicos de la región, permitió un importante avance en la calidad de vida de la población, una señal de lo anterior fue la ganancia de varios años en promedio en la esperanza de vida al nacer, una reducción de la mortalidad infantil, una alta tasa de alfabetización de la población y un menor número de hogares pobres, todo esto acompañado de altas tasas de crecimiento económico.

Sin embargo, a partir de los años ochenta se produjo una fuerte crisis económica y un deterioro importante en los principales indicadores de calidad de vida, ya que según Barahona y otros (2005: 8): *“las instituciones se vieron obligadas a recortar presupuestos de los programas que ejecutaban, lo cual se tradujo en pérdida de cobertura de algunos programas, y deterioro en la calidad de muchos. Además, se redujeron sustancialmente las inversiones”*.

Lo anterior, según Barahona y otros (2005: iv) implicó, que los logros alcanzados por el país se vieran seriamente amenazados y, de hecho, se llegara a experimentar un retroceso expresado en la caída de la inversión social, el aumento del desempleo y el recrudecimiento de la pobreza.

Esto provocó un cuestionamiento del estilo de desarrollo seguido hasta ese momento, paralelamente esto llevó a cuestionar la capacidad del Estado para lograr una asignación eficiente de los recursos en la economía seguido de una reducción de su participación en las actividades económicas, en contraposición el mercado emergió con un rol protagónico en la economía.

Para solucionar dicha situación, se formuló una salida a la crisis económica que no devino necesariamente en un menor accionar del Estado, ni en una reducción del gasto y de las políticas sociales, según lo preconizado por la ortodoxia económica plasmada en el Consenso de Washington, resultando más bien una aplicación heterodoxa de las políticas de estabilización y ajuste estructural (Muñoz, 2002 y Arias, 2002). Esto explica que en un plazo relativamente corto se lograran recuperar los niveles previos a la crisis y en ciertos tramos se tendiera a proteger y fortalecer la inversión social, todo sin negar que en el transcurso del tiempo se observara una declinación en la calidad y altibajos en la cobertura de los servicios sociales, resultante tanto de secuelas del periodo de crisis así como de las dificultades inherentes al marco institucional para lograr utilizar óptimamente los recursos, todo ello en el contexto de las limitaciones de una política económica que incluye un disciplinamiento fiscal. (Barahona, 2005).

Esta situación se ha esgrimido como una evidencia del costo social del ajuste, pese a la oposición de aquellos que argumentan que éste no ha sido significativo, ni ha implicado un desmantelamiento del Estado Benefactor, debate que se ha mantenido durante largo tiempo. Lo que sí es un hecho es el incremento de la desigualdad social, independientemente de la magnitud del costo social que se aduzca o de las causas en las

cuales ésta se fundamenta, resultado directo o indirecto de los programas de ajuste estructural. Así, al menos para el caso costarricense se ha presentado un proceso de concentración en la distribución de los ingresos de acuerdo con las mediciones del coeficiente de Gini, favorecida por un debilitamiento de la política social, lo que a su vez incide directamente sobre el nivel de vida de las clases menos favorecidas.

Como parte de esta discusión, la educación, componente fundamental del sector social e importante factor para el desarrollo, no se ha mantenido al margen de los cambios institucionales y políticos que acarrearón la crisis de los años ochenta y el ajuste estructural. Así, la inversión en esta actividad ha sufrido un rezago importante tanto a nivel de infraestructura como en recursos humanos, lo que le ha restado capacidad para obtener un mejor desempeño y calidad en el servicio. Las causas de esta situación son difíciles de dilucidar, ya que los cambios en el paradigma de la política social conllevan acciones concretas y distintas en cada área social. En el caso de educación los cambios acaecidos presentan características particulares en donde la disponibilidad de recursos y la eficiencia del gasto en su ejecución y desempeño al interior del sector se presentan como las principales causas que subyacen al deterioro en este campo, sin que se haya definido certeramente cual de las dos ejerce una mayor influencia en este problema.

Tomando en consideración lo anterior, interesa en esta investigación analizar el desempeño de la política económica y social que acompaña a este proceso de reestructuración económica en Costa Rica a partir de los años 80's, describiendo los principales programas que se aplicaron y analizando tanto los resultados económicos como los sociales, pero específicamente los educativos poder así realizar algunas recomendaciones en materia de desarrollo económico y social.

I.3 OBJETIVOS

I.3.1 Objetivo General:

Analizar el desempeño tanto de la política económica como social implementada en Costa Rica durante el proceso de estabilización y ajuste estructural de los años 1982 -2002 y en particular la evolución del sector educativo durante este periodo.

I.3.2 Objetivos Específicos:

- a. Realizar una recuperación de los principales enfoques teóricos sobre política económica y social en economías en desarrollo.
- b. Describir el desempeño de la política económica y social en Costa Rica durante la vigencia del modelo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI): 1950-1980 y durante la crisis de principios de los años ochenta.
- c. Analizar la estrategia de desarrollo aplicada en Costa Rica a raíz de la crisis de principios de los ochenta y las implicaciones de la misma en términos del diseño, implementación y desempeño de la política económica.
- d. Analizar la política social implementada durante el periodo de ajuste estructural en términos del diseño y el desempeño del sector educativo evaluando los resultados obtenidos en cobertura, eficacia y calidad.
- e. Sugerir algunas recomendaciones para la formulación de una nueva política tanto económica como social en procura de lograr una mejor calidad de vida.

I.4. MARCO METODOLÓGICO

La preocupación central de esta investigación es determinar cuál ha sido la modalidad de las políticas económica y social que se adoptaron en Costa Rica durante el período de la post crisis de los años ochenta y el desempeño de las mismas. Un primer acercamiento a este tema permite afirmar que durante el periodo de ajuste estructural, la estrategia de desarrollo que se adoptó ha dado una mayor prioridad a las políticas de crecimiento económico en detrimento de la política social.

El enfoque metodológico para el abordaje de la investigación se basa en el análisis comparativo, donde se evalúa el desempeño de la política económica y social durante el periodo de post crisis o ajuste estructural (1982-2002) teniendo como punto de referencia las políticas implementadas y los resultados obtenidos durante el periodo de vigencia del modelo de la ISI (1960-1980). Para esta labor se utilizan una serie de indicadores de desempeño tanto a nivel económico como social, complementados con la consulta periódica a expertos en ambas áreas de la economía. Con este enfoque es posible visualizar los resultados para ambos periodos lo cual a su vez facilita esgrimir las conclusiones pertinentes sobre los cambios acarreados con las medidas de ajuste estructural a partir de mediados de la década de los ochenta.

La investigación se apoya en las principales contribuciones de la Teoría del Desarrollo y en los enfoques de análisis y evaluación de la política económica y social en economías en desarrollo y en un estudio de caso para la economía costarricense durante el período del ajuste estructural de los años 1982-2002.

Como parte del diseño de esta investigación se procedió a definir los principales conceptos utilizados, los cuales aparecen como parte del marco teórico en el capítulo segundo y para delimitar el objeto de estudio, se adoptó la clasificación funcional del gasto público social establecida por las Naciones Unidas, que según Trejos (2007: 92) incluye, dentro de lo

social a los servicios de educación, los de salud, la seguridad social (protección social o lucha contra la pobreza), los servicios relacionados con la dotación de viviendas y la administración del territorio y los servicios culturales, recreativos, religiosos y comunales, (Para un mayor detalle de esta clasificación ver Anexo N° 1).

Se trata de una investigación básicamente descriptiva a base de fuentes secundarias, las cuales son complementadas con el análisis y la crítica de los discursos y planteamientos teóricos, así como con la interpretación de datos cuantitativos. Por lo tanto, en lo que se refiere a las técnicas de la investigación, el abordaje metodológico se fundamenta en la recopilación y tratamiento de la información bibliográfica, la recolección de datos cualitativos y cuantitativos mediante la incorporación y asimilación de la teoría disponible y de las investigaciones previamente realizadas en este campo. Para esto se requirió de una amplia recopilación de bibliografía teórica y aplicada sobre el tema, compuesta por numerosas publicaciones internacionales y nacionales, tales como libros, ensayos, monografías, informes técnicos, documentos oficiales, tesis, revistas, periódicos, bases de datos, etc. Las cuales se encontraban en poder de instituciones como el INEC, BCCR, CCSS, Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, Proyecto Estado de la Nación, Universidades Estatales, CEPAL, PNUD, Banco Mundial, así como una gama de sitios de Internet.

Para el análisis de la implementación y desempeño de la política económica del ajuste estructural se revisan los principales paquetes de reformas económicas, a saber: la reforma comercial, financiera y fiscal, en procura de caracterizar el tipo de política implementada y el desempeño obtenido durante este periodo, todo esto con el objeto de sustentar el cambio en el quehacer político y evaluación de los resultados obtenidos. Para realizar lo anterior, se recopiló información de los diferentes programas implementados, agrupados en dos grandes apartados: Las políticas de Estabilización y las políticas de Ajuste Estructural. Además se utiliza y hace acopio de los indicadores tradicionales de desempeño. Los resultados obtenidos son confrontados con los de otras investigaciones y se organizan varios talleres con la participación de expertos en la materia, todo esto con la intención de

observar y considerar diferentes puntos de vista sobre la situación económica que afronta el país y poder así, fijar la posición del grupo sobre los logros y limitaciones de la política económica del período bajo estudio.

En relación a la política social, se lleva a cabo un proceso similar, describiendo las diferentes políticas y medidas implementadas durante el periodo bajo estudio, dando especial atención al desempeño de aquellas dirigidas al sector educación. Para tal efecto se hizo una revisión de los diferentes programas de política social implementados por las distintas administraciones gubernamentales comenzando con la administración de Luis Alberto Monge (1982-1986) y concluyendo con la de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), asimismo se realizó un análisis del comportamiento del gasto público social. En forma complementaria, se realizaron consultas a expertos (ver Recuadro N° 1) mediante la organización de varios talleres y la aplicación de una encuesta (cuyo detalle aparece en el anexo metodológico), todo esto con el fin de contar con mayores elementos de juicio sobre el desempeño de estas políticas y sobre los posibles correctivos que requieran las mismas ya sea en su diseño o en su implementación o en ambos aspectos.

Recuadro N° 1 Especialistas en Política Social consultados en esta investigación

Nombre	Cargo
Sergio Muñoz Chacón	Sociólogo y Consultor independiente
Manuel Barahona Montero	Sociólogo, Secretario Técnico de los Diálogos sobre el Bienestar. Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional y consultor en política social de UNICEF. Se ha desempeñado como consultor del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y como investigador asociado de FLACSO y del Proyecto Estado de la Nación. Autor de diversas publicaciones en tópicos de desarrollo social y política social
Juan Diego Trejos Solórzano	Economista, Docente e investigador de la Escuela de Economía y del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica.
Isabel Román Vega	Socióloga, Coordinadora del capítulo de Equidad e Integración Social del Informe del Estado de la Nación. Fue coordinadora general de investigación desde 1999 hasta el 2003 (del Quinto al Noveno Informe Estado de la Nación). Coeditora de los Informes Estado de la Nación (4-12). Especialista en temas de desarrollo rural territorial. Consultora de varios organismos internacionales, entre ellos: UNICEF, Fondo de Población, FLACSO, IICA y FAO.
Rafael Arias Ramírez	Economista, Profesor de la Escuela de Economía, UNA, ESEUNA e Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica.
José Francisco Pacheco	Economista, Consultor Internacional en Políticas Sociales, miembro de Sanigest con sede en Costa Rica y profesor de la Escuela de Economía de la UNA.

I.5 ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN:

Este documento consta de seis capítulos, en el primero se exponen el objeto de estudio, la justificación y los principales elementos metodológicos. En el capítulo dos se desarrolla el debate teórico, presentando un análisis de las principales propuestas teóricas que han venido influenciando de una manera notoria, tanto en el quehacer económico como social, a toda América Latina en los últimos veinticinco años. Nos referiremos a aspectos importantes de la escuela Estructuralista y Neoliberal, así como los planteamientos que tiene cada escuela sobre cual debe ser la política económica como social que se requiere para lograr las metas del desarrollo económico de acuerdo al concepto que cada una tiene del mismo.

En el capítulo tres, se analiza el desempeño de la economía costarricense durante los años 1948 – 1980, período en el que tuvo vigencia el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Destacando de dicho análisis, el papel tan activo del Estado en la economía. El capítulo finaliza con una referencia al proceso de crisis de esta economía a finales de los años setenta y principios de los ochentas, estableciendo las principales causas y efectos de esta coyuntura crítica.

En el capítulo cuatro, se destaca y se analiza como se ha comportado la economía costarricense luego de los años ochenta, cuando se implementó el nuevo modelo desarrollo llamado Promoción de Exportaciones. Se desarrolla en este punto, todo lo referente a la política y evolución económica del país durante el periodo de 1982 hasta el 2004, para así determinar si en lo económico el nuevo modelo ha cumplido con las expectativas o no de aquellos que lo implementaron. Se destacan aquí, dos momentos importantes, el período de estabilización y el período de ajuste estructural, donde cada uno responde a programas establecidos y llevados a cabo para lograr que la economía se estabilizara y pudiera volver a crecer en forma sostenida.

En el capítulo quinto, se analiza la política social de los últimos veinte años, destacándose el comportamiento del gasto durante ese periodo y enfatizando en el estudio de las políticas en educación. Para concluir con la construcción de algunos indicadores que permitan evaluar dichas políticas en términos de cobertura, calidad y eficacia educativa.

Finalmente, en el capítulo sexto, se presentan las principales conclusiones de la investigación que surgen tanto del análisis económico como del social, y que dan cuenta del grado de cumplimiento de los objetivos de esta investigación y a la vez que permiten formular algunas recomendaciones importantes y necesarias a la hora de enfrentar los retos futuros de esta economía en el post-ajuste estructural.

Capítulo II:

Marco Teórico

2.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan los fundamentos teóricos de las tres corrientes económicas de mayor presencia en el debate actual en América Latina sobre Política Económica y Política Social: el Neoliberalismo, el Estructuralismo y el Neoestructuralismo. En términos del abordaje de los contenidos del capítulo, inicialmente se presenta una conceptualización básica de la política económica y social, para luego proceder a exponer la caracterización de las principales tesis económicas de las mencionadas escuelas y sus propuestas de política económica y social.

Dado que la corriente económica que ha tenido últimamente mayor influencia en el diseño e implementación de la política económica y social en Costa Rica es la neoliberal, se profundizará en el análisis de los objetivos y principales programas de la misma y en sus efectos económicos y sociales. No obstante, interesa también confrontar dichas orientaciones de política con las de la corriente neoestructuralista, la cual representa un punto de vista alternativo para evaluar el impacto de la primera y contribuir así a la definición de un nuevo estilo de desarrollo social, para sociedades como la costarricense.

2.2 CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA: LOS CONCEPTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL

2.2.1 Política Económica:

La política económica es un importante instrumento, para alcanzar altas tasas de crecimiento económico, suplir las necesidades básicas de la población, crear oportunidades de empleo y mejorar la distribución del ingreso. Al respecto, se citan varios autores que se refieren a este tema, precisando cada uno el concepto y algunos aspectos específicos del papel de la política económica en el proceso de desarrollo.

Para Herschel (2004: 11) la política económica es *“la acción del gobierno para lograr sus fines... es la intervención deliberada del gobierno en la economía para alcanzar sus objetivos”* y de acuerdo a esta definición, destacan tres elementos fundamentales a considerar: El gobierno como entidad

compleja que debe llevar a cabo la política económica, los instrumentos o formas de actuar del gobierno y los objetivos que se persiguen. (Herschel, 2004).

Por su parte, Brunhoff (1978)¹ afirma que: *“La política económica es la gestión del Estado sobre la fuerza de trabajo y la gestión sobre la moneda. El Estado en las economías de mercado debe garantizar una empatía entre ambas, pues de otra forma, las contradicciones sociales afloran y se corre el riesgo de discontinuar los procesos productivos con la consiguiente ruptura del ciclo de acumulación de capital... Podemos entender que la Política Económica es la acción del Estado en la sociedad, con el propósito de crear y sostener la organización social que permita la producción, la distribución y el consumo”*. Esta definición supone que el proceso de creación de riqueza es resultado de una relación social y va más allá de una relación de mercado y de buscar equilibrios automáticos, en donde el Estado debe actuar como árbitro para que norme, regule, induzca y promueva todos esos procesos.

Complementando lo anterior, Osterlof (2000:64-66) agrega que, *“la Política Económica es la acción del Estado sobre la moneda y sobre la fuerza de trabajo, pero al mismo tiempo con ese proceder, el Estado va definiendo la forma que se reparte el producto de la sociedad...Viene entonces a develarse con toda claridad que el Estado a través de sus políticas económicas provoca las transferencias del valor de la producción entre ramas, sectores y grupos sociales. En una Economía de mercado, esto lo hace a través de la formación de los precios, o mejor, actuando sobre los precios de los bienes, servicios y factores, a través de la esfera monetaria, a través de la esfera fiscal, por manejo del tipo de cambio, de la política de salarios, en fin, por medio del modelo de desarrollo que se impulse”*.

En resumen, la política económica es el conjunto de actuaciones económicas realizadas por el gobierno y otros organismos del Estado para, alcanzar aquellos objetivos dirigidos a lograr el desarrollo y bienestar de la sociedad. Dentro de sus objetivos, algunos son de corto plazo como la estabilidad de precios, un mayor empleo y el equilibrio de los pagos exteriores, mientras que otros son de mediano y largo plazo, cuya consecución implica llevar a cabo reformas estructurales e institucionales.

¹ Citado por Zúñiga (2004).

Por lo tanto, se estaría apuntando a una división en su contenido entre medidas de política económica coyunturales o de estabilización y aquellas de tipo estructural. Las primeras hacen referencia a la responsabilidad que asume el Gobierno de regular y controlar la economía, acción que se lleva a cabo más concretamente sobre el volumen y la estructura de la demanda agregada, en tanto, que las segundas remiten a problemas más de fondo, cualitativos o de estructura, sobre todo macroeconómicos y de oferta, cuya solución requiere una perspectiva de más largo plazo.

2.2.2 Política Social:

La política social tiene como objetivo la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población, es decir que suelen *ser identificadas como aquellas acciones que tienen como objeto de intervención común los problemas sociales*, (Andrenacci, 2006: 84). Al respecto, Trejos (2006: 121) señala que: *“la política social se puede entender como el conjunto de programas públicos dirigidos a la población, que buscan mejorar la calidad de vida, desarrollar las capacidades individuales y colectivas y promover en la ciudadanía la integración social.”* Según este autor, estos programas brindan bienes y servicios tales como: viviendas, alimentos, servicios educativos, curativos, transferencias monetarias, entre otros; los cuales son entregados sin un pago directo de contrapartida, por lo que se tienen que financiarse por medios tributos e impuestos. En ese mismo sentido, Arias y Muñoz (2008: 4), consideran que *“La política social es vista como el elemento que coadyuva al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, por lo que la intervención del Estado en lo social tiene como objetivo la inclusión de las necesidades básicas de reproducción de los trabajadores, debido a la existencia de imperfecciones del mercado que hacen necesaria su participación”*.

De esta manera se concluye que la política social remite a la intervención del Estado en la sociedad civil en procura de alcanzar un mayor bienestar para la población. No obstante, debe señalarse que su ámbito de acción es restringido, ya que como señala Thomas H.

Marshall (1952)², el objetivo de la política social no es la igualdad de los ingresos de la población, sino lo que consigue es cambiar la forma de la distribución para favorecer a los más pobres, debido a que puede garantizar un conjunto de bienes y servicios esenciales para todas las personas, independientemente de su nivel de ingresos, favoreciendo el acceso y la inclusión de los grupos más desfavorecidos por el sistema de mercado.

Es importante agregar, que inicialmente la política social era vista como una intervención ocasional del Estado en respuesta a las luchas sociales más que como un esfuerzo conciente y emprendido por el Estado. Es por esta razón que Rivera y Güendel (1988) sostienen que es con la estructuración del Estado de Bienestar (segunda mitad del siglo XX) que se puede hablar propiamente de política social, en donde el Estado asume el proceso global de reproducción, interviniendo de manera sistemática y sostenida como centro ordenador de la sociedad.

Por otro lado, para la implementación de la política social se requiere la utilización de funcionarios, materiales, equipos e instalaciones los cuales se cubren a través del gasto social, dándose una estrecha relación entre la política y el gasto social. Esto implica, según Trejos (2006) que los alcances de la política social van a depender en gran medida de la magnitud y la forma de asignar el gasto entre los programas a aplicar, y que la magnitud del gasto puede considerarse como una aproximación de la cantidad de recursos que el país destina a los programas sociales, así como, de la cantidad y calidad de los bienes y servicios que ofrece o entrega la política social a la población.

² Citado por Bustelo y Minujín (1997)

2.3. EL DEBATE SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL.

2.3.1 El punto de vista del Estructuralismo:

El planteamiento estructuralista en América Latina surgió de las ideas de Raúl Prebisch y de un grupo de autores de la CEPAL³ y se conformó sobre la base de la observación y el estudio de las coyunturas internacionales, así como de las características estructurales de los países desarrollados y subdesarrollados, como también de sus interrelaciones.

Para desarrollar sus conceptos, Prebisch partió de la concepción básica de centro y periferia, en donde el primero está constituido por aquellas economías donde inicialmente penetraron las técnicas, pero además se caracteriza por presentar una estructura productiva homogénea, diversificada y especializada en la producción y exportaciones de bienes manufacturados. Por otro lado, la segunda se refiere a aquellas economías donde existe un dualismo técnico entre las actividades dedicadas al mercado internacional y al mercado interno; presentando una estructura productiva heterogénea, especializada en la producción y exportación de materias primas y alimentos.

Esta especialización productiva de la periferia originó una tendencia al deterioro en los términos de intercambio de los productos primarios⁴, provocando que la masa laboral no

³ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue creada el 25 de febrero de 1948. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. Entre 1950 y 1963 Raúl Prebisch fungió como Secretario Ejecutivo de esta institución y hasta el día de hoy es considerado su mayor representante.

⁴ El deterioro en los términos de intercambio, según Rodríguez (1981: 30-31), se debe esencialmente a una serie de factores, como lo son:

- a) la generación continua de un excedente de mano de obra, presionando hacia la baja los salarios, al disminuir este componente de los costos de los productos primarios de importación, sus precios disminuyen;
- b) las fluctuaciones cíclicas del capitalismo también juegan un papel importante, durante las fases expansivas el precios de los productos primarios aumentan más que los precios de los productos industriales, sin embargo durante las etapas de declive, los precios de los primeros disminuyen mucho más de lo que habían aumentado en un principio, por lo que el resultado global del ciclo es un deterioro de los precios de las exportaciones originadas en la periferia;
- c) otro elemento explicativo importante, es la mayor organización laboral en los centros, por lo que la masa laboral en estos países poseen una mayor capacidad para luchar por aumentos salariales o al menos por la no depresión de los mismos;

disfrute plenamente de los frutos del progreso, ya que su productividad aumente en mayor medida que el ingreso disponible y así se tienden a transferir parte de este último a los centros. Es de esta manera, que la CEPAL llega a concluir que son precisamente las diferencias estructurales entre centro – periferia las que originan el deterioro de los términos de intercambio y por consecuencia, el estancamiento de los países subdesarrollados.

Pero además de lo anterior, los autores cepalinos observaron que, las diferentes economías desarrollaban un proceso de industrialización espontáneo como respuesta natural⁵ a la concepción centro – periferia y a una serie de factores de la coyuntura mundial, como lo son: las guerras y las crisis económicas, los cuales provocaban que las importaciones de bienes de capital fueran difíciles y no se lograra mayores grados de industrialización. Es por lo cual y en base a lo anterior, que para la CEPAL la mejor forma de superar dicho problema es mediante una transformación productiva que conlleve a un mayor grado de industrialización de la misma y mayor progreso técnico.

Este enfoque económico fue predominante en América Latina durante los años cincuenta y sesenta, pero posteriormente y ante la presencia de procesos de crisis en la mayoría de los países de esta región, caracterizados por altos índices de inflación, de desempleo y elevados precios del petróleo, este planteamiento fue muy cuestionado, siendo desplazado por las tesis económicas neoliberales.

d) la diferencia en la elasticidad ingreso de las importaciones entre los países del centro y la periferia, mientras que en los primeros asumen un valor inferior a la unidad en los segundos es superior a la unidad; este fenómeno se ve reforzado por dos elementos sumamente importantes, el primero, es que a medida que aumenta el ingreso se tiende a consumir proporcionalmente una menor cantidad de alimentos y una mayor cantidad de otros productos; segundo, el progreso técnico hace que cada vez más se requiera una menor cantidad de insumos y materias primas por unidad de producto.

⁵ Según Rodríguez (1981:36-39), la industrialización natural o espontánea provocaría los siguientes aspectos:

- a) la presencia de la subocupación de la mano de obra, ya que la industrialización por sí sola, no está en capacidad para absorberla al menos que se vea acompañada con un proceso de crecimiento económico;
- b) la presencia de una serie de estrangulamientos productivos o “cuellos de botella” debido a una infraestructura inadecuada, que responde más a las necesidades del anterior modelo de desarrollo hacia fuera y a las de los productos de exportación de carácter primario;
- c) los desequilibrios en la balanza de pagos, debido a la importación de insumos para la industria y de capitales para su desarrollo;
- d) la falta de complementariedad sectorial y de incrementos aún mayores en la productividad media de trabajo, la persistencia de condiciones primario – exportadoras en la estructura productiva.

Dos décadas después, la CEPAL resurge con un nuevo discurso teórico (neoestructuralista) y una propuesta de desarrollo remozada, la cual apareció bajo el nombre de Transformación Productiva con Equidad, (CEPAL, 1990), la cual será analizada posteriormente en este capítulo.

2.3.1.1 La Política Económica Estructuralista:

Para los estructuralistas lo importante es desarrollar mediante políticas deliberadas una transformación productiva en procura de solucionar los problemas que presenta cada economía y en relación a lo anterior, Rodríguez (1981: 39), afirma que la CEPAL:

“... admite que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce a la reaparición pertinaz de los problemas de balance de pagos, de acumulación y de subutilización de capital y fuerza de trabajo, pues los mismos son inherentes al proceso espontáneo de industrialización (...) así pues, de acuerdo con la concepción del sistema centro – periferia, para que con la industrialización se logren aumentar sustancialmente los niveles de productividad y optimizar la asignación de recursos, se requiere orientarla apelando a una política deliberada de desarrollo.”

Es por ello, que para este enfoque, la política económica tiene como objetivo central la eliminación o minimización de las insuficiencias que la industrialización tenga para lograr así, un exitoso proceso de sustitución de importaciones, y asimismo poder alcanzar mayores niveles de empleo. Pero además de lo anterior, se procura facilitar la capacitación de la mano de obra, la asistencia técnica internacional y las inversiones extranjeras destinadas a las exportaciones, para ir mejorando el aparato productivo industrial con el objetivo de exportar a los mercados internacionales.

Bajo esos objetivos, el planteamiento estructuralista formula una estrategia que se caracteriza por tener una perspectiva de mediano a largo plazo, y por concentrarse en la participación activa por parte del Estado en búsqueda de que éste tuviera las siguientes funciones:

- Que fungiera como importante empleador de la fuerza de trabajo y además que establezca salarios mínimos y capacitación a la mano de obra.
- Que el Estado realice importantes obras de infraestructura así como el suministro de servicios básicos y asistenciales para la producción.
- Estimular mediante esquemas proteccionistas, aquellos sectores productivos que efectivamente puedan suministrarle a las nacientes actividades industriales, los insumos y bienes de capital que requieren, medida que también contribuiría a solucionar el problema de la falta de complementariedad sectorial.
- Restringir la importación de aquellos bienes que se pueden producir internamente – efectivamente sustituir – y de aquellos otros bienes cuya importación no sea indispensable.⁶ Para ello, se argumenta que se puede utilizar el financiamiento externo de forma temporal o transitoria, pero complementándolo con el ahorro interno, lo cual provocaría el aumento de la inversión sin llevar a cabo sacrificios importantes en los niveles de consumo.
- Implementación de proyectos de integración económica entre los países latinoamericanos más cercanos, ya que según Rodríguez (1981: 170) la integración se considera un instrumento idóneo para aminorar las tensiones y desequilibrios propios del desarrollo hacia adentro, ya que con esto logra aumentar el tamaño del mercado, no agotar tan rápido las oportunidades de sustitución de importaciones, evitar un alto grado de subutilización del capital, generar importantes economías de escala y una la especialización de las estructuras productivas latinoamericanas, y
- Implementar políticas agrarias activas en procura de alcanzar dos objetivos fundamentales: 1) Elevar la productividad de los recursos comprometidos en dicho sector, de modo que la dinámica de la oferta agrícola pueda adecuarse a las necesidades del desarrollo hacia adentro; 2) Superar en un lapso definido la heterogeneidad estructural característica del agro mediante la absorción de los incrementos de su población activa en sectores modernos, y el paulatino traslado a dichos sectores de la mano de obra empleada en condiciones de baja productividad.

⁶ En muchas ocasiones estos planteamientos de la CEPAL, en la práctica se vieron reflejados en la utilización de tipos de cambios preferenciales o duales, que favorecieran la importación de bienes de capital y material primas que requerían los nacientes sectores industriales.

En conclusión la estrategia estructuralista se resume en lo siguiente (ver Recuadro N° 2.)

Recuadro N° 2. Planteamiento Estructuralista de Política Económica:

Dimensión de Política	Objetivo.	Plazo	Estrategia	Políticas y medidas económicas
-Desarrollo económico.	-Alcanzar el crecimiento económico a través de una diversificación y transformación de la estructura productiva.	-Mediano a largo plazo.	-Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones.	-Estado empleador de la fuerza de trabajo. -Estado debe proporcionar servicios básicos como: Infraestructura, salud, educación, entre otros. -Brindar esquemas proteccionistas (aranceles, subsidios fiscales, créditos, tipo de cambio único, precios de sustentación a la agricultura, entre otros) para estimular las industrias nacientes o sustitutivas -Estimular sectores estratégicos que le suministren insumos a las industrias nacientes. -Política de salarios crecientes y fijación salarios mínimos. -Atracción de inversión extranjera directa e indirecta.

Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez (1981), Prebisch (1984), Rosenthal (1996) y Muñoz (2000).

2.3.1.2 La política social Estructuralista

Complementariamente a la transformación en el aparato productivo, la intervención estatal trascendió la esfera de lo económico, emprendiendo una serie de acciones como parte de una política social, denominado comúnmente como Estado de Bienestar, (Andrenacci, 2006). Esta política respondió a una visión de futuro sobre el tipo de sociedad que se quería, donde la integración de lo económico y lo social era una condición fundamental para garantizar que los efectos derivados del progreso económico (propios de la estrategia de desarrollo que se estaba impulsando), se distribuyeran de forma equitativa hacia el conjunto de la sociedad.

En consecuencia, la CEPAL propuso una política social activa de tipo universalista, la cual se aplicó en América Latina a partir de los años cincuenta, con el fin de incluir a toda la población como beneficiaria de una oferta homogénea de servicios sociales brindados por el

Estado, lo que suponía la igualdad de los individuos como receptores de la política social, por lo cual la cobertura de los servicios sociales era amplia e igualmente era el activo papel del Estado como proveedor de los mismo, accionar que se realizó bajo una visión de largo plazo, con objetivos claros desarrollo nacional y buscando conciliar el crecimiento económico con la justicia social, (Arias y Muñoz , 2008).

En lo concerniente a la población beneficiaria, eran explícitos los estrechos vínculos entre la política económica y la política social, pues según Franco (1992:8) el modelo de la ISI *“exigía crear un mercado interno y para ello debía aparecer un grupo social dotado de capacidad adquisitiva para generar una demanda para los bienes que ahora se producían internamente”*. De ahí que Muñoz y Arias (2008:9) concluyan que fue *“ la clase media, el principal grupo beneficiario del proceso, el cual por su organización tenía capacidad de presión sobre el Estado para que sus demandas fueran atendidas, características que no están presentes en los grupos pobres. Paralelamente la industria nacional fue el otro grupo beneficiado, como resultado de la ampliación del mercado interno”*.

Este tipo de enfoque de política social, se caracterizó, por el centralismo del Estado en la elaboración y ejecución de los programas sociales, quien ejercía el monopolio de las funciones sociales y sus responsabilidades durante todo el proceso (financiación, implementación, supervisión), así mismo, el Estado era el único oferente de los programas sociales, en donde la calidad y cantidad estaban supeditados a lo que éste considerara conveniente por razones políticas, administrativas o por presiones corporativas, Muñoz y Arias (2008)

Como resultado de esta experiencia se lograron avances muy significativos en la evolución de los principales indicadores económicos y sociales, algunos de los cuales se han logrado mantener y hasta mejorar, pero a pesar de ello, este tipo de política social tuvo dificultades significativas, tales como las siguientes, Franco (1996), Muñoz y Arias (2008):

- Originó para el Estado una carga financiera muy onerosa, por lo que su sostenibilidad solo era posible disminuyendo la calidad y con ello el impacto de los programas sociales

o recortando la universalización por lo que adicionalmente el acceso se restringió a un grupo menor de beneficiarios,

- La prioridad dada al aumento de la cobertura de los servicios afectó negativamente el objetivo de la calidad de los mismos.
- La desviación de los recursos fue otra dificultad que enfrentó el universalismo, ya que se trataba a todos los ciudadanos como iguales sin importar si algunos estratos de la sociedad lo necesitaba, esto provocó que se favoreciera los menos necesitados, quienes podían disfrutar los mismos servicios que los más necesitados sin dar algunas retribución alguna. Un ejemplo de ello es lo señalado por el BID (1996) el cual critica el enfoque universalista de la educación, aduciendo que los sistemas de educación tradicionales se basaban en la igualdad de oportunidades, lo que se traducía en un mismo insumo para todos los niños, beneficiando a determinados grupos sociales que quizás no lo necesitaban.
- También faltó una mayor coordinación del numeroso grupo de instituciones que proliferaron bajo este enfoque, originando ineficiencia y duplicación de servicios, a la vez que se generó una gran competencia por la asignación de recursos, en donde la ganancia de una institución implicaba la pérdida de otra debido a la escasez de recursos.
- Como última y quizás la más importante crítica al universalismo, es que trata de ofrecer productos homogéneos a todas las personas sin tomar en cuenta las diferencias económicas, geográficas, sociales y culturales. Esto provocó una pérdida en los resultados esperados, ya que basados en esas diferencias las necesidades de algunas regiones son distintas, al respecto, Castro (1997), afirma que al suponer que la oferta educativa es homogénea, en calidad y cantidad, ésta se ofrece a sectores sociales y regiones geográficas con desigualdades culturales y sociales previas que generan que el grado de apropiación del servicio como la educación no sea el mismo para todos, lo que a postre se refleja en los resultados de indicadores tales como la deserción y reprobación.

En conclusión, el enfoque de política social universalista se resume en lo siguiente:

Recuadro N° 3. Planteamiento Estructuralista de Política Social

Enfoque de Política Social	Objetivos	Plazo	Población Objetivo	Políticas y programas sociales
Universalista	-Brindar una oferta homogénea de servicios sociales. -Conciliar el crecimiento económico con la justicia social	-Largo plazo	Toda la población	-Educación: Educación preescolar, Educación general básica, Formación profesional, entre otros. -Salud: Atención primaria, atención curativa, consulta externa, Seguros de riesgos de trabajo, servicios de agua potable y alcantarillado, entre otros. -Seguridad y Asistencia Social: Sistemas de Pensiones, entre otros. -Vivienda: Servicios básicos (agua, Electricidad, telefonía), planeamiento urbano.

Fuente: Elaboración propia en base a Muñoz y Arias (2008) y Montero y Barahona (2003).

2.3. 2 El punto de vista del Neoliberalismo

El pensamiento neoliberal tomó fuerza a nivel mundial en los años setenta en un entorno económico de crisis, caracterizados por el fenómeno inédito del estancamiento con inflación (estanflación). Esta situación llevó al cuestionamiento de las tesis económicas keynesianas vigentes hasta ese momento, cuyas recomendaciones de política económica resultaron inadecuadas para resolver el mencionado fenómeno.

El Neoliberalismo, por sus raíces neoclásica, se sustenta básicamente en tres aspectos fundamentales: a. el énfasis en los supuestos de competencia perfecta⁷, y en la racionalidad en la toma de decisiones por parte de los diferentes agentes económicos; b. la teoría

⁷ Los supuestos de un modelo de competencia perfecta son: 1) Presencia de un gran número de oferentes y demandantes los cuales son tomadores de precios, 2) Presencia de productos homogéneos, 3) La existencia de libre entrada y salida por parte de las empresas, 4) Libre movilidad de los recursos, y 5) Existencia de un conocimiento perfecto por parte de los participantes de los mercados. Aquí se destaca que la competencia será la única forma de organización que por sí sola permitirá una asignación eficiente de los recursos. (Maddala: 1991)

microeconómica del equilibrio general⁸ y c. en lo que se refiere al comercio internacional en el principio de las ventajas comparativas⁹.

De acuerdo a lo anterior, “los mercados, las empresas e industrias se encuentran en equilibrio en forma simultánea, lo cual representa un estado sin que existan algunas tendencias a producir cambios, o sea, los compradores y vendedores se encuentran satisfechos” (Maddala,1991:28) y las economías deben especializarse en el mercado internacional en la producción de un bien donde éste tenga la mejor dotación de recursos, lo que significa, que si se cuenta con abundantes factores de capital, deberían especializarse en la producción de bienes manufacturados, asimismo un país que esté dotado de recursos naturales y trabajo, deberá hacerlo en la producción de bienes primarios.

De ahí que, el objetivo fundamental de la política económica debe ser la asignación eficiente de los recursos escasos para que de esta manera satisfacer las necesidades infinitas, una afirmación que respalda lo anterior es la expresada por Kate y Rosen (1995: 2) que dice:

“Virtualmente todos los recursos son escasos, lo que significa que son insuficientes para satisfacer todos los deseos de todas las personas... Una implicación importante de la existencia de la escasez es que las personas y sociedades tienen que elegir entre un conjunto limitado de posibilidades... la Economía es el estudio de cómo se enfrentan a la escasez las personas y las sociedades”

Por tal razón, la solución a dicho problema viene a ser el sistema de precios o de mercado, libre de distorsiones y regulaciones innecesarias, a través de mercados competitivos tanto a nivel nacional como internacional. Por ende, los teóricos de esta corriente parten de la construcción de un mundo económico ideal basado en ciertos supuestos, el cual es

⁸ Teoría desarrollada por el economista León Walras (1834-1910), el cual estaba interesado en probar que los resultados de la libre competencia eran beneficiosos y ventajosos. Para ello, era necesario, conocer exactamente cuales eran las leyes necesarias de un régimen de competencia perfecta; el cual se presentaba como una situación en la que compradores y vendedores se reunían en una subasta masiva, de forma que las condiciones de cada cambio fueran públicamente anunciadas y se diera una oportunidad a los agentes económicos de reaccionar. Walras pretendía diseñar el modo mediante el cual podía alcanzar una solución de equilibrio simultáneamente en todos los mercados que tomara en cuenta la interrelación de todas las actividades.

⁹ Principio desarrollado por el economista inglés David Ricardo (1772-1823), el cual dice que un país se especializa en la producción de un bien en el cual tienen una ventaja comparativa; o sea un país puede beneficiarse con el comercio por la abundancia de mercancías y por la baja de sus valores de cambio.

contrastado con el mundo económico real, por lo que las políticas económicas a aplicar deben ser aquellas que logren en la medida de lo posible acercar la realidad económica presente al ideal.

De esta manera, la perspectiva neoliberal tiende a ser más un enfoque de bienestar económico que de desarrollo, ya que para esta corriente, lo importante es que mediante un sistema de precios se pueda obtener una asignación eficiente de los recursos escasos logran así, un mayor nivel de bienestar social.

2.3.2.1 La Política Económica Neoliberal

Como se ha mencionado, para la corriente neoliberal lo importante es asegurar la asignación eficiente de los recursos para satisfacer las necesidades, siendo el mercado, libre de distorsiones y regulaciones innecesarias el mecanismo idóneo para lograr tal objetivo. Desde esta perspectiva recomiendan buscar, por medio de políticas de corto y largo plazo y mediante programas de estabilización y de ajuste estructural, la eliminación o reducción sustancial de los impedimentos que permitan el uso adecuado de los factores de producción para así acelerar el desarrollo económico. (Lizano, 1992:40)

Este tipo de política económica ha venido implementándose desde los años ochenta en América Latina y en otras regiones del mundo en procura de superar la crisis económica sufrida a finales de los años setenta y contando con el apoyo de organismos financieros internacionales establecidos en Washington, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), originando lo que Williamson (1990) denominó el Consenso de Washington en donde se expresan los principales objetivos y recomendaciones de política económica compartidos por esas instituciones.

2.3.2.1.1 Los Programas de Estabilización Económica:

En materia de política económica de corto plazo, los programas de estabilización tienen un papel fundamental en el discurso neoliberal. Estos programas están dirigidos

principalmente a resolver aspectos como la variación en el nivel de precios (inflación), el volumen del desempleo y la balanza de pagos, (Fernández, 1995:132), o como lo indica Dornbush y Fischer (1998: 28), “*son un conjunto de medidas encaminadas a mantener la economía más cerca de una senda de pleno empleo y precios estables*”. Complementando lo anterior, Lizano (1992: 18) afirma que la política de estabilización económica consiste en “*un conjunto de medidas necesarias para hacer frente a una situación caracterizada por los desequilibrios macroeconómicos.*”

Estos desequilibrios evidencian una situación en la cual la demanda efectiva sobrepasa a la oferta global y los efectos de este desbalance pueden manejarse por un cierto tiempo, a través de las reservas monetarias internacionales, las existencias de bienes y materias primas, la capacidad de producción ociosa y la posibilidad de endeudarse en el exterior, pero una vez que estas fuentes se agotan, el desequilibrio se pone en evidencia en un aumento generalizado de precios y en la inestabilidad cambiaria, afectando tanto el mercado de bienes y servicios como el mercado de los factores de la producción.

Dentro de las políticas económicas que se incluyen en un programa de estabilización se encuentran: la fiscal, la monetaria, salarial y cambiaria; todas ellas con el objetivo de controlar al menos un componente de la demanda agregada.

En cuanto a la política fiscal, se promueve que esta no genere aumentos en la demanda agregada que sobrepase la capacidad productiva del país, pero en muchas ocasiones este tipo de medidas se han complementado con un incremento en la carga tributaria, para controlar o eliminar el déficit fiscal – generador de desequilibrios macroeconómicos – y segundo disminuir el consumo mediante una reducción del ingreso disponible.

En política monetaria, se propone una política de carácter restrictiva con el propósito de incrementar las tasas de interés y controlar la demanda agregada mediante una reducción en la inversión privada. Además esta reducción en los medios de pago es vista como una de las principales medidas a tomar para mantener tanto la estabilidad interna como externa de

la moneda, el sustento teórico que se encuentra detrás de esta medida de política económica es la Teoría Cuantitativa del Dinero (TCD)¹⁰ y el Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos (EMBP)¹¹, respectivamente.

Por otro lado la política salarial no debe permitir que los incrementos salariales sean mayores que los aumentos en la productividad del trabajo, esto tratando de controlar el consumo vía ingreso, para que este crezca de acuerdo a la capacidad productiva de la economía.

¹⁰ La TCD, según Dornbush y Fischer (1998: 250-251), plantea la existencia de una relación directa y proporcional entre la cantidad de dinero en la economía y el nivel general de precios. Esta afirmación se extrae de la ecuación de intercambio, la cual presenta la siguiente forma:

$$\overline{MV} = \overline{PY}$$

En donde:

- M: es la oferta monetaria.
- V: velocidad de circulación.
- P: nivel de precios.
- Y: nivel de producción

Lo anterior implica que la cantidad de dinero (M) multiplicada por la velocidad de circulación (V) es igual al nivel general de precios (P) por el nivel de producción (Y), donde los parámetros V y Y se consideran constantes a largo plazo, el primero porque depende de factores culturales difícilmente modificables, mientras que el segundo debido a que se parte de un análisis de pleno empleo. De lo anterior se concluye que cualquier aumento en M se traduce en un aumento proporcional de P o sea en el nivel precios; es por esta razón que algunos economistas argumentan que la inflación es en todo momento un fenómeno monetario.

¹¹ Por su parte el EMBP de forma similar a la TCD establece que el desequilibrio externo es en todo momento y en todo lugar un fenómeno monetario, en esencia este enfoque es una extensión de la teoría cuantitativa para el caso de una economía abierta, a la cual se le agregan dos supuestos adicionales como son un tipo de cambio fijo y que el nivel de precios internos (P) es una función de los precios internacionales (Px), determinados de forma exógena.

La ecuación de intercambio se podría modificar de la siguiente forma:

$$M_t - M_{t-1} + V_t - V_{t-1} = Px_t - Px_{t-1} + Y_t - Y_{t-1}$$

$$m + v = px + y$$

Por lo que si la oferta monetaria se incrementa en una tasa (m) mayor que la inflación internacional (px) más el crecimiento de la producción interna (y), habrá un incremento en las importaciones (im) que dada la constancia en el tipo de cambio se traducirá en un desequilibrio en la balanza de pago y una pérdida de reservas internacionales (r), lo cual se puede expresar de la siguiente manera:

$$m = y + px + im$$

$$m - px - y = r$$

La medida de política económica que se desprende de este enfoque, dado que la oferta monetaria en una economía abierta y con tipo de cambio fijo se determina de forma exógena, es que la política monetaria debe controlar el crédito interno de tal manera que el incremento del mismo debe ser igual al aumento de la producción nacional más la inflación internacional.

En materia de política cambiaria lo que se recomienda es una devaluación de la moneda para que de esta forma alcanzar un tipo de cambio realista¹², dado que la economía viene de un ambiente inflacionario, esto con el objetivo de disminuir las importaciones e incrementar las exportaciones, medida que busca evitar cualquier desequilibrio en el frente externo, dado que la devaluación de la moneda encarece las primeras (importaciones) y abarata las segundas (exportaciones).

2.3.2.1.2 La Política de Ajuste Estructural

Desde una perspectiva de más largo plazo, las recomendaciones de política económica de los neoliberales han estado representadas principalmente por los programas de Ajuste Estructural impulsados por el Banco Mundial y conocidos como PAE's, los cuales constituyen un conjunto de acciones de reforma estructural que tienen como propósito eliminar o reducir los obstáculos y entramamientos que impiden el uso adecuado de los factores de producción para así acelerar el desarrollo económico del país, base a la vez del progreso social de toda la población (Lizano, 1988: 32-33).

Según Lizano (1992: 45) las áreas prioritarias del PAE son las siguientes:

- La política arancelaria; en donde se busca es desmantelar sistemáticamente el proteccionismo para lograr una economía más abierta cuya inserción en la economía internacional sea más profunda;
- La política de precios, buscando garantizar un mejor funcionamiento de los mercados de bienes y servicios y de los factores de producción, eliminando las distorsiones existentes como son los subsidios;
- La política impositiva, en donde se busca que la transferencia de recursos se lleve a cabo sin perjudicar el proceso de producción y de ahorro; por lo cual los impuestos recaen más bien en el consumo y en acumulación excesiva de riqueza.
- Reforma del Estado para lograr el funcionamiento adecuado del estado de derecho sin buscar otorgar ventajas y privilegios a ciertos grupos sino tratar de eliminarlos,

¹² Se argumenta que una economía posee un tipo de cambio realista cuando el índice del tipo de cambio real efectivo (ITCRE) se encuentra lo más cercano posible a 100.

aumentar la eficiencia y productividad de los servicios públicos, evitar el estrujamiento del sector privado por parte del sector público, y adecuar el sistema tributario y el gasto público para propiciar el crecimiento económico acelerado y promover la distribución equitativa del ingreso nacional;

De esta manera, se busca eliminar tres elementos que distorsionan el funcionamiento del sistema de mercado: la intervención estatal, el proteccionismo comercial y la intervención o regulación de mercados, procurando así que éste funcione lo más próximo posible al modelo de competencia perfecta, ya que de esta manera la economía se estaría desarrollando bajo un patrón de eficiencia máxima en la utilización de los recursos y en lo que se refiere al crecimiento económico, éste se llevará a cabo de una manera automática, siempre y cuando se cumpla que los mercados sean competitivos tanto a nivel nacional como internacional y además estén libres de distorsiones.

Recuadro N° 4. Planteamiento Neoliberal de Política Económica:

Dimensión de la política	Objetivo	Plazo	Estrategia	Políticas y medidas económicas
- Estabilización Económica	-Control de los componentes de la demanda agregada para lograr una estabilización económica.	Corto Plazo	-Estabilización basada en el control monetario - Control de la inflación -Control de las variables: Consumo, Inversión, Gasto Público y Comercio Internacional. -Manejo coherente y apropiado de los macro precios.	-Fiscal: Reducir el Gasto y Aumentar los impuestos con la intención de mitigar el consumo y disminuir el déficit fiscales. -Congelación del número de empleados públicos. - Aumentos en las tarifas de los servicios públicos. -Monetaria: Control de la liquidez de la economía mediante aumentos de las tasas de interés. - Salarial: Aumentos de los salarios reales. -Cambiaría: Devaluación de la moneda con la premisa de motivar las exportaciones y disminuir las importaciones.
-Ajuste Estructural	-Mejorar la capacidad productiva mediante una eficiente asignación de bienes y factores de producción. -Promover la incorporación al mercado internacional	-Mediano a Largo Plazo	-Eliminar las distorsiones existentes que imposibilitan el normal funcionamiento del mercado	-Eliminación de las barreras al libre comercio: aranceles, cuotas de importación, restricciones cualitativas, barreras no arancelarias, entre otros. -Facilitar el proceso de apertura económica: libre movilización de bienes y servicios, así como de los factores productivos, especialmente de la inversión extranjera directa. -Eliminación de los subsidios y de los mecanismos de control de precios, liberalización de los mercados: de bienes y servicios, de trabajo, de capital y financieros. -Eliminación de los monopolios, los distintos precios de la economía (tasas de interés, tipo de cambio, precios internos) deben ser fijados por el libre juego de la oferta y la demanda. -Sistema Tributario lo menos distorsionante posible, impuestos no perjudiquen ni a la producción ni al ahorro, la carga impositiva debería recaer más sobre el consumo y la acumulación excesiva de riqueza. -Eliminar los impuestos que caen sobre los bienes transables, tanto importaciones como exportaciones. -Reducción del tamaño del sector público, privatización de empresas estatales, establecer precios y tarifas de los bienes y servicios públicos de acuerdo a la realidad económica. -Un Estado que se dedique única y exclusivamente a sus funciones, no se requiere un Estado productor, políticas económicas neutrales. -Garantía de los derechos de propiedad

Fuente: Elaboración propia con base a Lizano (1990), Williamson (1990) y Stiglitz (1998b).

2.3. 2.2 La política social neoliberal:

Como resulta evidente de lo expuesto hasta el momento, para el Neoliberalismo, la tesis de la participación activa del Estado tanto en lo económico como en lo social es muy cuestionada, recomendando por el contrario el debilitamiento de las funciones de control social y del ejercicio de políticas activas y con ello una reducción de las actividades públicas, en especial las de beneficio social.

En consistencia no debe existir una política social explícita, ya que las funciones de ésta son debidamente atendidas en un mercado que funcione bajo las reglas de la competencia perfecta. Así, el bienestar general de la sociedad es una función directa del crecimiento económico y del derrame que el mismo produce y que Adam Smith exponía de la siguiente manera:

“La multiplicación grande de producciones, que en todas las artes dimana de la división del trabajo, es lo que en una sociedad bien ordenada produce aquella opulencia universal que se extiende hasta por las clases inferiores del pueblo” (Smith, 1771: 50).

Según esto, si bien los beneficios del crecimiento económico en sus primeras etapas tienden a concentrarse en los niveles más altos, pero así como se logre un continuo crecimiento, estos se expandirán o derramarán hacia los sectores más necesitados de la sociedad.¹³

No obstante, más recientemente puede hablarse que dentro del enfoque neoliberal se ha dado un mayor interés por la política social y si bien se mantiene el criterio original de la preferencia por la idoneidad del mercado como asignador de recursos y principal mecanismo para asegurar el bienestar para toda la sociedad, ha llegado a relativizarse el principio del derrame y reconocer que mientras esto sucede no se pueden ignorar los problemas de los grupos más pobres.

Según este razonamiento, en tanto los frutos del crecimiento económico (garantizados con las reformas estructurales) logran permear a toda la sociedad, se hace necesaria la intervención estatal, aunque sea de manera compensatoria y no desarrollista, con el fin de mantener la estabilidad económica y política, lo mismo que la gobernabilidad pero también

¹³ En referencia al proceso de crecimiento económico, esta teoría del derrame sostiene que inicialmente en las primeras etapas del crecimiento económico el factor trabajo es relativamente abundante en comparación al capital, por consiguiente este presentará una productividad marginal menor, de aquí que los beneficios crecen más de prisa que los salarios, empeorando la distribución del ingreso, sin embargo, a medida que se alcanzan etapas más avanzadas del proceso de crecimiento, el stock del ingreso, sin embargo, a medida que se alcanzan etapas más avanzadas del proceso de crecimiento, el stock de capital empieza a crecer, convirtiéndose poco a poco en el factor relativamente abundante, por lo que los salarios empezarán a recuperar terreno frente a los beneficios, determinándose de esta manera una distribución más equitativa de la riqueza.

compensar los efectos negativos de las políticas de estabilización y ajuste en aquellos segmentos de la población más sensibles a que su situación económica se vea afectada, proponiendo para tal efecto, una política social selectiva y focalizadora.

Esta posición queda claramente expresada por Cox y Perry (2006)¹⁴ representantes del Banco Mundial, quienes afirman que la *“estrategia más eficiente para crecer y reducir la pobreza en la mayoría de los países latinoamericanos consistiría en una combinación de políticas que busquen la aceleración del crecimiento económico con programas orientados directamente a reducir la pobreza y la desigualdad”*.

Lo anterior se ha expresado en la presencia en América Latina de un nuevo enfoque de política social que consistentemente insiste en la focalización y donde el combate a la pobreza pasó a jugar un rol primordial, lo cual implicó el desplazamiento de acciones institucionales como planes de largo plazo por proyectos de corto plazo para la atención de las necesidades inmediatas, asumiendo ésta una forma compensatoria (asistencialista) y residual, implicando esto una reducción y reorientación del gasto social hacia la atención de los sectores sociales más afectados por las medidas de política económica, mediante la transferencia de una renta mínima no contributiva y no condicionada.

En cuanto a la prestación de los servicios sociales, el papel del Estado se debilita sustancialmente, provocando así la reducción de los recursos públicos para atender las necesidades sociales (Arias y Muñoz. 2008:15). Esto provocó que las responsabilidades del Estado se concentren en el financiamiento parcial de los programas, especialmente los dirigidos a los más necesitados, ejerciendo actividades de promoción y participando de manera subsidiaria en la ejecución de algunos programas. Al respecto, Vilas (1996) apunta que la acción del Estado se reduce a una serie de medidas dirigidas a compensar los efectos negativos de las políticas de estabilización y ajuste, en aquellos segmentos de la población más vulnerables a sufrir un deterioro en su situación económica.

¹⁴ Pamela Cox y Guillermo Perry. Vicepresidenta del Banco Mundial y Economista Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, respectivamente. Tomado de la página www.worldbank.com

De esta manera aumenta y se le da espacio a una mayor participación de los agentes privados a través de mecanismo como la privatización¹⁵, la descentralización o la terciarización¹⁶, acciones que descansan en el supuesto de que esto crearía un estímulo para una expansión automática del sector privado. En concordancia con lo anterior, se persigue la participación de otros actores en el desarrollo de política social y la prestación de servicios, propiciando que sean los receptores de los beneficios quienes elaboren los proyectos que satisfagan sus necesidades según su propia visión, fungiendo el Estado como simplemente como asignador de recursos (Muñoz y Arias, 2008:16).

Con esta mayor presencia del sector privado, se pretende que el Estado no tenga que aportar la totalidad de los recursos, sino que será una entre varias fuentes, es decir según Muñoz y Arias (2008) se trata de un esquema de cofinanciación, que garantiza por un lado la obtención de recursos suplementarios y por otro lado, la participación de los beneficiarios de los programas, con el afán de incrementar su compromiso con las acciones a emprender y adicionalmente incluye el cobro de tarifas por la prestación de los servicios públicos sociales.

Sin embargo, pese a que el enfoque de focalización pretendía combatir los males del enfoque universalista, éste también adoleció de una serie de inconsistencias y desventajas, que se analizan a continuación. En primer lugar, los procedimientos de selección de beneficiarios para ser eficaces requieren disponer de gran cantidad de información para la identificación de la población pobre y que el aumento en el número de beneficiarios registrados incrementa el costo de los programas, por lo que al final de cuentas este sistema termina provocando costos administrativos considerables (Solimano, 2005)

¹⁵ La privatización “*transfiere a formas de organización de propiedad privada actividades que se vienen prestando por el Estado, en muchos casos protegidas mediante monopolios legales que excluyen a los demás de la posibilidad de competir con el ente público*”. (Rodríguez,1992:45)

¹⁶ Es entendida como “*la provisión del servicio por el sector privado, pero financiado con recursos públicos*” (Molina,2006: 25)

Unido a lo anterior, este enfoque al limitarse a las necesidades inmediatas, niega la relación complementaria entre las políticas sociales y las económicas. Según Iglesias (2006: 10), lo más grave de este proceso fue: “en la formulación de la política de desarrollo se perdieron las perspectivas de largo plazo y los problemas de la sobrevivencia económica y las crisis de corto plazo acapararon la atención de las políticas en la mayoría de los países”. Complementariamente, para Ana Sojo (2007) el asistencialismo de este tipo de política social generó una desviación hacia los síntomas de la pobreza, relegando a un segundo plano el tema de sus causas.

A la vez que la inclusión del sector privado reemplazando al Estado, condujo a disminuir la participación estatal, pero no de una manera auxiliar o complementaria para el beneficio de la totalidad de la población, sino a través de la segmentación de la demanda, atendiendo únicamente al nicho de mercado que puede pagar por el bien o servicio privado. Otro problema lo señala Gurrieri (1990:44) que indica que en la práctica la focalización no resuelve el problema de la equidad y por el contrario genera dos sistemas de servicio social coexistentes, ya que *“por un lado, un sistema privado de servicios sociales de alto nivel, financiado por los estratos de mayores ingresos y cuyo acceso está restringido a ellos y por otro lado, un sistema públicos de asistencia social, de presupuesto exiguo que los estratos no contribuyen al mismo que brindaría algunos servicios básicos a la porción más pobre de la población”*.

En conclusión, la política social bajo el enfoque neoliberal ha tenido dos momentos, como se puede observar en el Recuadro N° 5.: el primero, en donde no existía propiamente un espacio explícito para una política social, ya que ésta era considerada como un aspecto residual (enfoque del derrame) de un crecimiento económico sostenido y un segundo momento, en el que sí se le da un papel específico, al reconocer que mientras los frutos del crecimiento económico logran permear a toda la población, se hace necesaria la implementación por parte Estado de acciones específicas dirigidas hacia los sectores más necesitados, debidamente focalizadas y de un limitado alcance temporal y sectorial.

Recuadro Nº 5. Planteamiento Neoliberal de Política Social

Enfoque de Política Social	Objetivos	Plazo	Población Objetivo	Políticas y programas sociales
Focalización	Brindar a una población objetivo una serie de servicios h para compensar los efectos de la política económica	-Corto plazo	-Determinada población con ciertas condiciones económicas	-Educación: Becas, Bono escolar, Suministros escolares, comedores escolares, entre otros -Salud: Distribución de alimentos a familias, entre otros. -Seguridad y Asistencia Social: Regimenes de pensiones no contributivo, Atención de mujeres en pobreza, Programas antidrogas, entre otros. -Vivienda y Asentamiento Humano: Bonos Familiares para viviendas, Subsidios para la compra de tierras.

Fuente: Elaboración propia en base a Muñoz y Arias (2008) y Montero y Barahona (2003)

2.3.3. El punto de vista del Neoestructuralismo

Tomando como referencia al enfoque original de Prebisch y la CEPAL y el de la teoría neoclásica del crecimiento económico, el Neoestructuralismo aparece en los años noventa, con un nuevo abordaje del tema del desarrollo económico para América Latina y una respuesta crítica a los resultados alcanzados por la puesta en práctica de las políticas neoliberales en esta región.

Para los neoestructuralistas el desarrollo económico es concebido como un proceso integrador, que además de incorporar cuestiones de carácter micro y macroeconómico, debe de tomar en cuenta las estructuras sociales y políticas, las condiciones necesarias para detener el deterioro ambiental y mejorar con esto la calidad de vida de toda la población. Se trata entonces de encontrar las respuestas a cómo crecer mediante el progreso técnico y el desarrollo de una competitividad auténtica, incorporándose con éxito a la economía mundial y logrando mayores niveles de equidad, en el entendido de que el fin último del desarrollo es el bienestar del conjunto de la población.

Recuadro N° 6. La concepción Cepalina de los años 90:

En los años noventa, las cuestiones del progreso técnico y de la distribución del ingreso en las condiciones latinoamericanas se recuperaron como ejes centrales del pensamiento cepalino. De esta manera, el análisis vuelve a centrarse en las tendencias de las estructuras productivas y distributivas, en una versión actualizada del programa de investigación del ciclo 1949-1980.

Se busca entender las exigencias que impone el nuevo modelo de inserción internacional en términos de modernización de los desgastados aparatos productivos y en términos de una reestructuración de la especialización inadecuada de las economías de la región orientadas a la construcción de competitividades sistémicas.

En principio, las relaciones entre: progreso técnico y reestructuración productiva, y del empleo con la distribución del ingreso, configuran la misma agenda de investigación de hace cincuenta años. Reaparecen los análisis de las preocupaciones estructuralistas tradicionales por el subempleo y la insuficiencia de un crecimiento sustentable.

Los cepalinos de los años cincuenta estudiaban las transformaciones económicas y sociales que ocurrían durante las primeras etapas de cambio del patrón de acumulación en la región, del modelo primario exportador al urbano industrial. Desde este ángulo, derivaban un programa de políticas, incluso por la vía de la intervención directa del Estado, para corregir los problemas estructurales de una periferia subdesarrollada, que el mercado no tendría cómo hacer de manera espontánea. Ya en los años 90, se centra en las transformaciones provocadas por otro cambio del modelo de acumulación en la región, a saber, el que se da por la reorientación de los marcos reguladores, mediante la liberalización de los mercados y la reforma del Estado, especialmente mediante las privatizaciones. La investigación cepalina actual exige reconocer que en América Latina todavía se justifica un conjunto de políticas públicas de apoyo al desarrollo, en función de las peculiaridades de las estructuras productivas, de la organización de los mercados, y no menos importante, de la configuración de las sociedades en los países de la región.

Fuente: Elaboración propia con base a CEPAL (1998: 28-29)

Con el anterior reconocimiento, surgen nuevos lineamientos en cuanto al crecimiento económico, entre los cuales se destacan los siguientes: en primer lugar, se insistirá en la necesaria relación entre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, ya que el tema de la estabilidad en los principales macroprecios de la economía – tasas de interés, tipo de cambio e inflación – es considerada como una “condición necesaria pero no suficiente” para el buen desempeño económico, al propiciar un ambiente adecuado para incrementar el ahorro nacional y con ello la tasa de inversión de la economía, incluso la misma CEPAL ha manifestado que *“la eliminación de las distorsiones y el establecimiento de precios correctos no bastan para lograr crecimiento con equidad (...) sino que a menudo también requiere una intervención activa para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados”* (CEPAL, 1992: 19),

Pero además de lo anterior, se afirma que la expansión y el sostenimiento de la capacidad productiva de la economía no sólo requieren conservar y expandir el capital existente, sino también velar por la preservación de los recursos naturales, concluyendo que el problema

del bajo desempeño en términos de ahorro de los países de la región se agudiza aún más cuando se descuenta la pérdida en términos del patrimonio natural. (CEPAL, 2004).

En relación al papel del Estado, se afirma que es necesario pasar de un enfoque de más mercado y menos Estado a otro, que sin obviar los logros alcanzados en el desarrollo de economías de mercado, reafirma la necesidad de un mejor gobierno y de una mayor calidad en sus intervenciones y unido a lo anterior, se hacen una serie de recomendaciones, de las cuales destacan las siguientes;

- Se debe promover un balance entre el sector privado y el interés público con énfasis en la igualdad de oportunidades y la cohesión social, tratando entonces de “crear sociedad” mediante una participación más activa en las instituciones políticas de la democracia, tolerancia de las diferencias y mayor disposición al compromiso;
- También debe propiciarse la unidad de los sectores sociales alrededor de un proyecto común, que permita establecer acuerdos a largo plazo entre el Estado y los sectores políticos y sociales, con respecto de los objetivos, las políticas y las innovaciones institucionales que se consideren necesarias,
- Asimismo, son necesarias las políticas públicas activas dirigidas a lograr un mayor equilibrio mediante acciones específicas orientadas a eliminar las barreras que afecten a las unidades productivas, es decir, creando una estructura diferenciada de apoyo e incentivos¹⁷;

¹⁷ Una estructura diferenciada de apoyo e incentivos puede articularse en torno a tres grandes estrategias públicas. La primera la estrategia de inclusión, la cual apunta, en lo esencial, a trasladar tantas pequeñas unidades productivas como sea posible del sector informal al sector formal de la economía. Las políticas que conforman esta estrategia son de cobertura amplia, pero también selectivas en términos de sus destinatarios, sobre la base de una definición, ajustada a cada caso nacional, de las unidades productivas a las que están dedicadas. La segunda es la estrategia de modernización se basa en políticas horizontales, combinadas con medidas selectivas dirigidas a conglomerados productivos (*clusters*) o cadenas de producción específicas. La tercera puede resumirse en el concepto de .densificación. ya que apunta a incorporar más conocimientos en el tejido productivo nacional, así como a establecer una malla más articulada de relaciones productivas, tecnológicas, empresariales y laborales. En principio, las políticas generales y el buen funcionamiento de las instituciones propias de una economía de mercado bastarían para que las grandes empresas, más vinculadas al mercado internacional, operen en condiciones razonables. No obstante, este marco, idealmente, debería complementarse con acciones específicas, orientadas a provocar cambios de interés público (CEPAL, 2004: 91).

- Debe garantizarse la transparencia en las políticas públicas, reforzándose su legitimidad y la mejora en su diseño. Para esto, se hacen necesarios mecanismos de seguimiento y evaluación, que permitan aprender de los éxitos y de los fracasos, logrando así introducir ajustes para alcanzar los objetivos buscados y mejorando el funcionamiento de las instituciones y de la calidad de los que encabezan la administración pública en áreas estratégicas (principalmente en el ámbito monetario y fiscal).
- Se reconoce que los instrumentos de política en una economía abierta son menos y más limitados en su alcance que los que se utilizaban en economías semicerradas, ya que por una parte, la normativa internacional, los tratados de libre comercio y varios acuerdos regionales restringen la utilización de muchos de uso habitual en el pasado y por otra, las restricciones presupuestarias y financieras obligan a una mayor selectividad en lo que respecta a su aplicación. En consecuencia, en el futuro, los incentivos serán seguramente más moderados que los correspondientes a épocas pasadas, en particular los incentivos fuertes que caracterizaron al período de industrialización dirigida por el Estado, entre otros, las restricciones cuantitativas o arancelarias a la importación de determinados bienes y la canalización de recursos fiscales hacia las empresas públicas que operaban en sectores considerados estratégicos para el desarrollo nacional. Todo esto exige focalizar los esfuerzos, aumentar su eficiencia y, sobre todo, identificar formas novedosas de hacer políticas públicas.

Otros aspectos que considera el ideario neoestructuralista tienen que ver con la inserción internacional y las correspondientes políticas de desarrollo productivo y al respecto consideran que el objetivo fundamental debe ser mejorar la calidad de esta vinculación, mediante la diversificación de las exportaciones, sus destinos y productos, la incorporación de mayor valor agregado y conocimientos y el perfeccionamiento de la diplomacia comercial para lograr acceso a los mercados de varios países, a una participación en mercados internacionales de bienes relativamente complejos, y por ende a mejoras en el aprendizaje. En ese sentido, se afirma que no es el grado de elaboración de las exportaciones lo que determina la repercusión sobre el crecimiento, sino el efecto de este proceso en la

acumulación de recursos y habilidades en el sistema económico. La expansión dependerá de la existencia de eslabonamientos productivos y tecnológicos, así como del desarrollo de la capacidad empresarial y de las articulaciones entre empresas (CEPAL, 2004).

También se da especial atención al tema del capital humano ya que los procesos de apertura han llevado a que se relacionan en gran medida la competitividad con el empleo. En tanto que la estabilidad laboral ya no es una característica dominante y la incertidumbre salarial ha aumentado (Rodrick, 2001) y las nuevas tecnologías y los procesos de trabajo exigen mayor creatividad, iniciativa y menos especialización. De allí la necesidad de dotar al trabajador de una base de conocimientos que le permitan adaptarse a los nuevos empleos. En este contexto, la educación toma un papel fundamental con la tarea de formar un recurso humano capaz de interactuar, trabajar, producir y competir. La educación surge como requisito tanto para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso, como para que las economías estén en condiciones de garantizar un desarrollo sostenido, gracias a la competitividad basada en el uso intensivo del conocimiento. En este sentido, educación y empleo constituyen la llave maestra del desarrollo económico con equidad social (CEPAL, 2000).

2.3.3.1 La política económica neoestructuralista:

Según lo señalado, el Neoestructuralismo parte de las tesis de la CEPAL de los años cuarenta y cincuenta, incorporándole un enfoque sistémico al diseño de la política económica, pero además, considerando insuficiente la tesis neoliberal que insiste en garantizar los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad para el desarrollo económico. Al respecto, para [Ffrench](#), Davis (1998), el Estructuralismo presentaba dos insuficiencias básicas que esta nueva corriente busca superar: por una parte, una limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo y por otra, una debilidad en el análisis de políticas de mediano plazo que vinculara los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación.

De esta manera, según el nuevo planteamiento cepalino, las necesarias medidas de estabilización económica deben ir acompañadas de reforma estructural que originen un ajuste expansivo de la economía a diferencia del sesgo recesivo del ajuste neoliberal, (Sunkel, 1991). Según este autor, esto se logra combinando una política restrictiva y selectiva de la demanda con una política de expansión de la oferta. Así, para la estabilización económica, se recomiendan principalmente políticas fiscales, monetarias y cambiarias para garantizar el equilibrio de las principales variables macroeconómicas.

En tanto que en materia de reforma estructural habría que insistir en lo siguiente, (CEPAL, 1990, 2000 y 2004):

- Política comercial que supere la dicotomía entre mercado interno y mercado externo mediante una estrategia de inserción competitiva.
- Política productiva que avance en la articulación productiva como mecanismo para evitar opciones ineficientes que signifiquen apoyar algunos sectores productivos en detrimento de otros.
- Política regional, que impulse los procesos de integración regional y subregional.
- Política de competitividad y solución de sus problema de implementación y evaluación e implantar políticas de competencia que vayan mas allá de la apertura comercial y que fortalezca los apoyos sistémicos para alcanzarla.
- Política tecnológica que aplique una estrategia basada fundamentalmente en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, en el contexto de una mayor competitividad internacional, con miras a lograr crecientes niveles de productividad. Además, se debe promover la formación de alianzas estratégicas entre grandes empresas nacionales y líderes tecnológicos internacionales, incentivos fiscales y un desarrollo del sistema educativo capaz de generar recursos humanos capacitados.

De esta manera, con este replanteamiento de la teoría cepalina se busca superar las restricciones del estructuralismo y proponer justamente políticas viables dentro de una realidad de desequilibrio estructural, en búsqueda de un complemento idóneo para generar una competitividad auténtica y generar progreso social

Recuadro N° 7. Planteamiento Neoestructuralista de Política Económica:

Dimensión de Política	Objetivo	Plazo	Estrategia	Políticas y medidas económicas
-Estabilización Económica	-Garantizar Equilibrios Macroeconómicos	-Corto Plazo.	-Control de los principales variables Macroeconómicos.	-Políticas presupuestaria, monetaria, fiscal, cambiaria y comercial.
-Reforma Estructural	-Generar mayores niveles de progreso técnico. -Alcanzar una competitividad auténtica - Lograr grados satisfactorios de equidad en la distribución del ingreso.	-Mediano y Largo plazo	Proceso holístico de reforma estructural que incorpore cuestiones de carácter micro, macro, estructuras sociales y políticas ambientales, privilegiando la incorporación del proceso técnico como factor fundamental para el desarrollo de la productividad y competitividad auténtica.	<p>Política Comercial:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manejo de tipo de cambio más adecuado y prudente. <p>Política productiva :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Mejorar la capacidad de gestión y la integración en redes de cooperación tecnológicas entre grandes empresas nacionales y líderes tecnológicos internacionales. - Promover la generación de estrategias empresariales. - Crear programas de innovación tecnológica - Mejorar las prácticas en el ciclo completo de producción, interacción de proveedores, productores y usuarios. -Acelerar y masificar la disfunción de las mejores tecnológicas. -Mejorar los sistemas y redes de información tecnológica y la gestión tecnológica. -Generar estímulos fiscales directos a las actividades de investigación y desarrollo. -Simplificación de trámites. <p>Políticas Regionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Buscar procesos de integración regional y subregional. -Generación de Acuerdos Comerciales <p>Políticas Competitivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Buscar desarrollar una competitividad auténtica mediante la incorporación del progreso técnico. -Búsqueda de reducción de costos asociados a la obtención de información. -Fortalecimiento de la bases empresariales, vinculaciones entre las universidades e industrias, -Búsqueda de buen funcionamiento del sistema de precios. -Políticas de infraestructura física y educacional, - Promover factores socioculturales, escala de valores - Generar patrones básicos de organización política, jurídica y económica. -Crear capacidad estratégica de mediano y largo plazo en las empresas. - Buscar la generación del consenso social tecnológica y de investigación, de infraestructura industrial, ambiental y regional.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (1990, 2000, 2004), Rosenthal (1996), Esser (1996) y Bielchowsky (1998).

2.3.3. 2 La política social neoestructuralista

En el marco del replanteamiento de la teoría del desarrollo estructuralista y de evaluación de los resultados alcanzados en materia de política social, los neoestructuralistas formulan una serie de propuestas que dan origen a lo que Molina (2006: 21) denomina el Universalismo Básico, donde se plantea *“una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, una cobertura que se distancie del principio de selección de beneficiarios de servicios a través de la demostración de recursos y de necesidad que predomina en la región, y que busque que estos sean concebidos como derechos, pero también como generadores de deberes.”* Esta propuesta si bien formula o promueve un conjunto de servicios de cobertura universal de calidad para todos, también, propone un conjunto limitado de prestaciones básicas que incluyen las prestaciones esenciales de derecho universal, las cuales varían de acuerdo con las posibilidades y definiciones de cada país. (Molina, 2006)

Desde esta perspectiva, Sojo (2007: 121) insiste en la necesidad de un cambio en la concepción de la política, donde se reconozca que *“la complejidad de objetivos de la política social trasciende la lucha contra pobreza, que la propia pobreza es una tarea ingente que sobrepasa ampliamente a la focalización, que el carácter multifacético de la pobreza impone política integrales y heterogéneas e intervenciones diferenciadas, y que se debe incidir en las causas de la pobreza, haciendo hincapié en la adquisición de capacidades, destrezas y habilidades que permitan superarla, mediante la inserción social, económica y política”*

En tanto que Solimano (2006) sugiere que la política social debe incorporar el concepto de derechos sociales y el de desarrollo basado en derechos. Lo que se quiere aquí es tratar a los individuos como ciudadanos con derechos y obligaciones (rendir cuentas) y no como consumidores que enfrentan decisiones puramente económicas, en otras palabras, se requiere una activa participación de los ciudadanos en los proyectos que les afectan, y una respuesta a sus demandas por servicios sociales por parte del gobierno y las instituciones de desarrollo abandonando así las prácticas paternalistas.

De esta manera estos argumentos reflejan la búsqueda de un abordaje mucho más amplio de política social, en cual se consideran aspectos relevantes como la gobernabilidad, la democratización y la participación ciudadana, la generación de capacidades de derechos y responsabilidades y la convergencia por encima de la divergencia de los distintos paradigmas, caracterizándose ahora la política social como *“una concepción de ciudadanía, de derechos sociales, lo que implica la construcción de actores sujetos que se emancipan de las limitaciones materiales básicas que impone la pobreza y de la dependencia de ser asistidos por intervenciones de políticas estatales”*, (Bustelo y Minujín, 1997: 114) y que según Garretón (2003:131) tiene como finalidad *“la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal. Ello significa un cierto nivel de igualdad entre sus miembros, una calidad de vida definida de acuerdo con la diversidad cultural de quienes la forman y la existencia y desarrollo de actores y redes sociales que le den sustento a la ciudadanía”*.

En resumen, según estos autores no debe tratarse a todos los ciudadanos por igual, sino que la igualdad se entiende aquí como igualdad de resultados (o de oportunidades), por lo consiguiente los beneficiarios deben ser tratados de manera diferente, con ofertas diferentes de los servicios sociales que permitan compensar de ese modo las diferencias en el acceso y posibilidades de uso de los mismo. A la vez, que no se descarta la focalización¹⁸, sino se retoma pero ahora con objetivos distintos, pues debe ser utilizada para igualar oportunidades entre los grupos de la población, lo que supone ofrecer tratamientos diferenciados. Por lo tanto, la tarea del Universalismo Básico no consiste únicamente en establecer quiénes requieren de mayores apoyos, sino también en determinar los aspectos en los que se quieren igualar.

En cuanto al papel del Estado, éste debe asegurar que todos los ciudadanos, reciban prestaciones con calidad aceptable, dirigiendo, regulando, evaluado y financiando los servicios, sin que necesariamente le corresponda prestarlos. Esto implica que el Estado

¹⁸ El enfoque tradicional de la focalización se utilizaba para llegar a quienes mas lo necesitan y no para igualar los servicios provistos a los otros grupos

combine, articule y apoye variados mecanismos de provisión que garanticen el cumplimiento de la prestación universal y de calidad y que cada sociedad decida de acuerdo con las preferencias de la población y sus posibilidades, sobre todo financieras. Por lo cual se necesitan determinadas condiciones institucionales, financieras y políticas, pues de lo contrario es inviable estructural y políticamente, lo que se expresa en “*un nuevo modelo de relaciones Estado-sociedad-mercado-régimen político...donde la propia relación Estado-sociedad debe ser recreada o creada directamente, para convertirse en una relación fundamentada en derechos y deberes universales, en derechos de ciudadanía*”. (Molina, 2006: 49).

Finalmente, este tipo de iniciativas no están exentas de críticas, ya que por lo ambicioso y complejo de este sistema de transferencias condicionadas se refleja en el hecho de que éste requiere por un lado coordinar las políticas contra la pobreza con la política macroeconómica y por otro lado las políticas de desarrollo productiva vinculadas con las reformas generales de política social.

Recuadro N° 8. Planteamiento Neoestructuralista de Política Social

Enfoque de Política Social	Objetivos	Plazo	Población Objetivo	Políticas y programas sociales
El Universalismo Básico	Lograr una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados con base de derechos y deberes.	Corto y Largo Plazo	Población definida a partir de atributos.	Programas de prestaciones condicionadas, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> - Programa Chile Solidario (2004), - Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) Honduras, - El Plan Jefes y Jefas de Hogar en Argentina, - Bolsa Familiar en Brasil - Programa Oportunidades en México. - Programa Avancemos en Costa Rica

Fuente: Elaboración propia en base a Muñoz y Arias (2008).

2.4. Política Social, Educación y Desarrollo Económico

El debate Latinoamericano sobre Política Económica y Política Social previamente analizado a través de las distintas corrientes económicas, permite tener una comprensión del nivel de complejidad que ha envuelto a lo largo de décadas la toma de decisiones en esta

materia. Pero este debate no tiene sentido si no se logra ubicar en acciones concretas para comprender la importancia de las mismas sobre el bienestar de una sociedad y ofrecer paralelamente las orientaciones necesarias para impulsar aquellas medidas que generen resultados positivos en este sentido. Por ello en esta sección interesa analizar la importancia que tiene la educación en todo proceso de desarrollo económico y el papel que cumple la política social como mecanismo de diseño y aplicación de políticas educativas.

Por lo general, el abordaje del tema del desarrollo resulta complejo, no solo porque la definición del mismo ya es de por sí controversial sino porque el concepto mismo se relativiza conforme a cada nación, con base en su proceso evolutivo particular, el cual establece una imagen-objetivo de bienestar que se considera pertinente y posible. Sin embargo, el análisis del mismo es esencial para poder encauzar los esfuerzos hacia el objetivo esencial del quehacer humano, el cual es alcanzar un nivel de bienestar aceptable para todo ciudadano.

Existen una serie de indicadores que permiten cuantificar el nivel de desarrollo de una nación, o en su defecto la falta del mismo, desde las perspectivas social, política y económica, que si bien para efectos del análisis se examinan individualmente, en la praxis mantienen una relación sistémica. Sin embargo estos indicadores están sujetos a la visión particular del desarrollo, por lo que se estaría hablando de la existencia de diversas concepciones de desarrollo. No obstante hay dos visiones que revisten particular importancia por la relación simbiótica que sustentan: el desarrollo humano y el crecimiento económico. La primera consiste en “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (PNUD, 1990:33); la segunda por su parte, en su concepción original hace referencia exclusivamente al ritmo de crecimiento del producto per cápita, lo cual resulta evidentemente insuficiente para el abordaje de esta temática.

Entre desarrollo humano y crecimiento económico existe una relación de refuerzo mutuo que en su debida articulación provocan un mayor bienestar de los ciudadanos. Estas relaciones son variadas y explícitas, y las causalidades circulan del crecimiento económico al desarrollo humano y de manera inversa. No obstante, Ros (2004:15) sostiene que si bien la economía del desarrollo y la teoría del crecimiento son dos campos que deberían ser uno mismo, sin necesidad de invadirse en lo absoluto y que al menos deberían estar interactuando uno con otro, esto no sucede y que no hay tal confluencia. Por el contrario agrega este autor que la teoría del crecimiento y la economía del desarrollo han sido por largo tiempo primas lejanas, e incluso, ocasionalmente han sido hostiles la una con la otra.

En cuanto a la educación, ésta, como una de las dimensiones del desarrollo humano, igualmente guarda una clara relación con el crecimiento económico, que confluye con éste en una variable: el empleo. Así, una de las principales causas que establece una diferenciación de los individuos en el mercado de trabajo y que explica en buena medida la diferenciación de ingresos es el nivel de educación con el que cuentan, pues éste determinará el tipo de trabajo al que pueden acceder de acuerdo con su grado de formación. Esta problemática de la educación como mecanismo de movilidad social ascendente forma parte de cualquier estrategia de desarrollo, aunque la conformación del sistema educativo pueda ir variando acorde con la corriente económica prevaleciente, de la mano también con el rol del Estado, el cual a través de las políticas sociales incide fuertemente en el rumbo de los procesos de formación de la población. De esta manera, la política social y la corriente económica imperante se conjugan para otorgar un matiz particular incluso en el área educativa.

Bajo esta perspectiva, en América Latina durante la época de la ISI, caracterizada por una activa intervención estatal en la economía se produjo un salto desde una educación para minorías a otra de carácter masivo, concretándose una serie de características de lo que Brunner (2000:8) define como la tercera revolución educativa¹⁹, básicamente “se creó un

¹⁹ De acuerdo con Brunner (2000), la relación entre educación y desarrollo no siempre ha sido tan clara como lo es hoy día, debido a que el proceso de enseñanza ha tenido que evolucionar y atravesar distintas etapas o revoluciones educacionales, en el sentido de que son cambios en el paradigma organizativo de la educación.

nuevo paradigma, cuya pretensión y resultado fue universalizar la educación; la primaria al comienzo y luego los niveles superiores, aproximando la escuela al modelo industrial de masas. Supuso una transformación radical de la empresa educativa, convirtiendo al Estado en la agencia docente de la sociedad, al profesorado en un cuerpo de funcionarios públicos, a la escuela en un medio de producción estandarizada de enseñanza y disciplina y a la educación en un derecho de ciudadanía y el principal medio para acceder al trabajo remunerado”.

A nivel macro, lo anterior implicó vincular los planes educativos a los planes nacionales de desarrollo de cada país, amalgamando los conceptos de política social, educación, desarrollo económico- social y planificación. Al respecto Romero Lozano (1993:18) afirma que durante la etapa del Estado Desarrollista, “los países comenzarían a disponer de planes nacionales de educación con previsiones de acción para el largo y el mediano plazos... con relación a épocas anteriores, se observó un avance notable en cuanto a la capacidad de los países para diagnosticar su situación y prever sus necesidades en materia de educación y para programar las acciones y los recursos en orden a su satisfacción”. Por tanto, la política educativa de este periodo es consistente con los objetivos de largo plazo y a su vez responde a un proceso de planificación nacional sobre la formación de recursos humanos.

En los años ochenta, con el advenimiento en América Latina de la corriente neoliberal, surge una nueva concepción en materia de intervención del Estado y de política social, que tiene lógicamente sus implicaciones en el campo educativo, aunque los cambios en este sector no han sido tan marcados y evidentes como en otras áreas sociales. Quizás lo que más se destaca es la gran expansión de un sector educativo privado, que atiende a los grupos sociales que pueden pagar este servicio, el que en buena medida se caracteriza por una mejor calidad de la educación que imparten, mientras que la educación pública se reserva para los estratos sociales más pobres, lo cual ha ido generando una diferenciación

De acuerdo con este autor, estas revoluciones son un reflejo de las transformaciones en el entorno en el que se desenvuelve la educación, toman largo tiempo en producirse e implican un giro radical. Hasta el momento se han suscitado tres revoluciones educativas y se está frente a una cuarta, en el marco de la nueva sociedad del conocimiento.

importante entre escuelas públicas y privadas, aunque en la práctica, en la educación superior esta dualidad se invierte a favor de la educación pública. Insistiendo en este efecto diferenciador, Hopenhayn (2003) sostiene que la educación media y la superior ha originado un sesgo clasista, contrariamente a lo sucedido con la educación primaria, es decir que el gasto público destinado a estos ciclos termina favoreciendo a los sectores de mayores ingresos.

En lo que sí coinciden, estructuralistas y neoliberales es en la necesidad de la formación de recursos humanos que puedan responder a las necesidades del mercado, es decir que ambas reconocen la importancia de la educación para la creación de capital humano y consideran a éste como requisito para el avance de la sociedad. De esta manera la educación, independientemente de la corriente económica prevaleciente realza el valor de los recursos humanos, aunque varíe en el carácter institucional de la provisión de la misma.

Es necesario destacar que la misma visión de la política social imperante determina el carácter estructural o coyuntural de las acciones, y con ello constriñe o promueve las verdaderas acciones que conlleven al desarrollo humano. Al respecto se tiene que, si la política social está enmarcada bajo la óptica compensatoria (o asistencialista), las políticas implementadas son capaces de aumentar directamente el ingreso de los menos favorecidos, aliviando rápidamente la pobreza, sin embargo este tipo de acciones no impactarán la capacidad productiva y de generación de ingreso de los más pobres ni van a alterar necesariamente la desigualdad de oportunidades existentes, más bien en última instancia generarán un nivel de dependencia de estos grupos, Paes de Barros (2005).

Por el contrario, si la política social que se ejecuta privilegia las acciones de naturaleza estructural, es decir, aquellas que impactan directamente los activos de los más pobres, en donde la educación junto con la salud son de lo más relevantes, se contribuye al aumento de la capacidad autónoma de generación de ingresos, lo que constituye no solo un elevamiento de desarrollo humano, sino una herramienta estable para la superación de la condición de pobreza. De esta manera, para Paes de Barros (2005: 4) “ *el combate a la pobreza significa la*

expansión de la capacidad de producción de las familias pobres, por tanto, una estrategia de combate a la pobreza es en última instancia una estrategia para aumentar la disponibilidad de trabajo, perfeccionar y expandir la calificación de la fuerza de trabajo, así como mejorar la calidad de los puestos de trabajo que ocupan, además de valorizar adecuadamente los bienes y servicios producidos por los grupos más pobres de la población”.

En síntesis, la pobreza no es solo una falta de ingresos para la adquisición de los bienes y servicios que satisfagan las necesidades, sino que tiene otra dimensión, la dimensión de la producción, en la cual los individuos no disponen de los activos productivos que les permitan acceder a trabajos bien remunerados que se reflejarán en sus pautas de consumo, por consiguiente puede afirmarse que una política educativa bien estructurada que se fundamente en la igualdad y la equidad, se constituye en una herramienta esencial para la superación de la pobreza de manera sostenible mediante la creación del capital humano.

A partir de esta afirmación se puede establecer una relación consistente entre pobreza, crecimiento económico y la educación como formadora de capital humano. Al respecto, el Banco Mundial (2006) plantea la tesis de los círculos virtuosos y viciosos, en donde se parte del reconocimiento de que el crecimiento económico facilita el aumento de los niveles de ingreso, lo que a la vez mitiga la pobreza, visión que es comúnmente aceptada, sin embargo lo innovador surge al plantear que la pobreza tal vez sea una de las causas que coadyuvan a que un país muestre un bajo desempeño en cuanto a su crecimiento, lo cual refiere a la existencia de un círculo vicioso en el proceso de desarrollo, en donde el bajo crecimiento conduce a altos niveles de pobreza, y ésta a su vez conlleva al bajo crecimiento. Por consiguiente, lo que se persigue es la generación de los círculos virtuosos que funcionan en sentido inverso, de tal forma que el ataque a la pobreza se traduce en un mayor crecimiento, y a su vez, éste reduce la pobreza.

En síntesis, el argumento básico es que la reducción de la pobreza y el crecimiento elevado se pueden reforzar mutuamente, y con ello se ataca el problema que genera la desigualdad en el ingreso, la cual no solo no favorece a los pobres sino que obstaculiza el crecimiento

económico y al respecto, según el Banco Mundial (2006:8) algunos de los canales mediante los cuales la pobreza obstaculiza el crecimiento son:

- Los pobres a menudo tienen acceso limitado a los mercados financieros o a otros complementos necesarios para la inversión privada (tales como derechos de propiedad e infraestructura) esenciales para la acumulación de capital físico y de conocimientos y para la participación en el proceso de crecimiento.
- Los pobres suelen tener mala salud, lo que disminuye su productividad y entorpece su habilidad para administrar y generar conocimientos.
- Los pobres asisten a escuelas de peor calidad; los retornos de la educación, que son bajos y tardíos, así como las perspectivas reducidas de movilidad por la otra, desalientan la acumulación del capital humano esencial para el crecimiento.
- Los pobres tal vez tengan que afrontar un mayor riesgo del mercado laboral, o tal vez tengan menos capacidad de protegerse contra ese riesgo, por lo que encuentran que los retornos a la inversión en capital humano ajustados según el riesgo son menos atractivos.
- Las regiones y los países pobres cuentan con menos personas capaces de adoptar, administrar y generar nuevas tecnologías que contribuirían a la productividad.
- Las regiones pobres quizás carezcan de la infraestructura o del capital humano que las harían atractivas para la inversión extrarregional o de los recursos para desarrollarlos y que facilitarían la movilidad laboral, tanto sectorial como territorial, en busca de oportunidades de ingresos más altos.
- Los países pobres con regiones pobres pueden encontrar que las tensiones étnicas o raciales están exacerbadas por las disparidades en el ingreso, lo cual genera tensiones interregionales que hacen que tanto las regiones como el país en conjunto presenten mayores riesgos para la inversión.

Consecuentemente con lo anterior, lo que resta es preguntarse cómo reducir la pobreza para que no obstruya el crecimiento económico, la respuesta sería la ejecución de políticas sociales estructurales, específicamente una política educativa para la formación de capital

humano, el cual se define como “la suma de habilidades innatas y del conocimiento y destrezas que los individuos adquieren y desarrollan a lo largo de su vida”, Giménez (2005:105).

En este sentido, la educación vendría a incrementar la productividad mediante el mejoramiento del capital humano, este a su vez amplía las oportunidades para el trabajo y esto paralelamente contribuye al crecimiento económico pues se cuenta con una base de recursos humanos capacitados como factores para la producción.

Complementando lo anterior, Ranis (2002:11) sostiene que, la educación tiene efectos positivos en el crecimiento a nivel macroeconómico, los que varían según el grado de instrucción y el modelo de crecimiento macroeconómico, algunas de estos efectos son:

- La educación afecta la naturaleza y el crecimiento de las exportaciones que, a su vez, influyen en la tasa global de crecimiento. Se ha sostenido que en una fábrica moderna, incluso los trabajadores no calificados normalmente necesitan los conocimientos básicos de letras y aritmética y la disciplina que se adquieren en la enseñanza primaria y el primer nivel de la enseñanza secundaria.
- La educación también puede influir en el incremento del ingreso per cápita a través de sus efectos en el denominador, esto es, en el aumento de la población. Muchos estudios han mostrado que la escolaridad femenina está inversamente relacionada con la fecundidad.
- Ampliar la enseñanza primaria conduce a una distribución más equitativa del ingreso, y la distribución más equitativa de bienes e ingresos contribuye al crecimiento económico.
- La enseñanza terciaria contribuye al desarrollo de la ciencia básica, a la selección adecuada de las importaciones de tecnología, a su adaptación al medio nacional y al desarrollo de tecnologías autóctonas.

Pese a todo lo anteriormente planteado, no existe ese vínculo automático entre la educación y el crecimiento económico, ni mucho menos se trata de una relación sencilla de

alcanzar, por el contrario el establecimiento de la misma requiere de un esfuerzo continuo enmarcado claramente dentro de la estrategia de desarrollo elegida. Las dificultades para establecer esta relación surgen principalmente de dos situaciones: La primera se refiere a la presión que enfrentan particularmente las familias pobres para obtener ingresos prontamente, la segunda se refiere a la incertidumbre que pueda surgir en el mercado de trabajo.

En el primer caso, se debe contemplar el efecto que ejerce la pobreza sobre el acceso a la educación, pues educarse conlleva un costo de oportunidad, valorado por la renuncia a una inserción laboral temprana y los ingresos que se dejan de percibir por ello. Puede inferirse incluso que dicho costo se elevará conforme el nivel de pobreza sea mayor, y aún más si existen rezagos en cuanto a la generación de oportunidades de empleo, lo que incide en forma negativa en la rentabilidad de la educación y consecuentemente desestimula la inversión en la misma.

Visto de esa manera, las necesidades de subsistencia de las familias pobres compiten con las inversiones en educación, con la particularidad de que para estas últimas los retornos se incrementan de conformidad con el número de años de escolaridad, y en algunos, casos la recompensa será máxima hasta después de terminada la educación terciaria, lo que implica que “los retornos de la escolaridad se tornan atractivos exactamente cuando el costo de oportunidad, en términos de sueldos no recibidos por el estudiante, se torna más agudo para las familias pobres” (BID, 2006:15), por lo cual no es de extrañar que los estratos más pobres tengan los menores niveles de educación. Se nota por tanto como la pobreza impide educarse adecuadamente, a su vez la formación insuficiente limita la vinculación del individuo con el mercado de trabajo y el acceso a empleos de calidad (en caso de que los haya), lo que eleva las posibilidades de caer en situación de pobreza o de perpetuarla, dando continuidad a un círculo vicioso.

En segundo lugar, se debe contemplar el hecho de que a pesar de que la población haya alcanzado un cierto nivel educativo satisfactorio, de poco servirá frente a un rezago en la

generación de empleos, ya que “una generación inadecuada de empleos de buena calidad puede derrotar los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la educación, tanto en términos de acumulación de capital humano (que en situaciones extremas emigra y en circunstancias más normales queda subempleado) y de equidad (la segmentación laboral multiplica los efectos de la segmentación educacional)” (Ocampo, 2001:16).

Es necesario mencionar que a nivel de naciones, de acuerdo con Hopenhayn (2003), las brechas entre el mundo industrializado y el mundo en desarrollo se ensanchan en buena medida por las diferencias en los niveles de formación. Si se toma en cuenta que el desarrollo es un proceso dinámico, la brecha es difícil de cerrar e incluso se acrecienta; a ello debe sumarse el hecho de que conforme un país progresa en el campo educativo atraviesa por un proceso de devaluación educativa, es decir, “a medida que aumentan los logros educativos promedio de una sociedad y se acrecientan las exigencias productivas y culturales, se requieren más años de educación formal para contar con opciones de mejor inserción productiva y mayor movilidad social” (CEPAL, 2000:105).

Otro elemento que hay que señalar por la preponderancia que ha adquirido en la esfera de la producción a nivel mundial, es el advenimiento de la economía del conocimiento, entendida como aquella en la cual el conocimiento es creado, adquirido, transmitido y usado más efectivamente por empresarios, organizaciones, individuos y comunidades, para ser más eficientes y competitivos, y alcanzar así un mayor nivel de desarrollo económico y social. (Ricardo Monge, 2005). Complementariamente, PREAL (2000:16) reconoce al conocimiento como la fuerza que conduce a la productividad y el crecimiento económico, lo cual lleva a replantear el rol de la información, la tecnología y el aprendizaje para el desempeño económico. Trae consigo, asimismo, la exigencia de un mayor énfasis en investigación e innovación, capacitación y estructuras laborales flexibles.

Lo anterior no significa que los factores tradicionales de producción no son necesarios sino que pasan a ser secundarios. Por consiguiente, el conocimiento se considera el principal factor de la producción en la nueva economía, de tal modo que “los insumos intangibles

basados en el conocimiento, tales como la creatividad, la capacidad para resolver problemas complejos, la capacidad de diseño, las técnicas de ventas y las de innovación, son los factores productivos más importantes en la determinación del valor de un bien o servicio”, Monge y Céspedes (2000:12). Este nuevo paradigma económico viene a plantear un reto mayor para las sociedades, particularmente para aquellas con menor desarrollo, pues se evidencia la necesidad de concretar las relaciones sistémicas entre el crecimiento económico y la educación generadora de conocimientos, permitiendo con ello optar por la opción de un tipo de desarrollo en el que la verdadera riqueza de una nación está en su gente y la educación como el elemento que la hace crecer, PNUD (1990).

No obstante, pese al reconocimiento de la educación como eje del crecimiento económico y el desarrollo, no se puede perder de vista que la educación es más que un factor de producción. En este sentido, Peter Drucker “destaca la función civilizadora decisiva de la educación y advierte que si no se asume la función trascendente, valórica, de la educación, y se asume sólo su función prosaica, directamente ligada al interés de la empresa, se corre el riesgo de generar bárbaros alfabetizados”²⁰. Esta característica que le atribuye este autor resalta por ver más allá de las contribuciones inmediatas de la educación y la capacitación para la gestión empresarial, es por así decirlo, una concepción más integral de la función de la educación.

Bajo una perspectiva similar, pero enfocada hacia el papel de la educación sobre el desarrollo, Amartya Sen señala como en los últimos años la relevancia otorgada al capital humano ha incidido en cambios significativos sobre el análisis del crecimiento económico y el desarrollo económico, el caso de la experiencia de las economías más productivas del este y sudeste asiático se ha interpretado sobre esa misma línea.

Sin embargo este autor hace hincapié en reconocer la relevancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo más allá del concepto del capital humano. Sostiene que el desarrollo social, mediante acciones orientadas a la educación, la atención de la salud o la reforma

²⁰ Peter Drucker, referido por Fajnzylber, Fernando (1992), página 13.

agraria, complementadas con políticas favorables al mercado que fomenten la expansión económica, serán capaces de generar un crecimiento económico rápido e integrador. No obstante considera inapropiado que los seres humanos sean destacados como instrumentos del crecimiento económico.

En su opinión, los avances sociales, como la ampliación de las capacidades de los seres humanos, son parte del desarrollo, e inciden en la consecución de éste de manera directa e indirecta. “Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico, directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas”²¹.

En el mismo sentido Hopenhayn (2003) subraya la necesidad de retomar la raíz del problema educacional, es decir, enfocarse en el sentido de la educación más que en su utilidad. Su preocupación radica en que las reformas educativas se concentran en los saberes funcionales al desarrollo tecnológico y al desempeño productivo futuro, dejando de lado lo que para él es lo fundamental en la educación, el desarrollo emocional e intelectual de los educandos.

Del análisis realizado hasta acá se evidencia la importancia de la educación en la creación de capital humano así como sus implicaciones para el crecimiento económico y la superación de la pobreza, pero sobre todo se hace palpable la urgencia de orientar los recursos que sean necesarios para materializar los vínculos positivos entre estas variables. Todo ello implica necesariamente una visión del desarrollo en la que el fin de éste sea el bienestar humano y no el crecimiento económico, que considere la política social como un complemento de la económica y no como un paliativo para cuando la primera no derrama sus frutos esperados a toda la población, que conciba la educación no solo como un

²¹ Amartya Sen. *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*.

derecho, sino como un derecho del que deben disfrutar en igualdad de condiciones todos los ciudadanos.

2.5 CONCLUSIONES

En este capítulo se han sistematizado los fundamentos teóricos de las corrientes económicas de mayor presencia en el actual debate nacional sobre la política económica y política social, representadas por el Estructuralismo, el Neoestructuralismo y el Neoliberalismo, destacando sus principales planteamientos y recomendaciones de política.

La corriente estructuralista de orientación keynesiana y representada principalmente por la CEPAL se propuso explicar y resolver los problemas del subdesarrollo en América Latina promoviendo un modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, con una alta participación estatal para lograr una transformación productiva, un crecimiento económico sostenido y una mayor equidad. En cuanto a la política social de los estructuralistas, ésta era de corte universalista, en donde el Estado ejecuta un amplio conjunto de acciones dirigidas a toda la población como beneficiaria de una oferta homogénea de servicios sociales.

El enfoque cepalino tuvo gran influencia en el quehacer económico y social de América Latina hasta los años ochenta, cuando en un marco de crisis económica, la región se reorientó hacia otro estilo de desarrollo de inspiración neoliberal. Es a partir de ese momento, que se surgen nuevos planteamientos tanto de política económica como de política social, representados por el Neoliberalismo y el Neoestructuralismo. Si bien estas corrientes económicas recomendaban retomar la senda de la estabilización económica y de la reforma estructural discrepaban en la forma de lograr ambos objetivos y en consecuencia se originó un intenso debate que ha sido parte importante del contenido de este capítulo.

Así, mientras para los liberales, debía dársele una mayor importancia a las fuerzas del mercado, a la apertura económica y a una política económica basada en medidas de apoyo,

de corte horizontal y neutral. A la vez que proponían una política social focalizada, de corte asistencialista y caracterizada por acciones específicas, de un limitado alcance temporal y sectorial. Por su parte, los neoestructuralistas insistirán en una mayor participación del Estado (aunque no con la amplitud e intensidad que caracterizó dicha presencia estatal durante el período de la Sustitución de Importaciones), mediante políticas proactivas, de carácter vertical y selectivo y orientada a garantizar tanto la estabilidad como el crecimiento económico y la equidad. Para esto proponen una estrategia de desarrollo dirigida a alcanzar una transformación productiva, basada en el progreso técnico y la competitividad auténtica. En correspondencia con los objetivos anteriores, adoptan una nueva concepción de política social, que incorpora en forma algo ecléctica las ventajas del universalismo y las de la focalización, procurando por un lado, alcanzar una cobertura universal con estándares de calidad homogéneos y concebidos como derechos y deberes de los ciudadanos, pero además no se descarta el uso de la focalización, incluso se considera como necesaria para concentrar los recursos en quienes más los necesitan, pero ahora con el objetivo de igualar oportunidades entre los distintos grupos de la población, lo que supone ofrecer tratamientos diferenciados.

En este capítulo también se ha descrito la relación entre educación y crecimiento económico, demostrando como la implementación de políticas educativas basadas en la igualdad y la equidad producen una mayor productividad de la fuerza de trabajo lo cual desemboca en un mayor crecimiento de la economía. La mejora en las condiciones educativas genera paralelamente un mayor bienestar para la población al facilitar el acceso al empleo lo que en definitiva ayuda a las familias en condición de pobreza a salir de esta situación. Cabe destacar la coincidencia entre las distintas corrientes económicas descritas anteriormente, sobre la necesidad de la formación de recursos humanos que puedan responder a las necesidades del mercado, es decir que reconocen la importancia de la educación para la creación de capital humano y consideran a éste como requisito para el avance de la sociedad. De esta manera la educación, independientemente de la corriente económica prevaleciente realza el valor de los recursos humanos, aunque varíe en el carácter institucional de la provisión de la misma.

Al concluir este capítulo, debe señalarse que el debate entre estas perspectivas teóricas mantiene gran actualidad tanto a nivel latinoamericano como de nuestro país y que esto se refleja en la confrontación permanente entre los diversos grupos y sectores que impulsan una u otra concepción de política económica y social. Sin embargo, como se demostrará más adelante esto no significa que se haya llegado a una especie de empate en la formulación y aplicación de los actuales programas de política económica y social sino que por el contrario, el predominio de las tesis económicas neoliberales ha sido notorio y determinante en las últimas tres décadas en la mayoría de las economías de la región y Costa Rica no es la excepción, como se tratará de demostrar en las siguientes secciones de esta investigación.

Capítulo III:

La Economía Costarricense durante el período de 1948-1982

3.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo hace referencia al estilo de desarrollo que caracterizó a Costa Rica después de la guerra civil de 1948 y hasta la crisis de principios de los años ochenta, tanto desde un punto de vista económico como social. Lo que interesa es describir como fue la política económica y social, implementada durante esos años así como sus principales logros en materia económica y social.

Para iniciar se elabora una breve reseña de la situación económica y socio-política vivida en Costa Rica durante los años cuarenta y que culminaron con la revolución de 1948, la cual marcó una nueva época de desarrollo para el país. Posteriormente se describe el modelo de desarrollo de la ISI, sus objetivos, principales programas y por último, se destacan los principales resultados de esta experiencia de desarrollo.

Con este capítulo se busca brindar un marco de referencia que permita comparar la política social reciente con la implementada durante ese periodo. De esta manera, se describe el modelo económico, la política económica y social bajo el mismo y los principales resultados obtenidos: crecimiento y desarrollo económico como social.

3.2 ESTRATEGIA DE DESARROLLO IMPULSADA A PARTIR DE 1948.

La década de los años cuarenta del siglo pasado se caracterizó por un conjunto de transformaciones económicas, sociales y políticas que fueron determinantes en la evolución posterior de la sociedad costarricense. Para esta década, una serie de grupos que, asociados a organizaciones como el Partido Vanguardia Popular (VP) y el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales (CEPN), entre otros, criticaron el estilo de desarrollo promovido por la oligarquía cafetalera y su modelo de desarrollo agroexportador. De acuerdo con Arias (2004:30) esta élite económica aliada al capital extranjero, perjudicaba al sistema democrático del país y al ideal de una sociedad igualitaria nacida durante la época colonial.

En 1940, Calderón Guardia, candidato del partido Republicano Nacional, fue electo presidente impulsando en su administración una serie de reformas sociales que,

paradójicamente, parecían estar en contra de los intereses económicos de la élite que lo había apoyado (Arias, 2004). En consecuencia, es a partir de ese momento se dio un importante avance en materia de política social, tanto por el fortalecimiento de las acciones en educación y salud, como por la ampliación de las funciones del Estado en nuevas áreas, así, en 1940 se funda la Universidad de Costa Rica, en 1942 se incluyó en la Constitución Política un capítulo sobre las Garantías Sociales de los ciudadanos, en el que se hacen explícitos los derechos sociales que antes eran implícitos, y para 1943 se promulga un Código de Trabajo y se crea la Caja Costarricense del Seguro Social (Valverde, 1989). De esta manera el Estado liberal es reemplazado progresivamente por un Estado interventor que es agente cada vez más importante en la producción y reproducción de la sociedad (Sauma y Garnier, 1998).

Pese a que la política social de estos años no tenía una concepción global del desarrollo, hubo importantes avances en la calidad de vida de la población en virtud de la adopción de dicha política social y de los adelantos en materia de tecnología sanitaria, sobresaliendo la ganancia de nueve años en la esperanza de vida al nacer y una significativa reducción de la mortalidad infantil, que desciende de los tres dígitos en 1950 (Trejos, 1991).

La guerra civil de 1948²² culminó con el ascenso al poder de un nuevo bloque social, que según Muñoz (2002) era social-demócrata en lo político y estructuralista en lo económico. Para este grupo no bastaba con reformar el viejo orden económico y político, sino que debía construirse otra forma de reproducción de capital, que permitiera desarrollar ejes de acumulación alternativos y para tal efecto se proponía lo siguiente:

22 Durante los años cuarentas existían, en Costa Rica, dos agrupaciones políticas que debatían sobre la mejor forma de conducir los destinos del país que se venía desarrollándose a lo largo de la primera mitad del siglo XX. El primer grupo fue liderado por Calderón Guardia y estuvo conformado por el Partido Comunista (luego cambió su nombre a Partido Vanguardia Popular) junto con el Partido Republicano Nacional (partido gobernante desde 1940 con Calderón y 1944 con Teodoro Picado); y el segundo grupo, estuvo constituido por el Partido Social Demócrata (partido predecesor del Partido Liberación Nacional) y fue liderado por José Figueres Ferrer quien se encontraba entre los críticos más fuertes de Calderón.

Esa pugna de ideas y la anulación por parte del Gobierno de los resultados de la elecciones presidenciales de 1948, provocaron una guerra civil conocida como la “Revolución del 48” de la cual salió triunfante Figueres y su grupo. Fue así, como a partir de ese momento que se forja un nuevo estilo de desarrollo integrando los principios liberales del siglo XIX que patrocinó el predominio del mercado con una economía planificada en busca de una mejor distribución de la riqueza y dentro de un sistema democrático (Mesa-Lagos, 2002).

En primer lugar, un cambio en la integración de la economía al mercado internacional, buscando mejores condiciones en materia de intercambio comercial, transferencia de tecnología y asistencia financiera. En segundo lugar, el Estado debía tener un papel activo en el proceso de desarrollo económico que conjuntamente con sus tradicionales acciones de dominación ideológica, debía asumir el papel rector en la transformación de la estructura productiva del país y estimular en forma efectiva la iniciativa privada, mediante un conjunto amplio de incentivos a la inversión y a la creación de un ambiente social y político propicio. En tercer lugar, se proponía la modernización y diversificación de la estructura productiva de la agricultura e industria, con el objetivo de romper la tradicional dependencia de los dos productos de exportación, el café y el banano. Para tal efecto, se proponía la modernización y capitalización del agro costarricense, tanto de las actividades existentes como de nuevas, por ejemplo, en el azúcar, la ganadería, los granos básicos y las legumbres, entre otros, procurando la incorporación de nuevos grupos de empresarios, caso de los medianos productores agrícolas organizados en cooperativas o del grupo de bananeros nacionales.

Recuadro N° 9. Objetivos e instrumentos del modelo de desarrollo durante la ISI

<i>Nivel de intervención</i>	<i>Objetivo general</i>	<i>Objetivos específicos</i>	<i>Instrumentos</i>
Economía general	Impulsar un nuevo modelo de desarrollo que permita diversificar y elevar la eficiencia de la estructura productiva, basado en el modelo de sustitución de importaciones.	Ampliación del mercado interno. Mejorar los precios de los productos de exportación por medio de la eficiencia en la producción. Ampliar la infraestructura del país. Introducir innovaciones tecnológicas.	Participación activa del Estado. Crédito bancario. Aumento de salarios. Inversión en salud y educación. Manejo del tipo de cambio.
Sector industrial	Promover el desarrollo de la estructura productiva industrial como un mecanismo de modernización y diversificación productiva	Creación y aumento de la base industrial. Aplicación de una política industrial activa. Incorporación al MCCA. Tecnicificar las actividades productivas. Promoción de una política crediticia de apoyo.	Incentivos fiscales. Exoneración de impuestos a la exportación. Creación de aranceles. Inversión en capital y materias primas. Atracción de inversión extranjera. Manejo de las Tasas de interés.
Estado	Generar un papel activo del Estado en la actividad económica, privilegiando el crecimiento el sector industrial.	Impulsar la producción nacional a través de la sustitución de importaciones. Transformar el crédito como servicio para aumentar la productividad. Aumentar la inversión pública	Nacionalización de la banca. Políticas tributaria, cambiaria, crediticia, entre otros. Inversión específica en infraestructura y social.

Fuente: Muñoz, 2002:53

Como se puede notar, en este modelo era fundamental la modernización y diversificación de la estructura productiva con un apoyo activo del Estado, pero no se pretendía el abandono de las actividades agrícolas, sino que se insistía en la necesidad de una debida articulación entre la industria y la agricultura, esto mediante la generación de procesos agroindustriales de alto valor agregado, y elevados empleos y exportaciones. Al respecto, Zúñiga (1980: 24) y Muñoz (2002: 54) afirman que lo que se pretendía era un proceso unitario de desarrollo del capital, donde los excedentes generados por la agricultura sirvieran para financiar la naciente industria.

3.2.1 La Política Económica durante la ISI: 1950-1982.

Tal como se ha señalado, con la implementación del modelo de desarrollo se buscó modernizar y diversificar la producción nacional para alcanzar una eficiencia productiva e integrar, al mismo tiempo, la economía nacional en el mercado internacional a través de mejorar términos de intercambio, transferencia de tecnología y la asistencia financiera, todo esto privilegiando el crecimiento del sector industrial, requiriendo para ello de una activa intervención del Estado.

De lo anterior se dieron cuenta medidas como las siguientes: en 1948, recién concluida la guerra civil se nacionalizó la banca, lo que permitió una orientación del excedente económico para impulsar la diversificación y modernización de la estructura productiva. Así mismo, se dotó a los bancos de recursos financieros y medios institucionales suficientes para desarrollar las nuevas actividades económicas. Por ejemplo, en 1948 fue otorgado al Banco Nacional un capital adicional de 10 millones de colones para atender demandas de crédito agrícola e industrial (Zúñiga, 1980: 53). Por otra parte, se creó el Banco Central de Costa Rica (BCCR) como un ente independiente y autónomo en el manejo de la política monetaria y crediticia para orientar el accionar del sistema bancario y adicionalmente, a mediados de los años 70's se establecieron los topes de cartera para financiar, especialmente a las nuevas actividades productivas. Y finalmente, se adoptó una política crediticia orientada a mantener constante las tasas de interés de los préstamos y redescuentos, esto con una aptitud de lograr una estabilidad económica. (Zúñiga, 1980, 56)

La política agraria, también fue la primordial, puesto que se buscaba que el sector agropecuario, brindara el financiamiento del nuevo modelo y garantizará la producción interna de los bienes de primera necesidad. En esta dirección, se creó en 1948 el Consejo Nacional de la Producción, con el fin establecer programas de autoabastecimiento de los artículos indispensable como: arroz, frijoles, maíz procurando fomentar su mercado y también para brindar asistencia técnica, aportar financiamiento e impulsar programas de estabilización de precios a través de uniones estratégicas con el Sistema Bancario Nacional y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Por otro parte, se dio un gran impulso a las inversiones públicas como la construcción de carreteras y puertos, entre otros; los cuales buscaban beneficiar tanto a la esfera pública como a la privada. Entre los principales beneficios se pueden citar: obtención de mayores márgenes de ganancias, generación de empleos, desarrollo del mercado interno y socialización del financiamiento, ya que los recursos se originaban en impuestos creados al efecto. (Zúñiga, 1980)

Las políticas salariales expansivas constituyeron otra política aplicada, principalmente para incentivar el mercado interno, por ejemplo en 1953, se decretó pagar un mes adicional de salario a los trabajadores del poder ejecutivo (aguinaldo) y poco después se generalizó a todos los empleados del país; además, a partir de 1974 se adoptó la practica de fijar salarios mínimos.

Finalmente una de las principales áreas de la política económica del periodo fue la del fomento industrial donde se destacan las acciones como las siguientes:

- La Ley de Protección y Desarrollo de la Industria creada en 1959, la fue de gran importancia para sentar las bases de esta actividad en Costa Rica puesto que incluía medidas como: un impuesto que triplicó el aforo arancelario vigente, una franquicia aduanera del 99% sobre la importación de maquinaria, motores, herramientas, materias primas y productos semi-elaborados; y una exención de impuestos territoriales y municipales para las empresas industriales (Weissenfeld, 1969).

- La incorporación de Costa Rica al tratado de Integración Económica Centroamérica en el año 1963 tuvo un importante efecto en el desarrollo industrial, ya que proporcionó exenciones tributarias sobre el ingreso y deducciones para ciertos tipos de gasto de capital. Las exenciones arancelarias variaron de 50% a 100% y se otorgaron para un plazo de 3 a 10 años, dependiendo de la clasificación de las industrias. Pero además de lo anterior, se crean de barreras arancelarias y no arancelarias comunes contra las importaciones de terceros países y eliminaciones de las barreras fronterizas para la mayoría de los productos industriales en los países miembros; establecimiento de nuevas fuentes de financiamiento para la producción mediante el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y estímulos para la creación de instituciones en el campo científicos y tecnológico como el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnológico Industrial (ICAITI).
- La creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA)²³ en 1972, la cual constituyó el organismo público de apoyo financiero cuyos objetivos incluían la promoción de nuevas actividades productivas, la modernización, racionalización y expansión de las empresas públicas y privadas, así como la integración de los diversos sectores y regiones del país. Todos estos objetivos dentro del marco de diversificación de exportaciones y sustitución de importaciones.
- CODESA abarcó la participación de inversionistas nacionales y extranjeros, proporcionó asistencia técnica y préstamos a las empresas mixtas. Algunas de esas empresas, una vez consolidadas serían vendidas al sector privado, puesto que el fin de esta política era fortalecer este sector, aunque con un papel más vigoroso del sector público (el BCCR financió casi todas las operaciones). Contando con un fuerte apoyo en la administración de Oduber (1974-1978), CODESA comenzó a operar plenamente en 1976, desarrollando grandes inversiones en sectores de cemento, azúcar y algodón (Mesa-Lagos, 2002).
- La aplicación del Plan de Desarrollo Económico y Social para los años de 1972 y 1978, cuyo objetivo era la expansión y diversificación de la producción para reducir la

²³ CODESA fue una de las instituciones que mejor reflejaba la intencionalidad por desarrollar una política de intervención activa en el país. Esta iniciativa ya había sido planeada durante la formulación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial de 1959, pero fue hasta 1972 que se dieron las condiciones políticas para su creación. Sobre este tema se puede consultar: Sojo (1984) y Rovira (1982).

dependencia económica de los productos agrícolas, los cuales eran el principal soporte de la ISI. Por otra parte, este plan buscaba aumentar el empleo, el desarrollo regional y elevar el ahorro y la inversión.

- La creación del Fondo de Desarrollo Industrial (FODEIN) en 1979, con un capital inicial de 15 millones de dólares aportados por el Banco Mundial y el BCCR, el cual fue destinado a estimular las exportaciones industriales. Para 1980 con el objetivo de promover las exportaciones, se elaboró el Programa Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones, el cual creaba un fondo de fomento de las mismas, crédito preferencial para el sector industrial exportador y manejo selectivo de los CAT's. Sin embargo, este no tuvo éxito y fue sustituido por el programa Esfuerzo Nacional para el Desarrollo de las Exportaciones (ENADE), el cual propuso captar financiamiento de los Estados Unidos para destinarlo hacia proyectos agroindustriales y proyectos de otro tipo que generasen divisas para el país.
- La aprobación en 1981 de un convenio con el FMI por un monto del 380 millones de dólares para lograr la transformación de la estructura productiva y desarrollar así un nuevo sector exportador, y la aprobación en ese mismo año de la Ley de Zonas Francas de Exportación y Parques Industriales Nacionales, la cual contenía los incentivos de exención de tarifas aduaneras, de impuestos sobre el capital y activos netos, de impuestos de ventas y consumo; entre otros.

En síntesis, según Zúñiga (1980) la política económica alentó a desarrollar un proceso de industrialización a través de la Sustitución de Importaciones, promovió la consolidación y expansión de las industrias establecidas, la diversificación de las exportaciones, impulsó la formación de un mercado interno, el autoabastecimiento de productos básicos; todo esto enmarcado en un proceso de protección industrial y transferencia de valor desde el sector agroexportador hacia la industria, para la cual se hizo uso del sistema bancario, la política tributaria y de formación de mano de obra.

Con base en lo analizado hasta el momento, se concluye que la política económica implementada durante este periodo fue desarrollista y contribuyó a alcanzar un crecimiento económico sostenido, la diversificación productiva y restarle vulnerabilidad

externa a la economía, todo esto privilegiando el crecimiento del sector industrial y el desarrollo del mercado interno.

3.2.2 La política social durante la ISI: 1950-1982

Con la adopción del Modelo de la ISI la política social, dejó de ser una actividad basada en acciones aisladas y asistemática, para convertirse en una política de desarrollo social, que de acuerdo con Muñoz y Arias (2008: 9) contaba con una visión de futuro sobre el tipo de sociedad que se quería, en donde la integración de lo económico y lo social era un condición fundamental para garantizar que los efectos derivados del progreso económico (propio de la estrategia de desarrollo que se estaba impulsando), se distribuyeran de forma equitativa hacia el conjunto de la sociedad.

Así mismo, Garnier e Hidalgo (1998) consideraba que *“si algo distingue a la transformación alcanzada por Costa Rica a partir de los años cuarenta fue el papel privilegiado concedido a la cuestión social. Nunca antes en la historia del país se realizó un esfuerzo tan sostenido, sistemático y comprensivo por utilizar al Estado como el principal promotor –directo e indirecto- del desarrollo social”* (p.25).

Es así, como se consolida la presencia estatal en los campos de educación y salud, se expande la seguridad social, y iniciando un proceso de participación del Estado en nuevas áreas como la formación profesional, el suministro de agua potable y electricidad, la construcción de viviendas y la entrega de tierras.

Se da así un tipo de Estado Benefactor o gestor, que promueve y garantiza el bienestar social con una activa participación en el desarrollo económico del país, originando la creación de instituciones encargadas de definir y ejecutar una amplia política social y generando con ello generar, por un lado más empleo estatales otro lado, una mayor cobertura de los servicios de educación (educación primaria universal entre otros), capacitación, salud y vivienda.

Inicialmente, las acciones se concentraron en el fortalecimiento de las áreas sociales tradicionales vinculadas con la garantía de la supervivencia y el desarrollo de la

productividad de la fuerza de trabajo. (Barahona y otros, 2005) Para esto se crearon instituciones como: la Dirección General de Asistencia Médico Social, el Consejo Superior de Educación y Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Ya para 1957 se aprobó la ley Fundamental de Educación y la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, las cuales respondieron a cambios propuestos en la Constitución Política, donde se estableció la educación como un derecho de todos los costarricenses.

Posteriormente en el ámbito de la salud y bajo un enfoque universalista, el Estado costarricense estableció una serie de servicios tanto en las zonas urbanas como rurales. Por ejemplo: en la década de los 1950's el gobierno implementó el Sistema de Unidades Sanitarias con el fin de aumentar la cobertura y acceso a la atención y cuidados de salud, especialmente en las áreas rurales y a los sectores de bajos ingresos.

Además, se delimitan las acciones del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), correspondiéndole al primero la atención primaria de la salud, y al segundo lo relativo a los niveles secundarios y terciarios de atención. Así como también, se produce un fortalecimiento de las acciones en otros campos como la nutrición y la población discapacitada.

Asimismo, en 1961 se creó el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA) con el fin de planear, construir y administrar el servicio de agua potable y alcantarillado público del país, asumiendo funciones previamente asignadas a los ministerios de obras públicas y salud pública. Estos arreglos institucionales mejoraron significativamente el suministro de agua y el saneamiento público mediante los avances en el sistema de alcantarillado y disposición de desechos.

Destaca también, la aplicación de programas nutricionales en las escuelas y la creación de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en 1974 la cual estableció centros de educación y nutrición para niños y mujeres embarazadas. Asimismo se crearon centros destinados a la completa atención integral para niños, conocidos como los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI) los cuales estuvieron dirigidos a la prevención y ataque de problemas nutricionales. En 1975 se instalaron 53 de estos centros cubriendo una

población de 2065 niños y en 1979 eran 238, sirviendo a una población de 7915 niños (MIDEPLAN, 1982).

Para el caso de la Educación, desde los años 50's, este campo ha sido primordial para el Estado costarricense promoviendo una mejor calidad y accesibilidad de la educación primaria y secundaria hacia toda la población. Esto debido a que iba acorde con el modelo de desarrollo implementado, ya que para obtener una industrialización y un crecimiento económico sostenido a largo plazo se requiere de una ciudadanía educada y con mayores habilidades. (Arias, 2004)

Por ello, las políticas se orientaron principalmente a la ampliación de la cobertura tanto a nivel de primaria como la secundaria. Además, de lo anterior, también se dan importantes avances en la educación técnica y en la educación superior, con la creación de tres universidades (UNA, UNED y ITEC) y de tres instituciones de educación superior parauniversitaria.

Asimismo, el Estado tuvo una gran preocupación por el mejoramiento de la equidad y la atención de la pobreza; ya que según Arias (2004) existía un consenso general en que el crecimiento económico y social se complementaba el uno al otro. Es por lo cual se crearon instituciones con Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el cual financian programas de alimentación complementaria a escolares y otros grupos; y el otorgamiento de pensiones no contributivas a familias en condición de Pobreza. (Barahona y otros, 2005: 6)

Otro punto importante en esta materia (equidad y pobreza), fue el hecho de que gracias a la alta intervención estatal y a la creación de varias instituciones autónomas y semi-autónomas, el Estado se convirtió en un empleador importante de mano obra dentro de la economía. De ahí, que Valverde y Trejos (1995), concluye que la inversión pública en servicios sociales durante el desarrollo de la ISI funcionó como una especie de “salario social” que no sólo contribuyó con el aumento en el bienestar social de amplios segmentos de la población, sino que también lo hizo con el dinamismo del mercado interno.

No obstante, hacia finales de los años 1970's la economía costarricense experimentó una serie de contradicciones que amenazan el crecimiento económico, estabilidad política y mejoramiento del bienestar de la población. Estas contradicciones estuvieron asociadas a varios factores: la crisis del modelo de desarrollo fordista, las condiciones adversas en la economía internacional, la crisis de la deuda externa, la crisis fiscal del país y la excesiva burocratización y centralización en la toma de decisiones. (Arias, 2004)

Estos factores conllevaron a que en los años 1980 a 1982 se diera una profunda crisis que dio cuenta del agotamiento del modelo de desarrollo de la ISI. Esto tiene un importante impacto en el estilo de política social que se venía realizando, al respecto Barahona y otros (2005: 8) señalan que:

En el caso de la política social, la ausencia de mecanismos capaces de generar el financiamiento llevo a una difícil situación de las finanzas públicas. Esto obligo a reducir significativamente el gasto público, lo cual provocó menores inversiones en infraestructura como nuevas edificaciones y compras de equipos, y además, algunas instituciones recortaran los presupuestos de los programas, y así se redujeran la cobertura de algunos programas y deterioro de muchos. Esto aunque se mantuvo la prioridad fiscal del gasto social, dentro de un escenario de contracción del gastos, demostrando así la importancia atribuida al compromiso con los sectores medios y al preservación de la estabilidad política.

Debido a lo anterior, los encargados de formular política se vieron obligados a redefinir las prioridades de la política social, reformular los enfoques y rediseñar las instituciones creadas; dando así cabida a las propuestas de una mayor intervención del sector privado y de la reconfiguración del Estado interventor.

Es por lo cual que la política social como se había concebido en el modelo de la ISI se empezó a ser subsumida por las políticas de estabilización y reactivación económica de un nuevo modelo el cual se comienza a implementar a raíz de dicha crisis.

Pero a pesar de esto y en base a lo analizado, resulta evidente que el enfoque política social de este periodo, fue universalista ya que buscaba la inclusión de todos los individuos como beneficiarios de una oferta homogénea y amplia de servicios sociales brindados por el Estado con una visión de largo plazo y con objetivos claros de desarrollo nacional y buscando conciliar el crecimiento económico con la justicia social, todo esto a pesar de que en los últimos dos años del período, se tuvo un debilitamiento por falta de recursos pero se mantuvo una prioridad fiscal, como se podrá observar en la siguiente sección.

3.3 DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL DE COSTA RICA DURANTE LA ISI: 1950-1982

El desempeño económico como social durante este período se caracterizó por tener dos fases: una expansiva en donde se observan grandes avances en términos de los indicadores, y otra recesiva en donde estos sufren un deterioro importante.

3.3.1 La fase expansiva

En términos económicos, la economía costarricense logró durante los años sesenta y mediados de los setenta, un importante crecimiento económico además de indicadores sociales favorables. Como parte del dinamismo de la economía, el PIB creció entre 1960 y 1973 a una tasa promedio del 7%. El déficit fiscal como porcentaje del PIB era en 1960 del 0,9% y en los siguientes 13 años no sobrepasaron el 5%, cifra manejable, debido entre otros factores, al ingreso de capital del exterior y al bajo nivel de deuda externa que tenía Costa Rica para ese entonces. Aunado a esto, se dieron avances en cuanto a la productividad, especialmente en la actividad agrícola, lo que permitió mantener e incrementar las exportaciones aún en los períodos de reducción de los precios internacionales. En cuanto a los precios internos, éstos se mantuvieron hasta 1970 a niveles relativamente bajos evidenciándose la estabilidad económica para estos años.

Sin embargo y pese a esa fase expansiva de la economía, se experimentó un creciente desequilibrio externo evidenciado por la participación del déficit comercial como porcentaje del PIB, el cual pasó de un 5,6% en 1960 a un 11,2% en 1965 y a un 8,4% en 1973, a lo que se le sumo una cuenta corriente deficitaria obligando así a recurrir cada vez más al financiamiento externo. Esto conlleva a un balance con el exterior negativo así como la

acumulación de una fuerte deuda externa la cual llegaría a principios de los ochenta a niveles inmanejables. Sin embargo, aún en 1973 no se llegó a esto, por lo menos así lo reflejan las cifras (Ver Cuadro N° 1.).

Cuadro N° 1. Costa Rica: Algunos indicadores económicos. 1960-1973

	1960	1965	1970	1973
PIB (% crecimiento anual)	6,0	9,8	7,5	7,7
Tipo de cambio del dólar	6,62	6,62	6,62	6,62
Inflación (anual, IPC)	3,1	0,9	4,6	15,2
Déficit fiscal (% PIB)	0,9	3,0	1,6	5,0
Déficit comercial (% PIB)	5,6	11,2	8,7	8,4

Fuente: Muñoz, 2002: 64

En materia social, durante las décadas de los setenta y a finales de los setentas, se obtuvo un avance significativo en la evolución de los principales indicadores sociales, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2. Indicadores de Bienestar: Costa Rica, 1950-1980

Indicador	1950	1960	1970	1980
Población con suministro de agua (porcentaje)	53	65	75	84
Población con servicio de aguas residuales	48	69	86	93
Hogares con servicio de electricidad (porcentaje)	40	51	65	79
Hogares con radio de transistores (porcentaje)	--	47	70	95
Hogares con televisión (porcentaje)	0	0	20	79
Teléfonos (por 1,000 hab.)	11	12	23	70
Automóviles (por 1,000 hab.)	9	22	43	63
Esperanza de Vida (años)	57	63	65	73
Tasa de Mortalidad Infantil (por 1,000 nacimientos)	90	80	67	19
Tasa de Mortalidad general (por 1,000 nacimientos)	11	8	6	4
Tasa bruta de natalidad (por 1,000 nacimientos)	44	50	33	31
Médicos (por 1,000 hab.)	3.1	2.8	5.6	7.8
Nacimientos en Hospital (porcentaje)	20	49	70	91
PEA protegida por el RVM	4	14	33	51

Fuente: González-Vega y Céspedes 1993 y Sauma y Garnier 1998.

RVM: Régimen de invalidez, vejez y muerte.

De la información anterior, se destaca el importante incremento en la esperanza de vida al nacer que pasa de 57 años en 1950 a 73 años en 1980; la tasa bruta de natalidad que alcanzó un nivel de 31 por mil en 1980 comparado con un 44 por mil en 1950, además se muestra un descenso sostenido de la tasa de mortalidad general e infantil, pasando de 11 por mil en 1950 a 4 por mil en 1980 y 90 por mil en 1950 a 19 por mil en 1980, respectivamente. A la vez, se observa un significativo aumento en el acceso a servicios de agua potable, indicador que evoluciona de un 53% en 1950 a un 84% en 1980, además, la cobertura de la seguridad

social, medida por el indicador de la población económicamente activa protegido por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte pasa de 4% en 1950 a un 51% en 1980.

En educación hubo también un gran avance ya que la prioridad del Estado, como se mencionó en el apartado anterior, estuvo dirigida a la implementación de reformas en aras de incrementar la accesibilidad y la calidad tanto en educación primaria como en secundaria, logrando establecer y reforzar una infraestructura educativa. Fue así por lo que, entre 1960 y 1979, el número de escuelas pasó de 1634 a 3008, el número de colegios de 63 a 238, la cantidad de profesores en primaria pasó de 7632 a 13535 y los de secundaria de 1805 a 6255, (Arias 2004).

Lo anterior provocó que, la cobertura en educación se incrementará considerablemente ya que para 1960 hubo un porcentaje de población matriculada del 83,9% y 19% para primaria y secundaria respectivamente; y ya para 1979 estas cifras fueron de 97% y 50% respectivamente (ver Cuadro N° 3.). Demostrando así, un mayor acceso para la población de una educación básica.

Cuadro N° 3. Costa Rica: Número de escuelas y maestros y porcentaje por edad matriculados. En educación formal 1960 – 1979

	1960	1970	1975	1979
Número de escuelas				
Primaria	1634	2582	2874	3008
Secundaria	63	113	123	238
Universidades públicas e instituciones post-secundarias	1	1	3	6
Número de profesores				
Primaria	7632	11984	12683	13535
Secundaria	1805	3326	4254	6255
Porcentaje de población matriculada				
Primaria (7-12)	83,9	98	93,8	97
Secundaria (13-17)	19	31,8	45	50
Post-secundaria (18-24)	3,3	6,9	12,6	16,5

Fuente: OFIPLAN, 1982: 251

Esto dio como resultado, grandes avances en las tasas de analfabetización tanto en la zona rural como en la urbana. Tal como se observa en el siguiente cuadro, para 1950 el porcentaje de analfabetización para la población con 10 años o más fue del 8% en la zona urbana y 28% en la zona rural y para el año 1980 éstas fueron de 3% y 10% respectivamente.

Cuadro N° 4. Educación Formal y Tasa de Analfabetización en Costa Rica, 1950-1984

	1950	1963	1973	1984
Promedio de años de educ. (a)	3.1	3.6	5.3	5.9
Analfabetización, porcentaje (b)				
Total	21.2	14.3	10.2	6.9
Hombres	20.9	14.1	10.2	7.0
Mujeres	21.5	14.5	10.3	6.9
Urbana	8.1	5.2	4.4	3.1
Hombres	6.5	4.0	3.7	2.7
Mujeres	9.4	6.2	5.1	3.5
Rural	28.5	19.7	14.7	10.2
Hombres	27.8	19.2	14.6	10.3
Mujeres	29.2	20.1	14.8	10.0

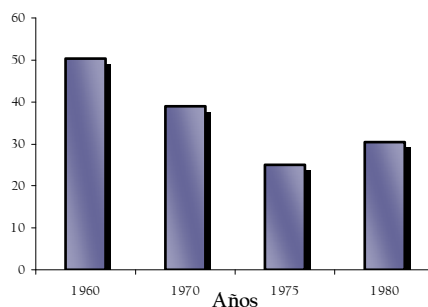
(a) Población con 25 años o más

(b) Población con 10 años o más

Fuente: Costa Rica, Ministerio de Planificación 1997: 43.

Otro resultado que se puede señalar, fue la notoria reducción en el porcentaje de hogares pobres, que pasaron de un 50% en 1960 a un 39% en 1970 y a un 25% en 1975, aunque ya para finales de la década de los años setenta y como resultado del desmejoramiento en el ambiente económico, se presentó un incremento de cinco puntos porcentuales en este porcentaje de pobreza para el año de 1980 (ver Gráfico N° 1). Esto a causa, según Barahona y otros (2005) al éxito en los programas de salud y educación, a la expansión de las áreas sociales con la activa participación estatal, a los programas de combate a la pobreza y la asignación de recursos presupuestarios con una gran equidad.

Gráfico N° 1. Porcentaje de Hogares Pobres en Costa Rica. (1960-1980)



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro No.1

Por otro lado, entre 1950 y 1980 el coeficiente de Gini²⁴ bajó de 0,50 a 0,493 dando cuenta de una mejoría en la distribución del ingreso (Arias, 2004). En el mismo sentido, el índice de desarrollo humano (IDH)²⁵, mostró una tendencia al mejoramiento en relación con otros países subdesarrollados pasando de 0.550 en 1960 a un 0.746 para 1980 (ver Cuadro N° 5.).

Cuadro N° 5. Costa Rica: evolución del índice de Desarrollo Humano, 1960-1980

	1960	1970	1980
Costa Rica	0.550	0.647	0.746
Todos los países en desarrollo	0.260	0.347	0.428
Países menos adelantados	0.161	0.205	0.245
Países industrializados	0.798	0.859	0.889
Todo el Mundo	0.392	0.459	0.518

Fuente: PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1995, 1996, 1997.

3.3.2 La fase recesiva

A partir de 1974 aparecieron los primeros síntomas del agotamiento de la ISI que se manifestó en una pérdida de dinamismo de la economía. Por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB fue del 5,4% entre 1974 y 1979, mientras para 1963-1973 fue del 7%. Un factor importante en dicha desaceleración fue la crisis económica internacional de 1974, lo que provocó una contracción en la demanda externa y el aumento en los precios de los productos importados. Aunado a esto, está la incidencia de la crisis del petróleo de 1973 con lo cual, el gobierno se vio obligado a tomar medidas para contrarrestar los efectos negativos de la misma, por ejemplo, se incrementó el gasto público para estimular la economía y

²⁴ El coeficiente de Gini es una medida de distribución del ingreso cuyo rango varía de 0 a 1 y en donde 0 significa una perfecta equidad y 1 significa una completa inequidad en la distribución.

²⁵ Según (PNUD, 2003:341), el IDH., mide el adelanto medio de un país en lo que respecta a la capacidad humana básica en función de tres aspectos: 1) el disfrute de una vida prolongada y saludable 2) acceso al conocimiento (educación), y 3) el ingreso como medio para poder disfrutar de un nivel de vida decoroso. Se mide de la siguiente manera: la longevidad en función de la esperanza de vida al nacer; el nivel de educación en función de una combinación de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y tasa de matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación, un tercio); y el nivel de vida, medido por el PIB per cápita real (PPA en dólares). Para el cálculo del índice, se han establecido para cada uno de estos indicadores valores mínimos y máximos fijos:

- esperanza de vida al nacer: 25 años y 85 años
- alfabetización de adultos: 0 % y 100 %
- tasa de matrícula combinada: 0 % y 100 %
- PIB per cápita real (PPA en dólares): PPA \$ 100 y PPA \$ 40.000

El IDH. es un promedio simple del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educacional y el índice del PIB per cápita ajustado. Se obtiene aplicando esta fórmula:

$$\text{Índice} = \frac{\text{Valor Xi real} - \text{Xi mínimo}}{\text{Valor Xi máximo} - \text{Valor Xi mínimo}}$$

$$\text{Índice} = \frac{\text{Valor Xi real} - \text{Xi mínimo}}{\text{Valor Xi máximo} - \text{Valor Xi mínimo}}$$

evitar el aumento en el desempleo, los bancos aumentaron las tasas de interés acorde con las tasas internacionales más altas con el fin de atraer fondos, evitar fugas de capitales y estimular el ahorro; se adoptó una política más moderada de expansión crediticia e instrumentos de pago, además de emitir obligaciones del café para absorber la liquidez interna.

A nivel interno, se presentó un elevado desequilibrio externo y un alto nivel de precios interno. Así, en 1974 la inflación llegó al 26,6%, superando notoriamente los niveles de años anteriores. También se elevó el déficit comercial pasando de 110,8 millones de dólares en 1973 a 279,3 millones de dólares en 1974, con un aumento del 152%, lo que vino a reforzar el endeudamiento externo, que en los siguientes 5 años se duplicó pasando de 408,4 millones de dólares en 1970 a 806,9 millones de dólares en 1975 (Banco Central de Costa Rica, 1975).

Este estancamiento económico afectó los principales ejes del modelo de desarrollo prevalecidos, por ejemplo el desenvolvimiento del Estado como instancia de apoyo a la inversión privada. En este caso, el considerable incremento del déficit fiscal evidenció la incapacidad del Estado para financiar sus gastos, los cuales aumentaban cada vez más rápido y además al reducirse la producción se debilitó la forma en el Estado apoyaba la reproducción del capital y sus ingresos.

Cuadro N° 6. Costa Rica: Algunos indicadores económicos. 1974-1982

	1974	1976	1978	1980
PIB (% crecimiento anual)	5,5	5,5	6,3	0,80
Devaluación (% anual)	19,3	0	0	11,5
Inflación (anual, IPC)	26,6	10,9	6,0	17,8
Déficit fiscal (% PIB)	3,0	6,2	6,0	9,1

Fuente: Muñoz, 2002: 64.

La situación de la economía resultaba insostenible, especialmente en el área fiscal y en el externo. La demanda de los sectores económicos por divisas, unido a los mayores requerimientos financieros del Estado para reactivar la economía, derivó un mayor endeudamiento externo e imposibilidad para sostener el manejo del tipo de cambio; ya que la cuenta de capital no pudo compensar el desequilibrio de la cuenta corriente provocando pérdidas de divisas.

Lo anterior hizo que se experimentara un creciente déficit fiscal y comercial con el agravante de una reducción del financiamiento externo debido al incumplimiento de algunos convenios con el FMI. Además de lo anterior, se observó una desaceleración de la inversión privada en el contexto de una profunda incertidumbre sobre el futuro de la economía, lo cual se expresó por una fuga de capitales y aumentos de desempleo.

Los años de 1980 a 1982 fueron los más difíciles para la economía costarricense al experimentar una profunda reducción de la producción nacional, altos niveles de desocupación, un acelerado proceso inflacionario y una reducción de los salarios reales, además de un elevado endeudamiento externo, tal como se aprecia en el Cuadro N° 7.

Cuadro N° 7. Indicadores económicos básicos de Costa Rica.1980 – 1982

	1980	1981	1982
Tasa de crecimiento del PIB real	-4,6%	-9,1%	-7,3%
Tasa de crecimiento exportaciones	- 5,2%	2,3%	-11,8%
Tasa de crecimiento importaciones	3,6%	-12,2%	-27,7%
Deuda externa como % del PIB	56,6%	125,2%	139,1%
Tasa desempleo abierto (% de la PEA)	5,9%	8,7%	9,4%
Saldo de la balanza comercial	-522,10	-200,40	-22,80
Saldo de la cuenta corriente	-675,00	-400,60	-249,60
Salario promedio real	1.373,90	1.100,50	726,40
Índice de salarios reales (1976=100)	118,8	110,1	85,8
Déficit sector público (% PIB)	9,1%	13,7%	9,3%
Gasto público social como % PIB	20,7%	18,3%	15,2%
Inflación anual	18,1%	37,1%	90,1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR; Cuentas Nacionales; Mesa-Lagos, 2002, Rodríguez, 1992.

Como se puede observar en el Cuadro N° 7., la tasa de crecimiento del PIB real estaba prácticamente paralizada con tasas negativas para los años de 1980, 1981 y 1982, por su parte, las exportaciones e importaciones tuvieron un fuerte descenso, mostrando para 1982 tasas del -11,8% y -27,7% respectivamente. Igualmente, la deuda externa como porcentaje del PIB se incrementó considerablemente pasando de un 56,6% en 1980 al 139,1% en 1982. En cuanto a los salarios, éstos sufrieron un deterioro, que se refleja en el índice de salarios reales el cual pasó de 118,8 en 1980 a un 85,8 en 1982.

De este modo y como resultado de la acumulación de desequilibrios económicos se dio una profunda crisis que cuestionó no sólo la estabilidad financiera del momento, sino el sentido mismo del estilo de desarrollo que había prevalecido hasta entonces. Esta crisis fue el resultado de una combinación de factores externos e internos dentro de los cuales están el incremento en el precio internacional del petróleo, el endurecimiento de las condiciones del financiamiento externo, el encarecimiento de las importaciones procedentes de las economías industrializadas, así como el debilitamiento de sus compras externas. Además, la pérdida del dinamismo del Mercado Común Centroamericano debido a conflictos políticos en la región, los débiles encadenamientos productivos con la consecuente dependencia de los insumos importados, el bajo nivel de ahorro interno que no permitía mantener ritmos de inversión y crecimiento satisfactorios y la disminución de los ingresos fiscales debido al estancamiento de la producción y las exportaciones.

En términos sociales, durante este periodo de recesión según Sauma y Trejos (1998) se observó una reducción del 25% en el gasto público social como porcentaje del PIB, ya que este pasó de un 20.7% en 1980 a un 15.2% en 1982. Dentro de los gastos sociales que más se redujeron se encuentran el de salud que disminuyó un 5% entre 1980 a 1982 y el de educación con un 2%. (ver Cuadro Nº 8) Esta contracción se tradujo en una reducción de los servicios más que la cobertura. (Sanguinety, 1988 a y 1988 b; Banco Mundial, 1990)

Cuadro Nº 8. Gasto público en los sectores sociales respecto al PIB, 1980-1982

	1980	1981	1982
Educación	6,9	6	4,9
Salud	11,3	7,9	6,3
Asistencia Social	3,6	2,6	2,6
Vivienda	1,5	0,7	0,5

Fuente: Sojo, 1993

Además de lo anterior, como se puede observar en el Cuadro Nº 9. que durante los años de 1980 a 1982 la tasa de natalidad como la de mortalidad no mostraron efectos significativos durante la crisis. No así, tenemos una disminución en cuanto al número de viviendas construidas pasando de 12354 construcciones en 1980 a 8317 en 1982 (una reducción del 32%). Por el lado del empleo, tenemos que éste fue uno de los aspectos en donde más se sintió los efectos de la crisis, reflejado por una tasa de desempleo abierto que pasó del 4,7%

en 1980 a un 10,7% en 1982. Igualmente, la fuerza de trabajo desocupado pasó a representar de un 4,1% en 1980 al 7,5% en 1982.

Cuadro N° 9. Costa Rica: Algunos indicadores sociales 1980-1982

	1980	1981	1982
Tasa bruta de natalidad (por mil)	31,2	31,3	30,8
Tasa bruta de mortalidad general (por mil)	4,0	3,9	3,9
Tasa bruta de mortalidad infantil (por mil)	19,1	17,9	18,8
Número de construcciones en vivienda	12.354	10.448	8.317
% Fuerza de trabajo ocupada /1	95,90%	93,00%	92,80%
% Fuerza de trabajo desocupada /1	4,10%	7,00%	7,50%
Tasa de desempleo abierto /1	4,70%	7,30%	10,70%
Tasa de subempleo visible /1	3,80%	4,20%	5,70%
Tasa de subempleo invisible /1	3,00%	2,10%	3,40%

/1 A marzo de cada año

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Es así, que se puede destacar que durante los años de la crisis económica los indicadores sociales no tuvieron un declive esperado, esto según Barahona y otros (2005, 9) a que: *“la salida al agotamiento del modelo de desarrollo, sin embargo, no devino en un achicamiento del Estado, ni en una reducción del gasto y de las políticas sociales, según lo preconizado por la ortodoxia económica que se plasmaría en el Consenso de Washington.”*

En síntesis, se destaca que para este periodo, a pesar de tener una fase recesiva, se dieron condiciones económicas caracterizada por elevadas tasas de crecimiento de la producción nacional y el empleo, bajos niveles de inflación, salarios mínimos crecientes, bajos niveles de desempleo y gran acceso a los recursos externos mediante endeudamiento; permitiendo financiar un gasto social elevado y creciente (Muñoz, 2002). Además, se da un papel privilegiado al aspecto social con la creación de gran cantidad de instituciones públicas con la función de ejecutar una política social universalista y con ello la expansión de dichos servicios. Esto, aunado al exitoso crecimiento económico (tanto del sector agrícola como el industrial), conllevó a que en este período se experimentara un considerable mejoramiento en los indicadores sociales.

Según Barahona y otros (2005) los logros alcanzados principalmente en la década de los setenta se pueden denominar como el periodo de oro de la política social en Costa Rica,

pues en ella se hizo evidente una mejora significativa en el nivel de vida de la población, resultando tanto de los programas ejecutados en el pasado, como de los nuevos programas, principalmente el ataque a la pobreza y de la expansión de la política social en zonas rurales.

Esto se debió principalmente a que hubo un consenso general de que el progreso económico tiene que ir acompañado por el progreso social (Arias, 2004), ya que el primero genera al segundo y viceversa. Una demostración de lo anterior, fue el aumento del PIB gracias al dinamismo de algunos sectores como industrial; el cual provocó crecimiento de la demanda de mano de obra y aumentos en el ingreso de las personas. Esto unido con la posibilidad de gozar de mayores programas de salud y de vivienda generaba un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos.

Además de lo anterior, Barahona y otros (2005: 7) añaden dos aspectos importantes para explicar los alcances y límites de la evolución del modelo social costarricense:

Desde la política social se fomentó la creación de instituciones sociales con competencias específicas, aunque, en algunos casos, con poca coordinación entre ellas, e inclusive con algunas duplicaciones. Desde ese punto de vista, sería erróneo hablar de un modelo de desarrollo social preconcebido nítidamente en cuanto a la forma práctica (es claro que esta se fue definiendo con arreglo al rol asignado al sector público y a la identificación del orden de prioridades), mas no así respecto al objetivo superior vinculado al bien común, al bienestar de las mayorías. Debe resaltarse también que parte importante del éxito alcanzado en materia de desarrollo social se debió a la consolidación en las instituciones de cuerpo técnico y profesional que supo impulsar las políticas, más allá de las particulares circunstancias de su surgimiento, imprimiéndole sostenibilidad a sus acciones y resultados.

3.4. CONCLUSIONES

Desde los años cincuenta, Costa Rica experimentó un importante cambio tanto en lo político, en lo económico y en lo social, sirviendo de marco a las principales transformaciones experimentadas en las décadas siguientes. El ascenso al poder en 1948 de un grupo que sustentaba las tesis socialdemócratas, estructuralistas y desarrollistas (CEPAL), dio lugar a la implementación de un modelo de desarrollo en aras de lograr la inserción de la economía en el mercado internacional, la modernización y diversificación productiva y la equidad en el proceso de desarrollo, todo esto bajo la activa participación del Estado en el proceso de desarrollo. Como parte de este proceso, se aplicó un enfoque de política social de tipo universalista cuyo mayor énfasis estuvo en la educación y la salud como servicios fundamentales, y en el mejoramiento del nivel de vida de la población.

Entre los principales logros de la política económica y social del periodo, se destacan el alto crecimiento económico, avances en materia social y la consolidación de un estilo de desarrollo que logró un crecimiento sostenido de la economía, generar empleo, incrementar las exportaciones y crear una base industrial, todo esto complementado por medio de acciones en procura de mejorar el poder de compra de los consumidores y para ampliar el consumo de los bienes y servicios domésticos.

Los niveles de bienestar de la población costarricense mejoraron sustancialmente como resultado de una política social concebida como parte integral de la política de desarrollo, pero además, fue acompañado por las altas tasas de crecimiento económico motivado por una economía internacional que se encontraba en expansión, por un gran dinamismo del comercio, por tasas crecientes de inversión productiva y movimientos de capitales, lo cual demuestra que el crecimiento económico no tiene por qué estar dissociado de políticas de desarrollo que persigan el aumento de los niveles de equidad social y desarrollo humano.

La creación de instituciones y programas sociales contribuyeron con el fortalecimiento de la política social como parte sustancial del modelo de desarrollo. La universalización de la educación primaria y de la salud, conjuntamente con los avances significativos en la

cobertura y acceso a servicios de primera necesidad como el agua potable, electrificación, salud preventiva (programas de vacunación), servicios de alcantarillado y deposición de desechos; fueron consistentes a lo largo del período. La política social por sectores también se vio reforzada mediante la creación de programas sociales específicos para los distintos sectores sociales.

Sin embargo, a partir de 1974 comienza a agotarse esta estrategia de desarrollo, ya que la economía comienza a perder dinamismo, proceso que culmina en 1980 con una profunda crisis económica, pese a que para este año, aún se muestran indicadores sociales favorables producto más bien de políticas anteriores. Dicha crisis estuvo determinada tanto por las condiciones internacionales (dependencia de las importaciones y agravado por la disminución en las exportaciones) como por el mismo estilo de desarrollo adoptado en el país, lo que provocó un deterioro de los principales indicadores macroeconómicos y sectoriales.

En síntesis, la política económica durante este periodo 1948-1982, impulso a la política social pero además, se complementaron entre sí. Demostrando que fue una clásica experiencia del modelo de desarrollo cepalino (ISI) con un crecimiento económico y equidad social.

No obstante los logros en materia social deben tenerse en cuenta que el modelo no era sostenible, tanto desde el punto de vista financiero como político; lo que provocará que en la década siguiente, el país se oriente hacia un nuevo estilo de desarrollo.

Capítulo IV:

La Política Económica durante el Ajuste Estructural

4.1. INTRODUCCIÓN.

En este capítulo se analiza los principales argumentos del debate teórico desarrollado en los primeros años de los 80's en procura de dar solución a la crisis económica, el modelo económico que finalmente se utilizó, las políticas económicas implementadas en los campos comercial, financiero y fiscal, así como los principales resultados alcanzados especialmente a nivel macroeconómico.

Con respecto al debate teórico, resulta indispensable anotar en éste capítulo, que el ajuste y las políticas implementadas en la economía fueron más acorde con la corriente de pensamiento neoliberal pero sin dejar de lado algunas consideraciones importantes de la corriente neoestructuralista, como por ejemplo: la participación del Estado con incentivos industriales, entre otros.

En este orden de ideas, se establece que con las políticas adoptadas, los resultados económicos alcanzados fueron exitosos en términos de algunos objetivos propuestos, no obstante, la consecución de estos objetivos no permitieron crear bases para lograr un sostenibilidad de largo plazo.

Asimismo, se profundiza en la transformación de la estructura productiva nacional, propiamente en lo que respecta al proceso de ajuste estructural durante el periodo 1985-2004, en donde el énfasis se ha puesto únicamente en tres áreas de reforma, a saber: la comercial, la financiera y la fiscal.

En primera instancia, se presenta una selectiva descripción de las diversas medidas que se ejecutaron en cada una de esas áreas, indicando las propuestas a nivel teórico., para posteriormente con base en datos estadísticos, realizar un análisis con un enfoque crítico sobre los resultados alcanzados en cada una de ellas, esbozándose al final un juicio respecto del posible éxito de las mismas.

Seguidamente, se elabora un balance macroeconómico, cuyo objetivo es sintetizar los argumentos esbozados previamente en cada una de las áreas analizadas y reflejar con ello el

desempeño de las políticas de ajuste estructural. Este balance también adiciona otras variables como inflación, PIB y niveles de pobreza, las que permiten obtener un panorama más amplio sobre el devenir de la economía durante el periodo de ajuste.

Para mayor entendimiento y facilidad de lectura, la elaboración de este apartado se subdivide de acuerdo con tres criterios: Estabilización, Apertura y Crecimiento Económico, agrupando en cada uno de ellos las distintas variables analizadas de acuerdo a su pertinencia.

Finalmente para finalizar, se esgrimen todas las conclusiones que se obtuvieron del estudio realizado en este capítulo.

4.2. PERIODO DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA: 1982-1985.

Como consecuencia de la crisis de los primeros años de los ochentas, la Economía Costarricense vivió un periodo de estabilización económica, en donde las primeras acciones fueron tomadas por la Administración de Luís Alberto Monge del Partido Liberación Nacional (1982-1986), diseñando y ejecutando una política económica para lograr principalmente la obtención de objetivos tales como la estabilidad en materia de precios y del tipo de cambio, reducción del déficit fiscal y la renegociación de la deuda externa.²⁶

²⁶ Desde el tercer trimestre de 1981 Costa Rica había suspendido el servicio de la deuda externa (Villasuso, 2000), y junto con la declaratoria de la moratoria por parte de la Administración Carazo (1978-1982) y ante una serie de incumplimientos con el FMI, se había llegado a la ruptura de relaciones con ese organismo internacional (Muñoz, 2002:85). Para atender esta situación, durante el gobierno del Presidente Monge, el 20 de diciembre de 1982 el Directorio del F.M.I. ratificó La Carta de Intenciones del Gobierno de Costa Rica por, “con el propósito de que tuviera vigencia a lo largo de un año, a raíz de lo cual se le aprobó a Costa Rica un financiamiento por un monto de \$100 millones y se le otorgó de hecho un reconocimiento de buen comportamiento económico que acreditaba al país o lo convertía en elegible en futuras tramitaciones ante la banca privada y los organismos financieros internacionales del mundo capitalista...En enero de 1983 se arribó a un convenio con los gobiernos (Club de París), con los que se pudo posponer el pago de la mayor parte de la deuda y el de los intereses. Las organizaciones financieras internacionales, por su parte, aceptaron modificar algunas cláusulas de préstamos ya acordados con el fin de acelerar los desembolsos y se dio un trámite más rápido a las solicitudes de nuevos préstamos. La negociación con los bancos privados resultó más ardua, no sólo por la importancia relativa de lo adeudado como también por la circunstancia de haberse suspendido el pago durante casi un año. El acuerdo con los bancos comerciales se logró, finalmente, tras difíciles reuniones, en setiembre de 1983” (Rovira, 1988:65-67).

También como parte de este proceso, se dio un incremento de los salarios reales con el propósito de estimular la demanda interna, estableciendo un sistema de ajuste en los salarios, ligado al incremento de los precios que no sólo mantuviera el poder adquisitivo, sino que gradualmente fuera recuperando los niveles anteriores; por ejemplo, el salario real se incrementó un 20% durante 1983 y casi un 10% en 1984.

Asimismo, se intentó una reducción del déficit fiscal, mediante una combinación de aumentos de los ingresos fiscales y disminución del gasto real del gobierno, con lo cual el déficit que había llegado a representar alrededor del 14 por ciento del PIB en 1981, se contrajo notoriamente en 1984 cuando fue de un 2.5 por ciento 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.

Además de lo anterior, se incrementaron las cargas impositivas, se inició la venta de empresas controladas por CODESA, se redujeron los subsidios a las empresas públicas y se eliminaron los subsidios en los precios de los productos básicos vendidos por el CNP, a la vez que se ejerció un mayor control sobre los programas de inversión de las empresas del Estado.

Por otra parte, se definió una política monetaria restrictiva, que se reflejó en la política crediticia de los años 1982 y 1983, esto con el fin de reducir las presiones inflacionarias. De esta manera, las tasas de interés, volvieron a alcanzar valores positivos, garantizando así un equilibrio entre la necesidad de estimular el ahorro interno y promover la producción. A su vez, se priorizó el control del mercado cambiario, interviniendo el Banco Central en las negociaciones con divisas, ordenando el mercado cambiario y suprimiendo el sistema de determinación del tipo de cambio de flotación a una política de fijación sin rigideces, para lo que el Gobierno se comprometió a la unificación cambiaria a finales de 1983 y a la ejecución de una política cambiaria flexible. El éxito alcanzado en ésta 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.

Finalmente, se planteó la revisión de la política de incentivos a las exportaciones y de la protección a la producción nacional.

A la aplicación de estas políticas de estabilización contribuyó el gran apoyo financiero que el Gobierno costarricense recibió de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), el cual ascendió a los \$1430 millones entre 1980 y 1991 constituyendo un importante medio para atender el crecimiento de los desequilibrios externos que sufría la economía costarricense en ese momento. Al respecto, Arias (2004) llama la atención sobre los elementos coyunturales que favorecieron ésta asistencia financiera, pues dentro de un entorno centroamericano caracterizado en ese momento por conflictos bélicos, la tradición democrática del país favoreció la recepción de fondos externos que se usaron en la implementación de programas de compensación social.

También se restablecieron las relaciones con el FMI²⁷, lo que permitió la firma en 1982 de un Acuerdo de Contingencia por un monto de 100 millones de dólares, destinado principalmente a controlar los desequilibrios del sector externo y especialmente la deuda externa. Para tal efecto se aplicaron un conjunto de medidas que buscaban eliminar las presiones inflacionarias y los desequilibrios macroeconómicos en las cuentas externas, fiscales y financieras.

Asimismo se puso en marcha en 1982 el llamado “Plan de los 100 días”, que incluía una política salarial más restrictiva, la elevación de los ingresos fiscales a través de una reforma tributaria que enfatizaba en los impuestos indirectos, la reducción del gasto público en particular en actividades no rentables, tales como subsidios a productos de consumo básico y a servicios públicos, y el control del mercado de divisas para evitar la especulación con el dólar e impedir así mayores presiones inflacionarias sobre la economía. Además, la política cambiaria debía garantizar un nivel flexible en el precio del dólar para estimular la producción para la exportación.

²⁷ Con la declaratoria de la moratoria de la deuda externa por parte de la Administración Carazo (1978-1982) y ante una serie de incumplimientos con el FMI, se había llegado a la ruptura de relaciones con ese organismo internacional (Muñoz, 2002:85)

Posteriormente en junio de 1982 se reiniciaron las negociaciones con los bancos acreedores, con el anuncio por parte del gobierno de un plan de pagos parciales de intereses por un monto de entre 6 y 10 millones de dólares mensuales, dando inicio a un largo y complejo proceso donde estuvieron involucrados alrededor de 160 bancos comerciales, que no sólo requirió de llegar a acuerdos en cuanto a las condiciones del servicio de la deuda prevaleciente, sino también en relación con las necesidades de recursos frescos para que la economía pudiera seguir funcionando, lo mismo que al pago de los atrasos ocurridos durante el período de moratoria.

Conjuntamente con esas acciones, el gobierno tomó otras medidas de tipo compensatorio y de reactivación económica, de las cuales destacan, el Plan de Ayuda a las Empresas en 1982 (financiado por el Banco Mundial y el USAID) para evitar la quiebra de aquellas empresas que habían sido afectadas, tanto por la devaluación del colón como por el debilitamiento del mercado interno. Para tal efecto se seleccionó un total de 91 empresas cuyo aporte total al PIB era aproximadamente del 20 por ciento, a las que se les financió el pago de sus obligaciones en dólares, para restablecer su relación tradicional con los proveedores y las fuentes de crédito del exterior. Además incluía financiamiento para reconstruir el capital de trabajo de las empresas, créditos para readecuar las deudas locales de éstas y asistencia administrativa (Guerra Borges, 1986).

Un aspecto de vital importancia de la política económica de esos años, fue el activo papel del Estado en el fomento de las exportaciones. Ejemplo de esto fue la creación en 1982 del Fondo para las Exportaciones (FOPEX), el cual tenía como fin apoyar la producción y venta en el exterior de productos manufacturados y de productos agrícolas no tradicionales, y habilitar a las empresas afectadas por el deterioro del Mercado Común Centroamericano para que pudieran orientarse hacia otros mercados. Se mostraba así, una nueva dirección en cuanto a la estrategia de desarrollo dirigida ahora a la promoción de exportaciones de productos no tradicionales.

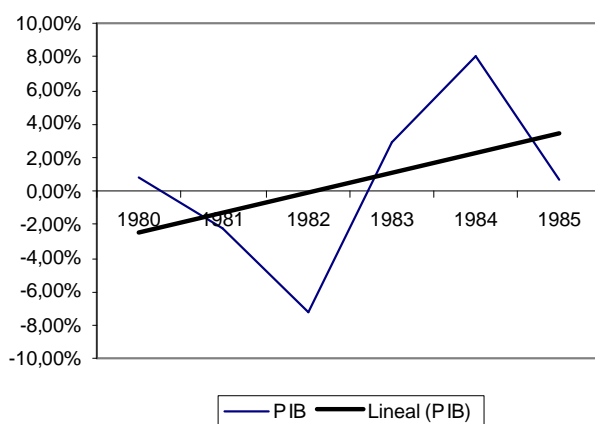
En la misma dirección, se aprobó en 1984, la Ley de Equilibrio Financiero (Ley 6955) que tenía como objetivo crear condiciones para garantizar un entorno macroeconómico estable,

estimular la inversión privada y definir políticas e instrumentos para incrementar las exportaciones, especialmente las no tradicionales. Para tal efecto se procedió a la revisión de la estructura impositiva, exonerando a las actividades exportadoras consideradas como prioritarias, y se creó el Contrato de Exportación con el propósito de coordinar y facilitar el otorgamiento de los incentivos existentes para las empresas exportadoras. Además, se dio un mayor control del gasto público y el congelamiento de plazas en el sector público y se realizaron esfuerzos de privatización, destinando 140 millones de colones para el desmantelamiento de CODESA. Como resultado de todo lo anterior, a finales de 1985 se logró reducir el déficit fiscal, la inflación y el déficit de la balanza de pagos, mejorando en general el desempeño de la economía, como se podrá observar en el siguiente apartado. A manera de síntesis, en el Anexo N° 2, se presentan los principales programas y medidas de estabilización implementadas durante este periodo.

4.2.1 Resultados de los Programas de Estabilización

Como resultado de las políticas ejecutadas entre los años 1982-1985, se logró estabilizar la economía y sentar las bases par la recuperación de la misma. Una muestra significativa de lo anterior fue el comportamiento del PIB, el cual creció en términos reales a una tasa anual superior al 4 % entre 1983-1986, nivel que había sido negativo entre 1980 y 1982 en un 9.4 %, demostrando así una tendencia al crecimiento, aunque no sostenida ni estable (Ver Gráfico N° 2.), también el PIB per cápita se incrementó de 0,2% en 1983 a un 5,4% en 1984.

Gráfico N° 2. Tasa de crecimiento PIB a precios de mercado. En precios de 1996.



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Entre las posibles causas de esta recuperación se encuentran, el mejor desempeño de los principales socios comerciales, la estabilidad en el precio del petróleo, el mejoramiento en los precios de los principales productos de exportación, la recuperación de la demanda interna agregada, y las medidas de política económica que se han mencionado.

En cuanto al comportamiento de los sectores económicos, los más dinámicos fueron el sector industrial y el sector agrícola con un crecimiento alrededor del 10% y 5.4% respectivamente, aportando en su conjunto en 1985 aproximadamente el 40% del PIB.

A la recuperación del sector agrícola contribuyó la cosecha récord de café de 1983, junto con el buen desempeño del arroz, el maíz, la carne vacuna, y la caña de azúcar.

En 1985 la producción creció apenas un 0,7% influida por el decrecimiento del sector agrícola, principalmente con la reducción de la actividad bananera, la cual en el año de 1984 experimentó una fuerte baja en los precios internacionales y diferentes acontecimientos naturales y sociales externos a la producción²⁸.

En cuanto a las exportaciones del país, éstas se incrementaron alcanzando una tasa superior al 9% entre 1983-1985, superando así a las de años anteriores. Conjuntamente con lo señalado, se dio también una importante diversificación de la oferta exportable y de los mercados de destino, por ejemplo, en 1980 un 31 % de las exportaciones se destinaba a Centroamérica, un 33 % al NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México), un 24% a Europa y el restante 11 % a otros países; mientras para 1985 el destino de la producción exportable era del 18, 38, 34 y 20 % respectivamente.

²⁸ Debe recordarse que en 1984 la Compañía Bananera de Costa Rica dejó de producir en la región sur del país, la Standard Fruit Company redujo la superficie cultivada en el Atlántico y los vientos huracanados afectaron los bananales de la Zona de Guápiles. El retiro de la Compañía Bananera de Costa Rica fue resultado de un proceso iniciado en 1982, ante las perspectivas poco halagüeñas del mercado oeste de los Estados Unidos, los bajos rendimientos de las zonas, los altos costos de producción y la política tributaria. El retiro se aceleró con la huelga de trabajadores, que la compañía sufrió. Céspedes y otros (1990: 152)

Las importaciones lograron alcanzar un promedio de crecimiento del 10.66% entre los años de 1982-1985; experimentándose así una reducción del déficit comercial respecto al PIB que fue de un 2.5% promedio entre 1982 y 1986, en tanto que en 1980 había sido de un 7.7%.

Dando cuenta del mayor control de los desequilibrios macroeconómicos, tenemos que el comportamiento de los precios internos durante este periodo promedió el 30.18%²⁹, al mismo tiempo que el ahorro interno logró ubicarse en el año 1985 en un 7.5% con respecto al PIB, superando el nivel de 1982 que fue del 7.1%, por su parte, el crédito total (público y privado) que fue de 9.33% en 1982 llegó a un 10.89% en 1985 (Ver Cuadro N° 10.).

Cuadro N° 10. Costa Rica: Algunos indicadores macroeconómicos. 1982-1985.

Variable	1982	1985
Inflación (IPC, % anual)	90,1	15
Déficit fiscal* / PIB (%)	3.4	2,9
Ahorro Interno/ PIB (1983, %)	7.1	7.5
Crédito /PIB (1983, %)	9.33	10,89
Déficit comercial**	19.0	131.0
Tasa Desempleo Abierto	9.4	6.8
Tipo de Cambio (Colones por Dólar)	38.46	50.49
Deuda Publica Interna / PIB (1983, %)	17.75	14.00
Deuda Publica Externa / PIB (1983, %)	82.40	73.50
Salario Promedio Real (variación anual)	-33.99	7.01

**Déficit combinado* Total del Sector Público

** En millones de Dólares.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Muñoz, 2002; Alvarado, 1994.

El tipo de cambio pasó de 38.46 colones por dólar en 1982 a 50.49 colones en 1985, lo que significó un crecimiento del 31.28%, mientras que para los dos primeros años de la década de los ochentas este crecimiento fue del 124.1%; demostrando así un mayor control de esta variable.

En cuanto a las finanzas públicas, se redujo el ritmo de crecimiento del gasto del gobierno central pasando del 22.78% en 1984 a 12.40% para 1985, llegando así representar el 18.20% del PIB para el último año.

²⁹ Debe recordarse que la inflación durante los primeros años de los ochentas (1980-1982) promedió el 58.44%

Los ingresos públicos también reflejaron un menor dinamismo, ya que en 1984 se incrementaron en un 26.12%, mientras que en 1985 el aumento fue de un 18.49%, aunque su participación en el PIB se mantuvo constante en alrededor del 13%, este comportamiento provocó que el déficit fiscal en relación con el PIB disminuyera del 3.4% en 1982 al 2.9 % para 1985 (Ver Cuadro N° 10.).

En el campo laboral también hubo una mejoría, observándose una disminución en la tasa de desempleo que paso del 9.4% en 1982 a un 6.8 % en 1985. Además, el índice de salarios reales con base en 1984 mostró una recuperación, siendo de 101.8 % en 1985, en tanto que en 1980 fue de 94.8 % (Ver Cuadro N° 10.).

La política salarial de este periodo fue expansiva, tendiente a contener el deterioro en el poder adquisitivo de los salarios y expandir la demanda interna. En consecuencia, las remuneraciones mejoraron en términos reales (poder adquisitivo), experimentando una tasa de crecimiento del 7.01% en 1985, significativamente superior a la de 1982, la cual fue de -33.99%, lo cual, junto con la políticas de compensación social y la fijación de precios de sustentación para proteger los ingresos, posibilitaron atenuar los niveles de pobreza alcanzados en la fase de crisis.

Con base en los indicadores observados, se desprende que los resultados de las medidas adoptadas fueron satisfactorios en relación con la estabilidad económica, no obstante, los problemas de fondo tales como el bajo nivel de crecimiento de la economía, el alto déficit fiscal y tasas de inflación de más de dos dígitos, no se pudieron solucionar; evidenciándose la necesidad de ampliar los objetivos de la política económica del periodo.

Precisamente, era la preocupación del presidente del Banco Central de ese momento, Eduardo Lizano, ya que consideraba que los avances alcanzados en materia de estabilización no eran sostenibles si no se lograba simultáneamente un crecimiento económico, dado que el apoyo político a las medidas adoptadas se estaba agotando, por lo tanto, recomendaba iniciar una nueva fase de estabilización con crecimiento económico, mediante políticas de mediano y largo plazo (Lizano, 1987: 85). Fue así como a partir de 1985, como se podrá observar mas adelante, se dio inicio a un proceso de reformas

económicas promovido a través de los Programas de Ajuste Estructural (PAE's), que buscaban garantizar la estabilidad macroeconómica, profundizar el proceso de apertura comercial, consolidar la liberalización financiera y redefinir la participación del Estado en la economía.

En este punto, es importante mencionar que la separación secuencial entre los programas de estabilización y los de cambio estructural es casi imperceptible.

Una muestra de lo anterior, es lo señalado por Villasuso (1990) el cual afirma que:

El proceso de estabilización no fue neutral desde el punto de vista estructural y que por el contrario, el ajuste económico-financiero no se limitó a corregir desequilibrios, modificar magnitudes de variables y mantener la estabilidad, sino que las políticas adoptadas llevaron aparejadas la modificación en el tamaño y rol del Estado, en la organización del sistema financiero, en la estructura de fijación de precios y en la forma de articulación con la economía mundial. (p.88)

Por lo tanto, siguiendo a este autor, podemos concluir que si bien en el discurso, la estabilización y el ajuste se presentaron como momentos independientes y no necesariamente secuenciales; en la práctica, el proceso de estabilización sentó las bases para la implementación de una estrategia alternativa de desarrollo, que buscaba una mayor apertura al comercio y a las finanzas internacionales, ampliar la participación del sector privado en la economía y fomentar las exportaciones no tradicionales a terceros mercados.

4.3. EL MODELO DE PROMOCION DE EXPORTACIONES: LOS PAE'S

Como se mencionó anteriormente, la preocupación de lograr solventar sostenidamente la crisis de principios de los años ochentas, generó un intenso debate sobre lo que debía ser la salida para obtener dichos resultados. De esta forma, por una parte, estaba el grupo de corte liberal, conformado principalmente por la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), la Academia de Centroamérica, y algunos economistas como Claudio González, Eduardo Lizano, Thelmo Vargas, Jorge Corrales y Ronulfo Jiménez. Como contraparte y de

orientación más estructuralista participaron José Manuel Salazar, Eduardo Doryan, Juan Manuel Villasuso, Carlos Manuel Castillo y Edgar Fuerst, entre otros.

Para la corriente liberal, la concepción del ajuste estructural impulsada por el Banco Mundial era la que debía aplicarse en el país. Como se analizará posteriormente, con los programas de ajuste estructural se buscará reorientar la política de desarrollo de sustitución de importaciones hacia una estrategia de desarrollo hacia fuera, poniendo énfasis en la expansión de las exportaciones no tradicionales y en una mayor participación del mercado, de esta forma para Lizano (1985) *“lo que se imponía era no hacer más de lo mismo, sino hacer las cosas de manera diferente: mas productividad, incorporar nuevas técnicas de producción o bien hacer cosas nuevas: diversificar, generar nuevos productos, una nueva reinserción en el mercado internacional y dejar de depender del mercado interno y centroamericano”*(p.107).

Como parte de la nueva estrategia recomendada por Lizano (1985), las exportaciones de productos tradicionales, mantendrían su importancia, a la vez que debían ser complementados con los productos no tradicionales, agropecuarios y manufacturados fuera del MCCA; ya que el eje del crecimiento no era la industrialización de sustitución de importaciones sino la promoción de exportaciones hacia los mercados internacionales.

Por otro lado, para los estructuralistas, basados en el nuevo discurso de la CEPAL de los años ochentas, consideraban insuficientes los alcances de los programas de reforma estructural impulsados por los liberales y los organismos financieros internacionales y al efecto señalaban que los mismos no incluían acciones efectivas conducentes a alcanzar una mejor articulación intersectorial, una incorporación innovadora de las nuevas tecnologías, una productividad de valor dinamizadora, una distribución del ingreso más equitativa y de otros elementos de una verdadera transformación productiva para la economía nacional. (Fuerst, 1991).

Posiblemente, el mayor punto de discrepancia entre liberales y estructuralistas es la tesis sobre el papel del Estado en la Economía, ya que a diferencia de los primeros, los estructuralistas consideraban necesaria la intervención estatal, argumentado que *“las*

distorsiones en el comercio internacional implican que las señales de mercado no conducirán a una asignación óptima de recursos (...) el mercado por sí solo no asegura que se logre objetivos sociales" (Doryan y Salazar, 1989). El Estado debe asumir un papel de concertador, trabajando con otros sectores de la sociedad, tales como los empresarios, los trabajadores y la academia, esto con el objetivo de crear redes de comunicación entre ellos para la formulación de políticas de largo plazo. Asimismo, sostenían que lo que se requería era un Estado más pequeño pero a la vez más fuerte, flexible, orientador, facilitador, buscador de ventajas comparativas dinámicas y que jugara un papel de liderazgo en el cambio estructural.

Para Doryan y Salazar (1989) destacan la importancia de la promoción de exportaciones como medio para solventar las limitaciones al crecimiento que imponían el reducido mercado interno y centroamericano. Sin embargo, proponían que debía incorporarse un plan integral de progreso económico y social, con cuatro áreas principales de acción: incremento del ahorro nacional, creación de un nuevo estilo científico y tecnológico, aumento de la productividad del trabajo y la verticalización del aparato productivo.

Por su parte, Villasuso (1990) consideraba que Costa Rica necesitaba implementar una estrategia de desarrollo propia, la cual *"debía estar sustentada en la realidad concreta del país y tomar en consideración la historia reciente, el contexto sociopolítico, las restricciones institucionales y las necesidades de las grandes mayorías que demandan una mayor democracia económica y una mayor participación en los frutos del progreso"* (p. 102).

Finalmente, para Doryan (1992) resulta insuficiente hablar de ajuste estructural, proponiendo para tal efecto el de Reforma Estructural, que define como un proceso de cambio con tres fases:

- A. La estabilización que prepara la economía para el cambio de sus principales parámetros macroeconómicos;
- B. El ajuste estructural que incluye modificaciones en los precios relativos, la orientación de la estrategia de desarrollo hacia la apertura, la liberalización comercial, la eficiencia y la productividad y,
- C. La transformación estructural que refiere a cambios mayores y de carácter estratégico como los

relacionados con el cambio tecnológico, la calidad de la mano de obra, el desarrollo sostenido, la equidad y la competitividad de largo plazo. (p.5)

Fue así, que a partir de este debate se fomentó un Modelo de Promoción de Exportaciones, a través en primera instancia de Programas de Estabilización Económica para luego aplicar los Programas de Ajuste Estructural, los cuales proponían la liberalización financiera y comercial, la disciplina fiscal y racionalización del gasto público, privatizaciones, desregulación económica y la apertura de la economía, a través de una mayor participación del sector privado, una mayor apertura al comercio y a las finanzas internacionales, y el fomento de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, tal y como se analizará posteriormente. Estos aspectos están contenidos dentro de lo que Williamson denominó “Consenso de Washington” en donde se señalan las diferentes directrices de política económica que los países latinos deberían adoptar para poder obtener un desarrollo económico.³⁰

El objetivo de los programas de ajuste estructural era promover una mayor integración del país con la economía internacional y el logro de una economía más eficiente que permitiera un mejor desempeño competitivo en los mercados mundiales, para tal efecto se impulsaron programas de apertura comercial, liberalización financiera y reforma fiscal (Ver Anexo N° 3).

Es así que a partir de 1985 con la aprobación del primer Programa de Ajuste Estructural, dio inicio la reforma estructural y la construcción de una nueva estrategia de desarrollo en Costa Rica.

³⁰ Sobre el enfoque del Consenso de Washington afirma Stiglitz (1998:24) que tiene ventajas importantes en el campo de las recomendaciones de políticas económicas. Enfoca temas de primer orden en importancia, crea un marco fácil de reproducir que puede ser usado por una organización grande preocupada por recomendaciones que dependen de puntos de vista particulares, y es honesto sobre su auto limitación para solo establecer los prerrequisitos para el desarrollo. Es intelectualmente simple: sus recomendaciones sobre políticas pueden ser administradas por economistas utilizando poco más que simple marcos de contabilidad. Algunos indicadores económicos (inflación, crecimiento de la oferta de liquidez, tasas de interés, déficit fiscal y comercial) pueden funcionar como base de un conjunto de políticas recomendadas. Sin embargo, el Consenso de Washington no ofrece respuestas a todas las preguntas importantes del desarrollo.

Como parte de este proceso, se adoptó un conjunto de medidas, tales como las siguientes: a) la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación, pretendiendo reducir las importaciones en el corto plazo al mínimo posible; b) establecimiento de nuevos incentivos para las exportaciones no tradicionales y c) la adopción de una política de tipo de cambio flexible a través del mecanismo de minidevaluaciones, procurando así que las actividades de exportación compitieran en los mercados internacionales en condiciones similares a aquellas que no enfrentan distorsiones.

En 1987 se aprobó un segundo programa, el PAE II, destinado principalmente a ampliar y profundizar el desarrollo exportador del país, actividad que era considerada el elemento fundamental para canalizar e inducir el desarrollo de los sectores productivos del país. Para tal efecto se estimuló la inversión en la producción de bienes transables, mediante el fomento de la productividad.

También se consideraba necesario una adecuada asignación y uso eficiente de los recursos, tomando en cuenta el carácter dinámico de las ventajas comparativas, procurando que el sistema de precios reflejara adecuadamente la escasez relativa de bienes y factores, conjuntamente con un sistema temporal de incentivos que promoviera la reasignación de recursos hacia el sector exportador y un marco institucional y actividades de apoyo al esfuerzo exportador (La Nación, 1987: 16A).

Posteriormente en 1991 se sometió a la aprobación el PAE III, que buscaba superar las restricciones estructurales que impedían a la economía costarricense alcanzar el desarrollo³¹, destacando las siguientes acciones: 1) Incremento de la eficiencia y eficacia del Sector Público, 2) Saneamiento de sus finanzas; 3) Focalización del gasto social hacia los más necesitados y mejoramiento de su cobertura; 4) Una mayor inserción de la economía en los mercados mundiales; 5) Elevar la eficiencia y competencia del sector financiero y 6) Estimular la iniciativa del Sector Privado para expandir la producción, las exportaciones y el crecimiento (La Nación, 1991:16A).

³¹ Aunque los recursos solicitados para ejecutar este tercer programa nunca se desembolsaron, el mismo ha tenido una importante influencia en las reformas estructurales de los últimos años, especialmente en áreas como la reforma financiera, la desregulación y la privatización, (ver Muñoz 2002).

4.3.1 El Ajuste a la Tica, La heterodoxia de la nueva política económica

De esta manera, Costa Rica a partir de 1985 pasó a la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) que como se ha señalado, procuraban restaurar las condiciones de competencia al interior de la economía, la eliminación de la intervención gubernamental en la formación de los precios internos, y la liberación del mercado financiero y de actividades propias de los mercados; complementándose con la promoción de nuevos incentivos a la exportación.

Debe señalarse que este cambio no fue tan abrupto como en otras experiencias latinoamericanas, siendo más bien una mezcla de los elementos del modelo anterior (sustitución de importaciones, banca estatal y Estado empresario) con nuevas orientaciones, como se podrá observar en el siguiente apartado.

Por ejemplo, estos programas no eliminaron (como era el objetivo original) una serie de elementos del modelo de desarrollo anterior, tales como: algunos subsidios a la producción industrial incluidos en la Ley de Incentivos Industriales de 1985, el control del Estado de áreas como la energía y los hidrocarburos, las telecomunicaciones, la banca, los seguros, el control de precios de algunos productos de consumo básico (especialmente agrícolas) y el crédito preferencial para innovación tecnológica.

Es también importante señalar, que el ajuste estructural, como se pudo observar, estuvo inmerso en medio de un amplio debate entre las corrientes de corte neoestructural y neoliberal. Ello acarreó como consecuencia que, el proceso de reforma empleado en Costa Rica no se aplicara en su formulación más ortodoxa, sino que se ha introducido dentro de esta propuesta una amplia participación social con el fin de lograr consensos y realizar modificaciones a las medidas más ortodoxas reduciendo los posibles costos sociales, debido a esta particularidad del ajuste costarricense algunos lo han denominado como un ajuste "a

la tica"³². Aunado a lo anterior, el proceso de reforma no se ha completado, pues hay muchos aspectos aún en discusión o en proceso de implementación (Sauma y Vargas, 2000), como se podrá observar más adelante.

De igual manera, Rodríguez (1987) habla de un “un ajuste a la tica, señalando que la política aplicada durante el Periodo de Estabilización fue de tipo heterodoxa, dado que el Estado costarricense continuó desempeñando un papel muy activo, a diferencia de lo que postulaba el enfoque teórico prevaleciente (neoliberalismo).

Las razones para fundamentar esta heterodoxia no son unánimes, por una parte Muñoz (2002) considera que el periodo de ajuste estructural fue de tipo heterodoxo, debido a la influencia de diferentes corrientes económicas (estructuralistas, neoestructuralistas, neoliberales, etc) y a la forma en que se aplicaron las medidas de política económica y social (velocidad del ajuste). En consecuencia, según este autor, en la forma de llevar a cabo la reestructuración de la economía costarricense ésta dio cuenta de una importante flexibilidad tanto de los grupos locales que la impulsaban como de los organismos financieros internacionales interesados en su implementación. Evidenciando tal consenso, Guardia (1990) afirma que “*la nueva estrategia de desarrollo fue resultado de un proceso bipartidista de ajuste estructural auspiciado por el Banco Mundial*”. (p. 357)

De acuerdo con Arias (2004), el ajuste fue heterodoxo debido a las siguientes causas: Por un lado, en Costa Rica se vinculó el crecimiento económico con la justicia distributiva, así como con una participación política pluralista, y sumado a ello, su principal argumento se enfoca en la activa participación de los sectores populares y los grupos organizados, lo cual favoreció la consulta, el diálogo y la negociación entre los diferentes actores sociales, situación que en última instancia se reflejó en una incorporación de las demandas de los ciudadanos en los acuerdos con los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial y USAID). Igualmente resalta elementos estructurales como la legitimación del sistema

³² El conjunto de esos aspectos, pero especialmente el referente a la gradualidad, ha dado pie para que en muchos estudios comparativos sobre el avance de las reformas económicas Costa Rica aparezca como reformador "lento" o "moderado", entre otros calificativos. (Sauma y Vargas, 2000: 4

democrático, una balanceada división de poderes, la existencia de distintas perspectivas ideológicas y, la relativamente bien organizada fuerza laboral.

Por su parte, aún los responsables de la implementación de la nueva política económica reconocieron que hubo cierta gradualidad y flexibilidad, denotándose una diferencia entre el discurso y la aplicación de las políticas. Dicha situación tuvo su origen principalmente por las diferentes concepciones que existían sobre lo que había que hacer, así por ejemplo:

Ronulfo Jiménez (1998) sostiene que:

Si bien las políticas orientadas hacia la apertura de la economía, la liberalización financiera y la redefinición de la participación del Estado en la economía fueron la base de lo actuado, la gradualidad de su aplicación hizo que las políticas de largo plazo fueran una mezcla de los elementos del modelo anterior (sustitución de importaciones, banca estatal, Estado empresario) con las nuevas orientaciones neoclásicas. (P.39-40)

Tanto es así que se dio una combinación entre las políticas de corto plazo (política macroeconómica) con las políticas económicas de largo plazo, a pesar de que la política macroeconómica no fue una política sosteniblemente orientada a lograr la estabilidad, siendo más bien un proceso de “acelerar” y “frenar”. Por lo tanto, en unas áreas hubo más mercado, pero en otras se mantuvo e inclusive aumentó la intervención estatal, evidenciándose la heterodoxia de la política llevada a cabo. (Muñoz, 2002).

Sin embargo, uno de los aspectos más ortodoxos del ajuste fue lo referente a la liberalización de las importaciones, de los precios internos, de las tasas de interés, el intento de privatización de activos públicos, la desregulación de la economía y la apertura de la cuenta de capital. No obstante los programas de promoción de exportaciones eran heterodoxos por sí mismos especialmente por los incentivos que brindaban, esto aunado a las acciones de política productiva y sectorial tanto en el agro (Agricultura de Cambio) como en la industria (Reconversión Industrial), aumentaban la heterodoxia de las políticas.

Otro signo de heterodoxia de las reformas estructurales, fue el hecho de que las mismas no pudieron eliminar una serie de elementos del modelo anterior, tales como los subsidios a la producción industrial incluidos en la Ley de Incentivos Industriales de 1985, el control del Estado en áreas como la energía y los hidrocarburos, las telecomunicaciones, la banca, los seguros, el control de precios de algunos productos de consumo básico y el crédito preferencial para la innovación en tecnología. (Muñoz, 2002).

En vista de todo lo anterior, se puede concluir que el ajuste estructural costarricense, en comparación con procesos similares en otros países, fue un caso de transformación particular, en donde si bien el discurso neoliberal predominó, en la práctica no logró desplazar en su totalidad el estructuralismo de las décadas previas. En consecuencia, lo que ha distinguido al ajuste en Costa Rica ha sido la aplicación paralela y moderada de los enfoques liberal y estructuralista en la formulación de la política económica, con diversos actores sociales respaldando una posición determinada y en franca oposición a otras. Lo que no se podría inferir en este momento es si esta dualidad de la política económica ha sido lo más beneficioso para el país, aunque se ha sostenido que en el caso costarricense el costo social del ajuste ha sido bajo, en comparación al que se presentó en otros países latinoamericanos, lo que mermó los efectos negativos para los sectores sociales más vulnerables; sin embargo, esta hipótesis se analizará con mayor detalle en un capítulo posterior.

4.3.2 PAE's: sus reformas y políticas aplicadas.

En la presente sección, se describirá brevemente la implementación de las reformas Comercial, Financiera y Fiscal, aplicadas en Costa Rica durante el periodo de ajuste estructural, exponiendo las principales medidas adoptadas en cada una de las áreas mencionadas.

4.3.2.1 La Reforma Comercial: su implementación.

De lo expuesto hasta el momento, se desprende que después de la crisis de los años ochenta, se dio un amplio consenso alrededor de la idea de que el país tenía que dar un

fuerte impulso a las actividades dedicadas a la exportación de productos no tradicionales a terceros mercados.

En medio de este debate se diseñó y ejecutó a partir de 1986 un proceso de apertura comercial compuesto de dos etapas. La primera de ellas consistía en medidas de corto plazo, dentro de las cuales la política cambiaria fue primordial, ya que buscaba eliminar la incertidumbre e incrementar la disponibilidad de divisas para satisfacer los requerimientos básicos del país. Al respecto se proponía lo siguiente (Villasuso, 2000):

- Unificar el tipo de cambio de manera que fuera el mismo tanto 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 externa, la situación de la balanza de pago y la oferta y demanda de divisas.
- Flexibilidad en la política cambiaria como mecanismo para mantener la competitividad de las exportaciones costarricenses. (p.113)

Otro objetivo fue la reestructuración de la deuda externa, de manera que el país pudiera distribuir la carga financiera (amortización e intereses) a través del tiempo y evitar así que fuera un obstáculo para la estabilidad de la economía.

Como parte de la segunda etapa, se implementaron medidas de largo plazo con el objetivo de asegurar un crecimiento de la economía basado en exportaciones a terceros mercados, incentivar la producción de bienes no tradicionales y eliminar las barreras a las importaciones surgidas durante la estrategia de desarrollo anterior. Entre las medidas a largo plazo, una de las más importantes fue la generación de incentivos o subsidios a las exportaciones, principalmente los certificados de abono tributario (CAT's)³³. También se

³³ El Certificado de Abono Tributario (CAT) consiste en otorgar un 15% sobre el valor F.O.B. de la exportación, siempre y cuando el producto tenga como mínimo, un valor agregado nacional del 35%. Se otorga por producto según sea el contenido nacional que posea (esto es, el porcentaje que representan los

utilizaron otros esquemas de incentivos, tales como: los contratos de exportación (1984), que exoneraban a las empresas importadoras de insumos intermedios y que exportaban hacia terceros mercados. Se establece también el Régimen de las Zonas Francas³⁴ y a partir del año de 1988 se puso en vigencia la ventanilla única con un sistema simplificado para los trámites de los exportadores y se implementan dos esquemas de exoneración de impuestos a la importación, con el propósito de garantizar la neutralidad a las empresas exportadoras: el régimen devolutivo para empresas exportadoras de envases y empaques, y el régimen de perfeccionamiento activo para las demás empresas industriales exportadoras.

Otro de los instrumentos utilizado fue el crédito³⁵ para las empresas exportadoras, por ejemplo, en 1983 se creó un Fondo para financiar las exportaciones industriales y agrícolas no tradicionales denominado FOPEX, el cual contaba con recursos de organismos financieros internacionales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y BLADEX (Banco Latinoamericano de Exportaciones).

Además de lo anterior, se estableció un amplio apoyo institucional mediante la creación del Ministerio de Comercio Exterior, (COMEX), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), el Sistema de Aduanas y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), entre otras.

El CINDE, desde su fundación en 1982, se orientó a la atracción de inversión extranjera y a darle apoyo al inversionista extranjero establecido en el país. Más recientemente esta

gastos y pagos a los factores de la producción de origen interno, dentro del valor F.O.B. de una unidad exportadora). Este incentivo se otorgó al amparo de dos leyes: la ley 5162, de 1976, titulada "Ley de Fomento a las Exportaciones" y la 6955 de 1984, llamada "Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público". Mediante la primera se pretendía promover las exportaciones nacionales a mercados de fuera del área centroamericana otorgándose para ello, exoneración parcial de los impuestos de importación y otros internos a las materias primas que se importen para la elaboración de productos destinados a la exportación.

³⁴ En 1990, la Ley de Zonas Francas llega a ampliar el ámbito de acción de este régimen, incluyendo a actividades como la reparación y el mantenimiento de bienes a mercados y productos no tradicionales, además de mejorar el ordenamiento administrativo legal.

³⁵ Se dio un subsidio a la exportación de algunas actividades costarricenses, por la vía del otorgamiento de créditos con tasas de interés preferenciales, en un monto equivalente a tres puntos porcentuales. Es decir, la tasa de interés de mercado, vigente en 1986, para transacciones similares y aquella cobrada por los bancos comerciales para las operaciones en colones, con los recursos de los programas crediticios de FOPEX y FODEIN, fue igual a tres puntos porcentuales.

institución concentra sus esfuerzos en apoyar a sectores específicos de mayor complejidad tecnológica, a saber, los instrumentos médicos, la electrónica y los servicios, aunque mantiene algunos proyectos especiales dentro de los cuales se encuentran el turismo, los textiles y otros. (Ulate, 2004)

Por su parte, el Centro para la Promoción de las Exportaciones (CENPRO) fue creado en 1968 para penetrar nuevos mercados y organizar a los exportadores para su inserción exitosa en los mercados internacionales. Al CENPRO se le unió en los años ochenta la Corporación de Zonas Francas, con el objetivo de administrar los parques industriales de reciente creación. Posteriormente en el año 1996 nace la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) aglutinando a las mencionadas instituciones dedicadas al comercio exterior.

Adicionalmente se crean programas como Costa Rica Provee³⁶ (1999), con el objetivo de propiciar mayores encadenamientos de las empresas locales con las transnacionales, a lo que se sumó el Programa Creando Exportadores (2002) que promueve la capacitación de empresas nacionales para que exporten, dando especial atención a las PYMES.

Otro tipo de política utilizada fue la desgravación arancelaria, simplificando y reduciendo el nivel de protección de las diferentes actividades, logrando así que para el año 2004 el arancel promedio ponderado total, según cifras del COMEX, llegara al 4.3%; mientras que para el 1995 éste fue de 9.9%.

Más recientemente, en el año 2005, se presentó un plan de desarrollo de las exportaciones denominado “Meta Nacional de Exportaciones 2010-2015”³⁷, que se propone como fin, un incremento de entre un 8% y un 10% de promedio anual de las ventas externas del país.

Dentro de las acciones requeridas para lograr dicha meta, destacan las siguientes:

³⁶ Desde el año 2003, Costa Rica Provee opera desde la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, pero no es sino hasta el 2005 que Costa Rica Provee pasa a ser una dirección más de PROCOMER, entidad que la incluye dentro de su plan estratégico como pilar fundamental en el valor agregado exportador.

³⁷ Comunicado de Prensa CP-534, “COMEX y PROCOMER establecen meta de exportaciones”, 25 de mayo del 2005

- Desempeño empresarial: formalización de empresas.
- Innovación: desarrollo de productos y adecuación tecnológica del país.
- Marco regulatorio e institucional: mejoramiento del acceso a mercados actuales y nuevos.
- Desarrollo regional: incremento de la cobertura de servicios. Cabe mencionar la apertura de la oficina regional CREAPYME en San Carlos.
- Mercadeo internacional: mejorar el posicionamiento de la oferta costarricense.
- Desarrollo de una verdadera red de apoyo al comercio y la inversión.
- Encadenamientos productivos: generar productos de mayor calidad y con un mayor valor agregado.
- Mercado financiero: mejorar el acceso a recursos económicos y mecanismos financieros de exportación.
- Logística: incrementar la eficiencia en la comercialización de los productos.
- Desarrollo de un sistema de administración del comercio internacional.

Asimismo, la política comercial del país ha sido reforzada con la firma de varios Tratados de Libre Comercio con los siguientes países: México, República Dominicana, Chile y Canadá y más recientemente con la negociación de acuerdos similares con Panamá, y Trinidad y Tobago. También se participa activamente en las actividades para la conformación del Área de Libre Comercio de la América (ALCA). En el mismo sentido y en conjunto con los países centroamericanos se ha negociado un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América (CAFTA, por sus siglas en inglés). Este tratado consta de dos partes: la primera consiste en una normativa, que contiene reglas en materia de comercio de bienes, comercio de servicios, inversión, propiedad intelectual, mecanismos de defensa comercial, laboral, ambiental y solución de controversias. La segunda parte se refiere a las disposiciones sobre el acceso al mercado estadounidense. Ésta parte incorpora los compromisos que los países adquieren para la eliminación gradual, en un determinado plazo, de los impuestos a la importación (aranceles) y las demás restricciones al comercio recíproco. Al cumplirse este plazo, en teoría los productos importados ingresarán al territorio nacional sin pagar esos impuestos.

Adicionalmente, se tiene en agenda programas como el nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)³⁸ de la Unión Europea, el cual es un mecanismo mediante el cual los países desarrollados otorgan preferencias arancelarias y no recíprocas (unilateral) a los países en desarrollo, con el objetivo de favorecer la diversificación de la producción y de las exportaciones. En este sentido se permite a algunos países beneficiarse del ingreso al mercado europeo con un 0% de aranceles para 7000 partidas o productos que se importan a las 25 naciones integrantes de la Unión Europea.

En resumen, con las diferentes medidas implementadas desde el segundo quinquenio de los años ochentas, Costa Rica pudo lograr una importante reforma de la institucionalidad pública asociada con el comercio exterior, obteniendo con ello un incremento significativo de las exportaciones, del grado de apertura económica y de la atracción de Inversión Extranjera Directa, así como un mayor control del tipo de cambio, tal y como se analizará con mayor profundidad en el siguiente apartado. Un resumen de las principales reformas comerciales del periodo aparece en el Anexo N° 4.

4.3.2.2 Reforma Financiera: Su implementación.

Como parte de la reforma estructural que se viene analizando, se procedió a la reestructuración del sistema financiero costarricense que desde el año 1948 había sido nacionalizado³⁹.

³⁸ Este sistema nace en la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas para otorgar preferencias comerciales a países en desarrollo. Es una ayuda a las economías menos competitivas para que puedan competir con los países desarrollados.

Países participantes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia (islas Martinica, Saint Martin), Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos (Holanda), Polonia, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, República Checa, Rusia, Eslovaquia, Suecia y Suiza. En la Unión Europea se emite en forma conjunta para todos sus miembros. Tomado de la página electrónica www.procomer.com.

³⁹ Dentro de los fundamentos del decreto de nacionalización bancaria de 1948 se encuentran: 1) que dentro de la organización de la economía nacional, todas las actividades agrícolas, industriales y comerciales dependen vitalmente del crédito bancario, cuya orientación es determinante del progreso o estancamiento del país, 2) que funciones económicas de tal magnitud no deben estar en manos particulares sino que constituyen, por su propia naturaleza, una función pública, 3) que el negocio de los bancos particulares no consisten exclusivamente en la colocación de sus propios recursos, sino que moviliza el ahorro nacional y las disponibilidades financieras del país, 4) que las grandes utilidades de los bancos, garantizados por el Estado y el ordenamiento social, no es justo que pertenezcan a los accionistas que representan una parte exigua del capital movilizado, sino que deben convertirse en ahorro nacional, cuya inversión debe estar dirigida por el Estado. (Gaceta: 22/06/48: 173-174)

Dentro de los objetivos de la reforma, según Jiménez (1993) fueron los siguientes:

- Mejorar la intermediación financiera, por medio de: 1) Incentivar la competencia entre los diferentes intermediarios financieros, para obligar a reducir los costos de operación, aprovechar las economías de escala y sacar el mejor provecho posible a la información; 2) Mejorar la seguridad del sistema gracias a sistemas remozados de supervisión, control e intervención a cargo de los entes públicos reguladores, y 3) Propiciar una sana política macroeconómica, para no tener que establecer por parte del Banco Central, encajes relativamente elevados, lo cual influiría negativamente en el costo de la intermediación financiera.
- Suministrar nuevos servicios. El sistema financiero debía ampliarse constantemente en el suministro de nuevos servicios modernos y agilizar el accionar del sistema bancario.
- Retener y aumentar el ahorro nacional, para que éste sirva como fuente de financiamiento de la inversión productiva y que no se tuviera que utilizar el ahorro externo. (p. 63-64).

De esta manera y bajo la consigna de lograr los mencionados objetivos, es que se diseñó y se ejecutó el proceso de reforma financiera, el cual se ha aplicado en varias fases:

La primera etapa o fase, consiste en la preparación para la modernización, (1984 a 1987) en donde se instauró el sistema de mini-devaluaciones, se decide fortalecer a los bancos privados con recursos de la cooperación internacional a través del BCCR y se les permite captar a plazos cada vez menores, iniciando con el proceso de liberalización de las tasas de interés y topes de cartera, entre otras medidas (Ver Anexo N° 5).

La segunda fase denominada modernización del marco regulador, iniciada a partir de 1988 con la promulgación de la Ley de Modernización Financiera, da origen a la Auditoría General de Entidades Financieras, estableciendo mejores controles y requisitos para la operación de las entidades financieras. Por otro lado se promulga la Ley de Oferta Pública

de Valores, en donde se restringe la potestad de ofrecer valores al público, únicamente reservado para las entidades autorizadas y supervisadas. (Ver Anexo N° 5).

Para 1990 se crea la Ley Reguladora del Mercado de Valores como cuerpo normativo, para la regulación de un sector que anteriormente había estado autorregulado por la Bolsa Nacional de Valores (BNV), potestades que se transfieren a la Comisión Nacional de Valores (CNV). Como parte de la reforma, se crea la Central de Valores (CEVAL), se inicia el proceso de creación de empresas clasificadoras de riesgo y desaparecen en la BNV las funciones de custodia, control de empresas y el área legal encargada de arbitrar entre los operadores del sistema. (Ver Anexo N° 5).

La tercera fase es la de profundización de la reforma, que inicia con la Reforma a la Ley Orgánica del BCCR en 1995 y que se extiende hasta el presente, donde se limitan las funciones del Banco Central, se elimina la potestad del BCCR para establecer topes de cartera y fijar las tasas de interés de los intermediarios financieros, se permite a la banca privada operar cuentas corrientes y se le otorga acceso al redescuento y se reduce significativamente a una tasa máxima del encaje mínimo legal, como un esfuerzo para que las acciones de la política monetaria se materialicen predominantemente a través de instrumentos indirectos “OMA” (Operación de Mercado Abierto).

Como parte de este proceso, en 1996 se establece el mecanismo de subasta conjunta, y en materia de regulación y supervisión, se crea la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) con mayores facultades e independencia del BCCR. La SUGEF aplica un enfoque de supervisión prudencial y presta más atención a temas como la suficiencia patrimonial y el capital mínimo de operación de los intermediarios financieros, asimismo ejerce control de la banca off-shore y los grupos financieros relacionados⁴⁰.

⁴⁰ No obstante, a mediados de septiembre del 2005 la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) recibió el pronunciamiento C-320-2005 de la Procuraduría General de la República, el cual indica que esta Superintendencia no tiene potestades para supervisar a los bancos domiciliados en el exterior e integrantes de los grupos financieros costarricenses, significando esto un gran obstáculo y un retroceso para el logro de una mejor y mas amplia supervisión sobre todos los segmentos del sistema.

La SUGEF sólo puede tener acceso a la información que se establece en los artículos 145 y 147 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. Por lo tanto, se encuentra inhibida para exigir la presentación de información detallada de la entidad domiciliada en el extranjero, salvo estados financieros, información

Sin embargo, de acuerdo con Mesalles (1998) aún quedan reformas pendientes en el sector financiero, las cuales pasan tanto por cambios en las regulaciones de supervisión y por la política macroeconómica, así como por una definición del papel de la banca estatal dentro del sistema. El autor alega que, por los peligros y los riesgos sistemáticos del sistema financiero, la supervisión y el buen manejo de la política macroeconómica son fundamentales y trascendentes para el futuro de la economía; pero además se debe dar todo un proceso de nivelación de la cancha, ya que por un lado los bancos estatales cuentan con ciertos privilegios (respaldo del Estado) a diferencia de los bancos privados, y por otro lado, los bancos estatales presentan ciertas rigideces (contratación de bienes, de personal, toma de posesión de bienes) que no les permiten operar tan libres como los bancos privados. Finalmente, agrega que debe definirse si la banca estatal debe cumplir alguna función de “desarrollo” y si es así, definir de qué manera se financiarían los costos y riesgos adicionales en que se incurriría en cada caso. En síntesis, lo que se quiere es que el funcionamiento de todas las instituciones sea eficiente y transparente.

Por otro lado, Espinosa (1999) concuerda en que todavía no se ha completado el proceso de reforma, por lo que señala que es necesario enfocarse en cuatro aspectos medulares:

- 1) Que los avances de las futuras reformas financieras dependerán mucho de que los otros sectores aceleren el paso, o sea de una simultaneidad global de todos los sectores de la economía, 2) Revisión del marco legal y de la regulación prudencial, ya que existen grandes agentes financieros sin control como la banca offshore, 3) Solucionar el problema fiscal y el control monetario, debido a que estos problemas imposibilitan obtener tasas de inflación de un dígito, mejor control sobre las tasas de interés porque esto imposibilita implementar la reforma adecuadamente y 4) El

agregada sobre calidad, riesgos y concentración de los activos, operaciones que esas entidades realizan con otras entidades miembros del grupo y composición del capital social. Por no tener acceso a los registros individuales en los bancos, existe una limitación legal fundamental para verificar la razonabilidad de la información de los bancos domiciliados en el exterior.

En razón de todo lo anterior, la SUGEF suspenderá el programa para alcanzar la supervisión efectiva de dichos bancos domiciliados en el exterior, cancelando a partir de esta fecha las visitas de inspección y de verificación de la situación financiera de esas entidades.

desarrollo del Mercado Accionario, con el fin de generar una mejor asignación de recursos, lo que se traduciría en mayores niveles de crecimiento económico. (p.213)

Complementando lo anterior, Lizano (2000) argumenta que para el buen funcionamiento del sistema financiero, es necesario redoblar esfuerzos para reducir los costos y los márgenes de intermediación financiera, así como aumentar la calidad y diversidad de los servicios financieros ofrecidos al público. Para ello, alega el autor, es necesario implementar acciones en procura de aumentar la competencia, reducir el déficit fiscal consolidado, mejorar los sistemas de supervisión y precisar el cometido de los bancos comerciales del Estado y establecer los debidos procedimientos de rendición de cuentas.

Desde el punto de vista de Angulo (2004), urge definir cuál es el papel que debería tener la banca del Estado bajo el actual entorno económico, ya que si lo que se quiere es dejarla competir a ultranza para que haga negocio como cualquier banco privado, pierde el sentido por el cual fue creada. Por el contrario, si lo que se busca es que la banca pública tenga una función social de algún tipo, entonces pedirle que compita como un privado, parece que es una contradicción.

4.3.2.3 Reforma Fiscal: Su implementación.

Durante el modelo de Sustitución de Importaciones el Estado costarricense tuvo una activa participación en la vida económica y social del país, lo que sin duda permitió un crecimiento económico relevante a la vez que, mediante una política social universal, se mejoraron las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Pero la ejecución de estas políticas resultó muy onerosa para el país, lo cual en pleno crecimiento económico no resultó ser un problema sustancial.

Sin embargo, conforme el acelerado crecimiento económico mermó, debido a factores internos y externos, el costo fiscal de una intervención tan amplia y sostenida del Estado costarricense se hizo evidente, resaltando la falta de una correspondencia entre el crecimiento de los ingresos con respecto a los gastos del gobierno. Para atender el elevado déficit fiscal se recurrió a un acelerado endeudamiento, externo inicialmente e interno

posteriormente, para cubrir el faltante de recursos, lo que a la postre agravaría aún más la situación fiscal, para finalmente sumir al país en la crisis de los años ochentas.

Para enfrentar esta problemática, la propuesta de reforma del Estado y de control del desequilibrio fiscal fue uno de los componentes esenciales de los Programas de Ajuste Estructural (PAE's), expresándose ahí principalmente el punto de vista de los críticos a la activa presencia que había tenido el Estado durante los años que precedieron a la crisis de los ochentas.

En el marco de esta discusión, se han tomado en Costa Rica diversas acciones, en las cuales desde una perspectiva personal, priva el objetivo de reducir la participación del Estado en la economía. Por ejemplo, a partir de 1985 se empezaron a plantear una serie de medidas con el fin de asegurar el control de las finanzas públicas, tales como: la generación de mayores ingresos, una reducción de los gastos y un manejo adecuado de la deuda pública. Alvarado y otros (1994).

Como parte de este proceso se tiene lo siguiente:

- Se incrementó la carga tributaria por medio de los llamados “paquetes tributarios”, en donde se buscaba la ampliación de la base, la creación de nuevos impuestos o la elevación de los ya establecidos, como el caso del impuesto de ventas, el de la propiedad, el selectivo de consumo y sobre la renta. Dentro de las principales leyes promulgadas en este campo se encuentran: la Ley de Ajuste Tributario en 1995, la cual establecía por un lado, el aumento del impuesto de ventas a un 15% por 18 meses para luego quedar el mismo en un 13% al cabo de ese periodo, y por otro lado, eliminarle al Gobierno todas las excepciones de los impuestos por importación y ventas; la ley de Simplificación y eficiencia tributaria (2001), la cual fijaba un gravamen único a los combustibles, la ampliación del impuesto de ventas a actividades exentas y la eliminación del Selectivo de Consumo a unos 1300 productos, y la derogatoria de 27 leyes que contemplan la recaudación de impuestos menores. (ver Anexo N° 6).

- Se promovió una mayor eficiencia tributaria, por medio del uso de sistemas de cómputo y la simplificación de los trámites administrativos para el pago y recolección de los impuestos. Dentro de las principales leyes promulgadas en este campo se encuentran: la ley de Justicia Tributaria, la cual procuraba aumentar la recaudación tributaria, y la ley de Contingencia Fiscal (2003), cuyos efectos tuvo únicamente vigencia en el año del 2003 y se basa en la racionalización del gasto público, la eficiencia en la recaudación y creación de nuevos impuestos, dirigidos a las clases con mayor capacidad de pago. (ver Anexo N° 6).
- Se dio un ajuste de las tarifas de las Empresas Públicas con el fin de que cubrieran tanto los gastos de operación como el servicio de la deuda respectiva y los gastos de inversión. Además, se dismanteló la política de precios de sustentación para los granos básicos que se había constituido en una carga considerable para el fisco.

Por el lado de los gastos, como primer lineamiento se pretendía su reducción y racionalización, estableciendo metas al crecimiento real tanto en el gasto en general como en ciertos rubros específicos.

En segundo término, se estableció una política salarial austera, que intentaba aumentos de los salarios en base en la conducta de los precios de los principales productos de la canasta básica, como por ejemplo: Arroz, Carne, entre otros.

En tercer lugar, se dio el establecimiento de metas para el déficit del gobierno central y el sector financiero y se le exigieron a las instituciones autónomas (RECOPE, ICE, CCSS, JPSS) la generación de superávit con el fin de compensar el desequilibrio existente en el sector público.

Conjuntamente con las anteriores medidas, las políticas de gasto buscaban: 1) El congelamiento y reducción de planilla estatal con el fin de mantenerla inalterada y así poder ir reduciéndola por medio de planes de jubilaciones y movilidad laboral, 2) Reducción de transferencias a las universidades e instituciones tales como: Asignaciones Familiares e INCOFER, y la eliminación de los programas de incentivos a las exportaciones

(CAT's), 3) Reducción de los gastos de capital y 4) Fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria. (Ver Anexo N° 6).

Por otra parte en el manejo de deuda pública, la política fiscal implementada durante los últimos 20 años, se ha caracterizado por atacar principalmente al déficit fiscal, por medio de políticas dirigidas a la reducción de gastos e incrementos y creación de nuevos ingresos.

Pero además, se han adoptado medidas específicas para la solución de la deuda, dentro de éstas se destacan las siguientes:

La sustitución en 1986 del financiamiento externo por endeudamiento interno, obtenido mayoritariamente a través de la colocación de bonos en el mercado financiero. Posteriormente se dio una definición y estableciendo de límites máximos anuales de endeudamiento por plazo y el requisito de que las nuevas deudas requerían aprobación de la Autoridad Presupuestaria, el Ministerio de Planificación y el Banco Central.

Además 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 ordinarios y extraordinarios, y se estableció un sistema de supervisión trimestral sobre esos pasivos y se eliminaron los certificados de garantía que aceptaba el Banco Central por parte de las instituciones del Sector Público no Financiero (SPNF), los cuales constituían operaciones parafiscales. 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 buscaba 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 (Villasuso, 2000).

Asimismo, por el obstáculo del país para acudir a los mercados internacionales, se logró una reducción del nivel de endeudamiento total durante la década de los ochentas, siendo de gran importancia los programas de estabilización y de ajuste estructural, con el fin de obtener recursos sin realizar ajustes muy prolongados, a la vez de que con esos recursos se cumplían con algunas obligaciones financieras adquiridas.

Es así que para 1990, con el apoyo del Plan Brady⁴¹, 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 la deuda externa en interna. Además, para estos mismos años el país tuvo que recurrir al financiamiento interno, como alternativa para compensar el desbalance en las cuentas del sector público, pues al desaparecer la ayuda Internacional, Costa Rica no contaba con la credibilidad necesaria para volver a los mercados internacionales en busca de fondos a un costo razonable.

Sin embargo, el persistente desequilibrio fiscal llevó a que en 1998 se intentara revertir esta situación por medio de una estrategia de financiamiento basada en la sustitución de deuda interna por deuda externa, bajo condiciones más sanas que el endeudamiento interno. Este cambio se dio gracias a la autorización legislativa de colocar bonos por un monto de \$500 millones para 1998 y 1999 y posteriormente otra autorización para colocar \$1450 millones para el periodo comprendido entre el 2000 y 2004.

Además de lo anterior, también se obligó a algunas de las instituciones autónomas a condonar parte de la deuda interna del Gobierno Central y se amplió el impuesto sobre la renta para incluir dichas instituciones para que sus excedentes fueran trasladados al gobierno sin costo financiero. Esto por cuanto una buena proporción de los tenedores de deuda interna eran instituciones del Gobierno. (Ulate, 2000).

Por otro lado y con el objetivo de disminuir el tamaño del Estado, se tomaron medidas tanto para vender o privatizar empresas y servicios públicos, como las ya mencionadas para disminuir el número de empleados públicos, por medio de movilidad laboral. (Ver Anexo N° 6).

⁴¹ Acuerdo Financiero de 1989, suscrito con la banca comercial internacional el 1° de mayo de 1990. Acuerdo que permitió negociar un monto de US\$1.598,2 millones de valor facial de la deuda, del cual se recompraron US\$990,7 millones con un descuento del 84 por ciento, implicando un precio pagado de US\$0,16 por cada dólar de deuda. Esto permitió una reducción de la deuda externa comercial del 65 por ciento y con ello un significativo alivio al alto endeudamiento externo. En términos absolutos la disminución del saldo de la deuda, entre 1989 y 1990, fue de US\$672,6 millones.

Esta iniciativa condujo en 1993 al desmantelamiento de lo que fuera el eje del Estado empresario, CODESA, convertida ya sin empresas ni actividades productivas o financieras, en la agencia de reconversión industrial, para finalmente desaparecer. Como consecuencia de lo anterior, se vendieron varias de las empresas estatales como: FERTICA, CEMPASA, entre otras, aunque el proyecto de privatizaciones también afecta a instituciones como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Fábrica Nacional de Licores (FANAL), Banco de Costa Rica (BCR), Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) y Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), no obstante todavía no han habido cambios importantes en las mismas.

Asimismo, se ha tratado de aumentar la eficiencia del Estado, entendida ésta como un aumento en la rentabilidad. Dicha eficiencia se ha buscado a través de presiones para que los ingresos públicos generen excedentes que cubran las inversiones después de atender el servicio de la deuda, la cual crece no sólo por la elevación de las tasas de interés, sino por la devaluación; por lo cual esta disposición aumenta el esfuerzo requerido para que estas instituciones obtengan ganancias, las cuales deben obtenerse a través de aumentos de las tarifas y precios, y recortes de gastos importantes. (Alvarado y otros, 1994).

Como parte de este proceso de reforma del sector público, se han impulsado en los últimos años varias iniciativas que buscaban crear un consenso nacional para resolver el creciente déficit fiscal, este esfuerzo culminó en la redacción del Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, que proponía a grandes rasgos, la implementación de mecanismos generadores de ingresos cuya repercusión en la sociedad fuera mínima, mecanismos e instrumentos que permitieran un uso eficiente de los recursos, cambios en el esquema tributario y creación de Instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de las medidas propuestas a efecto de reducir el costo social de las políticas.

No obstante, a la fecha no se ha logrado el consenso necesario para la aprobación de dicho proyecto por parte de la Asamblea Legislativa. Debe acotarse que la aplicación de una política fiscal restrictiva resulta difícil, principalmente en un entorno social y económico que enfrenta un rezago considerable de la inversión tanto en infraestructura como en lo que respecta a la atención de los grupos sociales más vulnerables.

De todo lo señalado previamente, se hace indispensable un mayor diálogo que permita llegar a una opción viable y real para solucionar el problema de las finanzas públicas, ya que como se ha demostrado esto tiene múltiples consecuencias negativas para la economía, entre las que se destacan la pérdida de productividad de las empresas debido al deterioro de la infraestructura, la fuerte presión sobre los mercados financieros (tasas de interés e inflación), y desde el punto de vista social, la falta de nuevos recursos para mantener la cobertura y calidad de los servicios sociales (educación, vivienda, salud). No obstante, debe argumentarse que, tal como lo señala Alvarado (1994), la reforma fiscal omitió el tema del desarrollo y a lo sumo se enfocó en la estabilización, la eficiencia institucional y la reducción de las funciones del Estado, lo cual lleva a sugerir que el deterioro social también es producto de las mismas medidas para paliar los efectos negativos de la crisis fiscal, asimismo, las restricciones al gasto que se imponen para contener el déficit acentúan otros problemas como el de la escasa inversión en infraestructura, y con ello se afecta el crecimiento económico. Por lo tanto, lo que se nota es que la reforma fiscal envuelve un círculo vicioso en su funcionamiento imposibilitando una solución real y duradera a los problemas.

4.4. DESEMPEÑO MACROECONÓMICO DURANTE EL PERIODO DE ESTABILIZACION CON AJUSTE: 1985-2004.

Como se ha mencionado en las secciones anteriores, en el proceso de aprobación e implementación de la política económica de estabilización y ajuste estructural intervinieron diferentes corrientes teóricas, con su propuesta particular sobre lo que debía hacerse para superar los graves problemas de la economía costarricense. Hoy después de veinte años, esas discrepancias persisten al analizar y evaluar la consistencia de las políticas aplicadas, su efectividad y la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

Partiendo del reconocimiento de esa controversia, ahora resulta pertinente referirse al comportamiento experimentado por diversas variables macroeconómicas como respuesta a las principales medidas aplicadas luego de la crisis de los años ochentas, esto con la intención de obtener una visión más amplia e integral del desempeño producto de las

políticas de ajuste estructural aplicadas. Para tal efecto, se seleccionó un conjunto de variables y se organizó de acuerdo a tres criterios básicos: la estabilización, la apertura y el crecimiento económico (Ver Cuadro N° II.).

Cuadro N° II. Resumen de los principales indicadores económicos en el Periodo de Ajuste 1985-2004

Indicador	Promedio por periodos y total del periodo				
	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	Total
Desequilibrios macroeconómicos					
Índice de precios al consumidor (inflación)	15,6	19,7	14,0	10,8	15,03
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100)	n.d.	103,5	100,2	101,7	101,8
Tasa de desempleo abierto	5,6	4,5	5,7	6,2	5,5
Índice de salarios mínimos reales (1984=100)	n.d.	101,8 ¹	110,0	114,8	112,4
Déficit gobierno central/PIB	1,7	2,7	3,1	3,0	2,6
Déficit comercial/PIB ²	n.d.	6,3	1,6	5,1	4,1
Deuda interna gobierno central/PIB	21,9	24,3	35,5	38,6	29,89
Apertura					
Tasa de crecimiento de las exportaciones	8,8	9,3	21,1	-0,6	9,62
Tasa de crecimiento de las importaciones	11,5	13,9	11,2	5,5	10,53
Coefficiente de apertura	n.d.	61,3	73,4	76,0	70,86
Deuda externa del gobierno central/PIB	61,8	38,1	22,42	20,22	36,22
Crecimiento					
Tasa de crecimiento real PIB	3,9	4,8	5,4	3,3	4,42
Tasa de crecimiento del PIB real per cápita ³	1,4	3,5	2,7	1,2	2,40
Tasa de crecimiento del IND real per cápita ²	n.d.	4,8	0,6	1,3	2,04
Gasto de consumo final de los hogares	n.d.	8,7	3,7	2,4	4,3
Ahorro nacional neto/PIB	n.d.	8,4	7,8	7,6	7,9
Formación bruta de capital/PIB ²	n.d.	20,1	20,9	20,9	20,7

¹Corresponde al promedio del periodo 1986-1996.

²Excluye el año 1990.

³Corresponde al promedio del periodo 1985-1990.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR, MIDEPLAN, CEPAL, Estado de la Nación y Muñoz (2002),

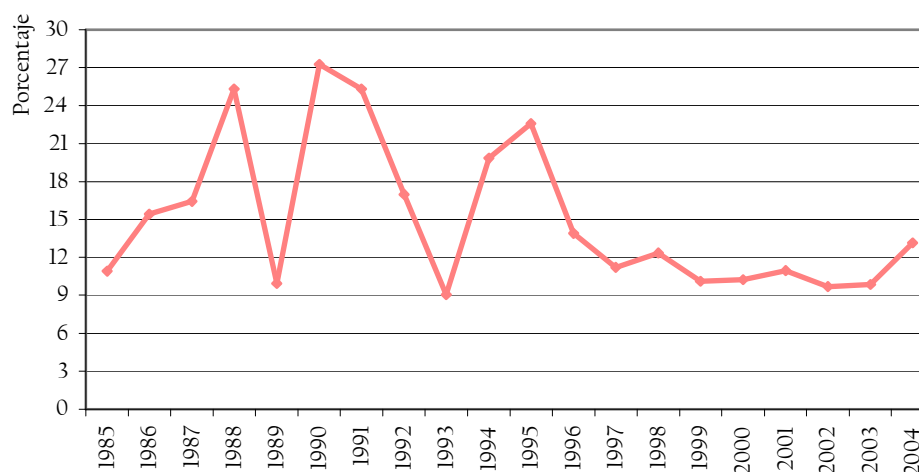
4.4.1 Resultados en Materia de Estabilidad Económica

En términos generales, existe acuerdo sobre los avances alcanzados en relación con el control de algunos desequilibrios macroeconómicos, Herrero (2005), Jiménez (1993 y 1998), Monge y Lizano (1997) y Ulate (2000).

En materia de inflación, se observa que la evolución del IPC⁴² durante los años de 1985-2004, ha tenido una tendencia hacia la baja, ubicándose alrededor del nivel del 10%, con la excepción del año 2004 que llegó a ser del 13,13% (Ver Gráfico N° 3.).

⁴² El Índice de Precios al Consumidor es utilizado para medir la inflación, ya que permite medir la evolución de los precios del conjunto de bienes y servicios que consume los individuos representativos de la economía costarricense, con lo cual se mide la disminución o aumento del poder adquisitivo de la moneda.

Gráfico N° 3. Costa Rica: Comportamiento de la inflación. 1985-2004



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

Otra forma para ilustrar los avances alcanzados en materia de control de la inflación, es comparando los valores del IPC de los primeros años de los ochentas (1982-1984) con los observados durante los años de 1985 - 2004. Así, durante el primer periodo, la tasa promedio anual de inflación fue del 37.9%, mientras que para los años de 1985-2004 ésta fue de alrededor del 15.68%, demostrando así una importante reducción de más de un 50% con respecto de la experimentada en los primeros años de la década de los ochentas. Cabe destacar como a partir de 1996 no sólo las variaciones en el IPC son menores sino que disminuye el promedio anual de inflación a un 11% entre los años 1996 y 2004. Adicionalmente, si se analiza la desviación estándar para el periodo en estudio, se observa que para los años 1985-2004 ésta fue de 5.95 y para los años 1996-2004 de un 1.52, demostrando así una menor volatilidad de la inflación para este último periodo, producto en gran medida por una mayor efectividad de los instrumentos de política monetaria implementados.

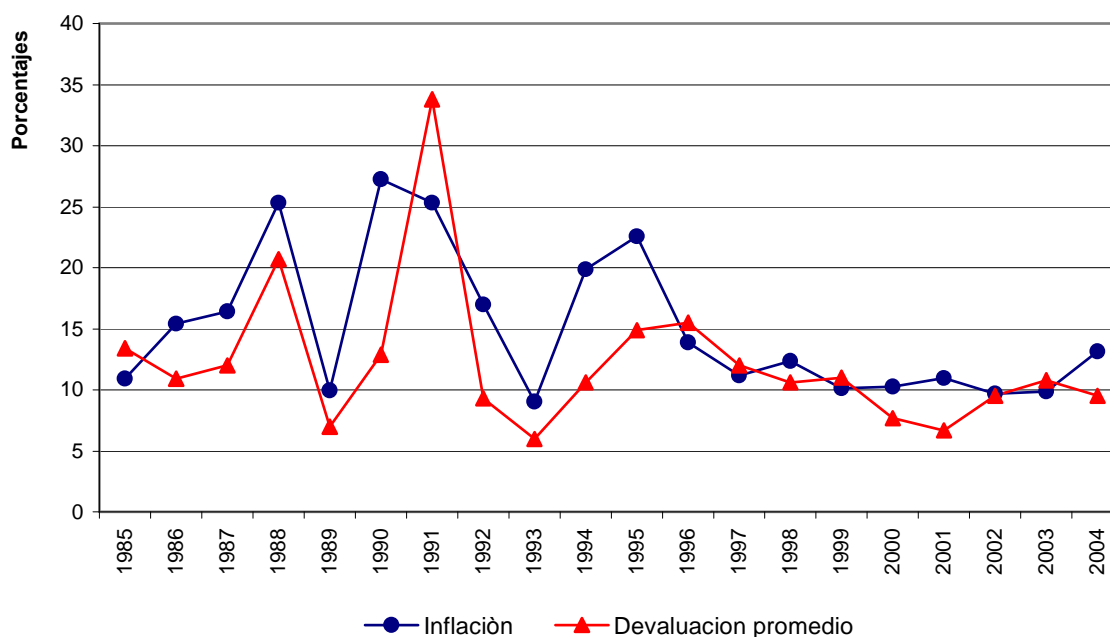
No obstante, a pesar de los avances obtenidos no se ha conseguido acercar la inflación local a la internacional, lo cual ha sido la meta de la política económica trazada desde un inicio. Dentro de las causas que se aducen para explicar este comportamiento se encuentra el efecto monetario adverso que se origina con las pérdidas del BCCR y el déficit crónico del sector público (deuda pública). Más reciente se ha enfatizado el efecto de la alta dependencia de los precios internacionales del petróleo, que afectan directamente los

costos de producción, de transporte y de los servicios públicos, no obstante éste es un factor más coyuntural que estructural.

Dentro de las causas estructurales de la inflación costarricense, en Mora (1999) se menciona la existencia de un componente inercial, lo cual le confiere cierto grado de automatismo al proceso inflacionario, así como independencia con respecto a las presiones provocadas por la demanda agregada. Esta inflación inercial es el resultado de que la sociedad aprende a convivir con el alza del nivel general de precios, y la exposición prolongada a la inflación cristaliza las expectativas de alzas futuras, provocando que los agentes económicos adapten los arreglos institucionales y contractuales a la nueva realidad (Mora, 1999:31). Por tanto, las expectativas inflacionarias generan mecanismos de indización, o dicho de otra forma, se generan mecanismos de formulación de expectativas de inflación futura basada en inflación pasada (CEPAL, 2006: 126).

Para Mora (1999) la política económica ha contribuido a generar esta inercia inflacionaria, y como ejemplo destaca la estimulación del sector exportador a través del régimen de minidevaluaciones, el “cual impone un piso a la inflación, pues genera una indización generalizada de todos los bienes importados con respecto al ritmo de devaluación. De aquí que no resulte extraño la inercia inflacionaria causada por la interacción inflación/devaluación” (p. 32). Es decir, en la práctica los agentes económicos se adaptan a la devaluación ajustando sus precios, lo cual se refleja posteriormente en el incremento de la inflación, consecuentemente esto repercute en mayor devaluación y con ello en un nuevo ajuste de precios, y así sucesivamente, creando el efecto inercial. En el Gráfico N° 4. se nota como el comportamiento de las variables inflación y devaluación es muy similar, lo que reafirma el argumento de que las mismas están indexadas.

Gráfico N° 4. Costa Rica: Variación en el tipo de cambio promedio anual e inflación 1985-2004



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

Conjuntamente con la reducción en la inflación, en el Cuadro N° II se nota un crecimiento continuo en el índice de salarios mínimos reales (base: 1984), en donde si bien se refleja que en el periodo 1990-1994 los salarios apenas superaron los montos de 1984, también se observa que durante el período 1995-1999, el salario real aumentó un 10% con respecto al salario de 1984 y un 14.8% en el quinquenio 2000-2004 con base en 1984. Sin embargo, pese a que han crecido, si se desglosan esos incrementos, se puede establecer según los datos, que entre 1984 y el 2004, los salarios en términos reales han aumentado menos de un 1% anualmente. Paralelamente, el gasto de consumo final de los hogares como porción del PIB ha descendido de 8.7% en el quinquenio 1990-1994 a 2.4% en el quinquenio 2000-2004. Todo esto ha provocado una tendencia hacia el deterioro del poder adquisitivo, principalmente en el segmento asalariado de la fuerza de trabajo, situación que deja entrever deficiencias de la política salarial de los últimos años como mecanismo de redistribución de la riqueza y el ingreso, (Herrero, 2005 y Lara 2005).

La política cambiaria del período, se caracterizó por ajustes pequeños y periódicos (minidevaluaciones) del tipo de cambio que en algunos años compensaron el diferencial de inflación local e internacional, pero en otros no, provocando así una reevaluación real del colón. Sin embargo, lo actuado en este campo ha sido congruente con la promoción de exportaciones y la política de devaluación ha sido lo predominante (Ver Cuadro N° 11).

Cabe destacar que si bien el sistema de minidevaluaciones cumplió con su objetivo de estabilizar el tipo de cambio, también ha tenido como efecto colateral presionar sobre los precios internos, esto por la vía de los actores económicos (Estado de la Nación, 2004). Tal como se señaló en párrafos anteriores, especialmente en el último quinquenio, a pesar de grandes esfuerzos para alcanzar de manera sostenida tasas de inflación de un dígito, el nivel de precios parece tener “un piso”, debido a que los actores económicos ajustan su accionar a una tasa de devaluación anual predeterminada, y en consecuencia, el nivel de inflación también se ajusta en función de esa predeterminación⁴³. No obstante, con la entrada en vigor del nuevo sistema de bandas cambiarias, el cual empezó a regir a partir de octubre del 2006, es de esperar un mayor control sobre el nivel de precios.

En lo concerniente a la determinación de las tasas de interés, era el BCCR quien cumplía esta función, pero actualmente existe una mayor flexibilidad y liberalización de las mismas. Como se puede observar en el Cuadro N° 12., durante el periodo de estudio se obtuvieron tasas reales positivas y tasas activas con tendencia a la disminución. En el caso de las tasas pasivas reales, éstas han disminuido paulatinamente hasta ubicarse en 1% para el año 2004, lo que resulta poco atractivo para el inversionista y deprime el ahorro. Esto a su vez podría ocasionar que para solventar el ahorro faltante deba recurrirse a préstamos extranjeros, cuyo flujo no es necesariamente constante e indefinido, o peor aún, que se dé el ingreso de capital especulativo. También cabe la posibilidad de financiarse mediante emisión monetaria, pero con el correspondiente efecto inflacionario.

⁴³ Cabe señalar que si bien se afirma que el incremento en el nivel de precios obedece a la tasa de devaluación, ésta no es la única variable que ejerce influencia sobre estos, simplemente que para efectos analíticos no se consideran otras variables.

Cuadro Nº 12. Tasas de Interés.-porcentajes-1986-2003.

	1986	1990	1994	1997	2000	2001	2002	2003	2004
Tasa básica Pasiva	19.5	34.0	27.8	18.5	15.5	16.0	17.5	13.8	14.3
Tasa pasiva real	4.07	6.75	8.0	7.3	4.54	4.75	8.53	3.9	1.0
Tasa Activas*:									
Banco Públicos	26.5	40.0	34.0	23.0	26.0	26.0	25.0	20.0	21.2
Bancos Privados	29.5	43.9	42.0	31.0	34.5	32.0	29.0	31.0	23.8
Margen de Intermediación									
Banco Públicos	n.d.	n.d.	n.d.	12,92	15,55	18,55	18,11	16,15	13,73
Bancos Privados	n.d.	n.d.	n.d.	11,47	10,21	10,34	10,17	10,92	11,17

*Tasa activas correspondiente a la actividad Industrial

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2005

Con respecto al margen de Intermediación Financiera⁴⁴, éste ha tenido un comportamiento relativamente constante ya que tanto en los bancos públicos como en los bancos privados, la variación ha sido poca significativa (menos de un punto porcentual), encareciendo el costo del crédito y afectando los niveles de inversión. Como se puede observar en el Cuadro Nº 12., el margen de intermediación financiera para los bancos públicos desde 1997 al 2004 ha tenido un crecimiento del alrededor del 0.81%, mientras que para los bancos privados este decreció 0.3%. Lo anterior demuestra una debilidad en las políticas implementadas, ya que uno de los objetivos buscados por éstas, con base en la promoción de la competencia y reducción de los costos, era disminuir este rasgo del sistema.

Como se observa en el Gráfico Nº 5, los ingresos fiscales han mostrado un lento incremento a lo largo del periodo de estudio, pues pasaron de representar un 13.1% del PIB en 1985 a un 13.3% para el año del 2004, año en que alcanzaron su máximo crecimiento, gracias a los recursos obtenidos por la Ley de Contingencia Fiscal, dando cuenta del débil éxito de lo actuado en esta materia

En cuanto a los gastos, éstos tuvieron una tendencia moderada hacia el alza, como resultado de los esfuerzos de disciplina fiscal que los distintos gobiernos han implementado a partir de los años ochentas, con medidas de reducción de gastos como las

⁴⁴ En lo fundamental el margen de intermediación corresponde al traslado de fondos de las unidades superavitarias (ahorrantes) hacia las unidades deficitarias (inversionistas), disminuyendo el costo que se generaría si cada agente debiera hacerlo de manera individual. Al facilitar el flujo ahorro-inversión se permite a las empresas obtener los recursos necesarios para emprender sus proyectos de inversión.

políticas salariales austeras, de congelamiento de los salarios, de reducción de transferencias, entre otras. En el año 1985 éstos representaron aproximadamente el 14.0% con respecto al PIB, llegando a un nivel máximo del 16.7% para 1994, año en el cual el gobierno asumió el cierre del Banco Anglo, la cual le significó un crecimiento del gasto en un 3.39%, para luego pasar en promedio al 16.4% con respecto al PIB durante los últimos años del periodo de estudio.

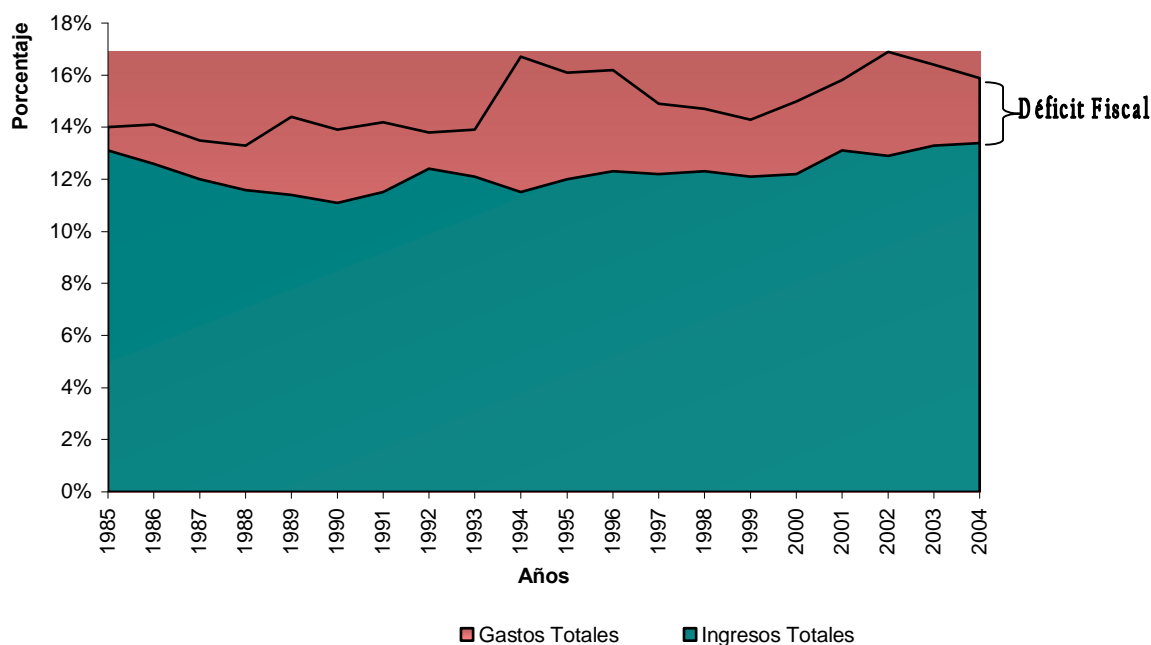
Con respecto al déficit fiscal, dentro del periodo de 1985-2004, fue en promedio de 2.61% del PIB, en donde el nivel más bajo se presentó en el año de 1988 con un 1.18% y el más alto en el año de 1994 con un 5.15%, que fue cuando se dio la quiebra del Banco Anglo (Ver Cuadro N° 11).

Este creciente desequilibrio se debió a tres razones principales: 1) A la existencia de una deuda pública de gran magnitud, con un servicio que representa aproximadamente el 50% de los ingresos del gobierno central, 2) La presencia de disparadores del gasto como son: los salarios, pensiones e intereses, los cuales le introducen gran rigidez y ponen en riesgo la sostenibilidad de las políticas de contención de gasto aplicadas en los últimos años, y 3) La escasez de recursos debida a la baja carga tributaria del país, además de ser una estructura de ingresos regresiva lo que según Zúñiga (2001) vuelve al sistema impositivo costarricense altamente *regresivo*, lo cual es un indicador de falta de equidad, ya que estos se tienen que pagar sin importar los sus ingresos de las personas. (Ver Anexo N° 9) y con una alta presencia de evasión fiscal.

Pero sumado a todo lo anterior, la situación se complica por el alto costo fiscal que ha representado la estrategia de promoción de exportaciones, ya que como se ha mencionado anteriormente, el sector externo se desarrolló al amparo de una considerable intervención estatal (Incentivos Fiscales, exoneraciones, entre otros), la cual a pesar de ser considerada como distorsionadora, en la práctica se adoptó en forma permanente, originando un crecimiento de las exportaciones que ha carecido de bases competitivas sólidas. Paralelamente a esto, los encadenamientos fiscales que permitan gravar las actividades más dinámicas de la economía han sido insuficientes, ya que éstas son las que gozan de mayor apoyo del Estado, como es el caso de las empresas del régimen de zonas francas. También,

como parte de la apertura económica, se ha realizado un constante proceso de desgravación arancelaria que junto con los elementos anteriores ha incidido en la reducción de los ingresos fiscales.

Gráfico N° 5. Costa Rica: Ingresos, Gastos y Déficit de Gobierno Central. Porcentajes con respecto al PIB. 1985-2004



Fuente: Elaboración propia con datos del MIDEPLAN.

En síntesis, se puede considerar que el periodo de análisis se caracterizó por un esfuerzo continuo para lograr la estabilización económica, no obstante existe la duda razonable de que tales resultados sean sostenibles en el mediano y largo plazo, ya que esto pasa por la aplicación de reformas estructurales que como se ha señalado, no han sido completadas o aún están por implementarse.

4.4.2 Resultados en Apertura Económica

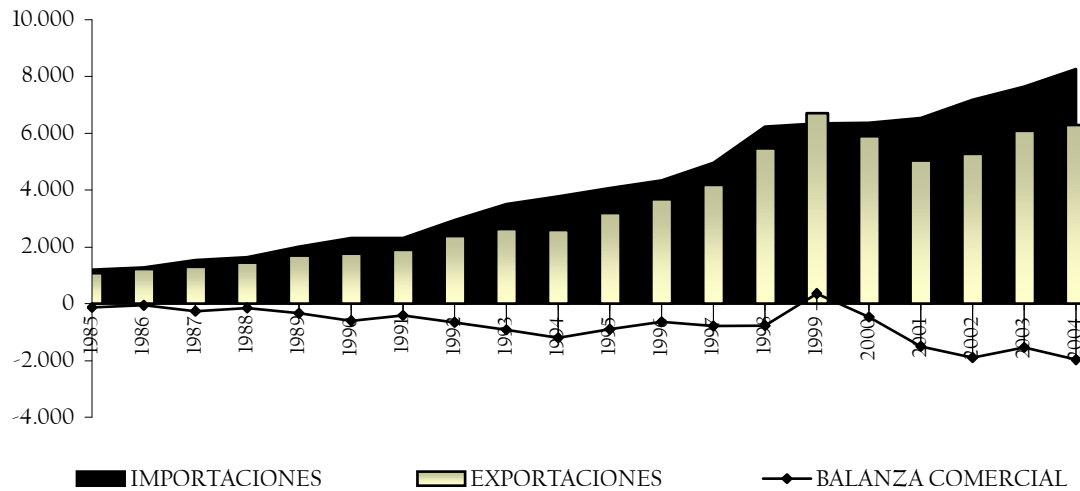
La apertura comercial⁴⁵ fue uno de los ejes centrales del ajuste y posiblemente sea el área donde ha habido mayores logros. Así, por ejemplo, se elevó significativamente el grado de apertura de la economía, al pasar de un 58% a prácticamente el 80% entre los años 1991 y 2004, lo que da cuenta de la preponderancia asumida por el sector externo en la economía.

Como se observa en el Cuadro N° II, las exportaciones han experimentado un crecimiento sustancial, ya que durante los años en estudio (1985-2004) éstas crecieron en promedio un 9.62%. Además de lo anterior, de acuerdo con datos del Estado de la Nación (2004), Costa Rica ocupó en el año 2000 el primer lugar de exportaciones per cápita en América Latina, asimismo en este mismo año, se obtuvo la inversión extranjera per cápita más elevada de Latinoamérica. Dando también cuenta de esta mayor apertura de la economía, las importaciones experimentaron un crecimiento promedio del 10.53% en el mismo periodo.

No obstante, durante el periodo de ajuste las tasas de crecimiento de las importaciones han sido mayores a las de las exportaciones, y a excepción del año 1999, se ha registrado un déficit comercial que con el transcurso de los años se ha ido ampliando paulatinamente, hasta representar en promedio un 4.1% del PIB durante el periodo en análisis (Ver Gráfico N° 6).

⁴⁵ Para valorar el grado de apertura comercial de las economías se utiliza el Índice de Apertura Comercial, definido como la importancia relativa del volumen de comercio (exportaciones más importaciones) sobre el Producto Interno Bruto. Este Indicador refleja el grado de inserción en los mercados internacionales y cuanto más cercano esté al 100%, se entiende que se trata de un país con un alto grado de apertura comercial.

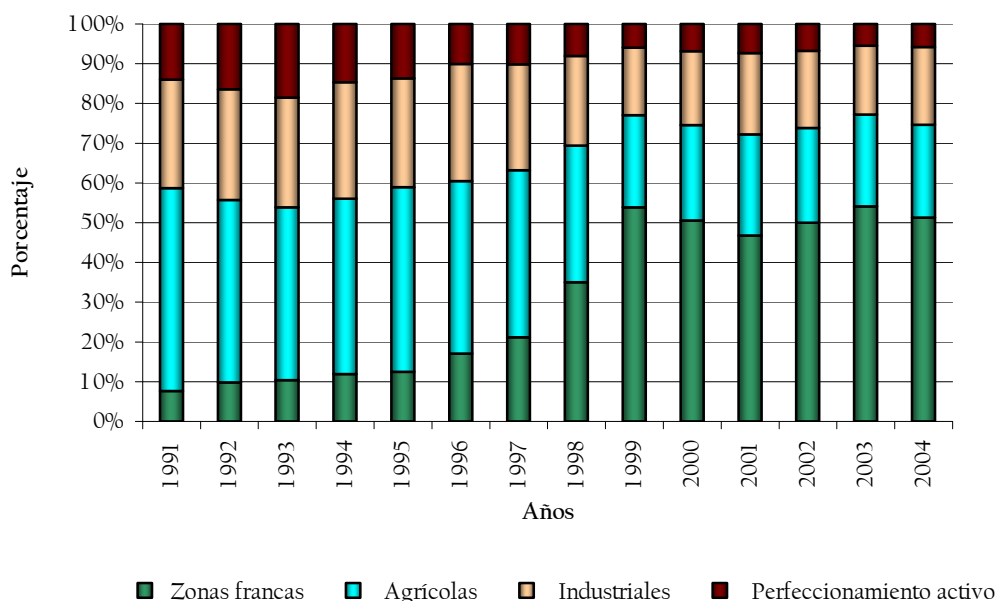
Gráfico N° 6. Costa Rica: Exportaciones, Importaciones y Déficit comercial. Acumulados. 1985-2004



Fuente: Elaboración propia con información del COMEX.

Esto último da cabida para señalar como poco a poco las exportaciones nacionales se han concentrado en el mercado estadounidense, absorbiendo aproximadamente el 50% de la oferta exportable costarricense. Este hecho evidencia la persistencia de la dependencia y la vulnerabilidad del sector exportador, ya que, en un periodo de recesión del mercado norteamericano el monto de las exportaciones nacionales se vería sensiblemente afectado. Además de lo anterior, se ha generado un cambio en la estructura de esta oferta, con un crecimiento notorio de la producción de bienes no tradicionales en perjuicio de los productos tradicionales, principalmente en el sector agrícola. Asimismo, aunque la oferta exportable se ha diversificado significativamente, la mayor proporción dentro del valor total de las exportaciones está compuesta por pocos productos, lo que al final de cuentas es otra señal de la dependencia y la vulnerabilidad del sector. (Ver Anexo N° 7).

Gráfico N° 7. Costa Rica: Exportaciones totales por sector. 2000-2004



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado de la Nación.

Como parte de las políticas comerciales propuestas durante el periodo de ajuste, se dio una importante afluencia de inversión extranjera, llegando a ser en el 2004 ocho veces superior a la de 1985 (Ver Anexo N° 7), incluso en el periodo de ajuste la inversión extranjera directa por habitante de Costa Rica es la más alta de la región latinoamericana (Herrero, 2005:5).

Como ya se mencionó, la atracción de IED constituyó un pilar de la nueva estrategia de desarrollo, a la cual se le otorgaron un conjunto de incentivos fiscales para su establecimiento en el país, sin embargo, si bien la mitad de las exportaciones del país son producidas por IED, este aporte es reducido si se considera que únicamente generó empleo para aproximadamente el tres por ciento de la población económicamente activa, la que además recibe salarios inferiores a los que se pagan en países con niveles similares de inversión extranjera, y quizás lo que resulta más contradictorio es que en la mayoría de los casos buena parte de la riqueza generada (utilidades) sale del país. Lo anterior inevitablemente conduce a cuestionar la falta de encadenamientos productivos de este tipo de inversiones, las cuales no han propiciado una incorporación innovadora de nuevas tecnologías, y cuyo dinamismo contrasta con el rezago relativo de actividades nacionales tales como la agricultura y la ganadería. Por ende se sostiene la idea de la conformación de

una “economía dual”, en la cual coexisten un sector exportador de capital extranjero de gran dinamismo con una industria nacional de escaso dinamismo y reducida competitividad, Cordero (2000:259).

Además de lo anterior, otro efecto importante generado por el tipo de IED es la incorporación de empresas que reclutan importantes cantidad de empleados con cierto nivel de especialización y dominio de un segundo idioma. Esto genera, por un lado, mayor obligación por parte del Estado de brindar mano de obra acorde con los requerimientos de las empresas (invertir mas educación) y por otro lado, un mejor nivel de educación para los costarricenses.

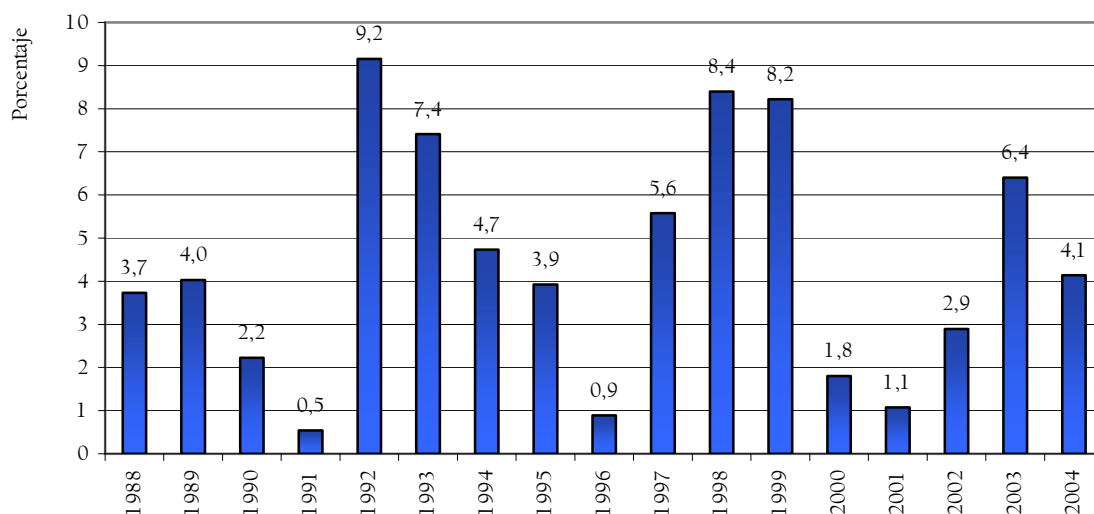
De esta manera, es evidente que los incentivos a la atracción de inversiones y promoción de exportaciones no tradicionales, han requerido de una intervención sustancial del Estado con el consiguiente aumento de sus gastos. Todos estos elementos han deparado en un creciente déficit fiscal, como se señaló anteriormente, el cual se ha convertido en uno de los principales desequilibrios macroeconómicos y cuyo impacto negativo para el crecimiento de la economía ha tomado gran relevancia y cuya solución aún no resulta tan evidente. Pero si bien, se ha provocado lo anterior, también se ha logrado importantes avances en materia social, como por ejemplo: Mejor nivel de educación en la población, mayor cantidad de empleos, entre otros, como se podrán observar mas adelante.

4.4.3 Resultado en Crecimiento económico

Uno de los indicadores más importantes para medir el desempeño de la economía es la evolución de la producción, y es en relación al comportamiento de esta variable donde posiblemente existen mayores discrepancias entre los autores consultados, especialmente en lo que se refiere al ritmo y a la sostenibilidad de los resultados obtenidos, lo mismo que su efecto en la distribución de la riqueza. Este debate se encuentra ligado a una visión comparativa con los resultados obtenidos durante el modelo ISI y con otras experiencias de desarrollo a nivel internacional, y sobre todo, respecto al establecimiento de los lineamientos para la necesaria transformación de la economía, con miras a los desafíos actuales que depara la inserción de Costa Rica en el mercado internacional.

En este sentido es importante destacar que el comportamiento de la producción en el periodo de 1985-2004 ha sido bastante irregular, alcanzando un crecimiento promedio de 4.42% (Ver Cuadro N° 11). En el Gráfico N° 8, se observa que la tasa de crecimiento del PIB se ha caracterizado por su inestabilidad, con ciclos pronunciados de auge económico seguidos de ciclos de poco crecimiento. Pero también se nota que las tasas de crecimiento luego de cada etapa de depresión son cada vez menores. Así, luego de que en 1991 la tasa de crecimiento del PIB fue de 0.5%, para 1992 se recuperó ascendiendo a 9.2%, posteriormente cayó en 1996 a 0.9%, pero el nivel más alto que alcanzó luego fue de 8.4% en el año 1998. En el mismo sentido, para el año 2001 el crecimiento se redujo al 1.1% mientras que el punto más alto de recuperación que alcanzó fue de 6.4% en el año 2003. De esta manera, el crecimiento de la economía no sólo es inestable, sino que a ello se suma una tendencia hacia el estancamiento, pues como observa en el Gráfico N° 8, entre los años 2000 y 2004 la tasa de crecimiento promedio del PIB fue de 3.3%, que es la más baja de todo el periodo de ajuste, situación que a su vez da indicios de un posible agotamiento del modelo exportador.

Gráfico N° 8. Costa Rica: Tasas de crecimiento real del PIB. 1988-2004



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Una posible explicación de lo observado, es que si bien es cierto la economía se ha diversificado en bienes y servicios exportados, existe un patrón común donde el tipo de ventaja comparativa no garantiza un crecimiento estable, ya sea por la crisis de precios o de

acceso a mercados, o motivada por acciones internas que profundizan el ciclo económico y el patrón de especialización productiva (Lindegard y Vargas, 2003).

Sobre el mismo tema pero con una posición distinta, Mora (1999) sostiene la hipótesis de que la economía costarricense se caracteriza por la existencia de una “inestabilidad estructural”, incluso afirma que la economía es propensa a generar desequilibrios. Esta situación se refleja en la alta volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB y de la tasa de inflación, tal como se aprecia en el Gráfico N° 8 y Gráfico N° 3.

Para este autor, las mismas políticas de ajuste estructural generan tensiones sobre los balances macroeconómicos causando inestabilidad, pero a la vez se hace imprescindible la utilización de estas reformas para estabilizar la economía. Sobre esto último, los costos fiscales del ajuste son una muestra clara de ello, pues con el ajuste estructural el Estado incrementó su política de transferencias hacia las empresas exportadoras, lo que acarreó un incremento sensible en sus niveles de gasto, y paralelamente le correspondió enfrentar los costos sociales del ajuste. Sin embargo, las reformas tributarias para solventar esas erogaciones no han sido implementadas con igual prontitud y magnitud (Mora, 1999).

Aunado a lo anterior, se debe tomar en cuenta el hecho de que si el Banco Central tiene como un objetivo prioritario disminuir o mantener la inflación, las medidas convencionales de reducción de la demanda agregada podrían frenar en algunos momentos la recuperación económica o conllevar a una recesión, especialmente si las causas de la inflación no se encuentran en un exceso de oferta monetaria sino en expectativas inflacionarias que generan mecanismos de indización (Mora, 1999), tal y como se explicó en párrafos anteriores.

Comparando el desempeño de esta economía con el de otras regiones del mundo, la evidencia indica que éste es satisfactorio, ya que para el periodo 1990-2003, el crecimiento fue superior a la tasa mundial y al promedio de América Latina, aunque por debajo de Asia (Ver Cuadro N° 13.). En lo que respecta al PIB per cápita la situación es similar a la anterior, Costa Rica exhibe un desempeño superior al promedio mundial y al promedio

latinoamericano, sin embargo aún se encuentra muy lejano del alto nivel de las economías asiáticas (Ver Cuadro N° 13.).

Cuadro N° 13. Tasas de crecimiento anuales por regiones. (Tasas anuales promedio)

	Costa Rica	Mundo	Países en desarrollo	América Latina	Asia
1990-2003	4.4	2.6	4.4	2.7	6.0
Por habitante					
1990-2003	2.4	1.2	2.7	1.0	4.5

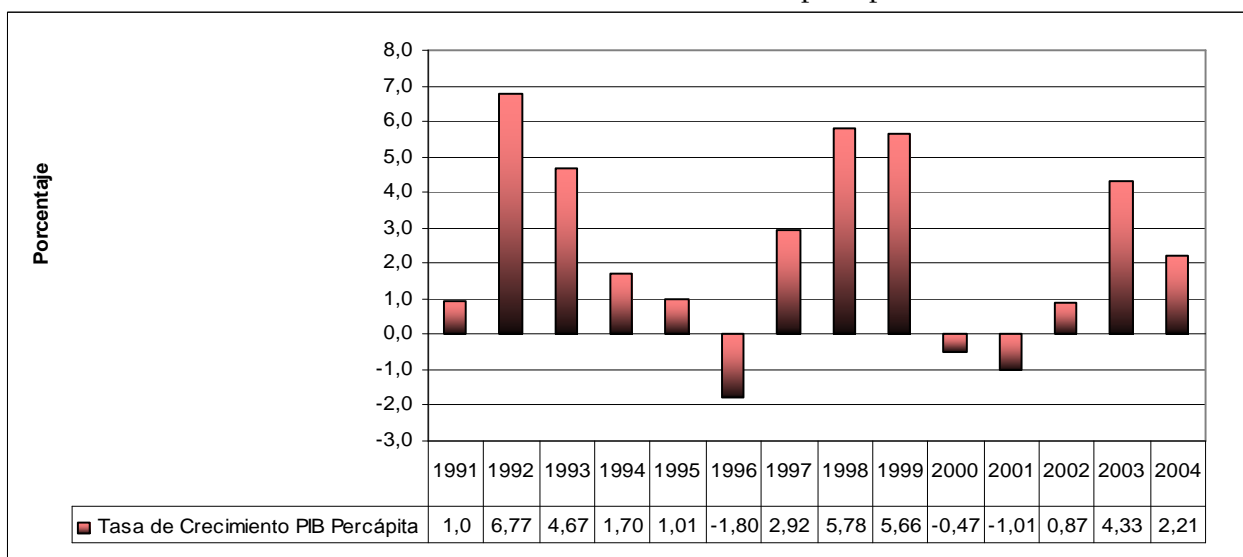
Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, página 24.

Asimismo se puede observar que este indicador ha tenido una tasa de crecimiento promedio del 2.40% (Ver Cuadro N° 13.), lo cual revela un considerable avance, no obstante y si se omite los efectos de la quiebra del antiguo Banco Anglo Costarricense, se observa producto del conocido efecto INTEL, la gran mejoría teniendo crecimientos anuales del PIB per cápita de 2.92%, 5.78% y 5,66% respectivamente para los años 1997, 1998 y 1999, no obstante, el cambio en la línea de producción de INTEL y los inicios de la desaceleración del mercado de semiconductores afectó las exportaciones y con ello el desempeño económico para los siguientes años.

Como se aprecia en el Gráfico N° 9, para el período 2000-2002, producto del decrecimiento de la economía internacional aunado a la baja en el nivel de exportaciones, el crecimiento promedio del PIB per cápita fue de -0.74%, el cual es sumamente bajo en comparación tanto con el promedio global así como los indicados anuales. A partir del año 2002, este indicador comienza a dar indicios de mejoría, teniendo un crecimiento del 0,87%, debido principalmente a la reactivación de la economía estadounidense y a un mejor desempeño de la economía interna. Para los años 2003 y 2004, el PIB per cápita logra recuperarse con un crecimiento promedio del 3.27%

Cabe recordar que este último indicador es impreciso, por cuanto asume que el crecimiento económico que ha experimentado el país ha beneficiado a todos los habitantes por igual, lo cual como se verá más adelante no ha sido así.

Gráfico N° 9. Costa Rica: Tasas de crecimiento real del PIB per cápita 1991-2004



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

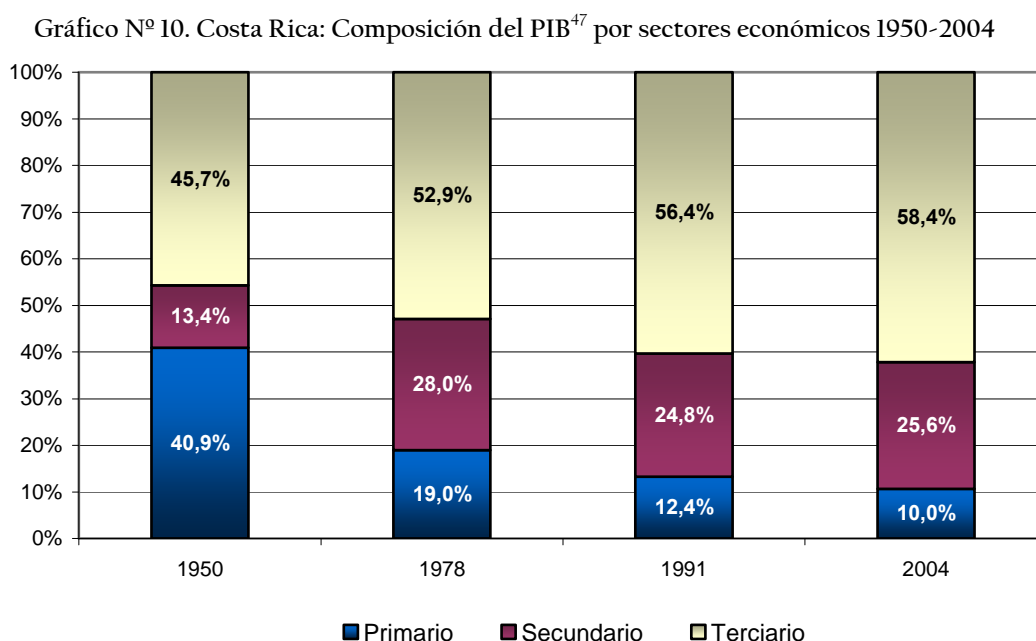
Con los datos esgrimidos podría argumentarse que la economía costarricense ha tenido un buen desempeño, más aún si se toma en cuenta que la economía costarricense es casi tres veces superior a la de hace veinte años, sin embargo, no se han alcanzado las altas tasas de crecimiento del periodo ISI (Ver Cuadro N° 14.), lo que suscita una incógnita respecto del potencial de crecimiento económico, y especialmente sobre el nivel de desarrollo que habría alcanzado el país de haber continuado con las tasas de crecimiento registradas durante la etapa de industrialización.

Cuadro N° 14. Costa Rica: Tasas de crecimiento del PIB en años escogidos

Periodo ISI			Periodo de Ajuste						
Fase expansiva		Fase recesiva							
1960	1965	1970	1974	1978	1983	1990	1995	2000	2004
6	9.8	7.5	5.5	6.3	2.9	2.2	3.9	1.8	4.1

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y Muñoz (2002)

En términos de la estructura productiva⁴⁶, los cambios que se presentan permiten inferir que la economía costarricense ha experimentado un paulatino proceso de terciarización desde mediados del siglo pasado, tal y como se aprecia en el Gráfico N° 10.



*Para los años 1991 y 2004 se utilizó la nueva metodología de Cuentas Nacionales. Para su cálculo no se incluyeron los impuestos sobre los productos y las importaciones, así como los Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI), por lo que la sumatoria no es igual al 100%.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

De acuerdo con el Gráfico N° 10, el sector primario es el que ha sufrido los cambios más notorios pues su aporte al PIB ha disminuido aproximadamente en un 75% con respecto a su participación en 1950. Esta disminución en primera instancia fue el resultado del crecimiento industrial durante la etapa ISI. Se observa que luego de 1978 el sector

⁴⁶ Las actividades productivas se suelen agrupar en tres grandes sectores:

Primario: abarca las actividades que se ejercen próximas a las bases de recursos naturales (agropastoriles y extractivas).

Secundario: reúne las actividades industriales, mediante las cuales los bienes son transformados. Esto es, se les adicionan características correspondientes a distintos grados de elaboración.

Terciario: incluye un complejo y diverso ámbito de actividades tales como los transportes, la educación, la justicia, el entretenimiento, etc, cuyo productos no tienen una expresión material directa.

⁴⁷ Para los años 1991 a 2004 el desglose utilizado por sector es el siguiente:

- Sector primario: incluye agricultura, silvicultura y pesca, extracción de minas y canteras.
- Sector secundario: incluye industria manufacturera y construcción.
- Sector terciario: incluye Electricidad y agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenaje y comunicación, establecimientos financieros, seguros, y otros servicios prestados, actividad inmobiliaria, gobierno y servicios comunales sociales y personales.

secundario disminuye su participación en alrededor de 4 puntos porcentuales, pero aún así el sector primario continúa disminuyendo, es decir que, a partir de 1980 en el contexto del ajuste estructural, la reducción del sector agrícola se debe básicamente al crecimiento del sector terciario. No obstante, a lo interno de este sector la reducción no ha sido homogénea, sino que en concordancia con el enfoque comercial del ajuste estructural, la política agropecuaria orientó el proceso productivo hacia la reducción de la producción de granos básicos para el mercado nacional y el incremento de los productos no tradicionales hacia terceros mercados⁴⁸.

De acuerdo con el Estado de la Nación (2003), la disminución paulatina de la participación del sector agrícola en el PIB, al igual que el porcentaje de la población que trabaja en éste, es un fenómeno predecible en el proceso de desarrollo económico, “el problema es que, en ausencia de una clara estrategia de salida para los sectores que han dejado de ser económicamente viables, la transición puede ser altamente traumática y disruptiva, especialmente en el ámbito local (Estado de la Nación, 2003:153). Esto resulta de suma importancia si se toma en cuenta que los sectores más dinámicos de la economía, como los de alta tecnología o el turismo, requieren de mano de obra de alta calificación, lo que podría dificultar la incorporación de los grupos desempleados a los nuevos sectores si no cuentan con la formación profesional necesaria.

La actividad secundaria por su parte, creció significativamente entre 1950 y 1978 como resultado esencialmente de la estrategia de sustitución de importaciones, no obstante, luego de la crisis de los ochenta su participación en el PIB se contrajo levemente y ha tendido a mantenerse constante alrededor del 25%. Luego de 1980, el crecimiento de este sector se ha debido fundamentalmente a la mayor participación de las zonas francas y el mayor flujo de la inversión extranjera directa, que tendió a dirigirse preferentemente al sector manufacturero. Cabe recordar que, si bien estos sectores son muy dinámicos, se

⁴⁸ Para cumplir con ese objetivo se llevaron a cabo una serie de medidas dentro de las cuales destacan la reorientación del crédito hacia los productos no tradicionales, liberalización de los precios para el mercado interno de una serie de productos, incentivos como los Certificados de Abono Tributario y exenciones de impuestos.

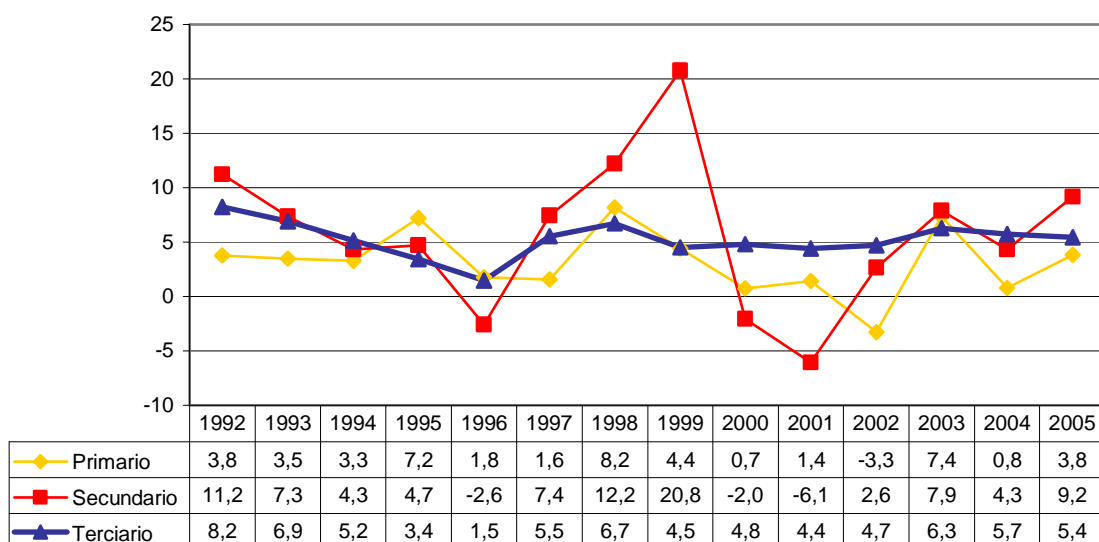
caracterizan por lo reducido de los encadenamientos productivos que generan, y quizás en ello podría encontrarse la razón del porqué el sector industrial ha tendido a estancarse.

En el caso del sector terciario, es el único que incrementa de manera constante su aporte al valor agregado. Este rasgo de la economía se ha visto reforzado por el gran dinamismo del turismo, el cual se ha convertido en una de las principales actividades del país. Según datos brindados por el Estado de la Nación, en Costa Rica se ha aumentado significativamente el número de visitantes, p.e. un millón y medio en el 2004 y las divisas generadas por esta actividad en ese año ascendieron a 1.357,4 millones de dólares.

Paralelamente, la mayor participación del sector terciario en la economía ha servido de apoyo para contrarrestar la desaceleración tanto de la industria como del agro, por lo que es fundamental, en vista del papel primordial que juega éste en la economía, desarrollar actividades de promoción y mecanismos de apoyo que vayan dirigidos al desarrollo del sector (Estado Nación, 2005).

En el Gráfico N° 11, lo que más se destaca es la inestabilidad de las tasas de crecimiento, lo cual es coincidente con el Gráfico N° 8. Esta inestabilidad es particularmente notoria para los sectores primario y secundario en comparación con las del sector terciario, lo que posiblemente le ha permitido a este último incrementar constantemente su aporte al PIB. En el caso de la agricultura, su tasa de crecimiento promedio durante el periodo 1992-2005 ha sido del 3.2%, la más baja de los tres sectores, lo cual es congruente con la disminución de su participación en el PIB. Para la industria el crecimiento promedio ha sido del 5.8%, por encima de la del comercio de 5.2%. Sin embargo, en el caso de la tasa de crecimiento industrial, hay que considerar el efecto que produjo el ingreso de la empresa INTEL, lo cual generó un crecimiento “anormal” del sector en el año 1999, de tal modo que si se exime del cálculo el año 1999, la tasa de crecimiento promedio se reduce al 4.7%, por consiguiente el sector terciario es el que presenta las mayores tasas de crecimiento para el periodo y de allí su creciente aporte al valor agregado.

Gráfico N° 11. Costa Rica: Tasas de crecimiento del PIB por sectores de actividad* 1992-2005



*Para obtener las tasas de crecimiento por sector primero se sumaron los montos por subsector que componen cada actividad y a partir de allí se calcularon las tasas de variación anual.

Se excluyó del cálculo los montos por impuestos sobre los productos y las importaciones, así como los Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR.

Por otro parte, la formación bruta de capital fijo, durante el periodo fue en promedio del 20.7% del PIB, porcentaje que es levemente superior al latinoamericano (19.9%) ubicando a Costa Rica en el séptimo lugar de inversión en América Latina (Ver Cuadro N° 15.) Hay que señalar que a pesar de estar por encima de promedio latinoamericano, este nivel de inversión registrado durante el periodo de ajuste es comparativamente bajo, no sólo con respecto al nivel alcanzado por otros países del área centroamericana o al promedio del sudeste asiático, sino también con el alcanzado durante el modelo ISI, pues a manera de ejemplo, para los años 1977 y 1979 este rubro ascendió al 25% y 28% del PIB respectivamente (Vargas, 2000:142).

Cuadro N° 15. Formación bruta de capital por países escogidos 1990-2003. (como porcentaje del PIB)

Países	1990-2003
Haití	26.1
Nicaragua	25.6
República Dominicana	25.5
Honduras	25.4
Panamá	23.5
Chile	22.4
Costa Rica	19.1
América Latina	19.9
Sudeste asiático ¹	29.1

¹Países considerados: Indonesia, Malasia, Pakistán, República de Corea, Singapur y Tailandia.

Fuente: Elaboración propia con CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*.

En cuanto a la composición de la inversión, en el Cuadro N° 16. se nota como el mayor peso de la inversión recae sobre el sector privado, el cual aporta aproximadamente el 80% de la inversión total, lo que representa un 16% del PIB, mientras el sector público, contribuye con el 20% restante, lo que significa alrededor del 4% del PIB.

Cuadro N° 16. Costa Rica: Formación bruta de capital fijo con relación al PIB y composición. 1985-2004

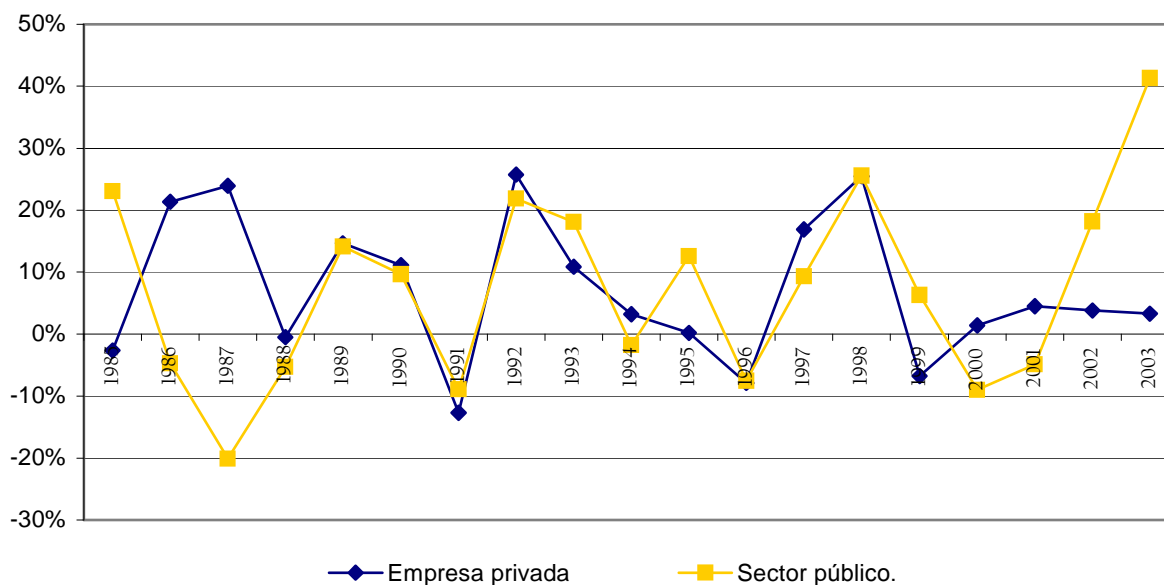
	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2004
% respecto al PIB	17,8	17,3	18,3	17,8	20,5	19,0	18,0	17,9	19,3	18,9	20,2	20,0
Participación												
- Sector Privado	66,3	79,7	80,1	80,3	79,2	77,9	79,4	77,0	76,0	n.d.	n.d.	n.d.
- Sector Público	33,6	20,2	19,8	19,6	20,7	22,0	20,5	22,91	23,9	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central.

Esta composición de la inversión refleja una de las principales tesis del grupo de orientación neoliberal, para quienes debía reducirse el tamaño Estado, limitar el gasto público y controlar los desequilibrios fiscales. Esa idea llevada a la práctica habría hecho suponer que la reducción del aporte estatal sería compensada con un incremento de la inversión privada, pero contrariamente a lo esperado, el nivel de inversión como proporción del PIB cayó de un 28% en 1979 a un 17.8% en 1985, manteniéndose en un 20,7% como promedio para el periodo. Este comportamiento permite inferir que el sector privado no fue capaz de compensar la disminución de la inversión pública, de ahí la caída de la participación de la inversión total dentro del PIB.

Para complementar lo anterior, en el Gráfico N° 12 se puede observar que únicamente durante el periodo 1985-1987 la caída de la inversión pública fue abrupta en comparación al comportamiento de la inversión privada, lo cual en el Cuadro N° 16., se refleja en las bajas tasas de participación alcanzadas por la inversión total dentro del PIB, las cuales son las menores dentro del periodo analizado. Por otro lado, para los periodos posteriores tanto la inversión pública como la privada presentan un comportamiento muy similar, lo que refuerza el argumento de que la inversión privada no creció en la medida deseada, y en consecuencia la inversión total tampoco se incrementó. En el Gráfico N° 12 también se nota como para los últimos dos años las tasas de crecimiento de la inversión pública se elevaron considerablemente, en comparación con las privadas y, paralelamente, la inversión total también se elevó aproximadamente al 20% del PIB para los años 2003 y 2004 (Ver Cuadro N° 16.).

Gráfico N° 12. Costa Rica: FBKF de los sectores público y privado. (tasas de crecimiento, 1985-2003)



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

En lo que respecta a la reducción de la inversión total y en particular de la pública, las causas están ligadas con las dificultades financieras y la búsqueda del equilibrio fiscal que se propuso el gobierno desde inicios de los años ochenta. Como ya se explicó, los problemas del déficit fiscal y la creciente deuda han impedido la financiación de la inversión pública,

lo que afectó directamente la atención de la depreciación de la infraestructura social y productiva, particularmente la infraestructura portuaria y de transporte, así como la plataforma tecnológica y la educación, lo que al final de cuentas limita el crecimiento de la economía en su conjunto (Herrero, 2005:27). Al respecto este autor propone como una alternativa optar por mecanismos innovadores basados en una mayor participación del sector privado en el financiamiento y la gestión de las obras; entre otros mecanismos propone la concesión de obra pública, la gestión interesada y la titularización de activos públicos.

No obstante, la participación del sector privado en la gestión de obra pública no es un mecanismo exento de riesgos, tal como es el caso del actual conflicto entre el Estado costarricense y Alterra, la empresa administradora de la terminal del Aeropuerto Juan Santamaría. Mediante el mecanismo de “gestión interesada”⁴⁹ la empresa se encargaría de la modernización del aeropuerto, sin embargo, el contrato se firmó en octubre del 2000, y las obras debieron concluirse a fines del 2003, pero han pasado más de seis años, y aún no se terminan. Por tanto, la participación de la empresa privada no es condición suficiente, se requiere de una participación activa del Estado, ejerciendo una regulación y supervisión adecuadas para una gestión eficiente de dichos contratos.

Desde el punto de vista social, el reducido nivel de inversión ha tenido sus consecuencias, de tal forma que, si bien el nivel de crecimiento económico puede considerar aceptable, un análisis más detallado permite revelar que no ha sido suficiente para mejorar las condiciones de vida de la mayor parte de la población, más aún, en los últimos años el crecimiento económico no ha coincidido con la prosperidad social, a diferencia de lo ocurrido durante el periodo de 1950-1975 (Vargas 2005:20).

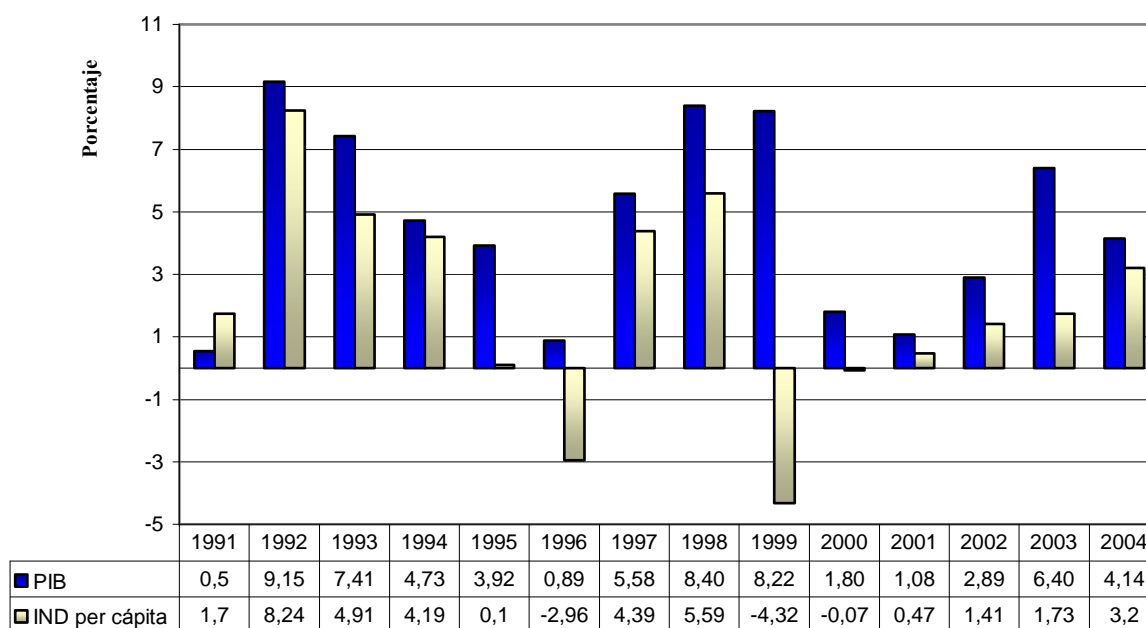
Esto último hace referencia al hecho de que para incrementar los niveles de bienestar se requiere de la existencia de crecimiento económico, no obstante, la distribución de los frutos de éste no es algo que esté asegurado con el solo hecho de crecer. En Costa Rica, de acuerdo con Lara (2005), “En los últimos 10 años el crecimiento del Producto Interno Bruto

⁴⁹ La gestión interesada es un forma de concesión en que el Estado delega el funcionamiento en un operador.

(PIB) no redujo la línea de pobreza y coincidió más bien con un proceso de concentración de la riqueza, más que en cualquier otro país de Centroamérica.” (p. 17-18).

Para complementar lo anterior, mediante el Gráfico N° 13 se analiza el comportamiento del PIB real y el Ingreso Nacional Disponible (IND), se observa que el PIB real tal como se señaló anteriormente, ha presentado tasas de crecimiento fluctuantes, aún así, comparativamente el crecimiento de la producción ha sido satisfactorio. Sin embargo, a pesar de que la tasa de crecimiento del PIB real no ha sido negativa en ninguno de los años del periodo, la del IND sí lo ha sido, aun cuando el PIB real ha crecido. Esta brecha entre las tasas de crecimiento de ambas variables es una muestra clara de que el patrón de crecimiento, basado principalmente en la atracción de Inversión Extranjera Directa y el desarrollo de las zonas francas, ha adolecido de escasas vinculaciones con el resto del tejido productivo nacional. Es decir, que cada vez el pago a los factores externos ha adquirido una importancia mayor (Estado de la Nación: 2003), especialmente a partir de 1998, provocando que el aumento en la producción no se tradujera en un aumento relativo en los ingresos de la población, sino que la riqueza generada ha salido del país en forma de utilidades.

Gráfico N° 13. Costa Rica: Tasas de crecimiento del PIB real y el ingreso nacional disponible. 1991-2004



Fuente: Undécimo Programa Estado de la Nación y Banco Central de Costa Rica.

Por tanto, debido al crecimiento desarraigado de la estructura productiva global los beneficios que se obtienen para el consumo de las familias es menor al esperado. Este tipo de crecimiento se torna más preocupante si se toma en consideración la concentración de los ingresos, en donde el 20% más rico de la población recibe el 53% de los ingresos, por lo que no sólo los ingresos son menores sino que se distribuyen de manera poco equitativa.

4.5. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo analizado en el presente capítulo, se puede inferir que la modalidad de la política económica implementada fue más consistente con un enfoque de tipo neoliberal que uno estructuralista. Por lo tanto esta política fue más de apoyo que activa y más de orientación macro que sectorial, propiciando una mayor acción del mercado, dando prioridad a la política comercial y a la competencia internacional, y generando por consiguiente, cambios significativos en la economía costarricense, especialmente en los sectores comercial, financiero y fiscal.

En cuanto a las políticas comerciales, éstas buscaban una mayor apertura comercial a través de medidas tales como desgravación arancelaria, flexibilidad cambiaria y la promoción de exportaciones (incentivos, apoyo institucional, negociaciones comerciales).

Producto de las Políticas Comerciales aplicadas, se logró una mayor apertura de la economía costarricense al comercio internacional, mediante un proceso gradual y en donde la política cambiaria fue un elemento clave para ello. Pese a que se procuraba que el tipo de cambio fuera neutro, esto no se logró totalmente, provocando una reducción y no eliminación de la protección nominal y efectiva, favoreciendo principalmente a las actividades exportadoras, y en general facilitando la apertura de la economía.

En el caso de las políticas financieras aplicadas, éstas procuraban una modernización y elevación de la eficiencia de las instituciones del sector, impulsando la formación y el fortalecimiento de una banca mixta, mediante medidas para mejorar la intervención financiera tales como: Incentivar la competencia entre los diferentes intermediarios financieros, fortalecer la seguridad del sistema mediante mayor supervisión, control e

intervención de los entes reguladores y propiciar una mayor estabilidad. Además, se pretendía suministrar nuevos y modernos servicios y aumentar el ahorro doméstico.

En cuanto al desempeño de lo actuado en esta materia, el sector financiero logró cambios significativos tanto en su cobertura como en su estructura y funcionamiento. Pero si bien, estos cambios fueron reveladores, el sector todavía presenta una serie de limitaciones que se deben superar, tales como: la presencia de una supervisión limitada, altos márgenes de intermediación financiera, y tendencia de disminución de las tasas de interés reales las cuales no motivan la generación de ahorro doméstico y se utilice fuentes de financiamiento externo.

En lo referido a la Reforma Fiscal, se buscaba una mayor eficiencia financiera a través de la implementación de nuevos impuestos, aumentos de los ya existentes, incremento de las tarifas públicas, recortes de algunos gastos y reducción del tamaño del Estado. Sin embargo, la implementación de las políticas fue lenta y con pocos efectos positivos sobre las finanzas públicas, por lo que se puede inferir que esta reforma resultó insuficiente y no fue la apropiada, ya que si bien se buscaban lograr mayores ingresos y menores gastos, éstos durante el periodo analizado no tuvieron el comportamiento esperado, provocando que el déficit fiscal sea actualmente la principal fuente de inestabilidad e insolvencia de la economía costarricense.

En resumen, la política económica de los últimos veinte años, tuvo importantes logros en materia de estabilización (disminución de la inflación, tasas de intereses reales y estables), así como avances en el crecimiento económico y en la apertura comercial. Sin embargo, persiste una serie de problemas que atentan contra el desarrollo económico. Así, por un lado, está la presencia de un considerable déficit fiscal, el cual se ve afectado por la rigidez en la estructura de los gastos del gobierno (salarios, servicio de las deudas) y las pérdidas del Banco Central. Esta situación se agrava por la carencia de recursos sanos para financiar los gastos. Paralelamente, el financiamiento, tanto interno como externo, ejerce presión en el sistema financiero y tiende a elevar las tasas de interés, lo que incrementa las obligaciones fiscales y las pérdidas del Banco Central, consecuentemente también el

control de los niveles de inflación se dificulta. Todo esto a su vez no permite que el país carezca de los recursos necesarios para invertir en infraestructura física y mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, los cuales coadyuvan al crecimiento y el bienestar social.

Por otro parte, el ritmo del crecimiento económico ha sido lento y desarraigado, esto por la falta de encadenamientos productivos entre los sectores más dinámicos y los sectores domésticos de la economía. Este tipo de estrategia ha deparado que el crecimiento económico depende en buena medida del desempeño de las zonas francas, asimismo, una parte considerable de la riqueza generada sale del país en forma de utilidades, y por tanto, los beneficios que se obtienen para ser distribuidos como ingreso nacional disponible para el consumo de las familias es muy poco y en algunos caso es tan sólo los salarios recibidos por los empleados.

En conclusión, los resultados obtenidos en el proceso de estabilización y ajuste estructural en Costa Rica han sido limitados, no sólo por la sostenibilidad del crecimiento y la fragilidad de la estabilidad económica, sino también por la falta de equidad en la distribución de la riqueza.

Capítulo V:

La Política Social y el Desempeño Educativo a partir del Ajuste Estructural

5. 1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza las principales políticas sociales que se aplicaron después de la crisis de finales de los setenta y si fueron consecuentes con lo planteado dentro de los programas de ajuste estructural. Nos referimos a las políticas sociales del modelo de desarrollo aplicado a inicios de los ochenta y los resultados de las mismas a nivel de calidad, cobertura y eficiencia.

Una de las principales interrogantes que comúnmente surge al momento de evaluar los programas de estabilización y ajuste estructural es su costo social, y es posiblemente alrededor de este tema donde existe mayor discusión. Lo anterior adquiere una gran relevancia en el caso costarricense ya que como se ha establecido en páginas anteriores, esta sociedad introdujo de manera temprana (década de los años cuarenta) una serie de reformas en el plano social que unido a la aplicación de una política activa en materia económica y social le permitieron mejorar en forma sustantiva la calidad de vida de la población y alcanzar indicadores de desarrollo humano muy favorables. Bajo ese modelo de desarrollo se promovió una mayor intervención del Estado en la economía, especialmente en la provisión de infraestructura, diversificación del aparato productivo, nacionalización bancaria y la creación de una serie de instituciones con la misión de responder a las necesidades de la población, convirtiéndose la política social en el componente clave de la integración social y de la construcción de una identificación colectiva con un proyecto nacional hegemónico basado en mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Resalta en ese momento el carácter universalista⁵⁰ de los programas en ejecución, traduciéndose en adecuados niveles de cobertura, impregnando los mismos de una gran equidad al proceso. De esta manera, a partir de 1970, se evidencia una mejora significativa en el nivel de vida de la población, resultado tanto de los programas ejecutados en el pasado, así como de los nuevos programas, como el ataque a la pobreza y expansión de la política social a las zonas rurales.

⁵⁰ Estos programas se caracterizan por ser universales en su acceso y estatales en su suministro, como educación (regular, preescolar, primaria, secundaria y especial), además de programas de atención de salud.

En los años posteriores a la crisis de 1980, la reforma económica y la reestructuración del Estado aparecieron como necesarias para mitigar los efectos de la crisis, evitando que se diera un deterioro mayor en las condiciones de vida de amplios segmentos de la población nacional. Dentro de este contexto, los programas de ajuste estructural y las políticas de estabilización, fueron implementados con el fin de corregir los desequilibrios macroeconómicos y superar la ineficiencia en la asignación de los recursos en el sector público, a su vez, se promovía un nuevo modelo de crecimiento basado en la promoción de exportaciones. De esta manera, la política económica se centró en medidas restrictivas del gasto público y la política social, tal y como había sido concebida en el modelo de desarrollo anterior, se vio subsumida por las políticas de estabilización y de reactivación económica.

Es así como el estilo de desarrollo seguido por Costa Rica a lo largo del período de ajuste se caracterizó por una orientación prioritaria hacia la estabilización macroeconómica y el crecimiento económico asociado con el sector externo de la economía. Al respecto, debe tomarse en cuenta que los compromisos adoptados por el país para acceder a la cooperación de los organismos financieros internacionales, con el fin de alcanzar la estabilidad y avanzar en el proceso de ajuste estructural de la economía, llevaron a una reorientación de algunas de las funciones del Estado, lo que modificó sustancialmente el contexto en que se venía ejecutando la política social. Es en este marco que la política social perdió importancia relativa dentro de las prioridades establecidas, determinándose una serie de reformas económicas con el propósito de reducir los niveles de intervención del Estado en la economía y con esto establecer restricciones presupuestarias y limitar los mecanismos para generar el financiamiento de la inversión social.

La racionalización del gasto involucró entre otras cosas, la reforma administrativa, la búsqueda de generación de ingresos y la reestructuración de servicios de instituciones de atención social. Por consiguiente, la orientación del gasto del Gobierno Central se dirigió hacia aquellas áreas donde los recursos eran requeridos con mayor urgencia, dirigiéndose a

una focalización⁵¹ del mismo. El Estado optó más que todo por una política de amortiguamiento para contrarrestar los efectos recesivos de la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste estructural. De esta manera, los importantes avances logrados en los años anteriores se ven frenados tanto por la misma crisis, como por la naturaleza de la nueva política económica llevada a cabo, donde se restringe la capacidad del Estado como promotor y proveedor de bienestar (Arias, 2004).

En el presente capítulo se hará referencia al tema social en Costa Rica, la política social aplicada en el sector educación y un análisis de la evolución de los principales indicadores después de la crisis de finales de los setenta y principios de los ochenta. Para ello, dividiremos el capítulo en los siguientes apartados: primero se analiza el tipo de política social planteada en su momento, haciendo referencia al discurso de la política social y a sus objetivos, luego, se estudia la evolución del gasto social en Costa Rica a lo largo de los últimos 20 años, para posteriormente analizar el desempeño social producto de los programas de ajuste en educación, bajo los criterios de Eficiencia, Calidad, Cobertura y Equidad considerando el criterio extendido por especialistas en la materia, a efecto de enriquecer y complementar el análisis previamente citado.

5.2. DISCURSO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL AJUSTE (1982 – 2002)

Como se ha señalado anteriormente, a partir de 1982 se firma en Costa Rica una serie de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, principalmente con el fin de eliminar distorsiones⁵² en la economía, neutralizar los desequilibrios⁵³ macroeconómicos y atender el servicio de la deuda externa y en materia de política social el énfasis se puso en el diseño y ejecución de acciones de compensación social, dirigidas a

⁵¹ Cuando hablamos de gasto social focalizado, hablamos del hecho de que la población es heterogénea, lo que hace necesario diseñar acciones dirigidas específicamente a grupos excluidos o marginados, que tengan características similares para aumentar así la eficiencia y la eficacia de las intervenciones en su beneficio. Esta responde a necesidades específicas de la población vulnerable, (incentivos para estudiar, nutrición, vivienda, acueductos rurales) y todo aquel programa de apoyo a los grupos vulnerables.

⁵² Cuando se habla de distorsiones se refiere a los efectos de la intervención del Estado en la economía, por la presión de grupos de intereses particulares. Por ejemplo, el proteccionismo, los subsidios, las cargas sociales excesivas, entre otros.

⁵³ Los desequilibrios se refieren principalmente al déficit fiscal y al déficit comercial, así como al nivel de la inflación.

sectores afectados de manera directa por la crisis y por los mismos procesos de estabilización. Así como en el terreno de la política económica la discusión giró en torno al carácter de la apertura de la economía, el debate sobre la política social enfatizó en la definición del rumbo de la inversión social y en la eficiencia de la misma.

Sin embargo, pese a esta nueva orientación de la política económica y social, no se abandonó del todo el tema social en Costa Rica, es por eso que en este apartado, se analizan los elementos más importantes de la política social del período en estudio⁵⁴.

Al igual que en gobiernos anteriores, a partir de 1982, en la administración de Luís Alberto Monge, se planteó una participación activa del Estado tanto en pro del desarrollo como en la justicia social, a la vez que se promueve la austeridad y la racionalidad en el aparato del Estado para el logro de la estabilidad económica y social. Se determina como prioridad, restablecer los equilibrios macroeconómicos acompañado de políticas de apoyo a sectores empobrecidos con los objetivos de: recuperar el crecimiento en el mediano y plazo, rescatar el poder adquisitivo de los salarios y mejorar las condiciones de empleo. Además, se trató de mejorar la calidad educativa y consolidar un sistema de salud integral con mayor eficiencia y con costos menores.

Desde esta perspectiva se impulsó en 1983 un Plan de Compensación Social, utilizando recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y de la cooperación internacional. Este plan brindó recursos principalmente a programas de carácter asistencial tales como: (MIDEPLAN, 1992:215)

- Alimentación y nutrición: se elaboraron dos tipos de paquetes de alimentos básicos para distribuirlos a las familias de más escasos recursos, estimados según el número de hijos de las familias beneficiadas.

⁵⁴ En el Anexo No. 1 se menciona una serie de puntos importantes que nos ayudan a clarificar lo que fue el enfoque de política a inicios de cada administración iniciando con el gobierno de Luis Alberto Monge (1982-1986) y finalizando con el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002). Entre los lineamientos de política que se mencionan, se hace referencia a la estrategia de desarrollo a seguir así como el papel del Estado en dicha estrategia.

- Generación de empleo: paquetes de alimentos para grupos organizados en función de actividades productivas.
- Construcción de viviendas de interés social: recursos adicionales para resolver problemas derivados de la falta de vivienda de los grupos marginados, sobre todo del área urbana.
- Distribución de tierras: recursos adicionales para aumentar la adquisición y distribución de tierras a los campesinos marginados.
- Capacitación profesional: recursos adicionales al fomento cooperativo y a cubrir un subsidio temporal de desempleo y un fondo rotatorio de desarrollo social. Bajo este punto, se destinaron recursos al fomento cooperativo y a cubrir un subsidio temporal de desempleo y un fondo rotatorio de desarrollo social.

En especial se trató de brindar apoyo para que los beneficiarios, sobre todo del área rural, se incorporaran a actividades productivas y generadoras de empleo y en el campo de la seguridad alimenticia, la política se dirigió hacia el logro del autoabastecimiento, mediante la estabilización de precios para fomentar la producción y conceder protección al consumidor frente al acelerado aumento en los precios⁵⁵.

De esta manera, se puede señalar que el Plan de Compensación junto con las otras medidas de política⁵⁶ que se llevaron a cabo, desempeñaron un papel importante para aliviar los efectos de la crisis, principalmente los efectos generados sobre la población asalariada de menores ingresos, atenuando así los niveles de pobreza.

Tal como se refleja en la información del Cuadro N° 17., los resultados obtenidos en materia de compensación social, pueden catalogarse de satisfactorios, ya que a pesar de la profundidad de la crisis, de las repercusiones sociales que implica una expansión temporal de la población que vive en condiciones de pobreza y de la reducción tan marcada de

⁵⁵ Recordar que la tasa de inflación era del 90,1 % en 1982.

⁵⁶ Entre los programas alternativos creados en las diferentes administraciones, cabe resaltar la creación de un sistema financiero para subsanar las necesidades de vivienda, junto al diseño de proyectos masivos de vivienda popular y el programa de informática en la educación primaria. Entre los esfuerzos por generar nuevos ingresos se puede mencionar los aumentos en los impuestos sobre las planillas para financiar a la Caja Costarricense del Seguro Social y al Instituto Nacional de Aprendizaje.

recursos que enfrentaron las instituciones ejecutoras de la política social, algunos indicadores sociales no mostraron deterioro, y siguieron mejorando aunque a un menor ritmo, tales como la esperanza de vida que pasó de un 70.8 en 1975 a un 74.7 en 1985. Así mismo, hubo mejorías en indicadores como tasa bruta de natalidad, mortalidad general e infantil y niños con desnutrición. Pese a los embates de la crisis, un sistema social sólido creado en la década anterior principalmente, permitió el mantenimiento de ciertos indicadores sociales. No obstante, la pobreza si se ve deteriorada ya que para 1975 esta tuvo un nivel de un 25% en 1975, para 1980 de un 30.4 % y para 1985 a un 33.1%.

Cuadro Nº 17. Costa Rica: Principales indicadores sociales. (1975 - 1985)

Indicador	1975	1980	1985
Esperanza de vida al nacer (años)	70,8	73,5	74,7
Tasa bruta de natalidad (por mil)	29,5	31,2	32,0
Tasa de mortalidad general (por mil)	4,9	4,1	4,0
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	37,9	19,1	17,6
Médicos por 1000 habitantes	0,5	0,7	0,8
Nacimientos con bajo peso (%)	6,4	6,4	6,6
Niños con desnutrición (%)	12,3	9,0	6,3
Tasa bruta de escolarización preescolar	28,5	39,3	52,9
Tasa bruta de escolarización primaria	107,1	104,5	99,1
Tasa bruta de escolarización secundaria	52,7	60,9	49,6
PEA protegida por RVM (%)*	46,6	51,4	46,0
Pobreza	25,0	30,4	33,1

* Población económica activa protegida por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS.

Fuente: Conejo, Carlos y otros, 1999.

En las siguientes administraciones (Arias 1986-1990, Calderón 1990-1994, Figueres 1994-1998 y Rodríguez 1998-2002) el discurso sobre la política social fue similar, enfocada principalmente a lograr la racionalidad del aparato estatal, que con criterios de eficiencia y eficacia en el gasto social así como restricciones presupuestarias en las instituciones públicas condujeron a problemas de cobertura y calidad en los diferentes servicios, tanto en educación y salud, así como un incremento en la pobreza y la desigualdad. De esa manera, se marcó un cambio en la manera de hacer política social y en la política activa que llevaba a cabo el Estado, reduciendo con esto los niveles de intervención del mismo en la economía, restringiendo la capacidad del Estado como promotor y proveedor de bienestar y determinándose a su vez la economía social de mercado como el mejor instrumento para promover el desarrollo económico y social.

La política social de carácter universalista tal como se venía desarrollando antes de la crisis, fue reducida, a raíz de las reformas económicas, a una serie de medidas limitadas a amortiguar y compensar los efectos recesivos de las políticas de estabilización y ajuste sobre aquellos segmentos de la población más vulnerable, dándose con esto un corte de las políticas sociales de cobertura universal hacia políticas de focalización, donde se llevan recursos y servicios a personas específicas caracterizadas por su condición de precariedad. Por ejemplo, durante la administración Arias Sánchez se creó el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y se instituyó el Bono Familiar de la Vivienda, subsidio orientado a contribuir en la satisfacción de las necesidades de un techo digno para los sectores pobres. En la siguiente administración (Calderón Fournier) el discurso se dirigió a mecanismos de focalización del gasto y la transformación de las acciones de combate a la pobreza recurriendo a las transferencias y subsidios como elemento central de la estrategia. Dentro de la focalización del gasto social en esta administración, se estableció el Sistema de Selección de Beneficiarios de la Política Social (SISBEN), a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social. En el combate a la pobreza se incluyó la conversión del Bono Familiar de la Vivienda en un subsidio gratuito y la creación del bono alimentario y el bono escolar.

Dentro del discurso de política, cabe destacar que durante la administración de Figueres, se modifica la orientación de política social por una más activa a partir de una disyuntiva entre los viejos esquemas universales y gratuitos y los esquemas de asistencia y focalizados del momento, así como un enfoque de la pobreza dirigido hacia sus causas y no a una simple política para alivianar la misma. Desde esta perspectiva se apuntó a la articulación de los programas universales (educación y salud) y los selectivos dirigidos al combate de la pobreza mediante el Plan Nacional de Combate a la Pobreza⁵⁷, el bono familiar de la vivienda, subsidios a las jefas de hogar pobres, entre otros; y procurando la renovación de las instituciones responsables de los servicios sociales en relación con la gradual recuperación de su papel promocional.

⁵⁷ Este plan buscaba subsanar la insuficiencia de ingresos, garantizar el acceso a bienes colectivos básicos y actuar sobre elementos sicosociales y culturales, que propician actitudes, conductas y formas de interacción que generan un círculo vicioso de pobreza y obstaculizan la integración social. (MIDEPLAN:1998,154)

Durante esta administración se protegió la inversión social, destacando el avance sustancial en la reforma del sector salud, iniciado en la administración anterior, con la creación de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS), el diseño y puesta en ejecución de una reforma integral a la educación costarricense con visión de largo plazo, la consolidación del programa de informática educativa y la introducción de una segunda lengua desde la primaria, la reforma constitucional que fija un piso para la inversión educativa no inferior a un monto equivalente al 6% del PIB, el establecimiento de esquemas novedosos para relanzar la inversión social en el ámbito de la vivienda y los asentamientos humanos, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional como soporte de las acciones de combate a la pobreza y la recuperación del poder adquisitivo de los salarios. Por lo tanto, durante esta administración se da un especial énfasis a las políticas sociales como fundamentales para lograr un desarrollo económico.

En la siguiente administración (Rodríguez Echeverría), se da el retorno a una visión asistencialista y de focalización de la inversión social, para lo cual se planteó el levantamiento de un censo de la población pobre del país mediante el Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO, antiguo SISBEN), que operaría en el mediano plazo como criterio base para la asignación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, dirigidos al combate de la pobreza. Por su parte, las iniciativas de reforma sectorial en educación de la administración anterior se mantuvieron vigentes, principalmente, debido al otorgamiento del financiamiento externo con que cuentan y al logro de ciertos consensos alcanzados en estas áreas de la política social.

En síntesis, la política social desarrollada durante 1985-2002 se caracterizó por tener un enfoque heterodoxo, ya que como se pudo observar, hubo presencia de políticas y programas de corte universal, como son: los programas de educación y salud, el establecimiento de los EBAIS; así como programas focalistas dentro de los cuales podemos mencionar: los bonos de vivienda, los planes para combatir la pobreza, entre otros.

Una vez analizado el discurso de política (lo que se pretendía y lo que se llevó a cabo), es necesario conocer los recursos con que se contó y es por eso que se analizará a continuación

la evolución del gasto social para después analizar el tipo de política social en el sector educación.

5.2. Evolución del gasto social.

El gasto social en un país tiene una importancia determinante para la mejora del nivel y calidad de vida de los habitantes. Dentro de este contexto, el gasto público en los sectores sociales es fundamental en cualquier estrategia de gobierno para mejorar el bienestar de la población, reducir la pobreza y mejorar el acceso a los servicios básicos.

Recordemos que a finales de la década de los 70, la crisis provocó un proceso de empobrecimiento de la población, situación que estuvo acompañada por la ausencia de mecanismos capaces de generar el financiamiento sistemático de la inversión social, lo que resultó en una reducción del gasto social.

Para el análisis sobre la evolución del gasto social⁵⁸ en el período 1980 – 2002, hemos dividido el mismo en dos sub-períodos que van de 1980 a 1986 y de 1987 al 2002. Dicha división se realiza por aspectos de la fuente de los datos y lo que se busca es analizar el comportamiento en su conjunto. Los datos del primer período fueron tomados de una estimación elaborada por Juan Diego Trejos y Pablo Sauma a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de la Dirección General de Estadística y Censo y el segundo de los Informes del Estado de la Nación y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

5.2.1 Gasto Público entre 1980 A 1986

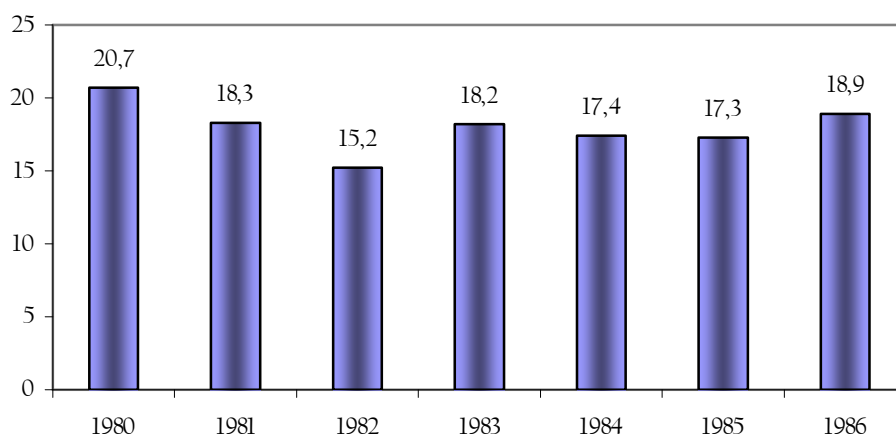
Como ya se ha mencionado, la década de los años setenta ha sido denominada la “década de oro” de la política social en Costa Rica, tanto por la importancia de las reformas ejecutadas en los sectores sociales, como por los programas puestos en ejecución y los recursos invertidos en los programas con enfoque social. Según estimaciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), entre 1975 y 1980, el gasto

⁵⁸ Este tipo de gasto incluye el gasto realizado en Salud, Educación, Vivienda, Asistencia Social y Otros gastos menos

público social creció en términos reales a un ritmo del 8% anual, hasta alcanzar un máximo histórico en el último de ellos, inclusive, a finales de la misma década el gasto social como porcentaje del PIB pasó de representar de un 18% en 1975 a un 23% en 1980⁵⁹ (MIDEPLAN 1987).

Posterior a 1980, y como consecuencia de la crisis económica que experimentó el país, se redujo significativamente el gasto social, tal como se muestra en el Gráfico N° 14, pasando de representar en 1980 un 20,7% del PIB a un 15,2% en 1982; a partir de 1983, se inició un proceso de recuperación del mismo, aunque sin alcanzar los niveles de los años anteriores a la crisis, tal y como se evidencia en el mencionado gráfico.

Gráfico N° 14. Costa Rica: Gasto Público social como porcentaje del PIB 1980 - 1986

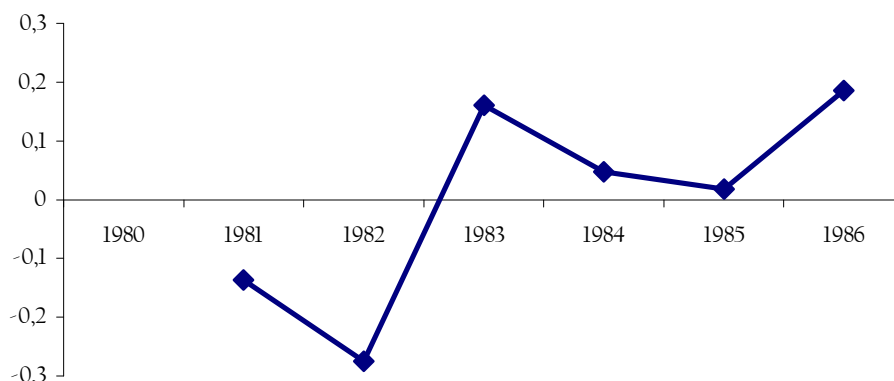


Incluye salud, educación, seguridad social, vivienda, y otros servicios sociales.
Fuente: Sauma y Trejos, 1998.

Basados en estos datos, podemos afirmar que el período de estabilización permitió entre otras cosas, recuperar la contracción experimentada en el gasto social en los años 1981 y 1982, un comportamiento similar ocurrió en el gasto social per cápita, que disminuyó durante los años 1981 y 1982 (años de crisis), para recuperarse en los años siguientes, destacándose el año 1986 con un crecimiento del 18,5%. (Ver Gráfico N° 15.).

⁵⁹ El nivel de gasto de 1980 fue atípicamente alto y no sostenible, entre otras razones por estar asociado con el elevado déficit fiscal de ese año. Sin embargo, es de gran utilidad para comparaciones, pues marca el fin de esa etapa de gran expansión de la política y el gasto social.

Gráfico N° 15. Costa Rica: Evolución del Gasto social per cápita (colones de 1996)

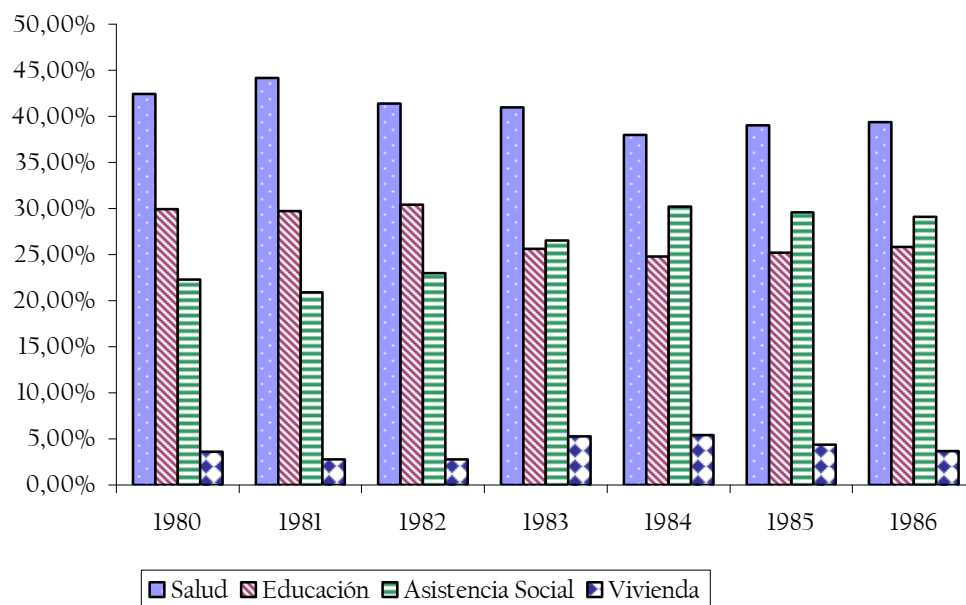


Fuente: Sauma y Trejos, 1998

En cuanto a la estructura porcentual del gasto social, el sector salud tuvo una mayor participación relativa, representando en promedio para los años 1980–1986 un 40,7% del gasto, siguiendo el de educación el cual promedió un 27,34% del gasto social para el mismo período. Otro sector que mostró gran dinamismo fue el de asistencia social⁶⁰ el cual pasó de representar en 1980 un 22,3% del gasto total a un 29,1% en 1986. Cabe destacar que a partir del año 1983 el porcentaje en asistencia social superó al monto otorgado en educación. En cuanto al sector vivienda no sufrió ningún cambio significativo, siendo el sector con la menor participación dentro de la estructura del gasto social, con una participación promedio del 4,0%, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

⁶⁰ Este rubro lo comprende principalmente las pensiones y jubilaciones con cargo al presupuesto nacional.

Gráfico N° 16. Costa Rica: Composición porcentual del gasto público social. 1980 – 1986

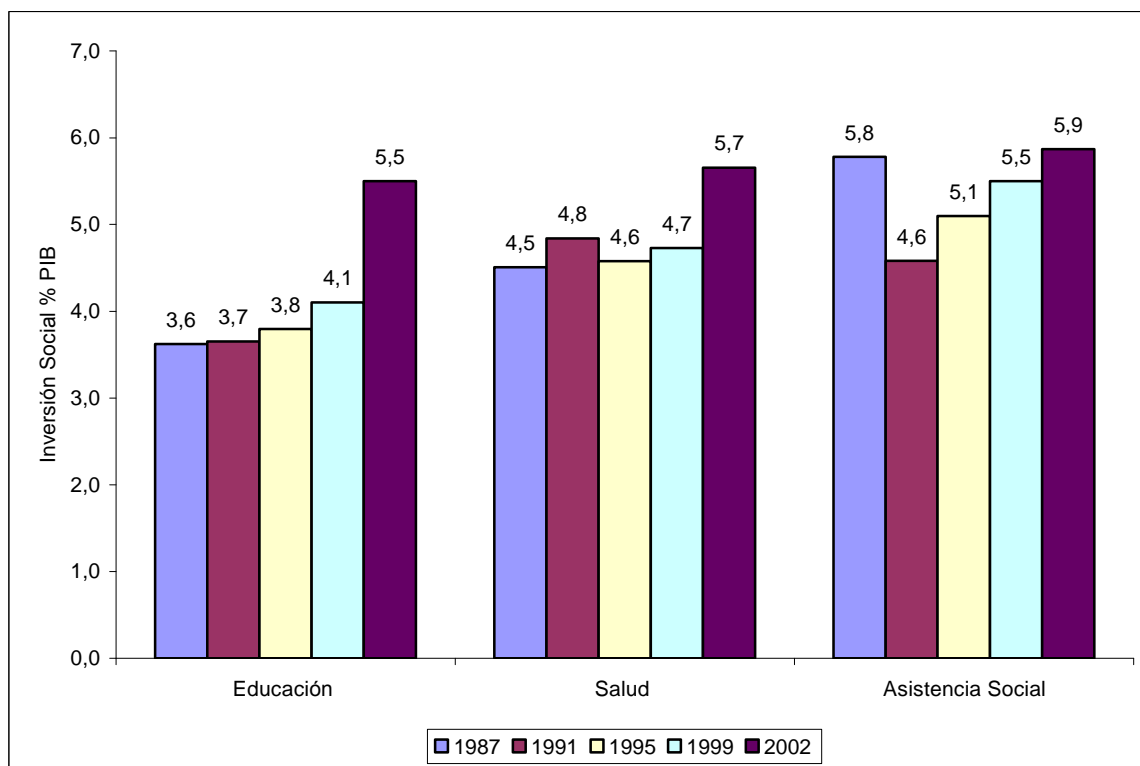


Fuente: Sauma y Trejos, 1998

5.2.1 Gasto Público entre 1987 a 2002

Utilizando datos del Estado de la Nación para referirnos al período de ajuste estructural (1987 – 2002), podemos observar que el gasto en educación como porcentaje del PIB fue más dinámico con respecto a los demás componentes del gasto social, al pasar de representar el 3.6% del PIB en 1987 a un 4.1 % en 1999 para alcanzar un 5.5% del PIB en el 2002. Dicha situación se traduce que durante los años de 1987 a 2002 la participación del gasto de gobierno en educación se acrecentó aproximadamente un 53 %, en contraste con un 27 % de crecimiento en salud y un 2 % en asistencia social.

Gráfico N° 17. Costa Rica: Gasto Social como porcentaje del PIB, por componente, 1987, 1991, 1995 y 2002



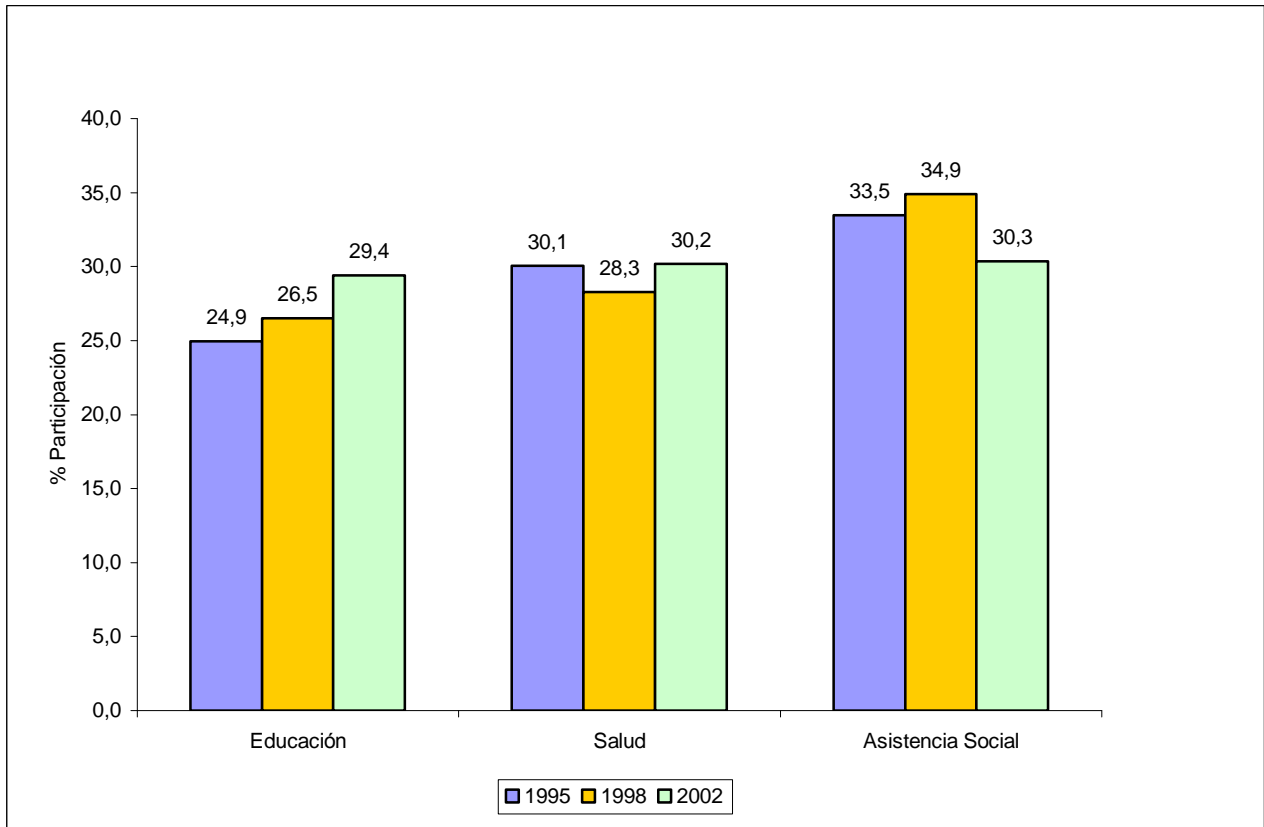
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Estado de la Nación.

En lo que respecta al análisis por sector, destaca que dentro de los tres componentes más importantes del Gasto Social⁶¹ para los periodos 1995, 1999 y 2002, el sector educación fue el que tuvo mayor crecimiento, así por ejemplo para 1995 el 24.9 % del Gasto Social se destinaba a este sector, ya para el año 2002 el porcentaje de asignación se amplió a un 29.4%. Con respecto al sector salud, este presentó un comportamiento no tan dinámico, por el contrario mantuvo su nivel de participación dentro del gasto alrededor del 30 % a excepción de 1998 en donde su participación con respecto al año 1995 cayó 1.8 puntos. En cuanto al rubro de asistencia social, como se puede observar para 1998 tuvo un incremento de 1.4 puntos en comparación con 1995, debido principalmente al crecimiento en el monto y número de las pensiones y jubilaciones con cargo al presupuesto nacional, resultado tanto de aspectos meramente demográficos, como de administración de los regímenes de

⁶¹ Para el periodo de estudio que comprende 1987-2002, sólo se va a contemplar el gasto en Educación, Salud y Asistencia Social por cuanto los mismos representan alrededor del 95 % del Gasto Social.

pensiones (Conejo y otros, 1999: 281), no obstante, en términos generales éste sector fue el que cedió un nivel mayor de participación dentro del gasto público social, 3.1 puntos, en comparación con el año 1998.

Gráfico N° 18. Costa Rica: Composición del Gasto Público Social por Componente 1995, 1998 y 2002



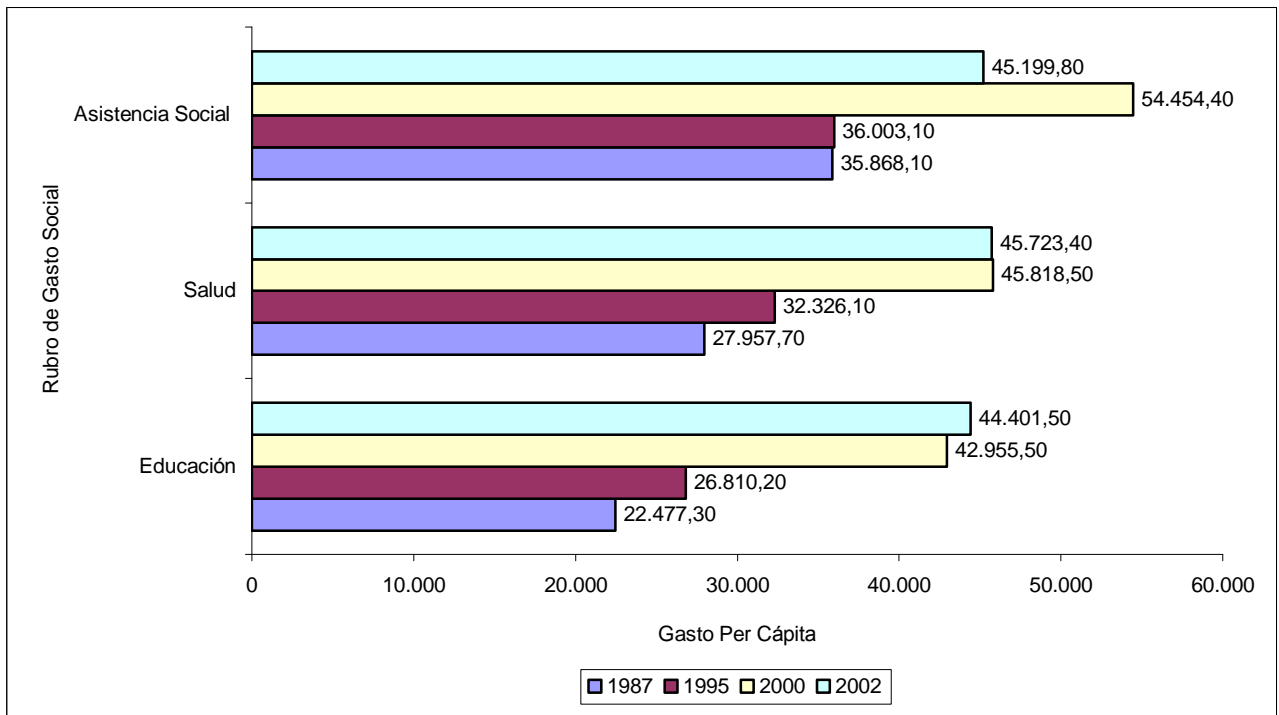
Fuente: Elaboración propia en base de datos del Estado de la Nación.

Aunado a lo anterior, si analizamos el gasto social real por habitante, observamos según el Gráfico N° 18., que para el año 2002, dicho gasto para educación, salud y asistencia social fue muy similar, no obstante el gasto per cápita en educación fue el más dinámico aumentando un 3% con respecto al año 1998, situación contraria a los otros sectores como salud que prácticamente no varió y la asistencia social que se contrajo un 17%.

Complementario a lo anterior, se puede observar que el rubro de educación aparte de ser el más dinámico es el menor del periodo con una tendencia a cerrar la brecha, así la diferencia

entre el gasto per cápita en educación y el gasto per cápita en asistencia social fue de ¢ 11.499 en el 2000 pero de ¢ 798,30 en el 2002.

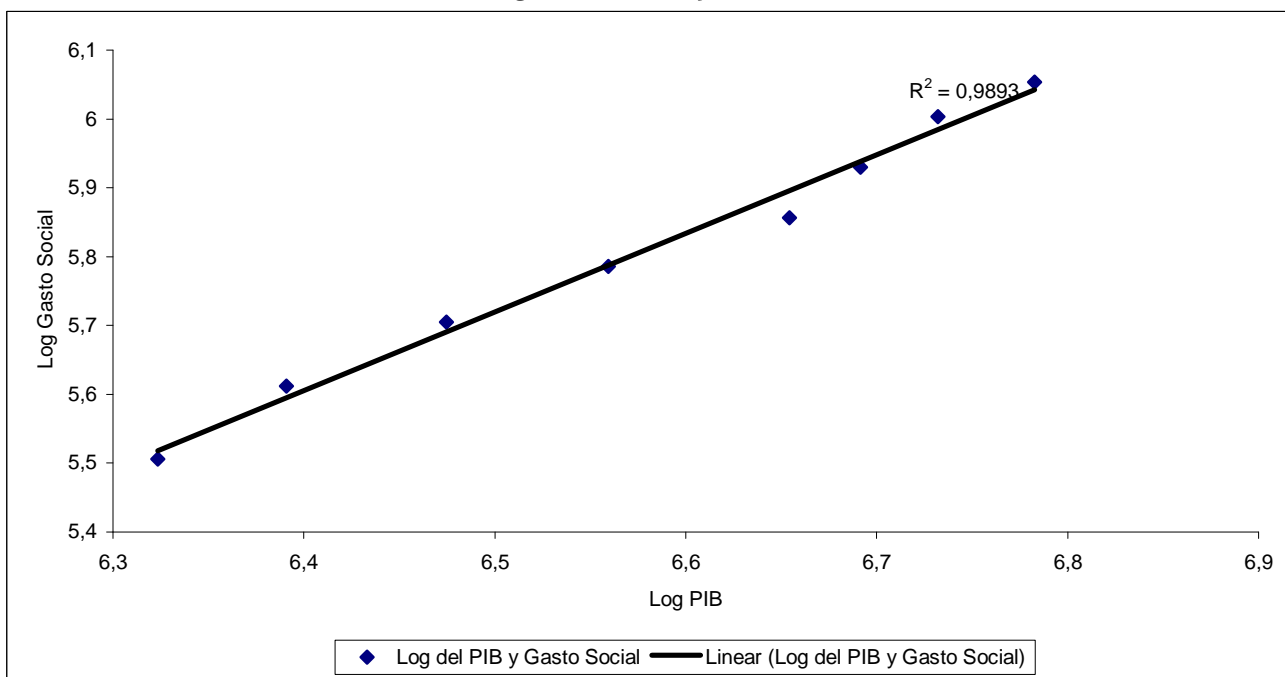
Gráfico N° 19. Gasto Público Social per Cápita por Componente 1987, 1995, 2000 y 2002



Fuente: Elaboración propia en base de datos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Asimismo, si se analiza la relación existente entre el PIB y el Gasto Social, como se observa en el Gráfico N° 20., existe un nivel de correlación muy alto entre dichas variables, lo que evidencia que los diferentes Gobiernos han manejado una política activa en el control de las Variables Sociales, destinando recursos proporcionalmente al crecimiento de la Producción.

Gráfico N° 20. Logaritmo del PIB y Gasto Social



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Estado de la Nación

Es claro que las diferentes administraciones no han dejado de lado el tema social en sus agendas, que las principales necesidades de los sectores han sido identificados, reflejando el interés por mejorar y en algunos casos estabilizar los indicadores sociales; sin embargo, los métodos para corregirlos no han sido los adecuados ni los más efectivos, debido principalmente a que muchos de los problemas del pasado, todavía hoy persisten. No obstante, aún con este irregular comportamiento económico del país, no se ha abandonado el desarrollo social en Costa Rica.

En síntesis, los gastos en servicios sociales, considerados en conjunto, han mostrado un incremento durante los últimos años, no obstante la composición del mismo ha sufrido algunas variaciones, así por ejemplo hasta el año 1997 el gasto destinado en Asistencia Social había sido más dinámico, seguido por Salud y Educación, situación que contrasta con el periodo de estabilización, en donde el sector más dinámico fue Salud, seguido por Educación y luego por la Asistencia Social. No obstante, a partir de este año, la Asistencia Social ha reducido su dinamismo, el sector de Educación y Salud ha ido ganando terreno en la asignación de recursos., seguido no tan cerca del sector salud.

5.3 DESEMPEÑO DEL SECTOR EDUCATIVO

La educación se ha posicionado como tema importante en la discusión sobre políticas sociales y de desarrollo nacional. Existe un consenso generalizado en cuanto a que esta es un área clave sobre el cual el país debe de tomar decisiones fundamentales en el corto y mediano plazo para mejorar la cobertura y calidad, incidir en el desarrollo humano de las generaciones futuras y romper con el círculo de la pobreza.

Costa Rica ha logrado grandes avances en el sector educativo en los que destacan la cobertura casi universal en primaria y los bajos niveles de analfabetismo⁶² llegando para el 2000 al 4,8% de analfabetismo. Además, Costa Rica ha avanzado en la introducción de tecnología moderna, principalmente en la educación primaria. A inicios de los noventa, se hicieron avances importantes para reducir la desigualdad en los sectores más pobres. No obstante, en muchos casos, los resultados permanecen estancados o han crecido a un ritmo menor que las mejoras que presentan los sectores con mayores ingresos.

En general, el nivel de progreso no se ha mantenido en años recientes y existen indicadores que muestran retroceso, tales como los altos índices de deserción que representó el 11,9% para el año 2000 en IV ciclo y en educación diversificada; el nivel de repetición que fue del 10,3% en III ciclo, la lenta progresión entre el sexto grado y primer año de colegio y los bajos resultados académicos en los exámenes anuales realizados por el Ministerio de Educación.

Por otro lado, los gastos por estudiante ha aumentado para todos los niveles de educación, pero los resultados han sido variados. Esto por que, mientras que la distribución de los recursos es progresiva para la educación primaria, en la educación secundaria y universitaria una cantidad desproporcionada de recursos es asignada a los sectores más ricos.

⁶² Proporción de la población que no sabe leer ni escribir de 10 años y más en relación con el total de población

A su vez, la economía de Costa Rica y sus fuentes de crecimiento futuras han cambiado dramáticamente con la llegada de inversiones extranjeras de alta tecnología. Esto presenta una oportunidad y un reto para el país el cual no solo necesita actuar para expandir el acceso, sino también necesita reorientar su sistema educativo para tomar ventaja de las oportunidades que se generan con la llegada de inversiones tecnológicas. Esto se relaciona tanto con la educación secundaria como con la universitaria y de adultos cuyos trabajos están cambiando con la nueva tecnología. Ante todo esto, Costa Rica necesita desarrollar su capital humano para poder maximizar las oportunidades.

Por ende, las políticas educativas deberán considerar aspectos como aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación de niños y adolescentes, especialmente los pobres; mejorar la calidad de la educación básica, fortalecer la calidad, aumentar la cobertura de la educación secundaria especialmente en zonas rurales, mejorar la equidad a través de una mejor distribución de subsidios por medio de programas como comedores escolares y becas, entre otros. A continuación se analiza el desempeño en la educación desde mediados de los ochenta hasta el 2002 a partir de indicadores de cobertura, de calidad y de eficiencia.

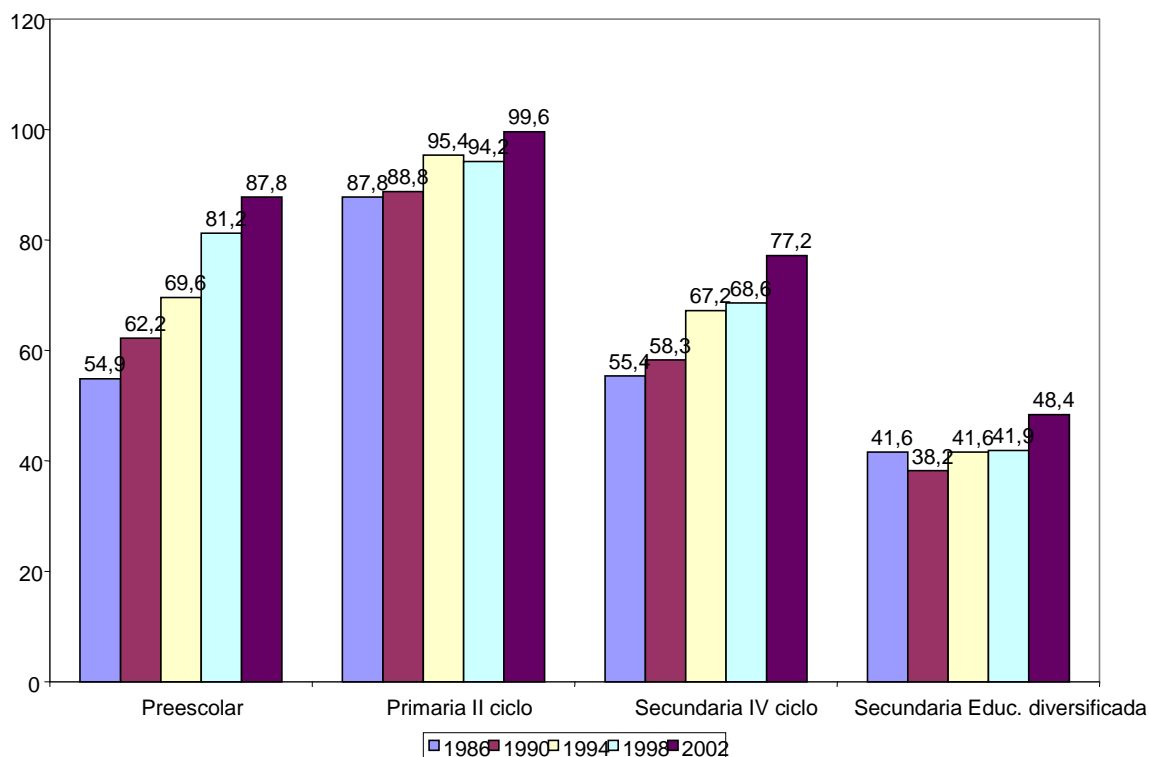
5.3.1 Cobertura en educación

Si analizamos la cobertura en educación se observa un mayor crecimiento en preescolar cuya cobertura para 1986 fue del 54,9% y para el 2002 un 87,8%, esto pese a las restricciones presupuestarias experimentadas principalmente desde principios de los ochenta y mediados de los noventa. Destaca la administración de Jose María Figueres Ferrer en donde la cobertura en preescolar pasó de un 69,6% en 1994 al 81,2% para 1998, años en que se comienza a retomar nuevamente políticas un poco más universales.

En cuanto a la cobertura en primaria esta ha sido la de mayor porcentaje de cobertura pasando de un 87,8% en 1986 al 99,6% en el 2002. En lo que se refiere a educación secundaria, la educación diversificada pasó de un 41,6% en 1986 a un 48,4% para el 2002, siendo secundaria el nivel con mayores problemas de cobertura educativa. En términos generales, en lo que respecta a educación preescolar y primaria a lo largo del período, la cobertura educativa ha mostrado un crecimiento considerable tendiente al universalismo.

No obstante, el problema radica en el IV ciclo de secundaria y en mayor medida en educación diversificada en donde se mantuvo constante y no llegó ni al 50% de cobertura.

Gráfico N° 21. Costa Rica: Cobertura Educativa. 1986-2002 (en porcentajes)



Fuente: Estado de la Nación

Los notables esfuerzos que el país ha realizado en cobertura todavía resultan insuficientes. La escolarización ha registrado avances significativos a partir de los noventa, en donde destaca la cobertura alcanzada en preescolar y primaria. Esta fuerte expansión es muy importante sobre todo si se considera que el aprendizaje es acumulativo y que la educación preescolar tiene el potencial de mejorar ese proceso en los primeros años de la escuela, constituyendo buenas bases para enfrentar los siguientes procesos de formación. En la secundaria la tendencia es también hacia el aumento en la cobertura pero más modesto; existiendo una amplia brecha entre la cobertura en primaria y la secundaria. Destaca a mediados y finales de la década de los noventa, el aumento en la construcción de colegios la cual se había estancado en la década de los ochenta.

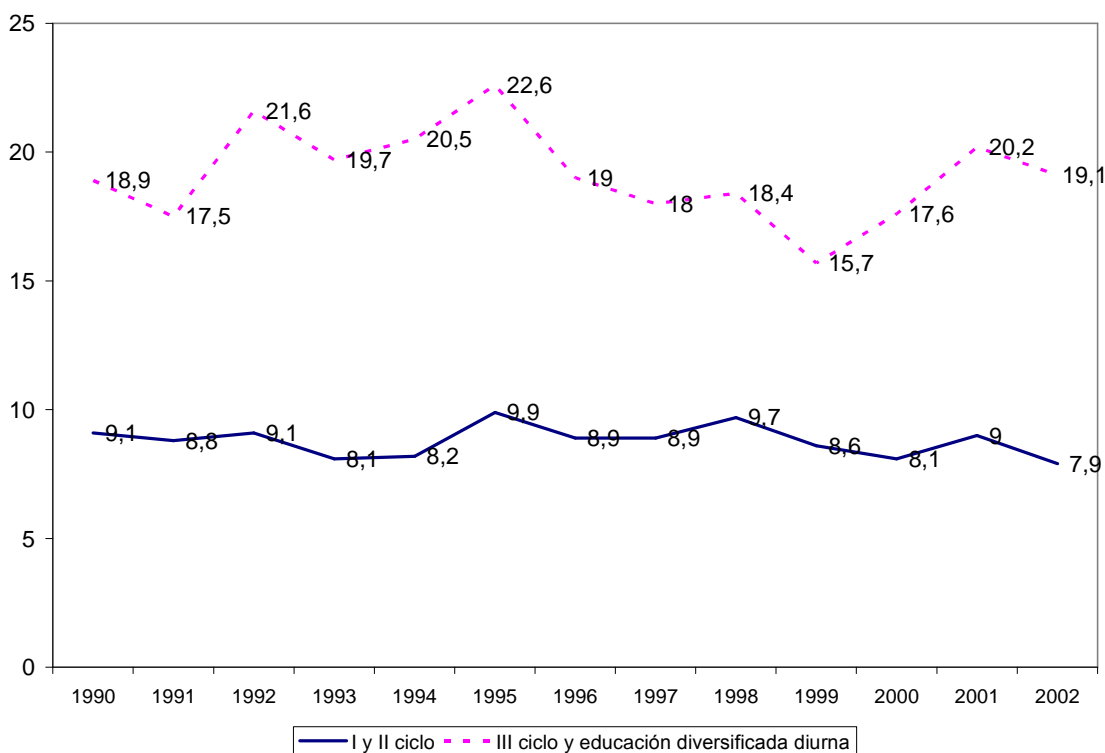
5.3.2 Eficacia en educación

Otro indicador importante y complementario al análisis de cobertura es el de la deserción intra-anual, la cual tiende a crecer conforme se avanza en los ciclos educativos. La deserción intra-anual debe entenderse como el abandono del sistema educativo dentro de un año lectivo y “comprende el total de alumnos que estando inscritos al iniciarse el año lectivo, abandonaron sus estudios antes de dar término al período anual de labores”.⁶³ La forma de cálculo de la deserción intra-anual es la diferencia de matrícula inicial menos la matrícula final, considerando solamente a las instituciones que enviaron los dos formularios matrícula inicial y matrícula final. Al respecto, cabe mencionar el sesgo a subestimar este índice en centros con altos niveles de deserción y que no presenten los formularios de matrícula completos.

En primaria (I y II ciclo) la deserción inter-anual se mantuvo entre el 8% y 9%, promediando para el período 1990 y 2002 un 8,8% tal como se muestra en el Gráfico N° 22.. Estos valores son significativamente inferiores a los observados en secundaria cuyo valor promedio de deserción fue del 19,1%. Al igual que en cobertura, en donde la secundaria no mostró una mejora significativa, persiste la problemática de la deserción en secundaria.

⁶³ Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística. CIENES. Glosario de términos utilizados en Estadística Educativa. Santiago, Chile, 1974. Pág.: 19.

Gráfico N° 22. Costa Rica: Desersión intra-anual, según nivel de enseñanza. 1990-2002 (en porcentajes)



Fuente: Estado de la Nación

En el proceso educativo se han identificado al sétimo año como un punto crítico en el que aumenta la posibilidad de deserción. El paso del sexto grado al sétimo de colegio es el momento en que se presenta mayor discontinuidad ya que no existe una buena articulación entre el final de primaria y el principio de secundaria. De manera abrupta, los estudiantes pasan de una modalidad de formación en la que participan pocos maestros a otra en la que intervienen casi una docena de profesor. A la vez que para Nowalski (2003: 120), la deserción también tiene que ver con la separación física y geográfica de la educación primaria y secundaria, las diferentes metodologías de enseñanza utilizadas, el rezago en el año cursado con respecto a la edad y presiones socio económicas familiares.

Nuestro sistema educativo muestra fallas significativas en eficacia, a juzgar por el prolongado tiempo promedio que les toma a las y los estudiantes graduarse, especialmente en secundaria, aunado a una parte de los estudiantes que abandonan las aulas e incluso, que

no asisten a los centros de enseñanza. Según el II Informe del Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Costa Rica, EDNA (2002) los motivos por los cuales los alumnos no asisten a los centros educativos son: a) el desinterés por el aprendizaje; b) la imposibilidad de costear los estudios; c) la dificultad para el aprendizaje; d) la obligación de trabajar; e) problemas de acceso al sistema escolar; f) enfermedad o discapacidad; g) obligación de ayudar en los oficios domésticos; y h) el embarazo o el matrimonio.

Por su parte, la Iera Encuesta Nacional de Juventud 2008, muestra que, en los hombres de 15 a 17 años quienes no estudian, la principal razón es el desinterés (6,4%), seguido por la necesidad de trabajar (5,0%)⁶⁴, así como problemas de acceso al sistema escolar (3,3%). En el caso de las mujeres de este grupo de edad, la falta de interés es, también, la principal causa de no continuar los estudios (6,6%), seguido por problemas de asistencia (4,0%). En esta población, las situaciones de embarazo y vida en pareja ocupan un tercero y cuarto lugar (2,8% y 2,7%), las cuales, de sumarse, las colocarían en un segundo lugar (5,3%).

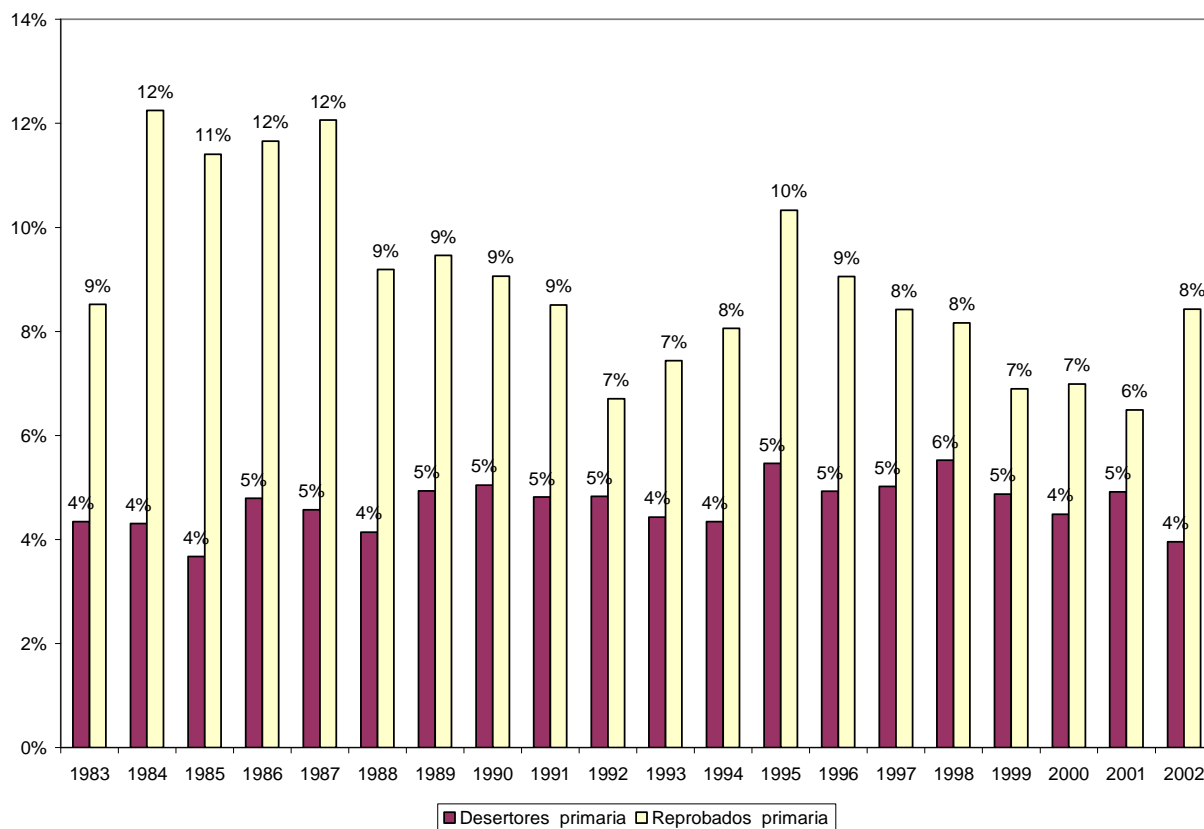
Una de las tesis que se maneja acerca de la problemática de la deserción, es que los adolescentes tienen serios problemas con el tipo de educación que se imparte, lo que incide en los altos niveles de repitencia, haciendo esto que muchos jóvenes opten por desertar del sistema educativo. Sobre este tema, en muchos casos, hay muy poco seguimiento por parte de los padres a la educación de sus hijos lo que acentúa aún más el problema. Además, estos niños repitentes carecen de habilidades básicas que deberían haber desarrollado en preescolar que inciden en su fracaso en el nivel superior. Una política de reducción de la ineficiencia debe partir por tanto de una mayor vinculación de los padres en el desarrollo educativo de sus hijos.

Si analizamos el porcentaje de reprobados entre 1983 y 2002, este no ha tenido un comportamiento constante y a tendido a la baja, principalmente los últimos 5 años del período. Entre 1984 y 1988 se mantuvo entre un 11% y 12%. y para los siguientes 6 años se mantuvo entre el 7% y 9%. Para 1995 a un 10% de deserción cuando para el año anterior era del 8%. Para los siguientes años se da una tendencia a la baja llegando para el 2001 apenas al

⁶⁴ Categoría relacionada con esta es el no poder pagar los estudios (2,0) y prefiere trabajar (1,5%). Sumando estas categorías, las razones económicas para no estudiar llegarían al 8,5% pasando a un primer lugar.

6%. En cuanto al nivel deserción, este se ha mantenido constante con niveles entre el 4% y 5% a lo largo del período.

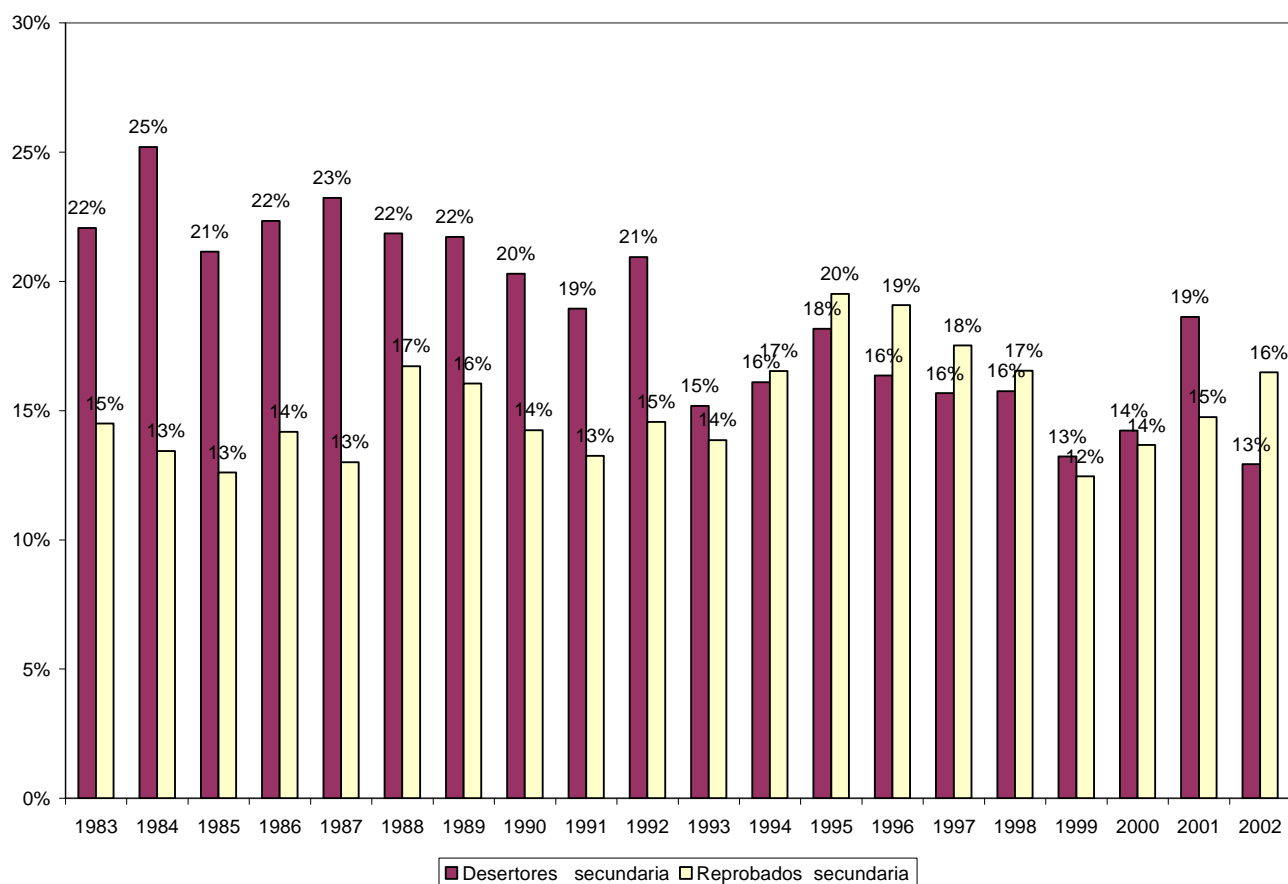
Gráfico N° 23. Costa Rica: porcentaje de alumnos desertores y reprobados en primaria 1983 – 2002



Fuente: Estado de la Nación

En el caso de secundaria, sucede lo contrario que en primaria. Los niveles de deserción son mayores que los de reprobados. Aunado a esto, en secundaria se dan mayores niveles de deserción y reprobados respecto a primaria. En secundaria se da un mayor porcentaje de alumnos que han dejado el curso lectivo que respecto a los que han reprobados lo que muestra la necesidad de un mayor esfuerzo por combatir las causas de la deserción educativa, pese a que para los últimos 10 años del período (a excepción del 2001) se mantuvieron niveles menores que a principio del período. Entre los años 1983 y 1992 la deserción estuvo entre el 19% y 25% y para los siguientes 10 años, se mantuvo entre el 13% y 18%. En cuanto al porcentaje de reprobados, este ha sido fluctuante. Entre 1983 y 1994 se mantuvo entre 13% y 17%. Para los siguientes años este osciló entre el 20% y 12%.

Gráfico N° 24. Costa Rica: porcentaje de alumnos desertores y reprobados en secundaria 1983 – 2002



Fuente: Estados Nación

La ineficiencia del sistema educativo se deriva de bajos rendimientos académicos que resultan en la repetición de años lectivos. Esto tiene como consecuencias psicológicas negativas en los alumnos y significa un mayor costo para las familias y el Estado, además de aumentar la probabilidad de deserción.

5.3.3 Calidad en educación

La expansión de la educación en Costa Rica ha sido más cuantitativa que cualitativa, pese a los esfuerzos para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia del sistema educativo. Se ha establecido mayor importancia a la cobertura que a la calidad de la misma. Un sistema educativo con calidad brinda una mejor formación profesional y colabora a la continuidad en el sistema educativo.

A pesar de que todas las administraciones han mencionado dentro de los planes de gobierno y políticas para asegurar que los diferentes centros educativos cuenten con los materiales y las instalaciones que requieren; el alto gasto que se destina al pago de salarios ha afectado considerablemente el recurso destinado a educación, provocando un abastecimiento inadecuado y un déficit de aulas, por lo que la cantidad de alumnos por aula se ha ido incrementado considerablemente. La gran cantidad de estudiantes por docente en muchos centros educativos principalmente en zonas urbano marginales así como un deterioro en la infraestructura son problemas presentes que dificultan una educación de calidad.

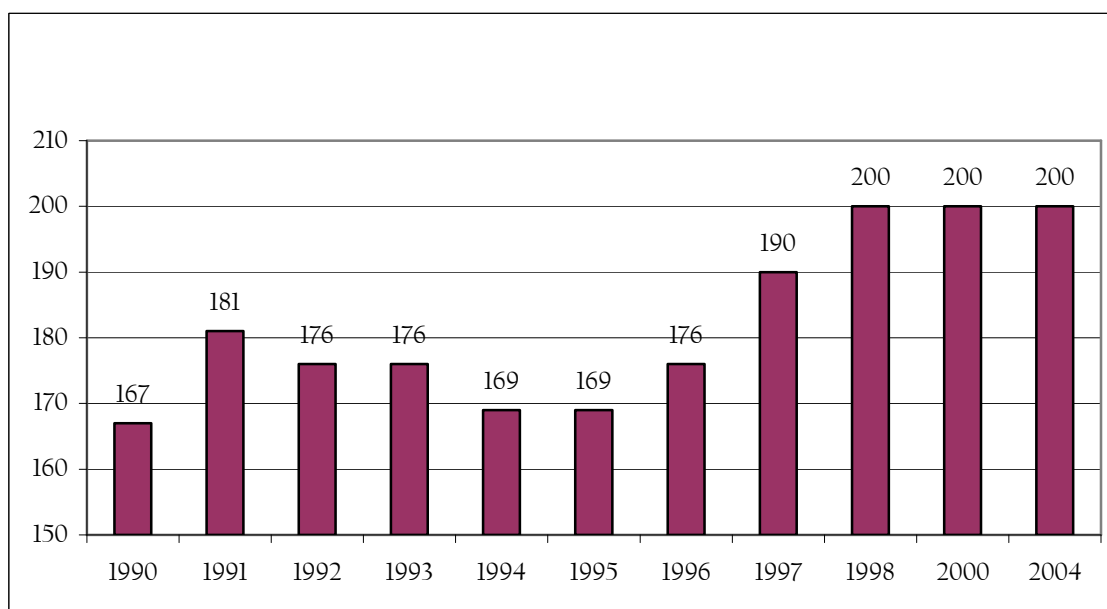
Por su parte, las pruebas de control de calidad que se realizan desde 1987 tanto en primaria como en secundaria, muestran problemas que se manifiestan en bajo rendimiento y amplias diferencias regionales, donde las que tienen mayores problemas de cobertura (especialmente las más pobres) son precisamente las que muestran menores niveles de rendimiento. Lo anterior tiene mucho que ver con la menor calificación de los profesores, una infraestructura educativa insuficiente e inadecuada, carencia de materiales de apoyo, además de aspectos socioeconómicos propios de las familias que allí residen, como desempleo, pobreza y bajos salarios.

Al respecto, Sauma y Trejos (1998:23) consideran que entre los aspectos que inciden en la menor calidad de la educación pública están los siguientes:

- 1.-Brevedad del ciclo lectivo: tal como se aprecia en el gráfico siguiente, el ciclo lectivo costarricense se había venido reduciendo desde años atrás, esto es una gran limitación

pues la experiencia internacional muestra que existe una relación directa entre la calidad de la educación y el tiempo en el aula (MIDEPLAN 1998: 174). No fue sino hasta el año de 1997 que el ciclo lectivo llega a los 190 días, cosa que para años anteriores rondaba apenas los 175 días. Para el año 1998, se avanzó en la ampliación del mismo, llegando a acuerdos con los gremios magisteriales, para alcanzar los 200 días lectivos, situación que prevalece hasta la fecha.

Gráfico N° 25. Costa Rica: número de días lectivos. 1990-2004



Fuente: MEP. Departamento de Estadísticas

2.-Aumento en la contratación de personal no profesional: durante muchos años el salario que se le pagaba a un educador se redujo en términos reales, esto dio motivo para que muchos docentes dejaran su trabajo de educador, y por otra parte, los que estudiaban o pensaban estudiar para ello, dejaron de hacerlo. Esto obligó al Ministerio de Educación a contratar personal no calificado (llamados aspirantes), que eran personas recién graduadas de educación secundaria. Esto, lógicamente implicó una caída en la calidad de la educación, especialmente aquella impartida en zonas rurales (MIDEPLAN: 1998, 174).

3.-Las escuelas unidocentes y multigrado: como parte del esfuerzo por llegar a toda la población con el sistema educativo (ampliación de la cobertura), comenzaron a funcionar en muchas partes escuelas unidocentes o multigrado (donde un maestro atiende varios grados simultáneamente en la misma aula). Esto debido principalmente a que las poblaciones a atender eran demasiado pequeñas, y dada la escasez de recursos, no era posible tener un maestro o inclusive construir un aula para cada grado. Esta modalidad de atención logra el objetivo en cuanto a cobertura, pero presenta problemas de calidad, pues no existe una atención adecuada del educador hacia el alumno.

4.-Poca disponibilidad de recursos: la situación de carencia de recursos financieros ha incidido negativamente en la calidad de la educación, pues en muchos casos no es posible reponer en las escuelas y colegios material didáctico básico que se deteriora (como mapas, etc), e inclusive, algunas veces los recursos no alcanzan siquiera para comprar tiza. Como parte de las medidas para solucionar esta situación y sus implicaciones, se aprobó en 1997 una reforma constitucional que garantiza al menos el 6 % del PIB⁶⁵ para la educación pública. Para la actual administración, el objetivo está en destinar al menos un 8% del PIB para educación, objetivo que aún no se ha logrado.

5.-Deterioro de la infraestructura: uno de los grandes problemas que presenta el sector educación es que en los últimos años más del 95 % del gasto en este sector se destinó al financiamiento de gastos corrientes (salarios principalmente), de esta manera no ha sido posible ampliar la estructura existente, ni realizar la reposición por deterioro. El país desatendió la construcción de infraestructura para la educación secundaria.

Estos aspectos han influido notablemente en el desempeño del sistema educativo de Costa Rica, impidiendo contar con una mejor calidad de vida para sus habitantes, por

⁶⁵ *“Artículo 78.-* La Educación preescolar y la General Básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la nación. En la Educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

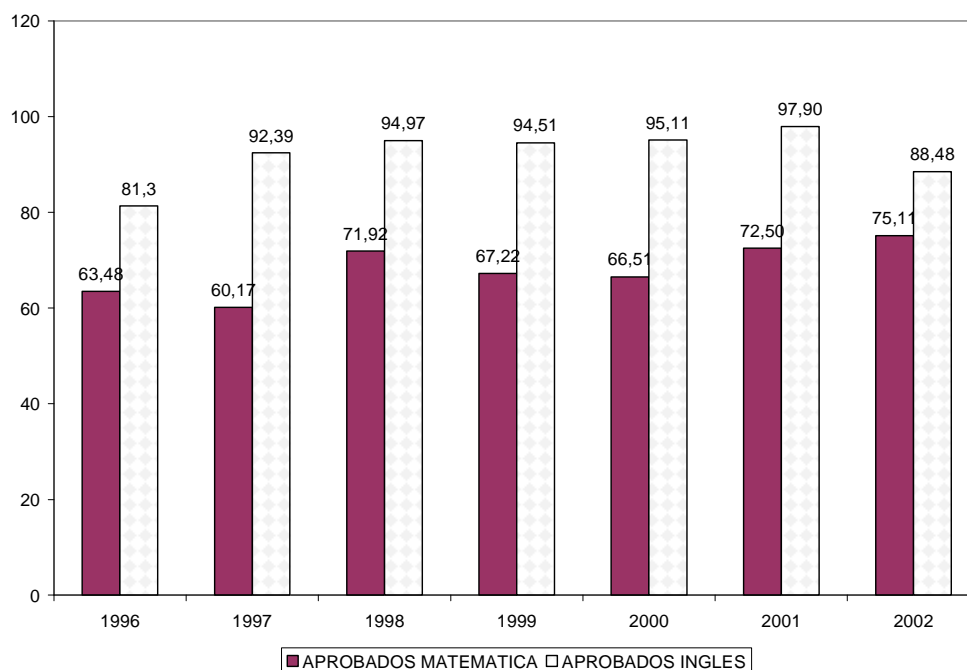
6. Constitución Política de la República de Costa Rica. Publicaciones Jurídicas. Pág. 15.

consiguiente debe trabajarse en cada uno de ellos, en forma rápida y eficiente para tratar de solventarlos.

Por otro lado, si analizamos la calidad en la educación desde la perspectiva de los exámenes de bachillerato, tenemos que entre 1996 y 2002, si hay una cierta mejora, en el supuesto que, para todos los años, las pruebas han tenido la misma rigidez. Esto debido a que para las promociones en los exámenes de matemáticas e inglés ha habido un aumento. No obstante, este es un indicador parcial de calidad el cual nos interesa recalcar la baja promoción en las pruebas de matemáticas y si las altas promociones en las pruebas de inglés coinciden con la calidad en la materia con que cuentan los graduados.

Tal como se muestra en el siguiente gráfico, si analizamos los resultados en bachillerato en educación diversificada desde 1996 hasta el 2002 en los exámenes en matemáticas e inglés, muestran una leve mejora en los resultados de aprobados. Para el caso de matemáticas, este presenta el menor porcentaje de aprobados. Del período en mención, en promedio, apenas el 68% aprobaron la prueba. Para 1996 el porcentaje de aprobados fue del 63,5% y para el 2002 de un 75%. En el caso de las pruebas de inglés, en promedio aprobaron el 92%, pasando de un 81% en 1996 a un 88,5% en el 2002. Tanto en matemáticas como en inglés, de 1996 al 2002 de dio una mejora de 8% de aprobados. Pese a que en matemáticas se ha dado una promoción baja, tanto en matemáticas como en inglés, ha habido una mejora en los porcentajes de aprobados a través del período.

Gráfico N° 26. Aprobados en pruebas de bachillerato para educación diversificada en matemáticas e inglés. 1996-2002



Fuente: MEP, Departamento de Control de Calidad

5.4. CONCLUSIONES

Dos rasgos fundamentales caracterizan el desarrollo económico llevado a cabo por Costa Rica principalmente a partir de los años 40, uno: el utilizar al Estado como el principal promotor del desarrollo, y dos: el papel privilegiado concedido al aspecto social durante estos años. Esto trajo como consecuencia un avance muy significativo en la evolución de los indicadores económicos y sociales.

El carácter universalista que se le dio a la política social desde los años 50 hasta los 70, respondía a una clara visión de futuro del Estado sobre el tipo de sociedad que se quería, es decir, se pretendía integrar lo económico y lo social a la vez, reflejándose esto en el progreso económico de esta época, progreso que a su vez debería distribuirse en forma equitativa a todo estrato de la sociedad. Esto permitió una gran mejora en las condiciones de vida de un amplio sector de la población.

Sin embargo, estos avances en materia social fueron frenados por la crisis de finales de los años 70 e inicios de los 80, con lo cual ciertos indicadores se vieron frenados en su evolución y otros tendieron a deteriorarse.

Como se demostró, la crisis de los años ochenta trajo consigo una caída en el nivel de gasto social, tanto en relación al PIB como en términos per cápita, repercutiendo esto en el desarrollo de todos los programas que se venían ejecutando. Esto produjo problemas en la cobertura, eficiencia y calidad de los servicios ofrecidos, paradójicamente cuando la demanda por ellos aumentaba por efecto de la misma crisis. Sin embargo, es importante recalcar, que pese a que se estaba en época de crisis, los logros alcanzados anteriormente en el campo social, permitieron que el nivel de vida de los costarricenses no se viera deteriorado de una manera más severa a diferencia de otros países latinoamericanos.

Posterior a la crisis, tanto la política económica como la social se definieron en base a la necesidad de lograr la estabilización de la economía, orientándose hacia la obtención de un equilibrio en las principales variables macroeconómicas y tratando de orientar el aspecto social a un segundo plano.

El ajuste que se pretendía llevar a cabo, relegaba la estructura social a un segundo plano y reducía al mínimo posible la participación estatal dentro de ésta; sin embargo en la práctica, el ajuste no abandono la política social, sino más bien, se da un componente heterodoxo⁶⁶ en su aplicación. Sin embargo, la política social tal como se venía ejecutando (enfoque universalista) dio un giro, al adquirir un carácter más focalizado y al dirigirse los recursos del gasto social por la vía de programas específicos hacia aquellos grupos de menores ingresos, y en donde el ajuste iba a impactar de una manera más directa.

Tanto el nivel de gasto social en términos de porcentaje del PIB como el per cápita han mostrado un comportamiento relativamente constante durante el proceso de reforma

⁶⁶ Este carácter heterodoxo va a estar reflejado principalmente en medidas que se llevaron a cabo para compensar a aquellos sectores de más bajos ingresos, y que el ajuste los iba a golpear de una manera más directa. Esto hace que el costo social del ajuste no sea tan alto como en otros países, debido principalmente a la selectividad, gradualidad, programas de compensación y programas de descentralización que se llevaron a cabo junto a medidas ortodoxas en el proceso mismo de ajuste.

económica, esto es preocupante pues no se toma en cuenta las necesidades de una población en donde la calidad, eficiencia y cobertura se pueden ver deterioradas conforme transcurren los años, esto aunado a una ola creciente de inmigrantes de los últimos años, lo que hace que esta problemática se agrave más significativamente. En consecuencia, resulta evidente que esta racionalización del gasto ha cambiado la manera de ejecutar la política social en Costa Rica, dirigiéndola ahora hacia aquellas áreas donde los recursos son requeridos con mayor urgencia, provocando un desmejoramiento de los servicios, incidiendo así en una menor calidad de los mismos.

Es interesante observar como a partir de la crisis, empieza a acelerarse el gasto en la asistencia social, lo que define una nueva manera de hacer política social en Costa Rica. Este panorama tiene su lógica, pues se pretendía con esto llevar a cabo un marco de mayor equidad con políticas de asistencia orientadas principalmente a la reducción de la pobreza y por consiguiente minimizar el costo social del ajuste. Con esto, aunque se pretendía hacer un bien a la sociedad costarricense, se descuidó principalmente en la calidad y eficiencia de sectores como educación, cosa que su efecto perdura hasta la fecha. Además, la misma focalización del gasto, se encargó de que el concepto universal de ciertos programas fuera relegado a un segundo plano, lo que trajo como consecuencia, que ciertos estratos de la sociedad no se beneficiaran de las políticas sociales, tal como se hacía en el pasado, sino que ahora los mayores esfuerzos iban dirigidos a los grupos más pobres. Al respecto, según el investigador Sergio Muñoz, el sector de educación fue de los más afectados con el recorte de recursos.

La educación ha sido un gran pilar del desarrollo costarricense a lo largo de su historia; indicadores como analfabetismo, educación preescolar y primaria han sido importantes en este sector. Sin embargo, existen problemas muy serios de cobertura en secundaria, eficiencia y calidad, reduciéndose para niños y jóvenes de escasos recursos y residentes de zona rural principalmente el acceso efectivo a la misma. La deserción, la infraestructura y principalmente los recursos económicos para este sector, son temas que habrá que tratar muy profundamente, si se quiere contar con un sector de educación fuerte y que cumpla con las expectativas del nuevo milenio.

En lo que respecta a la cobertura, el país ha logrado avances en la educación preescolar y primaria y en menor medida, de la secundaria. No obstante, prevalece el reto de expandir este indicador al total de la población en edad para asistir a ambos niveles. La ampliación de la enseñanza preescolar es fundamental para introducir a los estudiantes en el proceso educativo desde temprana edad, de manera que se preparen para conseguir un alto desempeño en los ciclos siguientes. A su vez, la culminación de la secundaria es un requisito básico para obtener mejores condiciones de empleo y de vida, es decir, es la vía más segura para que las personas se alejen de la pobreza y enfrente exitosamente las demandas de una sociedad cada vez más exigente en cuanto a recursos humanos calificados. La expansión de la cobertura en ambos niveles requiere mayor inversión.

En cuanto a la calidad del sistema educativo, intervienen elementos propios del sistema así como factores personales o familiares. El currículo único, la pedagogía, el ambiente, la infraestructura y la disponibilidad de materiales para el aprendizaje se encuentran entre los factores del sistema que influyen en la formación de los estudiantes.

Las pruebas nacionales constituyen indicadores parciales sobre la calidad, en términos de desempeño académico; sus resultados señalan que el país aún tiene mucho que avanzar, ya que la aprobación en matemáticas es baja. Fortalecer la enseñanza de las matemáticas es por ello una de las tareas comprendidas dentro del necesario esfuerzo por mejorar la calidad de la educación nacional. También hay que dotar a los estudiantes las herramientas que les permitan insertarse mejor en un mercado laboral cada más exigente. Hay que trascender los métodos de enseñanza que enfatizan en aspectos memorísticos y no incentivan la creatividad y la innovación, para lo cual es necesario reforzar las habilidades docentes e identificar las condiciones requeridas.

Por otro lado, para reducir la deserción en educación formal se requiere hacer los programas más actuales e interesantes ya que una de las principales causas de deserción es el desinterés de los estudiantes. Además, el apoyo económico es importante ya que la dificultad de costear los estudios aparece como la segunda causa de deserción al sistema educativo, desde luego, con una adecuada supervisión de que los recursos destinados sean aprovechados para ese fin.

Diversificar los planes de estudio en la secundaria es parte del reto para retener a una mayor cantidad de alumnos, pues al expandir la cobertura de este nivel se incluirían grupos con distintos intereses y realidades, pero una educación igual para todos no respondería a estas diferencias. Es importante romper el esquema del currículo único y adaptar los planes de estudio de acuerdo a las necesidades de cada región.

Para los próximos años, hay un gran desafío para mejorar el sistema educativo nacional. Se requiere de una reforma pensada en un largo plazo y no limitada a una sola administración en donde no hay continuidad en las políticas. Hablamos de un acuerdo nacional en donde intervengan los actores involucrados llámese gobierno, personal docente, alumnos, padres de familia y comunidades. Debe de existir un compromiso político que impulse profundos cambios en la institucionalidad educativa, con una política educativa a largo plazo, aprendiendo de otras experiencias y sobre todo, con objetivos claros y alcanzables.

El tema se ha tratado en muchos estudios por lo que los problemas y las necesidades están claramente identificados. Necesitamos voluntad política y un compromiso por parte del gobierno en curso y de los siguientes gobiernos dispuestos a realizar una reforma significativa, apostando a la educación como pilar para el desarrollo social y económico del país.

Finalizando, se puede afirmar que los avances en la cobertura en educación han sido muy importantes para Costa Rica, pero no alcanzan para superar los desafíos que el país enfrenta en cuanto a la sostenibilidad del desarrollo. Es por eso, que los niveles de gasto social, a pesar de representar montos importantes, no están siendo aprovechados de manera eficiente y adecuada para satisfacer las demandas y necesidades de la población, y más aún para constituirse en una verdadera inversión social dirigida a generar el capital humano necesario para el tipo de crecimiento y desarrollo económico al que debe aspirarse. La postergación de políticas de inversión social que amplíen y potencien el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico que priva a la sociedad de su principal recurso para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los

procesos productivos. La inversión social de hoy es un elemento clave en la construcción de la sociedad que seremos mañana.

Sin una significativa inversión social capaz de promover un aumento masivo del capital humano, sin el desarrollo de la infraestructura necesaria para dar sustento a inversiones más complejas y productivas, sin mecanismos que amplíen el acceso de toda la población tanto a los servicios básicos como a los servicios que abren oportunidades, servicios financieros, servicios técnicos, servicios de comercialización, educación técnica y superior, etc, en fin, sin avances significativos en la profundización de la democracia, que permitan el surgimiento de una entidad y una visión colectiva del desarrollo nacional, es poco probable que Costa Rica pueda superar el Estado actual de fragmentación social y el pernicioso predominio de los intereses particulares por encima y a costa del interés público y del interés de todos los ciudadanos. La inversión social no ha logrado detener la concentración y polarización social y es fundamental impulsar una política económica con fines redistributivos.

La política social debe de representar uno de los principales mecanismos redistributivos en la medida en que se dirija a la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Si bien es incorrecto responsabilizar a la política social por los limitados resultados logrados en la reducción de la pobreza y la desigualdad, también es incorrecto desconocer los problemas de eficiencia y calidad de la inversión social y de la gestión pública en el sector social.

Capítulo VI:

Conclusiones Generales y Recomendaciones

6.1 INTRODUCCIÓN

La preocupación central de esta investigación gira en torno al análisis del desempeño de la política económica y social del nuevo modelo de desarrollo aplicado después de la crisis de los años ochenta, y en particular la referida al sector educativo costarricense. En este capítulo se presentan las principales conclusiones de la investigación y algunas recomendaciones en materia de diseño e implementación de políticas económicas y sociales, con el fin de contribuir a la formulación de propuestas en materia de crecimiento y desarrollo social.

De acuerdo con lo planteado anteriormente, el presente capítulo tiene la siguiente estructura: en la segunda sección se discuten las principales conclusiones de la investigación y en la tercera, se resume algunas líneas de recomendaciones de políticas que se pueden considerar para establecer una estrategia de desarrollo que busque lograr un buen accionar de la economía costarricense así como alcanzar niveles de desarrollo y bienestar para los costarricenses.

6.2 PRINCIPALES CONCLUSIONES

La concepción económica predominante en Costa Rica durante los años sesentas y setentas fue orientada casi exclusivamente al desarrollo o a la implementación de la Estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones, sin embargo, los grandes desequilibrios observados y el deterioro de las condiciones sociales a finales de los setentas y principios de los años ochentas provocaron fuertes críticas al mencionado planteamiento económico, especialmente por parte de los economistas neoliberales y organismos financieros internacionales. Esto provocó un proceso de desmantelamiento del modelo e instituciones de la ISI, al cual se le atribuían todos los problemas que enfrentaba la economía costarricense. Es en este contexto, que se planteó esta investigación con el interés de poder analizar el diseño y el desempeño de las políticas implementadas a partir de los años ochenta

En el proceso para superar esos desequilibrios se adoptaron al igual que en los demás países latinoamericanos, las orientaciones brindadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, las cuales fundamentalmente recomendaban una política económica neutral y básicamente de carácter macroeconómico, con el fin de reorientar la política de desarrollo de sustitución de importaciones hacia una estrategia de desarrollo de promoción de exportaciones, poniendo énfasis en la expansión de las exportaciones no tradicionales y procurando una mayor integración de la economía nacional en el mercado internacional.

De esta manera, tanto la política económica como la social se definieron con base en la necesidad de lograr la estabilización y reactivación de la economía, orientándose la primera hacia la obtención de un equilibrio en las principales variables macroeconómicas, y tratando (desde la perspectiva del ajuste) de orientar el aspecto social a un segundo plano, y con un rol diferente en el papel del Estado; mientras que la segunda, se orientó más hacia la compensación y asistencia hacia los sectores mas necesitados en procura de reducir los costos sociales del proceso de ajuste.

En cuanto a las reformas económicas implementadas, destacan las siguientes:

La reforma comercial, la cual consistió en la búsqueda de una mayor vinculación de los productos no tradicionales a los mercados internacionales, la atracción de Inversión Extranjera Directa, minidevaluaciones, desgravación arancelaria, el aumento de las relaciones comerciales por medio de negociación de acuerdos bilaterales (TLC's) y el establecimiento de un amplio aparato institucional que diera solidez regulatoria y de implementación a la nueva estrategia;

La reforma financiera, que procuraba una modernización y aumento de la eficiencia de las instituciones financieras bajo una regulación y supervisión prudencial de los mercados;

La reforma fiscal que, pretendía controlar el gasto, aumentar los ingresos y una menor participación del Estado en la economía racionalizando sus funciones, por medio de una mayor eficiencia de las finanzas públicas, a la vez que se reestructuraban los servicios de las instituciones de atención social, direccionando sus gastos hacia las áreas donde los recursos son requeridos con mayor urgencia (focalización del Gasto Social).

En cuanto a las políticas sociales, en concordancia a lo mencionado anteriormente, se observó la mayor implementación de programas de corte asistencialista, en búsqueda de lograr una compensación social hacia los sectores más necesitados de la población, así se establecieron becas educativas, bonos escolares y de vivienda, subsidios para compra de tierras, programas antidrogas, regímenes de pensiones contributivos, entre otros, pero sin que esto significara el abandono de los programas de corte universales implementados en años anteriores, tales como el amplio apoyo a la educación preescolar, la educación general básica, la atención primaria, la creación de los EBAIS, los bonos de vivienda, etc.

Aunque las políticas planteadas durante el ajuste fueron más de corte neoliberal, éstas estuvieron acompañadas con políticas fiscales y monetarias expansivas y de políticas de ingresos y de empleo con efectos compensatorios, lo mismo que de políticas sociales universales, reflejando así la existencia de diferentes corrientes a la hora de hacer política y tratando de tener una amplia participación social con el fin de lograr consensos y realizar modificaciones a las propuestas más ortodoxas, resultando todo esto en una mayor heterodoxia en el diseño y aplicación de las mismas.

En cuanto al desempeño de la política económica del período bajo estudio, se observan importantes logros en materia de control de los principales macroprecios (menores niveles de inflación con respecto al periodo de la crisis, un tipo de cambio real estable con presencia de devaluación progresiva, tasas reales positivas), así como avances en el crecimiento económico y la apertura comercial pero con debilidades importantes que han limitado los resultados obtenidos, tales como la presencia de un recurrente déficit fiscal, el cual no permite que se obtengan recursos para mejorar la infraestructura física y la calidad de los servicios y un ritmo de crecimiento económico lento y desarraigado entre los sectores, lo cual no permite una mejor distribución de la riqueza.

Por el lado de la política social y tomando en consideración que los alcances y posibilidades de la misma dependen básicamente del tamaño y de la forma de cómo se asigna el gasto entre los diferentes programas establecidos, se estableció que ha existido un compromiso por parte de las diferentes administraciones a no dejar de lado el tema social en sus diferentes connotaciones, prueba de ello es el comportamiento observado del

porcentaje del PIB destinado al Gasto Social, en donde por ejemplo para el año 1987 un 16.1% del PIB le correspondía a este rubro, para el año 1994 un 16.4%, y para el año 2002 un 18.9%, lo que significa en términos relativos que la participación del Gasto Social con relación al PIB se incrementó alrededor de 3 puntos porcentuales, siendo este comportamiento directamente relacionado con el crecimiento de la producción. Aunque es importante señalar que esta distribución del gasto social no ha sido uniforme, siendo el sector educación el que ganó una mayor participación en relación a los recursos asignados a asistencia social y a salud.

No obstante lo anterior, esta investigación permite concluir que si bien se han dado importantes avances en el área educativa, los resultados no son del todo satisfactorios. Por ejemplo, entre finales de los ochenta y principios del 2000, Costa Rica alcanzó una cobertura casi universal a nivel de primaria y un bajo nivel de analfabetismo. Por el contrario, los resultados en secundaria fueron muy diferentes, observándose que la educación diversificada, a lo largo del período, no llegó ni al 50% cuando en primaria se mantuvo por encima del 90%, siendo para el año 2002 del 99,6%. En el mismo sentido y en términos de eficiencia, hubo una alta deserción en secundaria, siendo casi el doble en comparación con primaria. Al respecto, preocupa la alta discontinuidad que hay entre el sexto grado de primaria y el séptimo de secundaria, esto al no existir una articulación en el paso de escuela a colegio en donde por ejemplo, se pasa de trabajar con un solo educador a más de diez profesores. Existe un punto crítico en la deserción para séptimo año el cual se puede ir trabajando desde el sexto e inclusive quinto año de la escuela.

Otro problema detectado es el del acondicionamiento inadecuado y el déficit de aulas. La gran cantidad de estudiantes por docente en muchos centros educativos principalmente en zonas urbano marginales así como el deterioro en la infraestructura son problemas presentes que dificultan una educación de calidad.

6.3 RECOMENDACIONES

La implementación de una nueva política económica es urgente para el accionar de la economía costarricense y para que ésta contribuya a superar los principales desequilibrios

macroeconómicos, dotar de recursos a los sectores claves, tanto económicos como sociales, así como aprovechar las ventajas del país para alcanzar niveles de desarrollo y bienestar más amplios y más equitativos.

Por otra parte, la política social debería de representar uno de los principales mecanismos redistributivos en la medida en que se dirija a la satisfacción de las necesidades básicas de la toda población. Es por eso que se plantean aquí los siguientes lineamientos de política económica y social que se ha considerado que debe tener una nueva estrategia de desarrollo y que se pueden clasificar de la siguiente manera: propuestas para una reactivación económica y recomendaciones para mejorar el impacto de la política social.

En relación a la reactivación económica, es necesario la aplicación de las siguientes medidas:

- El país necesita superar el desequilibrio fiscal, ya que éste, como se demostró en la investigación, pone en peligro la estabilidad económica, le imprime fragilidad al crecimiento económico y dificulta la aplicación de los distintos programas sociales. Una situación fiscal “sana” permitiría redefinir el gasto hacia programas sociales que permitan un desempeño positivo y mantener una estabilidad económica.
- Además, se debe impulsar la concesión de obra pública y la utilización por medio de la titularización de proyectos de importantes capitales contenido en los fondos de inversión y los fondos de pensiones complementarias.
- Aunado a lo anterior, es fundamental que se implemente una reforma fiscal que permita, por un lado generar ingresos frescos para financiar o reactivar la inversión pública, y por otro lado, que los escasos recursos se utilicen de manera eficiente, controlada y que lleguen a las áreas mas necesitadas. Lo anterior debe completar acciones como las siguientes: 1-Fortalecimiento de la recaudación tributaria, mediante programas de incentivos al pago de tributos y de educación tributaria, 2-lucha contra la evasión fiscal mediante acciones como investigaciones del fraude y desarrollo de herramientas informáticas para el control de morosos, entre otros, 3-Modificar la estructura tributaria, ya que ésta se caracteriza por la presencia de una gran cantidad de impuestos, de los cuales sólo una pequeña proporción representa la mayoría de los

ingresos, y por otro lado, ésta es altamente regresiva, la cual no le brinda un criterio de equidad a la misma, 4-Búsqueda de una administración eficiente de los recursos públicos, buscando que los mismos vayan dirigidos hacia los sectores económicos y sociales más necesitados y que se utilicen de la mejor manera. Esto se puede lograr mediante un monitoreo eficiente y constante de la ejecución presupuestaria y de una supervisión adecuada a la aplicación de la legislación vigente sobre las políticas y normas de la Administración Financiera, en especial la rendición de cuentas de los gastos por parte de las instituciones públicas. En este contexto, los esfuerzos deben centrarse en mejorar la gestión del gasto público tanto en términos de su productividad (lograr mayores rendimientos a cada unidad de gastos), como de su eficiencia (asignación y uso de recursos), sobre la base de una gestión por desempeño orientada a resultados y evaluaciones que permitan elevar la eficacia, calidad y efectividad de los mismos en términos de su impacto sobre la equidad.

- Es muy importante, rediseñar la política de atracción de la inversión extranjera directa y el papel de la misma, así como el tipo de re inserción del país en los mercados mundiales, con el fin de que el capital extranjero contribuya efectivamente a generar nuevas tecnologías, produzca encadenamientos productivos y con ello bienes con un alto valor agregado; asimismo, convertirla en la oportunidad para reducir la pobreza, cerrar las brechas sociales y generar bienestar para la población (llevarlas a las zonas rurales).
- Además de lo anterior, será necesario contar con recursos para el establecimiento y fortalecimiento de empresas como PYMES y de mano de obra calificada. Se hace necesario aquí, avanzar hacia un proceso productivo más sostenible, con altos niveles de encadenamientos, altas ventajas tecnológicas y mano de obra cada vez más calificada, donde se trate de elevar el nivel de vida de los costarricenses y además, ratificar y buscar nuevos acuerdos comerciales con importantes economías a nivel mundial, ya sea con: Zona Europea, entre otros países; y como último mantener un manejo del tipo de cambio acorde con la fuerza de oferta y demanda del mercado.

En cuanto a las recomendaciones en materia de política social, especialmente en el área educativa se propone lo siguiente:

- El diálogo social es indispensable en cualquier estrategia de desarrollo, principalmente entre el Estado y los actores políticos y sociales, tanto para la determinación de los objetivos, políticas e innovaciones necesarias. Esto es importante para que todas las fuerzas sociales con voluntad democrática e intereses contrapuestos puedan expresar con amplitud y libertad sus preferencias.
- Partiendo de la premisa de que el crecimiento es una base importante y necesaria pero no la única vía para desarrollarse, se deberá revisar y fortalecer las estrategias de desarrollo en el tema social y en no suponer una relación de causalidad en donde el desarrollo económico conlleva el desarrollo social. El desarrollo humano requerirá de entre otras cosas, de una inversión considerable en enseñanza, salud, vivienda y nutrición entre otros, en donde el resultado será una población más saludable y educada, capaz de ser más productiva desde el punto de vista económico. Es por eso que, deberá ubicarse a los seres humanos en el centro del desarrollo y proponer la ampliación del acceso a las oportunidades, para que cada cual aporte a la sociedad su potencial de la mejor manera posible.
- A nivel de instituciones con funciones sociales, es necesario que estas puedan tener una delegación efectiva de sus responsabilidades, de manera tal que las acciones sean coherentes con las necesidades de la población y flexible a reajustes en el proceso de ejecución, teniendo como objetivo primordial el mejoramiento de su calidad de vida.
- En un mundo donde preside el conocimiento y la información, la educación deberá convertirse en el centro de la estrategia de desarrollo económico y social, y en la fuente para buscar justicia social, libertad y abundancia material, además de contribuir a una adecuada distribución del ingreso, y la base para mejorar la competitividad en el terreno internacional. Será necesario aquí, contar con recursos para su desarrollo (cumplir con el 6% del PIB destinado al gasto en educación para luego aumentar dicho porcentaje a niveles que la reforma educativa así lo necesite), con una capacidad institucional para utilizar los recursos eficientemente de manera que sea aprovechado al máximo cada colón asignado y poner en marcha una transformación educativa, que se ajuste a los retos de la era del conocimiento. Se deberá hacer un esfuerzo en el campo económico,

un mejoramiento en la calidad de la educación en todos los niveles y la utilización de la tecnología para mejorar la misma.

- Para lograr una mejor cobertura y equidad del sistema educativo es necesario establecer un sistema de contratos de aprendizajes en donde se establezca incentivos económicos o de especie mas coherentes y conformes con las ubicaciones geográficas y las realizadas económicas de los estudiantes y familias pero con compromisos entre las partes bajo los criterios de asistencia, número de miembros matriculados y sobre beneficio extra por el desempeño académico de cada estudiante.
- En términos de mejoramiento en la calidad y de la deserción educativa, surge necesaria la definición de los programas de estudio que identifique las necesidades de cada región. La ruptura del currículo único requiere de una reforma a largo plazo y sostenible en donde identifique los requerimientos de desarrollo para cada región del país, definiendo las necesidades, fortalezas y limitantes de cada población. De aquí parte la importancia de una complementariedad entre las estrategias de desarrollo sectoriales como parte de la superación de las brechas existentes entre el sector rural, urbano y urbano marginales. Además de lo anterior, es adecuado fortalecer las enseñanzas de las matemáticas, segundo idioma e informática.
- Alcanzar un esquema institucional educativo flexible que permita una acción más efectiva, con un aprovechamiento al máximo de los recursos, evitando el despilfarro y con un compromiso al cambio, capaz de lograr determinar las necesidades de cada región y familia, definir y asignar correctamente los determinados programas y sobretodo poder reaccionar eficientemente a los futuros cambios en las necesidades.

Anexos

Anexos Metodológicos

Anexo N° 1

Clasificación funcional del Gasto Social

El Sector Social está conformado por tres clases consideradas como las principales funciones del Gobierno, a saber:

- ✓ Funciones de Servicios Públicos Generales
- ✓ Funciones de Servicios Económicos
- ✓ Funciones de Servicios Sociales

Estas funciones principales, se detallan en: Subclase, Grupo y Subgrupo de acuerdo con la clase de servicios que prestan las instituciones públicas a los habitantes del país en forma individual o colectiva.

Para lo efectos de la Investigación, no se toman en consideración las clases de Servicios Públicos Generales y Servicios Económicos, sólo las de Servicios Sociales., cuyas funciones están relacionadas con la prestación de servicios básicos de carácter social a la población y cuya clasificación es la siguiente:

1. Vivienda y Otros Servicios Comunitarios

1.1 Urbanización

1.2 Desarrollo Comunitario

1.3 Abastecimiento de Agua

1.4 Alumbrado Público

1.5 Investigación y Desarrollo relacionados con la Vivienda y los Servicios Comunitarios

1.6 Vivienda y Servicios Comunitarios no especificados

2. Salud

2.1 Servicios para Pacientes Externos

2.2 Servicios Hospitalarios

2.3 Servicios de Salud Pública

2.4 Investigación y Desarrollo relacionados con la Salud

2.5 Servicios de Salud no especificados

3. Servicios Recreativos, Deportivos, de Cultura y Religión

3.1 Servicios Recreativos y Deportivos

3.2 Servicios Culturales

3.3 Servicios Editoriales, de Radio y Televisión

3.4 Servicios Religiosos y otros Servicios Comunitarios

3.5 Investigación y Desarrollo relacionados con el esparcimiento, el Deporte, la Cultura y la Religión

3.6 Servicios Recreativos, Deportivos, de Cultura y Religión no especificados

4. Educación

4.1 Enseñanza Materno Infantil, Preescolar y Primaria

4.1.1 Enseñanza materna infantil y preescolar

4.1.2 Enseñanza primaria

4.2 Enseñanza Secundaria

4.2.1 Enseñanza secundaria básica

4.2.2 Enseñanza secundaria avanzada

4.3 Enseñanza Postsecundaria no Terciaria o Parauniversitaria

4.4 Enseñanza Terciaria o Universitaria

4.5 Enseñanza no Atribuible a ningún nivel

4.6 Servicios Auxiliares de la Educación

4.7 Investigación y Desarrollo Relacionados con la Educación

4.8 Enseñanza no especificada

5. Protección Social

5.1. Beneficios Por Enfermedad Y Maternidad

5.2 Pensiones

5.2.1 Pensión por invalidez

5.2.2 Pensión por vejez

5.2.3 Pensión por muerte

5.2.4 Otras pensiones

5.3 Ayuda A Familias

5.4 Prestaciones Laborales

5.5 Exclusión Social no especificada

5.6 Investigación y Desarrollo relacionados con la Protección Social

5.7 Protección Social no especificada

Dentro de estos Servicios Sociales y siendo congruentes con el tema de Educación desarrollado en capítulos posteriores, es importante mencionar que durante el periodo 1982-1986, el gasto social a estudiar contempla los rubros de Salud, Educación, Vivienda y Asistencia Social (Protección Social). Para el periodo 1987-2002, se analizan los rubros de Salud, Educación y Asistencia Social, por cuanto representan alrededor del 95 % del Gasto Social.

Anexos Económicos

Anexo Nº 2

Principales reformas durante el proceso de estabilización: 1982-1985

a) Cambio de la estructura productiva (orientación exportadora)	
Creación de Instituciones y atracción de inversión extranjera.	Ministerio de exportaciones e Inversiones. Coalición Costarricense de Desarrollo CINDE en 1983 y fortalecimiento del CENPRO.
Financiamiento a la exportación	FOPEX en 1983 financiado por el BID, BIRF y BLADDEX
Incentivos a la exportación	Ley de Equilibrio Financiero (Contrato de Exportación, amplía el CAT, establece Corporación de Zona Franca, Régimen de Admisión Temporal). Ley de Incentivos al Desarrollo Turístico.
Comercio con Centroamérica y el Mundo	Revisión del Tratado de Integración Económica con Centroamérica, disminución de barreras al comercio – arancel ad valorem – participación en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe
Política cambiaria flexible	Régimen de minidevaluaciones en 1984
b) Aumento del ahorro interno	
Tasas de interés	Determinadas por el mercado y reales positivas
Banca	Impulso a la Banca Privada (enmienda a la Ley Orgánica del BCCR); en 1980 había cinco bancos privados y en 1987 existían ya 20
c) Racionalización del sector público	
Reducción del gasto	Congelamiento del empleo público en 1984 y aumento de las cuotas obrero patronales
Reforma Institucional	Privatizaciones y disminución del déficit de las instituciones públicas. Fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria en 1982, eliminación de subsidios, control de precios públicos y ampliación del impuesto de ventas.
d) Programas y acuerdos con Organismos Internacionales	
Acuerdo de Contingencia 1982	Por un monto de US\$100 millones, para controlar los desequilibrios del sector externo y especialmente la deuda
Negociación con los Bancos Acreedores de la deuda	Se acordó nuevas condiciones para los servicios de la deuda y la necesidad de recursos para que la economía pudiera seguir funcionando.
Plan de Ayuda a las Empresas 1982	Financiado por el Banco Mundial y USAID para evitar la quiebra de algunas empresas afectadas por la alta devaluación del colon y el debilitamiento del mercado interno.
Programa de Ajuste Estructural 1983	Que impulsa la liberalización financiera y comercial, disciplina fiscal, privatizaciones, desregulación económica y apertura comercial

Fuente: Muñoz, 2002: 89

Anexo N° 3
Resumen de los PAES'

Característica	PAE I	PAE II	PAE III
Periodo	1985-1987	1987-1991	1991-1994
Monto	\$ 80 MILLONES	\$200 MILLONES	\$ 280 MILLONES
Orientaciones De Política Económica	Flexibilización del tipo de cambio. Liberalización comercial. Apertura hacia la inversión extranjera directa.		
1.-Comercial:	<p>1.-Mini devaluaciones</p> <p>2.-Nuevas tarifas arancelarias a nivel centroamericano</p> <p>3.-Programa de asistencia a la industria (crédito, capacitación y asistencia técnica).</p> <p>4.-Eliminación de impuestos a la exportación hacia terceros mercados.</p> <p>5.-Nuevo régimen de incentivos para exportaciones hacia terceros mercados.</p> <p>6.-Revitalizar el MCCA.</p>	<p>1.-Se mantiene el sistema de subsidios compensatorios a los sectores exportadores.</p> <p>2.-Se adecua la legislación en materia de contratos de exportación para fortalecer los encadenamientos de las actividades de exportación con el resto de la economía nacional.</p> <p>3.-Se creará una bolsa de información sobre comercio exterior.</p> <p>4.-organización de un sistema de ventanilla única para los trámites de exportación.</p> <p>5.-financiamiento a los exportadores a costos competitivos internacionalmente y se establecerá un seguro de exportación y de crédito para la exportación.</p> <p>6.-Creación de legislación anti-dumping.</p> <p>7.-Mejorar los servicios de transporte y energía para lograr una mayor competitividad de las exportaciones.</p>	<p>1.-Eliminación de permisos de exportación y de todas las restricciones cuantitativas sobre la importación y la exportación.</p> <p>2.-Todas las tarifas a la importación de bienes finales se llevarán paulatinamente a un máximo del 20 % a finales de 1994.</p> <p>3.-Los insumos tendrán una tarifa del 1 % si son del grupo esenciales; 15% si se trata de bienes semi-elaborados y del 10% los demás.</p> <p>4.-Se eliminarán las sobretasas a la importación y cualquier otra forma de impuestos que operen sobre la importación.</p> <p>5.-Eliminación de todas las exoneraciones arancelarias, excepto las que se apliquen a los insumos utilizados en la producción de exportaciones, el turismo y los convenios diplomáticos internacionales.</p> <p>6.-La exoneración del impuesto sobre la renta en los nuevos contratos de exportación se eliminará.</p> <p>7.-Eliminación de la intervención estatal en la fijación de los precios y márgenes de utilidad. El Estado regulará solamente los precios de servicios públicos y los de bienes y servicios producidos en condiciones de monopolio natural y hasta un máximo de 15 productos de la canasta básica.</p> <p>8.-Los que atienden el mercado local o producen exportaciones tradicionales puedan adquirir materias primas y bienes intermedios en el mercado internacional en condiciones más favorables.</p>
2.-Financiera:	<p>1.-Fijar tasas de interés a niveles de mercado y positivas en términos reales.</p> <p>2.-Eliminar el crédito preferencial y asignar los</p>	<p>1.-Se busca abaratar la intermediación financiera, aumentar la captación y mejorar la asignación de los recursos financieros. Todo esto mediante el fortalecimiento de la Auditoría</p>	<p>1.-Creación en el BCCR: de un fondo de última instancia para la protección de las Instituciones Bancarias y Financieras Privadas, especialmente para atender dificultades temporales de liquidez.</p>

	<p>recursos entre las actividades productivas según su rentabilidad. Se mantienen el FOPEX y el FODEIN.</p> <p>3.-Reestructuración institucional del sistema bancario nacional para hacerlo más eficiente.</p>	<p>General de Entidades Financieras. (AGEF).</p>	<p>2.-Se buscarán mecanismos para financiar las pérdidas del B.C. dentro del Presupuesto Público.</p> <p>3.-Se adoptarán medidas para reducir el margen de intermediación (spread) entre las tasas pasivas y activas.</p>
<p>3.-Sector Público:</p>	<p>1.-Programas para reducir el empleo público.</p> <p>2.-Retener e incentivar al personal más calificado.</p> <p>3.-Administración presupuestaria y control.</p> <p>4.-Evaluación de todos los programas e instituciones del gobierno.</p> <p>5.-Reestructuración de CODESA (venta de la totalidad o parte de las acciones de las empresas de esta corporación al sector privado o cooperativo.)</p> <p>6.-Programa de inversión del sector público.</p>	<p>El sector público deberá transformarse en un verdadero catalizador del cambio estructural, a través de un mejoramiento de las finanzas públicas y una reorientación del gasto público hacia la inversión, así como mejorar la eficiencia de la gestión pública en general.</p> <p>Principales acciones: Programa de movilidad laboral; Ley de garantías económicas donde se estableció que el déficit fiscal no podría ser mayor a un 1 % del PIB.</p>	<p>1.-Mejorar el proceso presupuestario, así como el control, monitoreo y evaluación de los gastos públicos. Se incluirá la presupuestación base cero y la presupuestación por programas.</p> <p>2.-Reestructuración y consolidación institucional para eliminar duplicidad y reducir ineficiencias en las instituciones del sector público.</p> <p>3.-Privatización total o parcial de empresas y servicios públicos seleccionados que puedan ser llevados a cabo fuera del sector público. La privatización estará acompañada de la eliminación de monopolios.</p> <p>4.-Reforma tributaria comprensiva y acompañada de una mejora en la administración tributaria y de aduanas para agilizar el comercio internacional. La mayor parte de los 257 impuestos existentes serán consolidados, dejando únicamente los 5 o 6 impuestos que generen el mayor porcentaje de ingresos. La mayor parte de las exoneraciones serán eliminadas.</p> <p>5.-Reducción del empleo público.</p> <p>6.-Mejorar la orientación de los subsidios gubernamentales de forma que lleguen en su mayoría al 30% de la población más pobre.</p> <p>Introducción del registro único de beneficiarios para coordinar los programas de asistencia e incrementar su eficiencia.</p>

Fuente: Muñoz, 2002: 97

Anexo N° 4
Costa Rica Principales Políticas y Reformas Comerciales. 1985-2004

Reformas	Año	Principales Medidas
Comercial	1983	Se unifica el Tipo de Cambio.
	1984	Se modifica el régimen cambiario (minidevaluaciones) hacia una devaluación progresiva del colón por medio de ajustes diarios de pequeña cuantía
	1986	Desgravación arancelaria producto del PAE
	1987	Se presentó la aplicación de un nuevo arancel regional, se dio una disminución de las sobretasas temporal a las importaciones y de los porcentajes por depósitos previos
	1987	Inicio del GATT.
	1988	A través del PAE III, se da una segunda rebaja en los aranceles y una segunda desgravación arancelaria del 10% sobre algunas partidas
	1990	Incremento del piso arancelario del 5 al 10%
	1991	Se subsidia con los Certificados de Abono Tributario a los productos no tradicionales
	1992	Se dio una desgravación arancelaria acelerada y se elimina la licencia de Exportación. Se aprobó la ley de eliminación de una buena parte de las exoneraciones fiscales, se eliminó algunos subsidios
	1992	Se establece un sistema de flotación sucia (libre mercado con posibilidad de intervención estatal)
	1993	Se retoma el sistema de Minidevaluaciones diarias
	1994	Reducción en la carga impositiva media sobre las importaciones
	1994	Firma del Tratado de Libre Comercio con México
	1995	Incremento temporal del 13% del arancel centroamericano de importaciones
	1995	Entra en vigencia el Tratado de Libre Comercio con México
	1996	Reducción de los impuestos a las exportaciones. Sustitución de los gravámenes a la exportación sobre un impuesto de la renta
	1997	Programa para lograr una desgravación gradual para las materias primas, bienes de capital, bienes intermedios y finales.
	1998	Se acuerda eliminar los CAT's para el año de 1999
	1998	Firma del Tratado de Libre Comercio con Republica Dominicana
	1999	Eliminación del impuesto del 1% que se cobraba sobre las importaciones de Centro América
	1999	Firma del Tratado de Libre Comercio con Chile
	2000	Se reducción del arancel para las importaciones en 1%
	2001	Firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá
	2002	Entran en vigencia los Tratado de Libre Comercio con Chile, Republica Dominicana y Canadá
	2004	Negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos
2005	Envío al plenario legislativo del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.	

Fuente: Elaboración propia con información de Villasuso (2000) y Muñoz (2002)

Anexo N° 5
Costa Rica Principales Políticas y Reformas Financieras. 1985-2004

Reformas	Año	Principales Medidas
Financiera	1987	Se incrementó en tres puntos la tasa de encaje sobre los depósitos a la vista, además se reducen los plazos mínimo (90 días) a que los bancos estatales puedan captar.
	1988	Entró en vigor la Ley de Modernización del Sistema Financiero. Creación de la Auditoría General de Entidades Financieras.
	1990	Se dispuso reducir el encaje mínimo legal al 15%.
	1990	Entró en vigor la Ley Reguladora del Mercado de Valores. Se crea la Comisión Nacional de Valores y la CEVAL.
	1991	Están libres las tasas de interés pasivas y se elimina límites a crédito.
	1992	Se constituyó la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos.
	1993	Se inicia una política de uní formación del encaje.
	1995	Aprobación de la ley Orgánica del Banco Central y de la reforma a leyes bancarias y financieras. Acceso a redescuento a los bancos privados, rompimiento del monopolio estatal de las cuentas corrientes y modificación el mecanismo de la captación del Banco Central.
	1995	Se crea la SUPEN y se abren los regimenes de capitación individual.
	1997	Se aprobó la reforma de la Ley Reguladora del Mercado de Valores. En donde se crea el CONASSIF, la CNV se transforma en SUGEVAL.
	1999	Entra en vigencia el reglamento de Grupos Financiero, el CONASSIF aprueba nueva normativa para calificación de los Bancos.
	2000	Se promulga la Ley de Protección al Trabajador. Fortalece el sistema de nacional de pensiones, sustentado en tres pilares (esquema tradicional de reparto de la CCSS, el fondo obligatorio de pensiones y las pensiones voluntarias).
2001-2005	Mejoras en la plataforma de operación mediante la incorporación de medios tecnológicos como el Sistema de Pagos (SINPE), el desarrollo de nuevos mercados de negociación (mercado de liquidez) y la entrada en vigencia del sistema de valoración a mercado para las carteras mancomunadas.	

Fuente: Elaboración propia con información de Villasuso (2000) y Muñoz (2002)

Anexo N° 6
Costa Rica Principales Políticas y Reformas Fiscales. 1985-2004

Reformas	Año	Principales Medidas
Fiscal	1987	Convenio de asistencia financiera con AID de US\$ 120 millones. Además se reforma hacia el impuesto de la renta (se amplía la base y se distingue entre personas físicas y jurídicas)
	1988	Racionalización del gasto público
	1989	Establece medidas para mejorar la eficiencia en el cobro y mayores controles
	1990	Contención de gastos de capital por parte del Gobierno y se establece un programa para convertir deuda externa en deuda interna
	1991	Reforma que persigue aumentar la base del impuesto de ventas a 13% con una reducción paulatina del 1% por año hasta llegar aun 10% en 1994 (Ley del Ajuste Tributario)
	1992	Se desplazaron alrededor de 4000 empleados del sector público, se continuó aplicando las políticas de mantener congeladas las plazas de los empleados públicos y una racionalización del mismo. Además por el lado de los ingresos, se deroga gran cantidad de exoneraciones tributarias
	1993	Acciones para moderar la expansión de las transferencias corrientes y de capital a los sectores públicos y privados. Privatización de FERTICA y CEMPASA.
	1995	Política de movilidad laboral del sector público para reducir el tamaño del Estado. Por el lado de los ingresos se realizó un ajuste de la Ley de Ajuste Tributario la cual consideraba el incremento del impuesto de ventas del 10 al 15% durante 18 meses y que a partir de 1997 bajaría al 13%, y se amplía la base a nuevos productos. Además entró en vigencia la Ley de justicia tributaria, la cual introduce importantes reformas del código de normas y procedimientos tributarios, y tipificó como delito la evasión fiscal
	1996	Entró en vigencia el denominado régimen simplificado y se da la renegociación de deuda interna con entidades del Estado
	1997	Se puso en práctica la recaudación del nuevo impuesto a los activos de las empresas. Se modificó la lista de bienes exentos del impuesto de ventas. Se presentó la actualización de la tabla para el impuesto sobre la renta a los asalariados, personas físicas y personas jurídicas
	1998	Se plantea la sustitución de la deuda interna por deuda externa, a fin de reducir las tasas de interés locales, la reducción del tamaño de la deuda a través de la donación de títulos de poder de instituciones públicas que no requiere de estos recursos
	2000	Se presentó un aumento en los impuestos a licores, cervezas y cigarrillos y otros productos y se eliminó el impuesto selectivo de consumo a los materiales de construcción
	2001	Entró en vigencia la Ley de simplificación y eficiencia tributaria, la cual fija un gravamen único a los combustibles, la ampliación del impuesto de ventas a actividades exentas y la eliminación del selectivo de consumo a 1300 productos y la derogatoria de 27 leyes que emplean la recaudación de impuestos menores
	2002	Aprobación de Ley de Administración Financiera y Presupuesto Públicos, la cual incorpora explícitamente los principios de eficiencia y eficacia; y establece la obligatoriedad de incluir en los presupuestos elementos relativos a la prestación de servicios, la producción de bienes y sus correspondientes metas
2003	Se aprueba la Ley de Contingencia Fiscal, cuyos efectos tuvo únicamente vigencia en el año del 2003 y se basa en la racionalización del gasto público, la eficiencia en la recaudación y creación de nuevos impuestos, dirigidos a las clases con mayor capacidad de pago.	
2004	Envío al plenario Legislativo el proyecto de Ley del pacto fiscal y reforma fiscal estructural.	

Fuente: Elaboración propia con información de Villasuso (2000) y Muñoz (2002)

Anexo N° 7
Costa Rica: Principales Variables Externas.1985-2004

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SECTOR EXTERNO																				
EXPORTACIONES (Millones de US\$)	1.081,60	1.233,00	1.302,30	1.448,70	1.694,10	1.768,00	1.899,30	2.385,20	2.625,50	2.596,60	3.190,10	3.681,20	4.189,90	5.478,60	6.707,90	5.897,30	5.042,80	5.280,50	6.100,20	6.293,00
Variación anual (%)	-3,8%	14,0%	5,6%	11,2%	16,9%	4,4%	7,4%	25,6%	10,1%	-1,1%	22,9%	15,4%	13,8%	30,8%	22,4%	-12,1%	-14,5%	4,7%	15,5%	3,2%
Exportaciones per cápita (US\$)	409,7	453,3	468,5	508,3	580,2	631,4	661,8	811,3	875,2	794,1	958	1082,7	1211	1552	1868,5	1615,7	1251,3	1294,2	1487,8	1505,5
PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACION																				
América del norte	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3.190,10	2.623,00	2.796,90	2.992,80	2.984,60
América del sur	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	101,90	111,20	108,40	103,50	131,90
Asia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	304,80	346,90	315,80	612,00	619,40
Caribe	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	271,40	290,40	314,70	330,00	369,90
Centroamérica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	752,50	792,40	837,90	936,40	1.076,80
Otros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	55,40	17,90	18,50	24,50	29,40
Unión Europea	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.221,20	861,00	888,30	1.100,90	1.081,20
EXPORTACIONES POR TIPO DE PRODUCTO																				
Tradicional	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1142,9	1055,8	1040,6	1126	995	874,7	727,8	687,8	798,80	807,10
No Tradicional	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2047,3	2625,4	3149,3	4352,6	5712,9	5022,6	4314,9	4592,7	5.301,30	5.485,80
IMPORTACIONES (Millones de US\$)																				
IMPORTACIONES (Millones de US\$)	1.203,80	1.276,50	1.544,80	1.629,50	2.007,90	2.304,90	2.308,40	2.948,90	3.514,90	3.783,00	4.073,30	4.334,60	4.965,20	6.238,60	6.350,70	6.373,30	6.546,30	7.174,50	7.643,10	8.268,00
Variación anual (%)	1,8%	6,0%	21,0%	5,5%	23,2%	14,8%	0,2%	27,7%	19,0%	7,6%	7,7%	6,4%	14,5%	25,6%	1,8%	0,4%	2,7%	9,6%	6,5%	8,2%
Importaciones per cápita (US\$)	468,60	501,50	592,70	609,80	734,00	821,80	804,00	103,60	1.169,80	1.231,90	1.298,90	1.353,50	1.518,10	1.867,30	1.860,90	1.672,70	1.675,60	1.794,60	1.869,30	1.978,60
IMPORTACIONES POR DESTINO																				
Industriales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	518,4	664,0	726,5	845,4	951,8	1.107,2	1.121,0	1.244,4	1.134,7	1.090,2	1.029,3	1.022,7	1.057,3	1.230,2
Agrícolas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	969,3	1.095,6	1.140,2	1.268,6	1.614,3	1.629,4	1.766,0	1.900,5	1.542,9	1.404,4	1.278,3	1.256,1	1.409,8	1.469,5
Perfeccionamiento activo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	266,6	391,5	485,2	420,8	475,2	378,8	427,2	444,5	396,1	398,9	366,4	354,1	331,7	367,3
Zonas francas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	145,0	234,1	273,6	343,4	434,6	643,0	891,3	1.936,2	3.588,8	2.956,3	2.347,4	2.630,6	3.303,3	3.230,0
BALANZA COMERCIAL																				
BALANZA COMERCIAL	-131	-54	-257	-157	-337	-599	-418	-662	-915	-1192	-891	-645	-780	-760	357	-476	-1504	-1894	-1543	-1975
% de PIB																				
IED (Millones de US\$)																				
IED (Millones de US\$)	69,80	60,90	94,00	123,10	101,20	162,40	178,40	225,00	245,70	297,60	336,90	426,90	406,90	611,70	619,50	408,60	458,50	658,40	574,20	596,80
Variación anual (%)	25,1%	-12,8%	54,4%	31,0%	-17,8%	60,5%	9,4%	26,7%	9,2%	20,6%	13,2%	26,7%	-4,7%	50,3%	1,3%	-34,0%	12,2%	43,6%	-12,8%	3,9%
TIPO DE CAMBIO (promedio)																				
TIPO DE CAMBIO (promedio)	50,51	56,02	62,77	75,80	81,51	91,61	122,50	134,50	142,19	157,07	179,73	207,68	232,60	257,19	285,68		328,85	359,80	398,64	437,87

Fuente: BCCR, MIDEPLAN y ESTADO DE LA NACION

Anexo N° 8
Costa Rica: Principales Variables Financieras.1985-2004

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SECTOR FINANCIERO																				
INFLACION	10,92	15,43	16,43	25,34	9,95	27,25	25,32	16,97	9,04	19,86	22,57	13,89	11,2	12,36	10,11	10,25	10,96	9,68	9,87	13,13
EMISION MONETARIA (Millones de colones)	13.255,60	17.306,50	19.469,40	24.734,00	27.976,60	33.889,20	42.478,20	56.933,70	63.996,60	86.012,90	98.930,90	115.765,70	146.843,70	165.349,20	229.813,10	202.710,70	223.034,90	249.870,20	275.367,10	277.736,20
Variación anual (%)	34,1	30,6	12,5	27	13,1	21,1	25,3	34	12,4	34,4	15	17	26,8	12,6	39	-11,8	10	12		
MEDIO CIRCULANTE (Millones de colones)	33.041,70	42.800,80	43.620,80	53.329,50	63.057,40	66.483,40	86.228,50	117.317,10	126.293,20	165.204,10	167.411,50	196.675,90	281.688,20	316.310,20	381.576,80	443.481,20	486.584,80	596.198,60	575.578,50	644.784,30
Variación anual (%)	12,6	29,5	1,9	22,3	18,2	5,4	29,7	36,1	7,7	30,8	1,3	17,5	43,2	12,3	20,6	16,2	9,7	22,5		
LIQUIDEZ TOTAL (Millones de colones)	86.894,90	97.539,60	114.415,50	149.361,30	180.324,90	244.074,10	328.180,10	406.282,80	474.768,90	580.435,70	622.197,40	805.331,50	948.661,00	1.191.446,40	1.414.744,50	1.715.364,90	1.880.954,80	2.283.823,90	2.636.489,30	3.536.641,50
Variación anual (%)	20,9	12,3	17,3	30,5	20,7	35,4	34,5	23,8	16,9	22,3	7,2	29,4	17,8	25,6	18,7	21,2	9,7	21,4		
TASA BASICA PASIVA (1/)	20	19,5	22	23,5	23,5	34	30,5	19	25	27,8	28,5	24,6	18,5	24,5	18,3	15,5	16	17,5	13,75	14,25
TASA BASICA PASIVA REAL (2/)	4,3	6,9	4,4	2,2	6	12,6	1,4	-2,3	13,9	16,4	4,3	6	4,6	11,5	7,4	4,8	4,5	7,1	3,50	1
TASA ACTIVA (3/)																				
Bancos Públicos	26,3	26,2	27,1	30,3	30,4	33,3	39,4	28	29,4	32,3	36,6	25,4	22	22,6	24,6	24,3	21,7	22,6	23,75	24,25
Bancos Privados	26,5	26,5	28,1	31,8	31,9	36	42,7	30,5	30	36,2	44	36,8	32,4	28,8	31	29,8	27,2	25,3	31	26,77
INTERMEDIACION FINANCIERA																				
Bancos Públicos	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	12,92	13,34	16,1	15,55	18,55	18,11	16,15	13,73
Bancos Privados	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	11,47	10,32	10,92	10,21	10,34	10,17	10,92	11,17
CREDITO INTERNO NETO (Millones de colones)	71.998,80	64.631,90	105.272,30	119.218,20	130.488,60	293.233,40	322.059,20	425.336,30	545.430,80	385.572,90	428.445,70	652.309,00	841.750,30	1.145.543,50	1.168.111,00	1.401.639,20	1.476.090,20	1.882.647,10	2.305.315,60	2.903.943,60
Público	33.664,50	20.455,90	53.758,70	57.510,50	55.857,30	186.034,50	203.950,60	254.258,70	317.423,40	118.870,40	132.504,00	300.879,60	398.094,60	475.729,60	375.602,80	370.852,10	206.143,10	341.367,10	457.050,90	730.992,90
Privado	38.334,30	44.176,00	51.513,60	61.707,70	74.631,30	107.198,90	118.108,60	171.077,60	228.007,40	266.702,50	295.941,70	351.429,40	443.653,70	669.813,90	792.508,20	1.030.787,10	1.269.947,10	1.541.280,00	1.848.264,70	2.172.950,70
Privado financiero no bancario															1.049,60	6.058,20	7.313,00	8.330,80	20.711,10	32.254,10

1/ La tasa básica pasiva corresponde al dato a diciembre de cada año.

2/ La tasa pasiva real se obtiene con la siguiente fórmula $(1 - VIPC) * 100 / (1 + VIPC)$.

3/ aplicable a la actividad de la industrial

Fuente: BCCR, MIDEPLAN Y ESTADO DE LA NACION

Anexo N° 9
Costa Rica: Principales Variables Fiscales.1985-2004

SECTOR FISCAL	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GASTOS	35.273,90	44.265,90	48.935,70	58.865,00	77.850,00	92.433,00	124.181,00	158.717,00	190.196,00	276.607,00	338.274,00	397.968,00	445.309,00	533.921,00	646.425,00	739.274,00	848.376,00	1.021.564,00	1.140.933,00	1.280.592,80
% del PIB	14,00%	14,10%	13,50%	13,30%	14,40%	13,90%	14,20%	13,80%	13,90%	16,70%	16,10%	16,20%	14,90%	14,70%	14,30%	15,00%	15,80%	16,90%	16,40%	15,90%
Variación anual		25,49%	10,55%	20,29%	32,25%	18,73%	34,35%	27,81%	19,83%	45,43%	22,29%	17,65%	11,90%	19,90%	21,07%	14,36%	14,76%	20,41%	11,68%	12,24%
ESTRUCTURA DE GASTOS																				
Giros	68,90%	67,00%	67,10%	67,80%	64,40%	60,10%	57,90%	57,80%	60,50%	55,50%	56,70%	56,20%	58,90%	60,60%	58,00%	54,90%	45,30%	45,80%	48,35%	50,70%
Intereses	12,10%	14,10%	13,10%	12,40%	13,50%	17,30%	22,00%	23,50%	19,90%	18,90%	27,90%	28,20%	25,40%	21,70%	25,40%	23,80%	25,20%	25,40%	26,05%	25,81%
Comisiones Bancarias	0,40%	0,70%	0,80%	1,60%	2,10%	2,10%	1,80%	1,40%	1,20%	1,00%	1,20%	1,20%	0,90%	0,80%	0,60%	0,50%	0,40%	0,30%	0,35%	0,40%
Transferencias	17,60%	17,70%	18,50%	17,80%	19,60%	19,60%	17,90%	17,30%	18,30%	24,50%	14,20%	14,40%	14,80%	16,80%	15,80%	20,60%	28,70%	27,60%	25,12%	23,07%
Otros	1,00%	0,50%	0,50%	0,40%	0,40%	1,00%	0,40%	0,10%	0,20%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,20%	0,20%	0,40%	0,90%	0,13%	0,02%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,10%	100,00%	100,10%	100,10%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
INGRESOS	31.724,90	48.360,40	53.257,40	53.436,00	63.764,00	74.974,00	100.873,00	142.670,00	166.065,00	191.247,00	253.699,00	302.496,00	363.540,00	444.485,00	547.434,00	599.101,00	704.130,00	781.798,00	925.482,00	1.079.610,50
% del PIB	13,10%	12,60%	12,00%	11,60%	11,40%	11,10%	11,50%	12,40%	12,10%	11,50%	12,00%	12,30%	12,20%	12,30%	12,10%	12,20%	13,10%	12,90%	13,30%	13,40%
Variación anual		52,44%	10,13%	0,34%	19,33%	17,58%	34,54%	41,44%	16,40%	15,16%	32,66%	19,23%	20,18%	22,27%	23,16%	9,44%	17,53%	11,03%	18,38%	16,65%
ESTRUCTURA DE INGRESO																				
Aduanas	36,80%	26,70%	33,50%	37,00%	40,00%	46,10%	46,60%	49,00%	50,80%	48,80%	46,60%	45,20%	46,30%	47,50%	41,90%	44,60%	41,70%	46,20%	36,50%	36,20%
Renta	15,60%	11,30%	11,30%	14,00%	13,80%	14,00%	12,10%	11,20%	14,10%	15,60%	16,10%	14,90%	15,40%	17,30%	21,70%	20,30%	17,80%	21,70%	23,40%	23,60%
Venta	11,10%	8,70%	9,80%	13,40%	13,50%	14,60%	20,10%	17,70%	16,60%	16,60%	16,00%	21,90%	20,70%	17,60%	15,20%	18,60%	18,50%	16,60%	16,60%	18,50%
Consumo	8,40%	5,70%	6,00%	7,00%	7,30%	7,00%	5,70%	5,60%	5,30%	5,40%	5,30%	6,00%	7,30%	6,50%	5,30%	4,70%	4,50%	1,60%	1,40%	1,20%
Otros	28,10%	27,60%	22,00%	28,60%	25,40%	18,30%	15,50%	16,50%	13,20%	13,60%	16,00%	12,00%	10,30%	11,10%	15,40%	15,20%	17,40%	12,00%	22,10%	20,50%
	100,00%	80,00%	82,60%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Ingresos tributarios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	70.921,00	96.578,4	133.610,6	154.676,6	194.865,9	239.003,3	292.544,8	359.567,6	440.021,4	521.343,1	584.978,2	691.802,9	778.084,0	906.625,9	1.057.935,0
Impuestos a los ingresos y utilidades	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11.820,4	14.543,1	19.015,8	26.942,4	37.977,3	47.164,3	50.653,4	62.462,9	84.749,7	127.678,4	128.805,1	163.059,5	185.600,3	231.849,6	266.864,0
Impuestos a la propiedad	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.218,0	2.812,5	3.522,5	4.942,5	5.388,0	8.561,3	7.948,5	12.828,3	17.190,7	16.866,5	22.680,2	21.600,5	27.110,2	30.984,0	36.606,6
Impuestos sobre bienes y servicios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	35.425,1	48.120,2	75.664,5	84.768,0	104.693,2	122.268,8	182.478,6	222.477,4	278.456,7	319.379,9	382.893,2	450.445,8	505.357,5	574.560,9	663.490,7
<i>Selectivo de consumo</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11.096,0	11.119,3	22.840,3	25.444,4	32.029,4	35.189,1	46.559,1	68.949,6	92.435,3	100.570,5	117.219,0	95.787,5	65.440,0	66.110,4	192.503,9
<i>Sobre las ventas</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	21.326,0	35.081,5	50.816,0	56.497,0	67.762,5	82.857,3	131.195,7	148.038,6	175.742,3	195.277,4	222.774,8	266.281,8	297.621,4	331.459,6	470.966,4
Otros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3.003,1	1.919,4	2.008,2	2.826,6	4.901,3	4.222,4	4.723,8	5.489,2	10.279,1	23.532,0	42.899,4	88.376,5	142.296,1	176.991,0	20,3
Impuestos comercio exterior y transacciones Internacionales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	20.460,7	30.207,6	34.086,4	36.525,3	45.004,6	59.139,8	48.975,0	50.991,4	56.477,3	45.930,4	46.704,1	51.110,9	56.937,8	67.765,8	87.428,8
<i>A las importaciones</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	17.948,8	24.389,9	27.616,2	31.387,5	38.027,8	48.883,7	41.894,2	44.496,9	48.645,9	38.928,0	42.065,8	46.940,1	52.638,4	56.242,1	70.217,1
<i>A las exportaciones</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.225,7	5.408,1	5.681,5	4.316,4	5.857,6	8.986,5	5.861,3	4.974,4	5.886,0	4.851,1	1.929,7	1.380,5	1.516,4	1.690,2	1.445,7
Otros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	286,2	409,6	788,7	821,4	1.120,1	1.269,6	1.219,5	1.520,1	1.945,4	2.151,3	2.708,6	2.790,3	2.783,0	9.833,5	15.766,0
Otros impuestos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	996,8	893,0	1.321,4	1.498,3	1.802,9	1.869,1	2.489,3	3.307,6	2.285,3	2.429,0	3.895,6	5.386,2	3.078,3	1.465,6	3.544,9
Ingresos por distribuir aduaneros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7.500,0	861,7	9.058,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DEFICIT (-) o SUPERAVIT (+)	-3.549,00	4.094,50	4.321,70	-5.429,00	-14.086,00	-17.459,00	-23.308,00	-16.047,00	-24.131,00	-85.360,00	-84.575,00	-95.472,00	-81.769,00	-89.436,00	-98.991,00	-140.173,00	-144.246,00	-239.766,00	-215.451,00	-200.982,30
% del PIB	-1,47%	1,34%	1,18%	-1,18%	-2,53%	-2,58%	-2,66%	-1,39%	-1,76%	-5,15%	-4,02%	-3,88%	-2,74%	-2,47%	-2,19%	-2,85%	-2,67%	-3,96%	-3,09%	-2,49%
DEUDA PUBLICA	222.118,20	250.798,20	312.860,70	398.998,00	448.350,00	454.548,00	631.187,40	698.330,70	753.892,90	952.237,70	1.225.457,50	1.443.487,30	1.744.538,40	2.020.330,20	2.648.297,90	2.832.541,80	3.056.737,60	3.593.876,40	4.225.133,90	4.816.199,60
Deuda Pública Interna	44.107,90	55.619,10	76.525,40	108.354,80	138.586,20	163.906,10	230.992,10	256.000,50	304.800,00	440.908,10	639.789,90	849.743,40	1.132.012,00	1.281.582,00	1.775.105,20	1.861.841,90	2.012.706,90	2.413.450,90	2.736.936,10	3.115.410,80
Deuda Pública Externa	178.010,30	195.179,10	236.335,30	290.603,20	309.763,80	290.641,90	400.195,30	442.330,20	449.092,90	511.329,60	585.667,60	593.743,90	612.526,40	738.748,20	873.192,70	970.699,90	1.044.030,70	1.180.425,50	1.488.197,80	1.700.788,70
DEUDA PUBLICA TOTAL (relacion PIB)	91,70%	82,10%	85,40%	86,80%	80,50%	67,10%	71,90%	60,60%	55,00%	57,40%	58,20%	58,60%	58,40%	55,70%	58,70%	57,60%	56,70%	59,30%	60,60%	59,80%
Deuda Pública Interna	18,20%	18,20%	20,90%	23,60%	24,90%	24,20%	26,30%	22,20%	22,20%	26,60%	30,40%	34,50%	37,90%	35,40%	39,30%	37,90%	37,30%	39,80%	39,30%	38,70%
Deuda Pública Externa	73,50%	63,90%	64,50%	63,20%	55,60%	42,90%	45,60%	38,40%	32,80%	30,80%	27,80%	24,10%	20,50%	20,40%	19,30%	19,80%	19,40%	19,50%	21,30%	21,10%

FUENTE: BCCR, MIDEPLAN Y ESTADO DE LA NACION

Anexo N° 10
Costa Rica: Principales Variables Productivas. 1985-2004

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
PRODUCCION																				
PIB a precios de mercado (millones de colones)	242.229,7	305.666,6	366.647,9	459.572,3	556.933,9	677.712,5	876.910,6	1.153.204,7	1.370.292,30	1.658.236,48	2.105.686,98	2.459.956,96	2.984.019,84	3.626.830,00	4.512.763,32	4.914.498,20	5.394.595,40	6.058.894,70	6.970.815,00	
PIB real (millones de colones de 1991)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	876.910,60	957.165,60	1.028.126,80	1.076.753,10	1.118.971,30	1.128.892,00	1.191.863,70	1.291.954,60	1.398.181,60	1.423.344,40	1.438.694,90	1.480.666,10	1.577.361,90	
Per cápita en colones	91,87	112,80	131,82	161,19	190,57	226,47	280,91	361,37	418,41	491,70	606,90	690,10	816,10	967,93	1.175,90	1.252,00	1.345,87	1.481,53	1.671,70	
Ingreso nacional disponible neto	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.568.655,00	1.974.226,20	2.314.075,00	2.786.573,30	3.333.582,60	3.764.922,00	4.273.913,90	4.867.933,60	5.503.037,80	6.323.755,30	
Formacion Bruta de Capital	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	156.309,90	195.343,80	219.279,10	224.053,20	229.832,60	211.806,10	244.156,60	306.340,30	293.786,60	290.997,80	298.513,60	318.090,30	340.964,90	
Tasa de Crecimiento Formacion Bruta de Capital	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	17,8	20,4	21,3	20,8	20,5	18,8	20,5	23,7	21	20,4	20,7	21,5	21,5	
Tasa de Desempleo	6,8	6,2	5,60	5,5	4,60	4,60	5,50	4,10	4,10	4,20	5,20	6,20	5,70	5,60	6,00	5,20	6,10	6,40	6,70	

FUENTE: BCCR, MIDEPLAN Y ESTADO DE LA NACION

Anexos Sociales

Anexo N° 11

Costa Rica: Principales Indicadores de educación. 1985-2004

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Rendimiento en educación regular en porcentaje																					
Aprobados I y II ciclos	n.d.	n.d.	n.d.	86,8	86,6	87,3	88,5	91,4	90,4	89,7	86,6	88,1	88,4	88,3	90,2	90,6	90,9	91,2	90,7	90,5	
Aprobados III ciclo y educación diversificada diurna	n.d.	n.d.	n.d.	76,5	78,2	80,5	81,3	79,1	81,5	80,9	75,3	75,6	78,6	78	83,4	82,7	82,2	81,1	81,9	80	
Reprobados I y II ciclos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12,7	11,5	8,6	9,6	10,3	13,4	11,9	11,7	11,7	9,8	9,4	9,1	8,8	9,3	9,5	
Reprobados III ciclo y educación diversificada diurna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	19,5	18,7	20,9	18,5	19,1	24,7	24,4	21,4	22	16,6	17,3	17,8	18,9	18,1	20	
Tasa bruta de escolaridad en educación regular																					
Interactivo II	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,1	4,9	5,6	5,5	5,1	5,1	5,2	5,5	5,6	5,9	6,9	19,8	26,4	32,7	36,7	
Transición	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	62	64,4	63,1	66,1	67,7	69,5	71,5	76,2	81,2	83,6	82,4	87,5	87,8	90,9	90,3	
I ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	115,7	117,9	119	116,7	114	113,3	114,6	113,9	113,2	113,2	112,4	111,3	110,3	109,3	109,5	
II ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	90,6	92	92,4	93,4	95,1	95,7	94	93,1	94,2	96,5	98,4	98,9	99,6	100	98,1	
III ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	62,8	63,4	65	65,4	66,6	67,5	65,9	68	68,6	68,2	70,9	72,6	77,2	81,3	85,5	
Educación diversificada	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	39,1	41,8	44,8	44	42,9	43,4	42,5	43,5	41,9	41,9	44,4	47,1	48,4	50,2	53,1	
Tasa neta de escolaridad en educación regular																					
Interactivo II	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,1	4,8	5,5	5,4	4,9	4,8	5,1	5,4	5,5	5,8	6,6	19,8	26,1	32,7	36,7	
Transición	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	61,7	64	62,6	65,6	67,1	68,8	70,9	75,7	80,5	82,9	81,6	86,9	86,9	90,2	89,7	
I ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100,5	102,3	106	105,3	100,7	101,4	103,7	101,6	101,6	101,8	101,7	100,7	100,3	99,9	100,6	
II ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	81,3	82	82,2	83	84,4	85,8	86,5	83,8	84,1	85,4	87,2	88	88,8	88,7	88,3	
III ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	53,6	54,4	56,8	56,7	56	57,6	58,5	58,6	60,9	62,1	64,9	67,9	70,5	
Educación diversificada	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	31,6	30,6	30,7	30,5	30,8	30,7	30,1	30,7	33,6	36,4	36	36,6	38,4	
Porcentaje de repitencia escolar																					
I ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	14,7	13,7	12,7	11,1	11,9	12,6	14,5	12,8	12,4	11,8	10,6	10,7	9,8	9,6	9,6	
II ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,6	6,2	5,3	4	4,5	5,3	7,6	6,9	7,2	6,7	5,6	5,9	5,2	5,1	5	
III ciclo diurno	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11,5	12	9,5	11,7	10,7	12,3	13	13	12,4	12,4	10,3	10,9	11,4	11,7	11,7	
Educación diversificada diurna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7,4	7,9	6,9	6,3	5,2	6,8	7,2	6,4	6,5	5,5	4,9	4,9	7,4	7,3	6,5	

FUENTE: INFORME ESTADO DE LA NACION

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	...continuación del anexo N°8																			
Porcentaje de deserción intra-anual																				
I ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,3	5,1	5,2	4,7	4,8	5,7	5,1	5,1	5,4	5	4,5	5	4,2	4,3	3,6
II ciclo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,8	3,7	3,9	3,4	3,4	4,2	3,8	3,8	4,3	3,6	3,6	4	3,7	3,5	3,1
III ciclo diurno	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11,4	10,6	13,3	12,7	13,1	14,3	12,9	13	12,9	10,8	11,9	12,9	12,5	10,7	11,7
III ciclo nocturno	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	40,7	40,1	39,4	38,1	39,4	41,7	36,9	41	40,6	34,9	31,7	28	26,5	23,7	27,6
Educación diversificada diurna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7,5	6,9	8,3	7	7,4	8,3	6,1	5	5,5	4,9	5,7	7,3	6,6	6,2	6,6
Educación diversificada nocturna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	27	24,1	24,2	22,2	22,7	29,5	24,2	28,2	29,6	23	12,9	13,9	16	14,4	15,9
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	n.d.	n.d.	1.815.821	1.874.520	1.934.505	1.992.139	2.040.380	2.112.175	2.173.069	2.233.812	2.285.237	2.338.867	2.418.437	2.488.771	2.523.152	2.866.292	2.964.526	3.060.827	3.167.179	3.250.480
Sin instrucción	n.d.	n.d.	122.375	114.437	125.804	134.984	128.604	121.555	136.993	138.651	117.287	119.145	120.295	128.273	130.865	139.703	135.270	140.773	135.897	141.425
Preparatoria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	766	2.315	1.290	2.321	2.120	7.849	3.002	4.027	1.960	3.566
Educación especial	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.803	5.436	6.032	4.627	8.014	5.832	8.742	5.646	6.377	5.642
Primaria incompleta	n.d.	n.d.	472.922	478.656	490.510	488.404	507.856	495.568	475.191	513.353	491.990	498.995	514.777	513.253	518.546	555.254	562.189	554.469	527.804	533.892
Primaria completa	n.d.	n.d.	563.860	580.514	589.056	619.613	634.475	664.289	682.720	688.668	721.938	739.018	757.630	775.966	779.598	881.600	867.920	892.829	924.770	942.748
Secundaria académica	n.d.	n.d.	463.940	490.678	494.447	517.461	529.672	571.480	585.393	595.928	627.041	667.277	678.564	652.156	687.544	815.589	866.098	912.956	977.949	1.026.001
Secundaria técnica	n.d.	n.d.	40.924	34.551	36.072	35.066	44.618	43.514	47.733	44.534	48.472	48.709	53.336	82.808	61.892	69.611	78.620	75.821	87.343	88.890
Superior	n.d.	n.d.	140.057	161.664	175.195	181.444	173.297	197.108	225.676	228.829	257.874	245.250	271.726	311.649	315.237	369.118	412.216	448.226	454.451	484.636
Ignorado	n.d.	n.d.	9.743	14.020	23.421	15.167	21.858	18.661	19.363	23.849	14.066	12.722	14.787	17.718	19.336	21.736	30.469	26.080	27.114	23.680
Matrícula en transición por sexo	36.356	38.705	38.950	41.155	43.649	46.638	52.040	52.644	53.774	55.125	58.371	60.710	63.585	67.325	69.679	68.576	72.893	72.560	73.810	72.216
Niños	18.336	19.673	19.742	20.857	22.159	23.726	26.428	26.760	27.447	28.090	29.796	31.253	32.641	34.348	35.734	35.002	37.289	36.985	37.743	36.774
Niñas	18.020	19.032	19.208	20.298	21.482	22.912	25.612	25.884	26.327	27.035	28.575	29.457	30.944	32.977	33.945	33.574	35.604	35.575	36.067	35.442
Zona urbana	25.714	26.632	26.219	n.d.	n.d.	30.173	30.230	29.895	30.249	30.173	30.838	31.335	30.974	31.080	30.632	28.268	29.262	28.620	43.999	43.058
Niños	n.d.	13.504	13.328	n.d.	n.d.	15.284	15.346	15.172	15.398	15.293	15.780	16.251	15.880	15.693	15.578	14.494	15.032	14.509	22.351	22.000
Niñas	n.d.	13.128	12.891	n.d.	n.d.	14.889	14.884	14.723	14.851	14.880	15.058	15.084	15.094	15.387	14.874	13.774	14.230	14.111	21.648	21.058
Zona rural	10.642	12.073	12.731	n.d.	n.d.	16.465	21.810	22.749	24.390	25.859	27.533	29.375	32.611	36.245	39.047	40.308	43.631	43.940	29.811	29.158
Niños	n.d.	6.169	6.414	n.d.	n.d.	8.442	11.082	11.588	12.049	12.797	14.016	15.002	16.661	18.655	19.976	20.508	22.257	22.476	15.392	14.774
Niñas	n.d.	5.904	6.317	n.d.	n.d.	8.023	10.728	11.161	12.341	13.062	13.517	14.373	15.950	17.590	19.071	19.800	21.374	21.464	14.419	14.384

FUENTE: INFORME ESTADO DE LA NACION

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	...continuación del anexo Nº8			
	2001	2002	2003	2004																
Matrícula primer grado por sexo	81.199	86.917	89.262	91.707	92.636	94.066	102.358	106.860	104.848	103.442	104.128	107.456	105.314	102.992	103.331	101.073	98.150	99.388	98.139	96.397
Niños	42.630	45.497	46.967	48.079	48.579	48.684	53.538	55.932	55.038	54.511	54.758	56.193	55.435	54.081	54.135	53.067	51.339	51.785	51.118	50.489
Niñas	38.569	41.420	42.295	43.628	44.057	45.382	48.820	50.928	49.810	48.931	49.370	51.263	49.879	48.911	49.196	48.006	46.811	47.603	47.021	45.908
Zona urbana	34.331	35.136	39.423	n.d.	39.298	39.751	39.552	40.389	39.175	38.892	39.157	40.063	37.991	37.312	36.957	35.658	34.004	34.538	33.902	33.157
Niños	17.696	17.919	20.368	n.d.	20.340	20.445	20.299	20.800	20.183	20.168	20.203	20.587	19.741	19.308	18.992	18.558	17.692	17.885	27.748	27.599
Niñas	16.635	17.217	19.055	n.d.	18.958	19.306	19.253	19.589	18.992	18.724	18.954	19.476	18.250	18.004	17.965	17.100	16.312	16.653	26.154	25.558
Zona rural	46.868	51.781	49.839	n.d.	53.338	54.315	62.806	66.471	65.673	64.550	64.971	67.393	67.323	65.680	66.374	65.415	64.146	64.850	44.237	43.240
Niños	24.934	27.578	26.599	n.d.	28.239	28.239	33.239	35.132	34.855	34.343	34.555	35.606	35.694	34.773	35.143	34.509	33.647	33.900	23.370	22.890
Niñas	21.934	24.203	23.240	n.d.	25.099	26.076	29.567	31.339	30.818	30.207	30.416	31.787	31.629	30.907	31.231	30.906	30.499	30.950	20.867	20.350
Repitentes de primer grado por sexo	13.802	14.515	15.751	16.266	17.709	17.851	17.751	18.635	18,08	18,32	18,551	19,938	18,377	17,509	16,546	15,627	15,220	13,867	13,718	13,438
Niños	n.d.	8.431	9.133	n.d.	n.d.	n.d.	10.262	10.751	10.468	10.629	10.801	11.377	10.584	9.991	9.676	8.920	8.827	7.915	7.893	7.894
Niñas	n.d.	6.084	6.618	n.d.	n.d.	n.d.	7.489	7.884	7.612	7.691	7.750	8.561	7.793	7.518	6.870	6.707	6.393	5.952	5.825	5.544
Zona urbana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.813	4.605	4.993	5.003	5.264	4.694	4.631	4.427	4.199	4.105	3.613	6.582	6.271
Niños	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.808	2.625	2.799	2.919	2.895	2.636	2.550	2.485	2.373	2.360	2.050	3.702	3.670
Niñas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.005	1.980	2.194	2.084	2.369	2.058	2.081	1.942	1.826	1.745	1.563	2.880	2.601
Zona rural	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	13.822	13.475	13.327	13.548	14.674	13.683	12.878	12.119	11.428	11.115	10.254	7.136	7.167
Niños	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7.943	7.843	7.830	7.882	8.482	7.948	7.441	7.191	6.547	6.467	5.865	4.191	4.224
Niñas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.879	5.632	5.497	5.666	6.192	5.735	5.437	4.928	4.881	4.648	4.389	2.945	2.943
Matrícula I ciclo	212.313	224.102	233.539	243.293	247.439	251.879	260.749	272.621	280.764	283.149	283.358	287.451	289.284	289.632	288.523	284.425	281.112	278.597	276.462	273.240
Matrícula II ciclo	150.564	156.282	159.766	166.328	174.663	183.326	192.548	198.428	204.194	212.730	223.679	231.152	235.989	240.005	246.534	254.571	257.104	257.507	256.390	251.068
Matrícula III ciclo	90.779	93.757	95.870	99.190	104.808	110.562	116.856	125.753	133.016	141.344	147.988	147.590	155.679	163.595	170.851	182.963	187.923	200.249	213.001	225.185
Técnica	10.742	11.757	12.526	13.160	14.506	15.461	16.823	18.245	20.057	21.599	23.108	22.433	25.292	27.049	29.254	30.743	30.812	32.543	34.999	36.314
Académica diurna	63.498	64.951	67.135	69.992	74.356	79.316	83.795	90.902	96.204	102.392	106.861	108.909	113.180	120.575	126.767	136.484	141.076	149.485	157.586	165.510
Académica nocturna	16.539	17.049	16.209	16.038	15.946	15.785	16.238	16.606	16.755	17.353	18.019	16.248	17.207	15.971	14.830	15.736	16.035	18.221	20.416	23.361
Matrícula educación diversificada	49.046	47.934	46.818	43.874	42.235	43.769	47.039	51.523	53.027	55.209	59.243	60.643	64.472	63.733	64.574	69.865	78.135	84.592	88.299	92.354
Técnica	14.419	14.235	13.882	13.416	13.050	13.132	13.600	14.767	15.042	14.614	16.414	16.955	18.300	17.343	16.961	18.149	19.722	21.266	21.930	22.169
Académica diurna	23.540	23.742	23.385	21.789	21.140	22.644	25.085	27.599	28.988	31.172	33.057	34.865	36.664	38.196	40.566	44.605	51.389	54.765	56.504	59.012
Académica nocturna	11.087	9.957	9.551	8.669	8.045	7.993	8.354	9.157	8.997	9.423	9.772	8.823	9.508	8.194	7.047	7.111	7.024	8.561	9.865	11.173
Matrícula inicial por dependencia	546.105	568.332	587.529	609.030	629.018	653.528	688.715	719.715	744.685	768.817	794.898	811.849	834.807	852.376	868.439	889.972	916.096	935.401	954.225	962.352
Pública	507.633	527.213	539.621	554.889	572.183	593.673	626.356	654.208	676.464	699.069	723.266	734.766	755.444	770.171	783.217	802.126	827.944	844.990	862.823	870.453
Semipública	13.362	14.531	15.236	15.938	16.382	16.983	17.284	17.881	19.101	19.733	19.200	19.288	19.366	19.552	19.469	19.751	20.148	20.263	19.918	19.978
Privada	25.110	26.588	32.672	38.203	40.453	42.872	45.075	47.626	49.120	50.015	52.432	57.795	59.997	62.653	65.753	68.095	68.004	70.148	71.484	71.921

FUENTE: INFORME ESTADO DE LA NACION

Anexo N° 12
Costa Rica Resultados pruebas de bachillerado 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Matemática									
PORCENTAJE APROBADOS	63,48	60,17	71,92	67,22	66,51	72,50	75,11	72,21	72,49
PORCENTAJE REPROBADOS	36,52	39,83	28,08	32,78	33,49	27,5	24,89	27,79	27,51
Inglés									
PORCENTAJE APROBADOS	81,3	92,39	94,97	94,51	95,11	97,90	88,48	91,85	91,09
PORCENTAJE REPROBADOS	18,7	7,61	5,03	5,49	4,89	2,1	11,52	8,15	8,91

Fuente: MEP

Anexo N° 13
Costa Rica Matricula preescolar, I, II, III y educación diversificada 1983-2002

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Matricula inicial pre-escolar según sexo	31.008	29.220	36.356	38.705	43.714	47.198	50.428	54.098	59.486	60.667	61.780
HOMBRES	15.684	14.827	18.336	19.673	22.210	23.884	25.667	27.465	30.135	30.844	31.467
MUJERES	15.324	14.393	18.020	19.032	21.504	23.314	24.761	26.633	29.351	29.823	30.313
Niños %	51%	51%	50%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%
Niñas %	49%	49%	50%	49%	49%	49%	49%	49%	49%	49%	49%
Matricula inicial I Y II ciclo según sexo	343.800	350.658	362.877	380.384	393.305	409.621	422.102	435.205	453.297	471.049	484.958
HOMBRES	177.293	181.091	187.156	196.254	202.889	210.998	217.616	223.954	232.911	242.149	249.270
MUJERES	166.507	169.567	175.721	184.130	190.416	198.623	204.486	211.251	220.386	228.900	235.688
Niños %	52%	52%	52%	52%	52%	52%	52%	51%	51%	51%	51%
Niñas %	48%	48%	48%	48%	48%	48%	48%	49%	49%	49%	49%
Matricula inicial III ciclo y educ. diversificada según sexo	153.971	147.589	139.825	141.661	142.688	143.064	147.043	154.331	163.895	177.276	186.043
HOMBRES	75.488	73.818	70.267	72.139	73.178	73.576	76.005	79.390	83.560	90.399	93.846
MUJERES	78.483	73.771	69.558	69.522	69.510	69.488	71.038	74.941	80.335	86.877	92.197
Niños %	49%	50%	50%	51%	51%	51%	52%	51%	51%	51%	50%
Niñas %	51%	50%	50%	49%	49%	49%	48%	49%	49%	49%	50%

.....Continuación

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Matrícula inicial pre-escolar según sexo	62.692	65.955	68.198	71.104	75.042	77.967	77.875	92.935	97.921
HOMBRES	32.001	33.702	35.083	36.546	38.307	40.015	39.795	47.330	49.884
MUJERES	30.691	32.253	33.115	34.558	36.735	37.952	38.080	45.605	48.037
Niños %	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%	51%
Niñas %	49%	49%	49%	49%	49%	49%	49%	49%	49%
Matrícula inicial I Y II ciclo según sexo	495.879	507.037	518.603	525.273	529.637	535.057	538.996	538.216	536.104
HOMBRES	254.938	260.572	266.201	270.512	272.682	275.976	278.393	278.308	277.311
MUJERES	240.941	246.465	252.402	254.761	256.955	259.081	260.603	259.908	258.793
Niños %	51%	51%	51%	51%	51%	52%	52%	52%	52%
Niñas %	49%	49%	49%	49%	49%	48%	48%	48%	48%
Matrícula inicial III ciclo y educ. diversificada según sexo	196.553	207.231	208.233	220.127	227.328	235.425	252.828	266.058	284.841
HOMBRES	98.655	103.833	103.427	108.597	111.810	115.443	123.982	130.864	140.559
MUJERES	97.898	103.398	104.806	111.530	115.518	119.982	128.846	135.194	144.282
Niños %	50%	50%	50%	49%	49%	49%	49%	49%	49%
Niñas %	50%	50%	50%	51%	51%	51%	51%	51%	51%

Fuente: Informes Estado de la Nación

Anexo N° 14
Costa Rica Matriculación inicial según dependencia y nivel de enseñanza 1983-2002

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Público %	93%	93%	93%	93%	92%	91%	91%	91%	91%	91%	91%	92%	91%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Privado %	4%	4%	5%	5%	6%	6%	6%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%
Semi-público %	2%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Público																				
<i>Pre-escolar %</i>	5%	5%	6%	6%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	10%	10%
<i>I y II ciclo %</i>	66%	68%	69%	69%	70%	70%	70%	69%	68%	68%	70%	69%	69%	68%	67%	66%	65%	64%	62%	61%
<i>III ciclo y educación diversificada %</i>	27%	26%	24%	23%	23%	22%	22%	22%	23%	24%	21%	21%	22%	22%	23%	23%	24%	25%	26%	27%
<i>Educación especial %</i>	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Privado																				
<i>Pre-escolar %</i>	15%	14%	16%	17%	24%	26%	28%	28%	28%	27%	27%	25%	24%	23%	22%	21%	21%	21%	21%	21%
<i>I y II ciclo %</i>	46%	47%	50%	50%	48%	47%	47%	47%	47%	48%	48%	48%	48%	49%	49%	48%	48%	47%	47%	46%
<i>III ciclo y educación diversificada %</i>	39%	39%	35%	33%	28%	27%	25%	25%	24%	25%	25%	26%	28%	28%	29%	31%	30%	31%	32%	33%
<i>Educación especial %</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Semi-público																				
<i>Pre-escolar %</i>	3%	3%	3%	3%	3%	4%	5%	5%	5%	5%	6%	13%	6%	6%	5%	5%	5%	5%	4%	5%
<i>I y II ciclo %</i>	21%	22%	23%	27%	28%	30%	30%	29%	28%	28%	31%	71%	33%	32%	32%	31%	32%	31%	31%	30%
<i>III ciclo y educación diversificada %</i>	76%	74%	73%	69%	68%	66%	65%	65%	66%	66%	62%	14%	60%	61%	61%	61%	61%	63%	62%	61%
<i>Educación especial %</i>	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	3%	3%

Fuente: Informes Estado de la Nación

Anexo N° 15
Costa Rica: Aprobados, reprobados y desertores en primaria y en secundaria
1983-2002

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Primaria																				
Aprobados	87%	83%	85%	84%	83%	87%	86%	86%	87%	88%	88%	88%	84%	86%	87%	86%	88%	89%	89%	88%
Desertores	4%	4%	4%	5%	5%	4%	5%	5%	5%	5%	4%	4%	5%	5%	5%	6%	5%	4%	5%	4%
Reprobados	9%	12%	11%	12%	12%	9%	9%	9%	9%	7%	7%	8%	10%	9%	8%	8%	7%	7%	6%	8%
Secundaria																				
Aprobados	63%	61%	66%	63%	64%	61%	62%	65%	68%	65%	71%	67%	62%	65%	67%	68%	74%	72%	67%	71%
Desertores	22%	25%	21%	22%	23%	22%	22%	20%	19%	21%	15%	16%	18%	16%	16%	16%	13%	14%	19%	13%
Reprobados	15%	13%	13%	14%	13%	17%	16%	14%	13%	15%	14%	17%	20%	19%	18%	17%	12%	14%	15%	16%

Fuente: Informes Estado de la Nación

Anexo N° 16
Costa Rica: Principales Estadísticas Sociales. 1985-2004

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Índice de Desarrollo Humano																				
Valor del IDH	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,916	0,842	0,852	0,848	0,883	0,884	0,889	0,889	0,801	0,797	0,821	0,82	0,832	0,834
Posición en IDH	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	28	42	42	39	28	31	33	34	45	48	41	43	42	45
Índice de Desarrollo relativo al Género																				
Valor del IDG	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,763	0,813	0,825	0,818	0,795	0,789	0,813	0,814	0,824	0,823
Posición en IDG	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	29	31	36	39	42	46	42	41	41	44
Índice de Potenciación de Género																				
Valor del IPG	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,474	n.d.	0,494	0,503	0,55	0,553	0,571	0,579	0,67	0,664
Posición en IPG	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	22	n.d.	26	28	23	24	23	26	19	19
Densidad de población por 1000 habitantes)	52,17	53,74	55,26	56,76	58,25	59,69	61,08	62,45	64,09	66	67,9	69,76	71,56	73,33	75,1	76,82	78,44	80,03	81,6	83,14
Tasa bruta de natalidad	31,63	30,29	28,44	28,05	28,03	26,86	25,98	25,12	24,34	23,84	23,14	22,22	21,34	20,54	20,46	19,92	19,06	17,4	17,49	17,01
Tasa bruta de mortalidad (por 1.000 nacidos vivos)	3,92	3,8	3,78	3,77	3,79	3,73	3,78	3,84	3,83	3,95	4,05	3,93	3,9	3,93	3,92	3,81	3,89	3,67	3,79	3,75
Tasa de mortalidad infantil (personas)	17,56	17,77	17,44	14,67	13,9	14,78	13,81	13,71	13,67	13	13,25	11,83	14,2	12,6	11,78	10,21	10,82	11,15	10,1	9,25
Tamaño promedio del hogar (personas)	4,6	4,5	4,6	4,6	4,5	4,4	4,4	4,2	4,2	4,3	4,2	4,1	4,1	4	4,1	4,1	4	3,9	3,9	3,8
Esperanza de vida al nacer (años)	75,6	76,11	76,31	76,56	76,5	76,87	76,58	76,64	76,74	76,41	76,22	76,77	76,93	77,01	77,33	77,73	77,58	78,51	78,39	78,73
Según sexo																				
Hombres	73,73	74,26	74,41	74,39	74,48	74,74	74,63	74,36	74,64	74,14	73,96	74,66	74,52	74,84	74,97	75,35	75,37	76,17	76,24	76,53
Mujeres	77,56	78,06	78,3	78,63	78,62	79,11	78,63	79,04	78,94	78,79	78,6	78,98	79,46	79,28	79,8	80,22	79,9	80,97	80,65	81,03
Población total según sexo	2.665.985	2.746.223	2.823.981	2.900.901	2.976.989	3.050.556	3.121.666	3.191.249	3.274.971	3.372.604	3.469.787	3.564.631	3.656.519	3.747.006	3.837.674	3.925.331	4.008.265	4.089.609	4.169.730	4.248.481
Masculina	1.357.277	1.398.004	1.437.450	1.476.424	1.514.875	1.551.928	1.587.732	1.622.703	1.665.244	1.715.260	1.764.975	1.813.346	1.859.976	1.905.866	1.951.858	1.996.330	2.038.585	2.080.026	2.120.706	2.160.688
Femenina	1.308.708	1.348.219	1.385.418	1.424.477	1.462.114	1.498.628	1.533.934	1.568.546	1.609.727	1.657.344	1.704.812	1.751.285	1.796.543	1.841.140	1.885.816	1.928.981	1.969.680	2.009.583	2.048.987	2.087.793
Población menor de 15 años	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.105.045	1.127.338	1.145.633	1.164.880	1.185.632	1.203.628	1.218.143	1.229.537	1.239.003	1.246.386	1.247.273	1.242.999	1.239.771	1.236.354	1.230.203
Población mayor de 64 años	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	143.114	148.676	154.824	161.426	167.957	174.342	180.965	187.824	194.527	200.945	207.941	215.471	223.303	231.482	239.976
Población femenina de 15 a 49 años	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	764.815	782.649	801.770	826.524	856.154	886.409	917.093	947.334	977.172	1.007.223	1.037.977	1.068.325	1.096.627	1.123.531	1.150.169
Defunciones totales	10.465	10.449	10.687	10.944	11.273	11.366	11.792	12.253	12.543	13.313	14.061	13.993	14.260	14.708	15.052	14.944	15.609	15.004	15.800	15.949
Nacimientos totales	84.337	83.194	80.326	81.376	83.460	81.939	81.110	80.164	79.714	80.391	80.306	79.203	78.018	76.982	78.526	78.178	76.401	71.144	72.938	72.247
Hospitalarios	76.669	75.940	73.631	75.681	78.004	77.546	75.049	74.917	75.319	75.748	75.996	75.327	73.751	72.240	74.846	75.184	73.019	7.707	69.222	68.620
Nacimientos en madres adolescentes	14.388	13.872	13.385	13.351	13.303	12.938	13.139	13.200	13.389	14.339	14.760	14.954	15.249	15.374	16.041	16.610	15.461	14.454	14.835	14.792
Menores de 15 años	293	319	357	302	365	360	431	459	480	501	564	538	526	569	597	611	601	473	479	446
De 15 a 19 años	14.095	13.553	13.028	13.049	13.138	12.578	12.708	12.741	12.909	13.838	14.196	14.416	14.723	14.805	15.444	15.999	14.860	13.981	14.356	14.346

FUENTE: INFORME ESTADO DE LA NACION

Anexo N° 17

Costa Rica: Gasto público social como porcentaje del PIB y composición porcentual. 1980 – 1986

Año	Salud		Educación		Asistencia Social		Vivienda	
	% del PIB	% del gasto	% del PIB	% del gasto	% del PIB	% del gasto	% del PIB	% del gasto
1980	8,78%	42,40%	6,19%	29,90%	4,62%	22,30%	0,75%	3,60%
1981	8,09%	44,20%	5,44%	29,70%	3,82%	20,90%	0,51%	2,80%
1982	6,29%	41,40%	4,62%	30,40%	3,50%	23,00%	0,43%	2,80%
1983	7,46%	41,00%	4,66%	25,60%	4,82%	26,50%	0,96%	5,30%
1984	6,61%	38,00%	4,32%	24,80%	5,25%	30,20%	0,94%	5,40%
1985	6,75%	39,00%	4,36%	25,20%	5,12%	29,60%	0,76%	4,40%
1986	7,45%	39,40%	4,88%	25,80%	5,50%	29,10%	0,70%	3,70%
Promedio	7,35%	40,77%	4,92%	27,34%	4,66%	25,94%	0,72%	4,00%

Fuente: Sauma y Trejos 1998

Anexo N° 18

Costa Rica: Gasto público social como porcentaje del PIB y composición porcentual. 1987 – 2002

Año	Salud		Educación		Asistencia Social		Vivienda	
	% del PIB	% del gasto	% del PIB	% del gasto	% del PIB	% del gasto	% del PIB	% del gasto
1987	4,51%	28,01%	3,62%	22,52%	5,78%	35,94%	1,97%	12,22%
1988	4,59%	30,35%	3,45%	22,78%	5,14%	33,97%	1,75%	11,57%
1989	5,21%	31,34%	3,56%	21,40%	5,19%	31,24%	2,45%	14,75%
1990	4,86%	30,76%	3,79%	23,99%	5,05%	31,94%	1,91%	12,09%
1991	4,84%	32,29%	3,65%	24,37%	4,58%	30,55%	1,75%	11,69%
1992	4,42%	30,03%	3,90%	26,51%	4,52%	30,77%	1,72%	11,70%
1993	4,58%	29,36%	4,07%	26,08%	4,88%	31,29%	1,87%	11,96%
1994	4,79%	29,19%	4,26%	25,96%	5,31%	32,41%	1,81%	11,06%
1995	4,58%	30,06%	3,80%	24,93%	5,10%	33,48%	1,60%	10,52%
1996	4,81%	28,88%	4,38%	26,29%	5,37%	32,24%	1,92%	11,55%
1997	4,64%	27,35%	4,38%	25,78%	6,13%	36,09%	1,63%	9,62%
1998	4,77%	28,28%	4,47%	26,50%	5,88%	34,89%	1,56%	9,27%
1999	4,73%	29,69%	4,10%	25,77%	5,50%	34,54%	1,46%	9,15%
2000	5,02%	28,97%	4,70%	27,16%	5,96%	34,43%	1,49%	8,61%
2001	5,38%	28,78%	5,15%	27,56%	6,30%	33,71%	1,67%	8,95%
2002	5,66%	29,91%	5,50%	29,09%	5,87%	31,03%	1,73%	9,13%
Promedio	4,84%	29,58%	4,17%	25,42%	5,41%	33,03%	1,77%	10,87%

Fuente: Elaboración propia en base de datos del Estado de la Nación.

Bibliografía

- Libros

Alvarado, Hernán (Coordinador) y otros 1994. *Del otro lado del Ajuste*; editado por Escuela de Economía de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. 1994

ANFE 1980. *El modelo económico costarricense*. San José, Costa Rica.

Assael, H 1984. *El pensamiento de la CEPAL: un intento de evaluar algunas críticas a sus ideas principales*. El trimestre económico vol. 51 No. 203. México, fondo de cultura económica.

Boyer, Robert: *La teoría de la regulación*. Capítulo 2, UNAM-Ices Managua, Nicaragua.

Brunhoff, Suzane de. *Estado y Capital*. Editorial Villalar, Madrid, 1978.

Camacho Mejía, Edna (2002, editora). *Costa Rica: una economía frente al desafío fiscal*. San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica, 2002.

Cardoso, FH 1977 *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo*. en: *Revista de la CEPAL N. 4*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

Céspedes, Victor Hugo y otros 1990. *Costa Rica frente a la crisis. Políticas y Resultados*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1990.

Chaves, Guisilla 1993. *Costa Rica: Las políticas de Estabilización y Ajuste Estructural en la década de los años ochentas*. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Chaves, A. Luis Arturo 1992. "Déficit Fiscal y Ajuste Estructural en Centroamérica". Heredia, Escuela de Economía, Universidad Nacional.

Conejo, Carlos, Henry Mora Jiménez y Juan R. Vargas. 1999 "Costa Rica hacia el siglo XXI: Balance de las Reformas Económicas 1983-1998.". Primera edición, Heredia, Costa Rica, Editorial EFUNA.

Delgado, Félix. 2000 "La política monetaria en Costa Rica. 50 años del Banco Central". San José, Costa Rica.

De Ferranti, D. et al. 2003. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Washington D.C., Banco Mundial.

Dornbusch Rudiger y Stanley Fischer 1998. *Macroeconomía*. Séptima Edición, Editorial: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U. Madrid 1998.

DRUCKER, Peter F. (1993). *La sociedad postcapitalista*. Grupo editorial Norma, 1993.

Espinoza, Rodríguez, Julio 1997. *Sistema financiero y su reforma: Teoría, experiencia internacional y el caso de Costa Rica*. Heredia, Costa Rica, EFUNA, 1997.

Fernández, Parejo y Rodríguez. *Política Económica* 1995.

Ffrench Davis, Ricardo 1998. *La Globalización y la Gobernabilidad de los países en desarrollo*. CEPAL

Franco, Rolando 1990. *Nuevos Lineamientos para la Política Social*. ILPES, 1990

Fischer, Stanley. 1993. *The Role of Macroeconomic Factors in Growth*. *Journal of Monetary Economics* 32: 485-512.

- Galindo, Miguel Angl. y Gabriela Malgeseri 1994. Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes. Madrid: MacGraw Hill
- Guardia, Jorge 1990. Políticas Económicas en Costa Rica. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Herscher, Federico. 2004. Política Económica. Editorial Siglo XXI editores, décima edición, México, 2004
- Hirschman Albert 1973. La estrategia del desarrollo económico. México DF. FCE.
- Jiménez, Ronulfo (editor) 1998. "Estabilidad y Desarrollo económico en Costa Rica, Las Reformas Pendientes". San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Larraín, Felipe; SACHS, Jeffrey (2002). Macroeconomía en la economía global. 2ª edición, Buenos Aires, Pearson Education, 2002.
- Lizano, Eduardo 1987. Desde el Banco Central. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- Lizano, Eduardo 1990. Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Lizano, Eduardo 1992. Los costos del Ajuste. San José, Costa Rica: INCAE.
- Lizano, Eduardo 2003. Visión desde el Banco Central, 1998-2002. San José: Academia de Centroamérica.
- Lizano, Eduardo. 1999. Ajuste y crecimiento en la Economía de Costa Rica. 1982-1994.
- Maddala, G.S. y Ellen Millar 1991. Microeconomía. Primera Edición en Español, Editorial: McGraw-Hill. México.
- Monge, Ricardo y Claudio Gonzáles Vega, 1994. Política comercial, exportaciones y bienestar en Costa Rica. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, pp. 9-28.
- Monge, Ricardo y Eduardo Lizano, 1997. Apertura Económica e Industrialización en Costa Rica. San José: Academia de Centroamérica, pp. 7-16.
- Monge, Ricardo y Oswald Céspedes, 2002. Costa Rica hacia la economía basada en el conocimiento. Imprenta LIL, 1ª edición, San José, Costa Rica, 2002.
- Mostajo, Rossana. Gasto Social y distribución del ingreso: Caracterización e impacto re-distributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe. Mayo 2000.
- Nowalski Rowinski, Jorge 2003. Asimetrías económicas, sociales y políticas en Costa Rica: hacia una calidad de vida digna. Primera edición, San José, Costa Rica: Lara Segura y Asoc Editores.
- Ocampo, José Antonio, Bajraj, Reynaldo, Martín, Juan (coords) 2001. Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Alfaomega, Bogotá, D.C.
- Paes De Barros, Ricardo; otros (2005). Crecimiento con equidad. El combate contra la pobreza en Centroamérica. PNUD, IPEA, New York.
- Pazos, Luís 1980. "El Gobierno y la inflación. Quién provoca el aumento en los precios. Editorial Diana.

- PREALC. 1990. La deuda social en Costa Rica. San José: Programa Mundial de Empleo de la OIT
- Quesada Camacho, Juan Rafael (1999). Costa Rica contemporánea: raíces del Estado de la nación. 1ª edición, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1999.
- Rivera Urrutia, Eugenio 1982. El fondo Monetario Internacional y Costa Rica 1978-1982. Política Económica y crisis. San José, Costa Rica.
- Rivera, Roy y Ludwing Guendell. Hacia la construcción de un enfoque alternativo de la política social. 1998
- Rodrik, Dani 2001. Development Strategies for the next century. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rodríguez, Miguel Ángel 1992. Ajuste Estructural y el Progreso Social, la experiencia Centroamericana. Editorial: Libro Libre., San José, Costa Rica.
- Rodríguez, Octavio 1981. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL. Editorial: Siglo XXI Editores. México
- Rojas, Manuel. Lucha social y guerra civil en Costa Rica: 1940-1948. Porvenir, San José, 1979.
- Ros, Jaime 2004. La Teoría del Desarrollo y la Economía del Crecimiento. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Rovira Mas, Jorge 1988. Costa Rica en los años 80. 2ª edición, Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, 1988
- Sen, Amartya. Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI.
- Sojo, Ana 1984. Estado Empresario y Lucha Política en Costa Rica. Editorial Universidad Centroamericana. San José, Costa Rica. 1984.
- Smith, Adam. 1771 y 1986. Investigación y Causa de la Riqueza de las Naciones. Tomo I. Editorial: LIL, S.A. San José, Costa Rica: Universidad Autónoma de Centro América.
- Sunkel, Osvaldo. 1991. El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la A.L. México, DF FCE.
- Trejos, Alberto y Condo Arturo 2001. Competitividad Empresarial en Centroamérica. Primera Edición. Costa Rica, INCAE, Clads
- Trejos, María Eugenia 1998. “El déficit Fiscal: un problema inventado.” Editorial UNA, Heredia.
- Vargas Solís, Luís Paulino 2000. Costa Rica, 1985-1997: Liberalización y ajuste estructural o la autodestrucción del neoliberalismo. 1ª edición, EUNED, San José, Costa Rica, 2000
- World Bank. 1993. The East Asian Miracle. New York: Oxford University Press. 1997a. China 2020. Washington, DC.
- Young, Alwyn. 1994. The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience. Quarterly Journal of Economics 110 (August): pp. 641-80.
- Documentos Especializados
- Angulo, José 2004. Principales cambios en el Sector Financiero costarricense: 1985-2003, en: *Estado de la Nación. Décimo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2004*

Arias, Rafael y Juan Muñoz 2008. *Hacia una reconceptualización de la política social: revisión del debate teórico más reciente*. Heredia, Costa Rica. 2008

Banco Mundial 1985. *Progreso Económico y Social en América Latina. Deuda externa: crisis y ajuste*. Informe 1985.

Banco Mundial 1991. *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Oxford University Press.

CEPAL 1990. *Transformación Productiva con Equidad*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL 1992. *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL 1997. *Género, Pobreza y Seguridad Social en Centroamérica (LC/MEX/L.342)*.

CEPAL 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.00.II.G.81.

CEPAL 2002. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2000-2001*. Santiago de Chile.

CEPAL 2003. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2002-2003*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.03.II.G.185.

CEPAL 2004. *Desarrollo productivo en economías abiertas*. San Juan Puerto Rico.

CEPAL, 2004. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Serie Seminarios y Conferencias N° 43, Santiago, Chile, 2005.

CONARE 2006. *Hacia un modelo educativo para elevar la calidad de la educación costarricense. Una Propuesta de políticas, estrategias y acciones*. San José, Costa Rica: EUNED, 2006

Mesa-Lago, Carmelo 2000. "Buscando un modelo económico en América Latina ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica.

MEIC. *Anuarios Estadístico de Costa Rica*. , 1983 – 1987; 1988 – 1992; 1993 – 1998; 1999 – 2001; 2004

MIDEPLAN 1982. *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986. Volvamos a la Tierra*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN 1987. *Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990. Tomo 1 y 2*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN 1990, 1991, 1993. *Panorama Económico*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN 1991. *El gasto público en los sectores sociales 1975-1991*" San José, Costa Rica.

MIDEPLAN 1991. *Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. Desarrollo sostenido con justicia social*. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN 1992. *Evolución Socioeconómica de Costa Rica: 1975-1989*. San José, Costa Rica. 1992.

MIDEPLAN 1995. *Costa Rica: tendencias sociodemográficas económicas y ambientales 1980-1994* San José, Costa Rica.

MIDEPLAN 1997 y 1998, Serie de Indicadores de Desarrollo Sostenible (SIDES). Principales Indicadores Económicos de Costa Rica. San José.

Ministerio de Salud 2004. Análisis Sectorial de Salud. San José, Costa Rica.

Salazar, Greivin 2000. Recuperación Teórica de las Principales Propuestas y Modelos de Desarrollo: desde la economía clásica hasta nuestros días. Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Economía, Área de extensión e investigación, pp. 77-112.

Williamson, John 1993, Democracy and the Washington Consensus, World Development, 21(8), p.1329. Traducción del autor.

- Informes

Banco Central 2005. Programa monetario 2005-2006. San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica (BCCR). “*Memoria 1995*.”

Banco Central de Costa Rica (BCCR). “*Memoria 1996*.”

Banco Central de Costa Rica (BCCR). “*Revisión del Programa Monetario*”. 2001.

Banco Central de Costa Rica (BCCR). “*Revisión del Programa Monetario*”. 2002.

Ministerio de Salud. 1995. Memoria anual, 1994. San José: Costa Rica: Ministerio de Salud.

PNUD. 1994. Informe Mundial sobre desarrollo humano. Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (1990). Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Tercer Mundo Editores, Colombia.

PNUD 2003. Informe sobre desarrollo Humano. Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto Estado de la Nación 1990. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los Indicadores más actuales.” Primera edición, I Informe, San José, Costa Rica.

Proyecto Estado de la Nación 1997. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los Indicadores más actuales.” Tercer Informe 1996.

Proyecto Estado de la Nación 2000. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los Indicadores más actuales.” Sexto Informe 1999.

Proyecto Estado de la Nación 2001. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los Indicadores más actuales.”, Séptimo Informe 2000.

Proyecto Estado de la Nación 2002. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los Indicadores más actuales.”, Octavo Informe 2001.

Proyecto Estado de la Nación 2005. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los Indicadores más actuales: Estado de la Educación Costarricense”, Undécimo Informe 2004.

Valverde, José Manuel, y otros 1990. Proyecto crisis y política social en Costa Rica 1980-1988: tendencias y perspectivas. CSUCA.IIS/UCR, San José Informe Final de Investigación.

UNICEF-UCR. 2002. II Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA). San José, Costa Rica: UNICEF.

- Artículos

Andrenacci, Luciano; Repetto, Fabián 2006. Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En: Molina, Carlos Gerardo, editor *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2006.

Arroyo Flores, Marco 2004. Evolución del Problema Fiscal en Costa Rica. en: *Osterlof, Doris (editora): Política Fiscal para el desarrollo*. CEDAL, San José, Costa Rica. 2004.

Banco Mundial: Unidad Sectorial de Desarrollo Humano, Departamento de América Central, Regional de América Latina y el Caribe 2003. En: “Costa Rica: El Gasto social y la pobreza”, Informe N° 2400-CR,.

Barahona, Manuel. 1997. “ El desarrollo social ” En: *Quesada, Juan Rafael (coordinador) y otros. Costa Rica contemporánea: raíces del Estado de la Nación*. San José: Proyecto Estado de la Nación, capítulo 2, pp. 141-184.

Barahona, Manuel, Ludwig Güendel y Carlos Castro 2005. Política Social y Reforma Social “a la Tica”. Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica. En: *Política social y Desarrollo*, No. 20, UNRISD, 2005.

Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (1997). La política social esquiva. en : *Menjivar, Rafael y otros. “Pobreza, exclusión y política social*. Primera edición, FLACSO, Costa Rica, 1997.

Bielchowsky, Ricardo 1998. Evolución de las ideas de la CEPAL. en: *Revista de la Cepal*, número extraordinario.

Brunner, José Joaquín (2000). Educación: escenarios de futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información. En: *Revista PREAL* Número 16, enero 2000.

Cambell, Epsy. 2005. Una reforma fiscal estructural desde la perspectiva del PAC. en *Manuel Barahona y Yhajaira Cecilia (compiladores) :Reforma Fiscal en Costa Rica: Aporte a una Agenda Inconclusa*. Primera edición, San José, Costa Rica, Editorial FLACSO, 2005, pp. 105-111.

Castro, Ines 1997. El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en America Latina. En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 49, 2003.

Corbo, V. 1998. Problemas, teoría del desarrollo y estrategias en América Latina. Estudios públicos No. 32, Santiago de Chile.

Cordero, Jorge 2000. El Crecimiento Económico y la Inversión: El Caso de Costa Rica. En: *Ulate 2000. Empleo, Crecimiento y Equidad: Los Retos de las Reformas Económicas de Finales del Siglo XX en Costa Rica*. Editorial Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2000.

Correa, Rafael 2002. Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad. en : *CEPAL, revista N° 76*, Santiago de Chile.

- Cornick, Jorge y otros. Sietes Ajustes urgentes: el proyecto de Reforma fiscal necesita garantizar eficacia y equidad social. en Manuel Barahona y Yhajaira Cecilia (compiladores) :Reforma Fiscal en Costa Rica: Aporte a una Agenda Inconclusa. Primera edición, San José, Costa Rica, Editorial FLACSO, 2005, pp. 13-19.
- Daly Herman 1989^a Introducción a la economía en Estado Estacionario en: Daly, H (ed). *Economía, ecología, ética*. México DF FCE. pp. 11-43
- Doryan, Eduardo y José Salazar 1989. La Reconversión Industrial y el Estado Concertador en Costa Rica. Seminario “Reestructuración Industrial y Competitividad Internacional”. Santiago, Chile. Pp.24-27.
- Doryan, Eduardo 1992. Economía y Reconversión Industrial: Conceptos, Políticas y Casos. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. Ecuador.
- Espinoza, Rodríguez, Julio 1999: La reforma financiera en Costa Rica: Errores, aciertos y la etapa por venir. en: Conejo, Carlos y otros. 1999. *Costa Rica hacia el siglo XXI: Balance de las Reformas Económicas 1983-1998*. Heredia, Costa Rica. EFEUNA.
- Esser, Klaus 1996. Competitividad Sistémica: Nuevo desafío para las empresas y la política. en: *Revista de la CEPAL No. 59*.
- Fajnzylber, Fernando 1990. Industrialización en América Latina: De la “Caja negra” al “Casillero vacío”. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL, No 60.
- Fajnzylber, Fernando (1992). Educación y transformación productiva con equidad. Revista de la CEPAL número 47, Santiago, Chile, 1992.
- Franco, Rolando 1992. Las nuevas orientaciones de la política social. Cuadernos Cátedra Abierta, 1992
- Franco, Rolando 1996. Los paradigmas de la política social en America Latina. En: *Revista de la CEPAL No. 58, 1996*
- Fuerst, Edgar 1986. Estabilización vs. Industrialización: Crisis Económica, Medidas de Ajuste y Política Industriales durante la Administración de Carazo: 1978-1982. Heredia, Costa Rica.
- Fuerst, Edgar 1991. Liberalización Comercial y Promoción de Exportaciones en Costa Rica 1985-1990: Limitaciones y Desafíos de la Política de Ajuste Estructural reciente. San José, Costa Rica
- Galván, Héctor 1990. Hacia un ajuste estructural con equidad: El caso de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- García Kilroy, Tatiana 1998. La reforma financiera en el mercado de valores. EN: *Un mercado en desarrollo: La nueva ley reguladora de valores*. en: Rodríguez Herrera, Adolfo (editor). 1^a edición, San José, Costa Rica, SUGEVAL, 1998
- Garnier, Leonardo 1997. “La Política Social en Tiempos del Ajuste.” en: *Revista Economía y Sociedad. Volumen 1, Numero 5*, Heredia, Costa Rica: Editorial EFUNA, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Economía, pp. 7 a 34.
- Garnier, Leonardo y otros. 1997. Cuando el Desarrollo Social se hace posible en un País pobre: El Caso de Costa Rica. en: *Revista Economía y Sociedad. Volumen 1, Numero 5*, Heredia, Costa Rica: Editorial EFUNA, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Economía, 1997. pp. 49 a 62.

- Garnier, Leonardo. 2005. Importancia de la inversión social y de sus vínculos con una reforma fiscal. en Manuel Barahona y Yhajaira Cecilia (compiladores) :Reforma Fiscal en Costa Rica: Aporte a una Agenda Inconclusa. Primera edición, San José, Costa Rica, Editorial FLACSO, 2005, pp. 63-71.
- Garretón, Manuel Antonio 2000. Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. En: Reuben, Sergio 2000. *La política Social vínculo Estado-Sociedad*. 1ª edición, editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 2000.
- Giménez, Gregorio (2005). La dotación de capital humano en América Latina y el Caribe. En: Revista de la CEPAL número 86, Santiago, Chile, 2005.
- Gryzman, Rebeca y Dennis Meléndez 2001. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia de Costa Rica. en: *Financiamiento del Desarrollo*. CEPAL. Chile. Agosto.
- Guerra Borgues, Alfredo 1986. Costa Rica: Efectos del Ajuste sobre el Sector Industrial. CEPAL, México.
- Guerra Borgues, Alfredo 1988. Hechos, Experiencias y Opiniones de la Integración Económica Centroamericana. En: *Cuadernos de Ciencias Sociales*. Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO). San José, Costa Rica.
- Gutián, M. Muñoz, J. (ed.) 1999. La cultura de l' estabilitat i el consens de Washington. Barcelona
- Gurrieri Adolfo. 1990. El Desarrollo social en los años noventas: principales opciones. En: Gurrieri Adolfo y Edelberto Torres (coordinadores). *Los años Noventas: ¿Desarrollo con Equidad*. 1ª edición, FLACSO, CEPAL, San José, Costa Rica.
- Herrero, Fernando; González, Gladis (2005). Del crecimiento al desarrollo: El reto del siglo XXI. El financiero, Costa Rica, noviembre 2005
- Hidalgo, Antonio Luís 1998: El pensamiento económico sobre desarrollo. De los mercantilistas al PNUD Madrid. Universidad de Huelva.
- Hopenhayn, Martín (2003). Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana. Revista de la CEPAL número 81.
- Iglesias, Enrique V 2006. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. En: *Revista de la CEPAL* 90, diciembre 2006.
- Jiménez, Ronulfo 1993. Reforma recientes al sistema financiero, en: González, Claudio y Vargas, Telmo (editores). *Reforma financiera en Costa Rica: perspectivas y propuestas*. San José: Academia de Centroamérica, pp. 59-78.
- Jiménez, Ronulfo 1998. Elementos para una Agenda de Reforma Económica, en: Jiménez Ronulfo (editor), *Estabilidad y desarrollo Económico en Costa Rica, las Reformas Pendientes*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica
- Krugman, Paul 1988. La nueva Teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados. en: *el trimestre económico* Vol. 55, NO. 217, pp. 41-66.
- La Nación, San José, Costa Rica 1987. Programa de Ajuste Estructural II, 5-5-1987.
- La Nación, San José, Costa Rica 1991. Programa de Ajuste Estructural PAE (III), 30-8-1991.
- Lara, Silvia (2005). De la polarización a la prosperidad compartida...en serio. El financiero, Costa Rica, noviembre 2005.

Lindegaard, K y Leiner Vargas 2003. Persistencia de los patrones de especialización comercial en Centroamérica. *En: Revista de la CEPAL* 79. 2003.

Lizano, Eduardo 1985. La Política Económica de Mediano Plazo en: *Academia de Centroamérica (1985). Costa Rica: Recuperación sin reactivación*. San José, Costa Rica.

Lizano, Eduardo 1999. Política Económica y Desarrollo Nacional. , en: *Ronulfo Jiménez (editor). Los retos políticos de la Reforma Económica en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica, pp. 179-210.

Martínez, Juliana 2004. Participación ciudadana y pacto fiscal: El papel de la Tercera Republica. en: *Osterlof, Doris (editora): Política Fiscal para el desarrollo*. CEDAL, San José, Costa Rica. 2004

Mesalles, Luis (1998). Condiciones macroeconómicas de la Economía Costarricense en Jiménez, en: *Ronulfo (ed), Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica, las Reformas Pendientes*, Academia de Centro América, San José, Costa Rica.

Molina, Carlos 2003. Modelo de Protección para pobres, en: *ponencia al VIII Congreso Internacional del CLAD*, Octubre 2003, Panamá.

Molina, Carlos 2006. Universalismo Básico: Una nueva Política Social para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Editorial Planeta, México D.F.

Monge, Ricardo (2005). De la economía del músculo a la economía basada en el conocimiento. Ponencia para el Periódico *El financiero*, Costa Rica, noviembre 2005.

Montero, Sary y Manuel Barahona, 2003. La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad-Financiamiento-Políticas- Programas. *En: Serie Política Social*, Numero 77, Santiago, Chile. 2003

Mora, Henry 1997. Estabilidad y crecimiento en la Costa Rica actual: ¿Ciclo recesivo o crisis del desarrollo? *En: Revista Economía y Sociedad*. Volumen 1, Numero 4, Heredia, Costa Rica: Editorial EFUNA, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Economía pp. 1 - 27.

Mora Jiménez, Henry. 1999. Costa Rica en la encrucijada: Los límites del ajuste estructural y los urgentes desafíos de la reforma económica y social. *Revista Economía y Sociedad*, número 11, setiembre-diciembre de 1999, páginas 5-14.

Mora Jiménez, Henry. 2000. Globalización y transformación productiva: Hacia una estrategia nacional de desarrollo de la competitividad sistémica. *Revista Economía y Sociedad*, número especial, febrero del 2000, páginas 61-76.

Mora Jiménez, Henry (2005). Costa Rica: elementos para una estrategia de posicionamiento hacia el desarrollo. De cara al TLC y al neoliberalismo. Universidad Nacional, Escuela de Economía, Heredia Costa Rica, 2005.

Mora, Henry (2005), Costa Rica: elementos para una estrategia de posicionamiento hacia el desarrollo, ESEUNA, Heredia, Costa Rica.

Osterlof, Doris 2004. Un acuerdo para enfrentar los desafíos para el siglo XXI. en: *Osterlof, Doris (editora): Política Fiscal para el desarrollo*. CEDAL, San José, Costa Rica. 2004

Ocampo, José Antonio 1991. Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo. *El pensamiento latinoamericano* No. 20 1991. Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL en: *CEPAL Revista* No. 66 pp. 7-27

- Ocampo, José Antonio 2001. Retomar la agenda del desarrollo. Revista de la CEPAL número 74.
- Pérez Carlota 2001. Cambio Tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. *en: revista de la CEPAL No. 75* Santiago de Chile: CEPAL .
- Perry, Guillermo y otros (2006). Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos. Resumen Ejecutivo. Banco Mundial, traducción del Capítulo 1 de un informe originalmente publicado en inglés por el Banco Mundial en 2006 como: Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles. Tomado de la página www.worldbank.org
- Prebisch, Raúl. Cinco Etapas en la Evolución de mi Pensamiento. *En G. Meier y D. Seers: Pioneros del Desarrollo*. Nueva York, Oxford University, 1984.
- Proyecto Estado de la Nación (2004 A). Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Visión de una década, *en: El Financiero*, San José, Costa Rica, 22-28 de noviembre del 2004. pp. 21-24.
- Ramírez, Edwin 1997. Costa Rica: Desempeño macroeconómico en 1996 *en: Revista Economía y Sociedad. Volumen 1, Numero 4*, Heredia, Costa Rica: Editorial EFUNA, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Economía, Mayo-Agosto , pp. 57 - 60.
- Ramos, Joseph. Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina. Revista de la CEPAL, número 62, 1997.
- Ranis, Gustav y Frances Stewart 2002. Crecimiento económico y desarrollo humano. Revista de la CEPAL número 78.
- Rodríguez, Ennio 1987. Estabilización y Cambio Estructural: la experiencia costarricense, *en Cuadernos de Ciencias Sociales*, número 2, FLACSO, San José, Costa Rica.
- Romero Lozano, Simón (1993). La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina. *En Revista Iberoamericana de educación*. N°1, enero - abril, 1993, (OEI). Madrid, España.
- Rosenthal, Gert 1996. La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo. *en: CEPAL, Revista No. 60* Santiago, Chile.
- Rovira, Jorge 1982. Estado y política económica en Costa Rica: 1948-1970. Porvenir, San José.
- Saborío, Gabriela 1997. “Los regímenes cambiarios en Costa Rica: Evolución histórica y evaluación de algunas alternativas teóricas” *en: Revista Economía y Sociedad. Volumen 1, Numero 4*, Heredia, Costa Rica: Editorial EFUNA, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Economía, Mayo-Agosto . pp. 99 - 114.
- Salazar, José Manuel (1991) El papel del Estado y del Mercado en el desarrollo económico. *en: Sunkel, Osvaldo (1991) El desarrollo desde dentro*, Fondo de Cultura económica, México, pp. 455-499.
- Sanguinetty, J.A. 1988a. La educación general en Costa Rica. La Crisis y sus posibles soluciones. San José, Costa Rica: Development Technologies, INC.
- Sanguinetty, J.A.. 1988b. La salud y el Seguro Social en Costa Rica. San José, Costa Rica: Development Technologies INC. Y Pragma Cooperation.
- Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. 1998. Costa Rica: El gasto público y los servicios sociales básicos en Costa Rica: un análisis en el marco de la Iniciativa 20/20. San José: Informe final de investigación realizada

en el marco del proyecto regional del PNUD " A review of public expenditures on basic social services: sigues of financing, equity, efficiency and impact ".

Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos. Principales tendencias económicas y sociales desde 1980. en: PNUD, UNICEF y CEPAL,1999. *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe*.

Sauma, Pablo y Leonardo Garnier. 1998. Efecto de las políticas macroeconómicas y sociales sobre la pobreza en Costa Rica. En: *Ganuza, Enrique y otros. Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid: Mundi-Prensa Libros, S.A. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, CEPAL y Banco Interamericano de Desarrollo.

Sauma, Pablo y Marco V. Sánchez C 2004. Énfasis Exportador y sus efectos en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza, en: *Enrique Ganuza, Samuel Morley y Sherman Robinsonald and Robuos. Quien se beneficia del libre comercio? Promoción de Exportaciones en América Latina y el Caribe en los 90's*. PUND.

Sojo, Ana. 1993. *la Política Social en Costa Rica: Panorama de sus Reformas recientes*. CEPAL. Serie Reformas de Política Pública No. 17. Naciones Unidas.

Sojo, Ana 2007. La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales , en *Revista de La CEPAL* , #91 , Abril 2007, Santiago, Chile.

Sojo, Carlos 2000. Artículo El Estado después del ajuste: la búsqueda de un nuevo modelo social para Costa Rica. en: *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

Solimano, Andrés 2005. *Hacia Nuevas Políticas Sociales en America Latina: Crecimiento, Clases Medias y Derechos Sociales*. En: *Revista CEPAL No.87*, Santiago, Chile, 2007. pp 45-59.

Stiglitz Joseph E 1998. En: Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. *Hacia el Consenso Post-Washington*. en: *CLAD: Revista: Reforma y Democracia*. No. 12 Caracas.

Trejos, Juan Diego. 1991 " La política social y la valorización de los recursos humanos ". en: *Garnier, Leonardo y otros. Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo*. San José: Ediciones Guayacán, pp. 73-107.

Trejos, Juan Diego. 2005 " La Equidad del Gasto Público Social en el 2003 ". En: *Undécimo informe del Estado de La Nación en Desarrollo Humano*. San José, Costa Rica

Trejos, Juan Diego 2006. Pobreza y Gasto Público Social en Costa Rica. En: *Céspedes, Victor y Ronulfo Jiménez (editores). Pobreza en Costa Rica*. Academia de Centro America, San José, 2006. pp. 121-136.

Trejos, Juan Diego 2007. ¿ A Quién Beneficia el Gasto Público Social en Costa Rica. En: *Céspedes, Victor y Ronulfo Jiménez (editores). Distribución del Ingreso en Costa Rica*. Academia de Centro America, San José, 2007. pp. 81-133.

Ulate, Anabelle 2000. Reformas económicas en Costa Rica: Un desafío para el empleo y el crecimiento con equidad, en: *Anabelle Ulate (compiladora) Empleo, Crecimiento y Equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, CEPAL y IICE. pp. 15-62.

Ulate, Anabelle y Luís Diego Quirós 2004. Evolución del sector externo costarricense: 1991-2003, en: *Estado de la Nación. Décimo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*.

Urcuyo, Constantino y Ronulfo Jiménez 1999. El Camino de la Reforma Económica, en: Ronulfo Jiménez (editor). *Los retos políticos de la Reforma Económica en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica, pp. 145-147.

Valverde, José Manuel, y otros 1989. Costa Rica: Movimientos sociales populares y democracia. en: Rojas, Manuel. *Costa Rica: una democracia inconclusa*. DE-IIS, San José.

Valverde, José y Trejos, María. 1995. Crisis y Política Social: una nueva estrategia de gobernabilidad. *Revista del Instituto de Investigaciones Sociales*. San José, Costa Rica, UCR.

Vargas, Alfaro Leiner 2003. Informe Final: Balance General de la Economía en el 2004. en: *Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Costa Rica, 2004.

Vargas Cullell, Jorge 2005. Del estancamiento económico al desarrollo acelerado. El financiero, Costa Rica, noviembre 2005.

Vilas, Carlos 1996. Neoliberal Social Policy: managing poverty. *NACLA Report on Social Policy*, 16-25, Vol. 24, May/June 1996.

Vilas, Carlos 2000. Hacia donde va la Política Social? En: *Estado y Políticas sociales después del Ajuste. Debates y Alternativas*. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000.

Villasuso, Juan Manuel 1992. " Fondos y programas sociales en Costa Rica durante los ochenta. en: OPS/OMS (editores). *Fondos y Programas de Compensación Social. Experiencias en América Latina y El Caribe*. Washington: Programa de Desarrollo de Políticas de Salud OPS/OMS.

Villasuso, Juan Manuel 2000. Reformas estructurales y política económica en Costa Rica, en: Anabelle Ulate (compiladora) *Empleo, Crecimiento y Equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, CEPAL y IICE. pp. 75-130.

Villasuso, Juan Manuel 2004. Desarrollo y política fiscal en Costa Rica. en: Osterlof, Doris (editora): *Política Fiscal para el desarrollo*. CEDAL, San José, Costa Rica. 2004

Weisenfeld, Lorin 1969. La ley de Desarrollo y Poteccioin Industrial de 1959: El Proceso de su Creación. En: *Revista de Ciencias Jurídicas*. No. 14. UCR, San José, Costa Rica.

Williamson, John 1998, Revisión del Consenso de Washington. en: Emmerij, Lovis y José Núñez del Arco, comps (1998), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington D.C.: BID.

Zúñiga, Guillermo. 2001. Estructura Tributaria y Equidad. Heredia, Costa Rica. pp. 1-15.

Zúñiga, Guillermo. 2004. La economía política de la política fiscal. en: Osterlof, Doris (editora): *Política Fiscal para el desarrollo*. CEDAL, San José, Costa Rica. 2004

- Tesis

Arias Ramirez, Rafael 2004. Structural adjustment and social policy in Costa Rica: a case of heterodox Adjustment. A dissertation submitted to the faculty of the graduate school of the University of Minnesota, The United States, (2004).

Muñoz López, Juan José 2002, Política Industrial y Ajuste Estructural en Costa Rica, NICCOS 36, Nijmegen Studies in Development and Cultural Change, Holland.

Zúñiga, Guillermo 1980. La Costa Rica de Hoy: Crisis y Política Económica. UNAM, Facultad de Economía, División de Estudios de Postgrado, México.

- Documentos de Internet

Cox, Pamela y Guillermo Perry 2006. Reducir la pobreza contribuye al crecimiento económico. Tomado de la pagina www.worldbank.org/WBSITE/EXTYERANL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/O,,contentMDK:2120117001-menuPK:33746747-pagePK:64257043-piPK:437376-theSitePK:1074568,00.html

Hounie, Adela, Pitaluga, Luía, Porcile y Fabio Scatolin 1999. La CEPAL y las nuevas Teorías del crecimiento. en: *CEPAL; Revista No. 68*, Santiago de Chile: CEPAL .
<http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/gastosoc/cos.pdf> pp. 1-6.

Perry, Guillermo y otros (2006). Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos. Banco Mundial, traducción del Capítulo 1 de un informe originalmente publicado en inglés por el Banco Mundial en 2006 como: *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Tomado de la página www.worldbank.org

Sauma, Pablo y Rafael Vargas. 2000. Liberalización de la Balanza de Pagos en Costa Rica: Efectos en el Mercado Laboral, la desigualdad y la Pobreza. 2000 PUND. Documento bajado en Internet en la Dirección: <http://decon.edu.uy/network/panama/VARGAS.PDF>.

Vergara Estévez, Jorge. En: *La utopía neoliberal y sus críticos*. Conferencia ofrecida en el Departamento de Filosofía de la Universidad de París. Diciembre del 2001. Documentos bajado en Internet en la Dirección: www.google.com.

Williamson, Jhon 2003. No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar. en: *Finanzas y desarrollo*, septiembre, 2003. Tomado de: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf