

LA REFORMA ECONÓMICA¹ Y SU IMPACTO SOCIAL EN COSTA RICA DURANTE EL PERÍODO DE AJUSTE ESTRUCTURAL: APUNTES CRÍTICOS PARA EL ANÁLISIS

Rafael Arias Ramírez, Ph.D.
Juan José Muñoz López, Ph.D.
Escuela de Economía, UNA

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la reforma económica implementada en Costa Rica en los últimos veinticinco años como resultado de la aplicación de los programas y políticas de ajuste estructural. Para tal efecto se analiza el debate que acompañó el proceso de aprobación e implementación de los mencionados programas, el discurso de los mismos, su desempeño y algunos de sus principales efectos sociales.

Esta reforma económica representó un cambio importante en el estilo de desarrollo y en las funciones del estado social vigentes desde la década de los 1950s. De ahí que resulte de gran interés analizar cuál fue el nuevo enfoque de desarrollo que se implementó a partir de la década de los años ochenta y los resultados del mismo en materia de crecimiento económico y equidad social.

Esta publicación pretende servir de insumo para promover la tarea académica de repensar la política de desarrollo que la sociedad costarricense debe definir dentro del nuevo contexto de la globalización.

Abstract

The objective of this article is to analyze the economic reform implemented in Costa Rica in the last twenty-five years as result of the application of the structural adjustment programs and policies. For such effect we analyze the debate that accompanied the process of approval and implementation of the mentioned programs, the speech of such, its performance and some of its main social effects.

This economic reform represented an important change in the style of development and in the current functions of the social state from the decade of 1950s. Hence it results of big interest to analyze which was the new approach of development that was implemented from the decade of the eighties and the results of the same one on the subject of economic growth and social equity.

¹ Para los objetivos de este ensayo, cuando nos referimos a la reforma económica debe entenderse al proceso de aplicación de los programas y políticas de ajuste estructural de los últimos 25 años y no necesariamente a programas y/o políticas específicas de un período en particular a lo largo de todo el proceso.

This publication tries to serve as input to promote the academic task of rethinking the politics of development that the Costa Rican society must define inside the new context of the globalization.

Palabras clave

Desarrollo económico, Estrategias de Desarrollo, Estado, Mercado, Políticas Económicas, Políticas Sociales, Distribución del ingreso, Pobreza, Equidad, Derechos Humanos y Formación de Capital Humano.

Key words

Economic development, Strategies of Development, State, Market, Economic Politics, Social Politics, Income distribution, Poverty, Equity, Human rights and Formation of the Human Capital.

1. Introducción

Hacia finales de los 1970s, el estado de bienestar costarricense había logrado una mejora sustancial en las condiciones sociales de la población. Sin embargo, una serie de contradicciones inherentes al estilo de desarrollo también amenazaban el crecimiento económico, la estabilidad política y el mejoramiento sostenido del bienestar de la ciudadanía. Estas contradicciones estaban relacionadas con varios factores tales como, la crisis del modelo de desarrollo keynesiano-fordista, las condiciones adversas en la economía internacional, la elevada deuda externa y las dificultades para atender su servicio, la crisis fiscal y la pérdida de dinamismo de la producción y las exportaciones, especialmente las de origen agrícola.

En consecuencia, para ese momento el panorama de la economía costarricense era sumamente recesivo, con un claro deterioro de las variables macroeconómicas y de las condiciones sociales del país. En el punto más álgido de este período (1979-1982) la pobreza se incrementó sustancialmente y el resto de los indicadores sociales, si bien no sufrieron un retroceso de grandes magnitudes, mostraron un punto de inflexión en su tendencia creciente experimentada en las décadas anteriores.

Esa situación llevó a un cuestionamiento directo del modelo de desarrollo vigente, basado en la sustitución de importaciones, originando un intenso debate entre las diversas corrientes económicas y políticas del país, en torno no sólo al diagnóstico de las causas de la crisis sino también en relación al tratamiento y superación de la misma, proceso que culminó con la

implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE's) como mecanismo para la corrección de los desequilibrios de la economía costarricense, y que paralelamente se constituyeron en el instrumento para la implementación de un nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones.

En relación a la orientación e impacto social de la política económica del ajuste existen dos perspectivas básicas: la primera que sostiene que la crisis económica y las políticas de ajuste generaron un debilitamiento de lo que hasta entonces había sido el camino costarricense para ampliar los niveles de bienestar y equidad social. La política social, tal y como había sido concebida en el modelo de desarrollo anterior, se vio subsumida por las políticas de estabilización y reactivación económica (Arias y Muñoz 2006). La segunda es la que sostienen otros investigadores consideran que el comportamiento de los principales indicadores sociales y económicos que presenta el país no necesariamente es consistente con la hipótesis de que el ajuste económico haya conducido a un significativo costo social, ni que el Estado Costarricense haya abandonado su responsabilidad como garante del bienestar social de la población.

Por lo tanto, las políticas de estabilización y ajuste impulsadas desde principios de la década de los años ochenta, representaron cambios importantes en el modelo de desarrollo y en las funciones del estado social vigentes desde la década de los 1950s. En consecuencia, las políticas tendientes a lograr el equilibrio fiscal sirvieron de justificación para una reducción del gasto público y para la reasignación de los recursos hacia el sector privado, especialmente al exportador, esto

mediante una serie de incentivos y subsidios fiscales. Las políticas restrictivas del gasto provocaron una reducción del mismo en áreas como infraestructura y servicios sociales, con el consecuente deterioro en las condiciones de vida de importantes segmentos de la población costarricense. Es decir, que bajo este nuevo enfoque de política económica, frenó la posibilidad de compatibilizar el crecimiento económico con la equidad social, ya que mientras los frutos del crecimiento se han concentrado cada vez más en menos manos, la política social ha sufrido un cambio evidente hacia el asistencialismo y la focalización de corto plazo.

En este mismo sentido se destaca la tesis de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), según la cual los años 1980s y 1990s son consideradas como décadas perdidas para el desarrollo económico y social de la región latinoamericana. El argumento se fundamenta en la insuficiente recuperación de la actividad económica, aunado a la profundización de la desigualdad en la distribución de los ingresos y la incapacidad por disminuir los niveles de pobreza en la región.

Dando cuenta de lo anterior, Cominetti (1994) argumenta que los recortes en el gasto público, como parte de las políticas de ajuste estructural, incrementaron la pobreza y la desigualdad social en la región y que los grupos más vulnerables de la sociedad son los que han experimentado las pérdidas más significativas en sus ingresos. De igual forma Ocampo (1998) ha señalado que durante las últimas dos décadas la política económica ha desplazado la política social y, consecuentemente, ha hecho el crecimiento económico incompatible con la equidad social. Al respecto, Kliksberg (2005: 414) sostiene que mientras en 1980 el 40% de la población en la región era pobre, en la actualidad el porcentaje es de un 43%. Asimismo, el autor muestra como el problema de la pobreza está acompañado por una creciente desigualdad en la distribución del ingreso, por ejemplo, de acuerdo a las mediciones utilizando el coeficiente *Gini*, el promedio para América Latina (50.5) muestra enormes desigualdades en comparación con los promedios para otras regiones como Asia (40.6), la OCDE (33.0) y Europa del Este (30.1).

Esa evidente brecha en la distribución del ingreso en la región también está acompañada por altos niveles de concentración de la propiedad, los problemas para acceder a la educación y la salud,

las dificultades para acceder al crédito y a empleos en el sector formal de la economía, la feminización del sector informal y de la pobreza y la exclusión de las minorías étnicas, lo que le permite concluir a Kliksberg (2005: 421) que el “escenario de desigualdades agudas, persistentes, y de enorme incidencia en el aumento de la pobreza, en las dificultades para un crecimiento sostenido, y de gran influencia en las carencias que afligen la vida diaria de la mayor parte de la población es el que genera sufrimiento social en gran escala y dificultades importantes para la gobernabilidad democrática. Por lo que es hora de poner a la iniquidad en el centro de la agenda pública y trabajar a fondo colectivamente sobre como dejar de ser la región más desigual de todas.”

En resumen, aunque América Latina ha tenido algunos avances en términos de estabilidad macroeconómica, las crecientes desigualdades sociales han erosionado la legitimidad de las reformas y del proceso de redemocratización que la región experimenta desde principios de los 1980s.

2. La reforma económica en Costa Rica

2.1 El debate sobre la necesidad de la reforma económica

La crisis económica ocurrida en Costa Rica a principios de los años ochenta evidenció la necesidad de revisar el modelo de desarrollo aplicado desde los años cincuenta (Modelo de Sustitución de Importaciones), lo que originó un fuerte debate en el país sobre lo que debía ser la salida a dicha crisis. Así, por una parte estaba el grupo de orientación liberal, conformado por la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), la Academia de Centroamérica y economistas como Claudio González, Eduardo Lizano, Thelmo Vargas, Jorge Corrales y Ronulfo Jiménez. Una segunda posición de corte más estructuralista estaba representada por autores como José Manuel Salazar, Eduardo Doryan, Juan Manuel Villasuso, Carlos Manuel Castillo y Edgar Fuerst, entre otros.

En el primer grupo, el rechazo a la ISI era rotundo, afirmando que este modelo no aseguraba una asignación eficiente de los recursos productivos de la economía, además de sus limitados resultados en materia de crecimiento económico y eficiencia y su alto costo social. Ese

planteamiento ya había sido formulado por el ANFE en 1980, al proponer un plan para reestructurar la economía costarricense bajo una lógica distinta a la del modelo de desarrollo existente, recomendando una serie de medidas tales como: el establecimiento de una nueva tarifa arancelaria uniforme y baja sin ninguna exoneración, fijada a un nivel del 10%; un sistema de tasas de interés para préstamos y depósitos que, sin excepciones, atribuyan al capital su verdadero costo; mantener fijo el tamaño actual del sector público con respecto a la economía nacional; aplicar una reforma tributaria que permitiera financiar adecuadamente un gasto público limitado, eliminar los recargos al costo del trabajo y que estimulara el ahorro; una reducción gradual de los subsidios a las empresas; liberar la tasa de cambio dejándola flotar en el mercado; eliminar las fijaciones estatales de precios con el fin de que los mercados enfrentaran los verdaderos costos de oportunidad de los bienes y servicios; eliminar los proyectos del sector público que por su rentabilidad social, costo fiscal y financiero no ameritaban ser continuados; eliminar los impuestos a las exportaciones así como los CATs y cualquier tipo de subsidio; liberar la tasa de cambio y promover a través de difusión de tecnología e información comercial la explotación racional de nuestros recursos renovables como el agua, la pesca, los bosques, las minas y el medio ambiente.

Por su parte, González (1980: 75) sostenía que “si bien esa estrategia buscaba aumentar la tasa de crecimiento de la economía como un todo y reducir la dependencia del país respecto al resto del mundo, en el mejor de los casos esos objetivos se habían alcanzado pobremente, pagando por ello un costo social muy alto” y en el mismo sentido, para Vargas (1990: 81) el modelo de la ISI traía en sí la semilla de la crisis.

De esta manera, para este grupo, la concepción del ajuste estructural impulsada por el Banco Mundial era la que debía aplicarse en el país, ya que según Lizano (1985: 107) “lo que se imponía era no hacer más de lo mismo, sino hacer las cosas de manera diferente: más productividad, incorporar nuevas técnicas de producción o bien hacer cosas nuevas: diversificar, generar nuevos productos, una nueva re inserción en el mercado internacional y dejar de depender del mercado interno y centroamericano. De ahí entonces, la necesidad de volver los ojos a los mercados internacionales en forma directa, pues estos serán en el futuro, como

lo han sido en el pasado, el elemento determinante del crecimiento económico del país”.

Desde otra perspectiva, economistas estructuralistas como Villasuso (1990: 88-89) consideraban que la experiencia de la ISI no era tan negativa como la veían sus oponentes y que por el contrario, ese modelo tuvo para Costa Rica significativos efectos positivos sobre la economía y sobre la calidad de vida de la gran mayoría de los costarricenses, contribuyendo a propiciar la transición de una economía eminentemente rural a otra más moderna y a elevar los niveles de consumo de los ciudadanos, tanto en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas como al disfrute de servicios públicos.

De ahí que esta corriente, rechazara el argumento de que la crisis económica de 1980 se debiera a la ISI y que más bien la misma respondía a un amplio conjunto de factores, algunos explicados por las limitaciones políticas y técnicas del modelo y por el manejo de la política económica y otros por fenómenos internacionales, como la turbulencia financiera, el *shock* petrolero y la deuda externa (Villasuso, 1990: 89-90).

Otra línea de discrepancia con los liberales, tenía que ver con el papel que venía cumpliendo el Estado costarricense, que en opinión de los estructuralistas debía continuar siendo activo y estratégico en materia de desarrollo económico y social. Al respecto, para Doryan y Salazar (1989: 19-20), “las distorsiones en el comercio internacional (oligopolios, proteccionismo, etc.) implican que las señales de mercado no conducirán a una asignación óptima de recursos (...) el mercado por sí sólo no asegura que se logren objetivos sociales, como equidad, reducción de la pobreza extrema y movilidad social”. Sin embargo a diferencia de sus predecesores, estos autores calificaban y condicionaban dicha acción del Estado en el siguiente sentido: “el Estado debía 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. También, se trata de un Estado más pequeño pero a la vez más fuerte, flexible, orientador, facilitador, buscador de ventajas comparativas dinámicas y que juegue un papel de liderazgo en el cambio estructural.”

En lo que se refiere a la política económica, los estructuralistas, apoyados en el nuevo discurso de la CEPAL de los años ochenta, 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”² (Fuerst, 1991: 2). Complementando lo anterior, Villasuso (1990: 102) proponía que Costa Rica necesitaba “una estrategia de desarrollo propia, similar a lo que en su oportunidad hicieron los NICs en el sudeste asiático. Esta estrategia 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”.

Finalmente, para Doryan (1992: 5) resultaba igualmente insuficiente hablar de ajuste estructural, proponiendo más bien el concepto de reforma estructural compuesto por 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 calificación y calidad de la mano de obra, el desarrollo sostenido, la equidad y la competitividad de largo plazo.

En resumen, a inicios de los años ochenta, existía acuerdo en el país sobre la necesidad de un cambio en el estilo de desarrollo, no obstante persistía la discrepancia en relación a la modalidad y a la implementación de una nueva estrategia de desarrollo. Dicha discrepancia se ha mantenido hasta el presente y de la misma da cuenta el carácter heterodoxo y ambivalente del proceso de reforma económica de los últimos

veinticinco años, aspecto al que nos referiremos en la próxima sección.

2.2 La reforma económica: su carácter heterodoxo

El estudio de la experiencia costarricense en materia de reforma económica es importante para identificar los puntos de coincidencia y de ruptura con lo experimentado en el resto de la región latinoamericana. En referencia a las particularidades de la reforma en Costa Rica varios investigadores han aportado conclusiones relevantes. Por ejemplo, Fuerst (1989) afirma que, en contraste con la experiencia general en Latinoamérica, donde políticas de “*shock*” fueron adoptadas durante los años ochenta, Costa Rica implementó una combinación de políticas fiscales y monetarias recesivas, conjuntamente con otras más graduales y selectivas de reducción de tarifas arancelarias, control de precios y salarios y devaluación de la moneda nacional. A su vez, para Hagggar y Kaufman (1995) las reformas neoliberales en Costa Rica fueron más graduales y balanceadas que las implementadas en la mayoría de los países de la región.

En relación a lo señalado, Vega-Carballo (1993: 37) concluye que en el caso de Costa Rica la reforma económica estuvo fundamentada en dos premisas interrelacionadas, en las cuales la estrategia política estuvo basada, primero, en el compromiso del gobierno por balancear el crecimiento económico con una distribución más justa y una mayor participación política por parte de los diferentes sectores sociales y segundo, la necesidad de los líderes políticos de hacer esfuerzos por promover legitimidad política y proveer mecanismos políticos para la negociación y el diálogo. Este estilo de hacer política económica, junto con una serie de pactos políticos con diferentes grupos sociales y económicos de la sociedad costarricense, le permitió al Estado mantener su papel como mediador en los conflictos sociales (Guendel y Rivera, 1987) (Trejos y Valverde, 1993).

Es por esas razones que hemos atribuido un carácter heterodoxo a la reforma económica en Costa Rica, tanto por la influencia de diferentes corrientes teóricas (estructuralistas, neoestructuralistas, neoliberales, etc) como por la forma en que se aplicaron (velocidad del ajuste). En relación a la forma de llevar a cabo la reestructuración de la economía costarricense ésta dio cuenta de una importante flexibilidad tanto de

² Sobre este tema este autor refiere a CEPAL (1990).

los grupos locales que la impulsaban como de los organismos financieros internacionales interesados en su implementación (Muñoz, 2002). De ahí, que Guardia (1990: 357) afirme que “la nueva estrategia de desarrollo en Costa Rica fue resultado de un proceso bipartidista de ajuste estructural auspiciado por el Banco Mundial”.

Este rasgo heterodoxo de la reforma es reconocido aún por los responsables de la negociación e implementación de la nueva política económica, según los cuales hubo gradualidad y flexibilidad al momento de ejecutar las medidas, observándose una diferencia entre el discurso y la aplicación de las políticas. Esta situación tuvo mucho que ver con las diferentes concepciones que existían sobre las políticas que se debían impulsar. Al respecto, Ronulfo Jiménez (1998: 39-40) 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”.

En efecto, ocurrió una interesante interacción entre las políticas de corto plazo (política macroeconómica) con las políticas económicas de largo plazo, aunque 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 (Muñoz, 2002: 102).

Se podría decir que lo más ortodoxo del ajuste fue 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. Sin embargo, los programas de promoción de las exportaciones eran heterodoxos por los incentivos que brindaban, aunado a las acciones de política productiva y sectorial tanto en el agro (Agricultura de Cambio) como en la industria (Reconversión Industrial).

Asimismo, la heterodoxia se evidencia aún más con las reformas estructurales, las cuales no pudieron eliminar en todos sus términos 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: 103).

Además, con la implementación de la nueva política económica del ajuste estructural se mantuvo en lo posible el enfoque de política social del período anterior a la crisis, el cual vincula el crecimiento económico con la justicia distributiva. Además, prevaleció una participación política pluralista, con la participación de los sectores populares y de los grupos organizados, 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) (Arias, 2004: 100).

Tres factores fueron cruciales para entender esta experiencia de reforma económica en Costa Rica: Primero, una organización sindical fuerte en el sector público demandó negociaciones colectivas respecto a la privatización de empresas públicas, empleo público y política salarial. El gobierno alcanzó una serie de compromisos con los trabajadores públicos para mantener un ambiente de consenso político. Estos acuerdos fueron extendidos a otros sectores sociales directa o indirectamente afectados por las políticas de ajuste. La fuerte tradición democrática del país permitió los mecanismos políticos para la canalización de los intereses de los distintos sectores y organizaciones de la sociedad civil, las cuales permearon el proceso de toma de decisiones y neutralizaron la ejecución de una política económica con mayores efectos negativos para la población (Trejos y Villalobos, 1994).

En segundo lugar, la bien organizada burguesía industrial demandó un proceso gradual y selectivo de reducción de tarifas y devaluación de la moneda nacional. El sector industrial nacional, el cual producía principalmente para el mercado doméstico, tenía la preocupación respecto a los efectos de la competencia externa y la posibilidad de una bancarrota sistemática. Los fuertes vínculos entre los intereses de la burguesía industrial y aquellos de la burguesía estatal resultaron en la implementación de varias políticas y programas diseñados para incrementar

la productividad y la competitividad en el mercado internacional.

En tercer lugar, un factor exógeno jugó un papel clave. Este tuvo que ver con la situación política inestable en Centro América durante la década de los 1980s, la cual contribuyó para que Costa Rica recibiera un trato preferencial no sólo de parte del gobierno de Estados Unidos, sino también del FMI y el Banco Mundial. El país fue visto y promovido como una vitrina de democracia a seguir por el resto de los países de la región caracterizados por los conflictos armados, regímenes dictatoriales, y las desigualdades socioeconómicas. A pesar de la declaración de neutralidad del gobierno de Costa Rica en 1984, el país sirvió como base estratégica y como puente para que el gobierno de los Estados Unidos (EUA) destinara recursos a los "contras" en Nicaragua. Esto podría ser interpretado como un precio que Costa Rica pagó en soberanía nacional por los términos preferenciales de la ayuda proveniente de los EUA y que le permitió al gobierno costarricense, especialmente durante la administración Monge (1982-1986), implementar varios programas de compensación social dirigidos a diferentes grupos sociales y económicos.

2.3 La reforma económica: discurso e implementación

El objetivo fundamental de los programas de ajuste estructural era lograr una mayor integración del país con la economía internacional y aumentar su participación en la misma. Para tal efecto se promovía el desarrollo de una economía más eficiente que facilitara el incremento del comercio exterior, mediante acciones como las siguientes: a) Mejorar y asegurar el acceso de los productos costarricenses a los mercados externos, b) Defender los intereses comerciales costarricenses ante las acciones proteccionistas de otros países, c) Vincular ampliamente a todos los sectores del país con la actividad exportadora y, d) Crear las condiciones necesarias para la atracción de nueva inversión nacional y extranjera.

A partir del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) en 1985, dio inicio este proceso de apertura, que contemplaba las siguientes acciones: en primer lugar, cambiar la estructura económica del país orientándola hacia el desarrollo de las exportaciones de productos no tradicionales a terceros mercados. Este argumento se sustentaba en el hecho de que antes de la crisis

de los ochenta se había creado un aparato productivo altamente dependiente de importaciones de bienes intermedios y de capital, sumado a una demanda de bienes finales con un elevado componente importado.

En segundo lugar, la especialización del aparato productivo dirigido al mercado interno y el centroamericano, implicaba transformar gradualmente el aparato productivo hacia terceros mercados, implementando una política de incentivos y desarrollo activo por parte del Gobierno para generar las condiciones internas y externas de apoyo al nuevo modelo. Además, el eje generador de exportaciones no tradicionales debía ser la búsqueda de nuevas inversiones nacionales y extranjeras (Muñoz, 2002: 95).

Como parte de esta intencionalidad, en 1986 se aprobaron una serie de medidas tales como: la eliminación paulatina de la protección existente, iniciando con la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación hasta el mínimo posible; el establecimiento de nuevos incentivos para las exportaciones no tradicionales y la adopción de una política de tipo de cambio flexible a través del mecanismo de mini devaluaciones (ver cuadro No. 1 en el anexo)

En 1987 se aprobó un segundo programa de ajuste estructural (PAE II), con el propósito de ampliar y profundizar el desarrollo exportador del país, basándose en el incremento progresivo de la productividad nacional y no tanto en transferencias del resto de la economía. En este sentido, en el PAE II se proponía lo siguiente: "para aumentar la productividad global se requería de 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, con el PAE III se continuó profundizando la reforma estructural atacando aquellas restricciones que se consideraba impedían a la economía alcanzar el desarrollo³,

³ Aunque los recursos solicitados para ejecutar este tercer programa nunca se desembolsaron, el mismo ha tenido una importante influencia en las reformas

por ejemplo, se dio prioridad al incremento de la eficiencia y eficacia del Sector Público y al saneamiento de sus finanzas, a la focalización del gasto social hacia los más necesitados, a alcanzar una mayor inserción de la economía en los mercados mundiales, a elevar la eficiencia y la competencia del sector financiero y a estimular la iniciativa del sector privado para expandir la producción, las exportaciones y el crecimiento (La Nación, 1991: 16A).

Sin embargo, con estos programas no se eliminaron (como era el objetivo original) una serie de elementos del modelo de desarrollo anterior, tales como: algunos subsidios a la producción industrial que fueron 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. Aunque con lo actuado se crearon las condiciones para instaurar un nuevo modelo de desarrollo, que se conoce como la Estrategia de Promoción de Exportaciones.

2.4 La reforma económica: sus resultados

Dada la existencia de diferentes perspectivas teóricas sobre el tipo de reformas que debían implementarse en el país a raíz de la crisis de los años ochenta, se desprenden una serie de posiciones discrepantes al momento de analizar y evaluar los resultados de las mismas.

Así para los neoliberales el balance de lo ocurrido es bastante positivo, destacando el control de los principales desequilibrios macroeconómicos (inflación, desempleo y déficit fiscal), lo mismo que el cambio apreciable en la estructura productiva, en ausencia de grandes conflictos sociales, incluso afirman que las reformas en el mediano plazo no han ocasionado ni un aumento de la pobreza ni de la indigencia, y tampoco han empeorado la distribución del ingreso en Costa Rica, Lizano (2000: 183).

En relación al proceso de apertura, Monge y Lizano (1997: 65), destacan como el crecimiento económico y la reactivación de la economía han estado asociados con la apertura comercial y el

considerable crecimiento de las exportaciones, particularmente las no tradicionales. Asimismo, señalan como la orientación de la producción nacional hacia afuera, es el resultado del aumento de la rentabilidad de las actividades exportadoras en relación con aquellas dedicadas a producir bienes para abastecer principalmente el mercado interno. Igualmente, le reconocen al ajuste, logros importantes en la reducción de las tasas de desempleo y sub-empleo, con niveles inferiores a los del período anterior a la crisis y unido a ello, mayores incrementos en los salarios reales, especialmente en las actividades de exportación, de ahí que desde los años noventa la pobreza fuera mucho menor que a principios del periodo de ajuste (Monge y Lizano, 1997: 26-27).

Sin embargo, Lizano y Jiménez (1997: 83) reconocen un escaso avance en la solución del desequilibrio fiscal y en la eliminación de las pérdidas del Banco Central aspectos que atentan con lo avanzado. Del mismo modo, plantean que sólo se ha resuelto parcialmente el problema de la deuda externa, en tanto que el de la deuda interna más bien se ha agravado, adquiriendo niveles preocupantes. Por otra parte, critican que persista la intervención de las autoridades costarricenses, estableciendo impuestos, aranceles, subsidios, controles de precios y políticas macroeconómicas inapropiadas que distorsionan las señales del mercado e impiden a los empresarios asignar sus recursos de manera más eficiente.

No obstante todo lo anterior, ellos apoyan la reforma estructural, señalando que las limitaciones observadas no son atribuibles al enfoque de política adoptado, sino que obedecen a la forma de implementar las medidas. Estas por su gradualidad y lentitud, aunado a la falta de voluntad política para profundizar las reformas requeridas no permitieron un avance más rápido hacia mayores niveles de crecimiento. De la valoración anterior, Lizano (2000) concluye que actualmente el país se encuentra ante la disyuntiva de decidir si regresar al punto de donde partió, o sea el gremialismo, populismo y paternalismo, o profundizar el modelo de liberalización económica. En su opinión, esta decisión es trascendental en vista de que en este momento el país presenta un empate político, entre quienes se aferran a una u otra posición, provocando por ende inmovilismo, lo que a su vez impide imprimir un nuevo dinamismo a la economía.

estructurales de los últimos años, especialmente en áreas como la reforma financiera, la desregulación y la privatización.

Una contribución importante a este debate sobre el impacto de la reforma económica de los últimos

veinte años se originó en los trabajos de Herrero (2005), Lara (2005) y Vargas (2005). Al respecto Herrero destaca el dinamismo de la economía costarricense en los últimos años, principalmente del sector exportador y la inversión extranjera directa, aunque considera que se ha crecido a un ritmo menor del observado en los años anteriores al cambio estructural. Además señala, que en el período del ajuste la inversión pública ha sido relativamente baja, lo mismo que el crecimiento del PIB per cápita, que representa apenas la mitad del logrado entre 1960 y 1980. Finalmente, agrega que si bien el crecimiento económico ha beneficiado a todos los grupos sociales, el beneficio ha sido mayor para los estratos más altos, pues entre más bajo es el decil de ingreso más baja es la tasa de crecimiento del ingreso. En el mismo sentido, Lara (2005) y Vargas (2005) sostienen que el crecimiento del PIB no ha reducido la pobreza, incluso Vargas (2005) afirma que aún en años de crecimiento económico dinámico ha existido incapacidad para reducir la pobreza por debajo de cierto umbral, confirmándose así la tesis de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo.

Un enfoque coincidente con el de estos últimos autores es el del Proyecto Estado de la Nación (2004), donde se concluye que el período 1990-2003 fue para Costa Rica una época de crecimiento “desarraigado”. Esto debido a que la mayoría de los sectores más dinámicos generaron pocas articulaciones productivas, fiscales o sociales con el resto de la economía. También se agrega que el crecimiento por sí sólo no basta y que se requiere la combinación de metas económicas y sociales, conjugando crecimiento, estabilidad, fortalecimiento de la inversión social y redistribución del ingreso a favor de los más pobres. De acuerdo a los hallazgos del informe se apunta que en los últimos quince años, pese al éxito del esquema exportador no tradicional, este no fue capaz de impulsar mayores niveles de equidad social, sino por el contrario, en el periodo comprendido entre 1990-2005 los niveles de desigualdad, medidos por el coeficiente *Gini*, muestran un incremento en la desigualdad.

El problema político es que si las reformas económicas no reducen la desigualdad ni mejoran los indicadores sociales, la promesa del efecto derrame se vuelve estéril, mientras el descontento de amplios segmentos de la población ponen en cuestionamiento la legitimidad social del modelo de desarrollo y de los sectores políticos que lo han

impulsado. Por tanto, la equidad y las condiciones sociales deben ser parte de la evaluación de los efectos de las reformas, aún más frente a la evidencia de que la desigualdad es perjudicial para el crecimiento, Proyecto Estado de la Región (2003: 119).

Finalmente y con un enfoque más crítico, Luis Paulino Vargas (2002) y Henry Mora (1997, 1999 y 2000) han señalado una serie de insuficiencias, tanto del enfoque de política económica prevaleciente en la post crisis como de los resultados obtenidos de las mismas. De tal forma, Vargas (2002: XXIII) cuestiona el tipo de estructura productiva que ha sido creada y la estrategia que le precede, afirmando que “esta última consiste, básicamente, en actividades primarias o de industria muy tradicional, muy competidas a nivel mundial, de bajos niveles tecnológicos y, respectivamente, modestos niveles de productividad y limitadas capacidades para la innovación.” Estas características de la estructura productiva dificultan la conformación de encadenamientos productivos hacia adentro, que puedan potenciar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y consecuentemente mayores niveles de empleo de mano de obra nacional.

Para Henry Mora (1999: 7), la política económica de la post crisis ha estado enfocada en restablecer los equilibrios macroeconómicos, la extracción de mayores excedentes y la reactivación de la economía, sin embargo, la misma no ataca las causas estructurales de la inestabilidad. Lo anterior lleva a afirmar a Mora que, los resultados obtenidos de esta política “han sido francamente magros”, ya que la inflación no se ha podido llevar de manera sostenible a niveles de un dígito y el crecimiento de la producción y la productividad a lo sumo alcanzan valores moderados.

Desde una perspectiva más orientada hacia la concepción del desarrollo, este autor sostiene que las políticas de corte neoliberal de los últimos veinte años, no modifican lo esencial de la heterogeneidad estructural de la estructura productiva costarricense, basada en la exportación de materias primas e importación de bienes manufacturados, y que por el contrario, actividades como el turismo, la maquila, la agroexportación y las remesas la refuerzan. A su vez critica el hecho de que las empresas transnacionales de producción mundial recreen enclaves de exportación, con mínimos encadenamientos productivos, tecnológicos y

fiscales con las economías nacionales, que a pasos acelerados refuerzan la condición periférica, limitan el acceso a las nuevas tecnologías y su posible adaptación en los países subdesarrollados (Mora, 2005).

Con el interés de contribuir a este debate y especialmente para aportar en la búsqueda de una nueva política de desarrollo económico para este país, se analizan a continuación tres aspectos fundamentales del desempeño más reciente de la economía costarricense: la estabilización, la apertura y el crecimiento económico (ver cuadro 1).

Cuadro No. 1
Resumen de los principales indicadores económicos en el Período de Ajuste 1985-2004

Indicador	Promedio por período y total del período				
	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)		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)		101,8 ^a	110,0	114,8	112,4
Déficit gobierno central/PIB	1,7	2,7	3,1	3,0	2,6
Déficit comercial/PIB ²		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		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	4,0	4,8	5,4	3,3	4,42
Tasa de crecimiento del PIB real per cápita ²	2,5	3,5	2,7	1,2	2,40
Tasa de crecimiento del IND real per cápita ²	3,1	4,8	0,6	1,3	2,04
Gasto de consumo final de los hogares		8,7 ^b	3,7	2,4	4,3
Ahorro nacional neto/PIB		8,4 ^c	7,8	7,6	7,9
Formación bruta de capital/PIB ²	17,0	20,1	20,9	20,9	20,7

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

^aCorresponde al promedio del período 1986-1996.

^bExcluye los años 1990 y 1991.

^cExcluye el año 1990.

2.4.1 La estabilización económica

En términos generales, existe acuerdo sobre los avances alcanzados en relación al control de algunos de los principales desequilibrios macroeconómicos y en la mayor apertura comercial de esta economía, Herrera (1991), Jiménez (1997 y 1998), Lizano y Monge (1997), Acuña y otros (1997) y Ulate (2000).

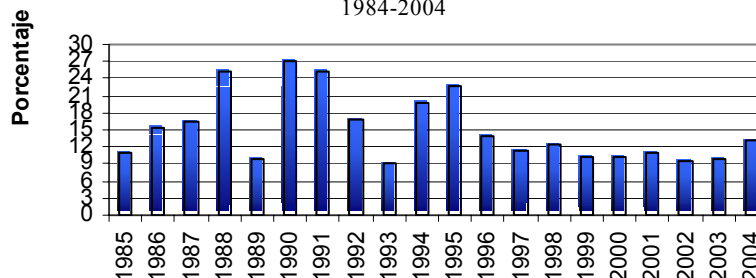
En lo que concierne al nivel de precios medido por la variación en el IPC⁴, éste tendió a reducirse, tanto en su monto como en su fluctuación, tal como se observa en el gráfico 1. Ilustrando lo

⁴ El Índice de Precios al Consumidor (IPC) 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.

anterior, tenemos que durante los años 1982-1984, el promedio anual de inflación fue del 37.9%, mientras que para el período del ajuste este porcentaje fue del 15%, denotando un importante avance en materia de control de precios, con una reducción de aproximadamente el 60% en el nivel

de inflación. Cabe destacar que 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.

Gráfico 1
Costa Rica: Comportamiento de la inflación
1984-2004



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

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, comportamiento que ha tenido mucho que ver con la alta dependencia de los precios internacionales del petróleo, que afectan directamente los costos de producción, de transporte y de los servicios públicos. Otro factor ha sido tipo monetario, originado en la constante devaluación del colón con respecto al dólar, la cual se ha convertido en un importante agente de inflación. Sumado a lo anterior, se encuentra el efecto monetario adverso que se origina con las pérdidas del BCCR y el déficit crónico del sector público (deuda pública).

Por lo cual, en materia de inflación, es correcta la tesis de Delgado (2000: 489) quien sostiene que la fase del ajuste se puede catalogar como un período de esfuerzos parciales y, por consiguiente, también de logros parciales, en donde hay una tarea a mitad de camino para reordenar globalmente las finanzas públicas, incluidas las del Banco Central. Esto debe verse como parte de las reformas estructurales requeridas por la economía para ayudar a mejorar la competitividad de los productores nacionales y evitar el alto costo social de una inflación permanente.

Conjuntamente con la reducción en la inflación, en el cuadro 1 se nota un crecimiento continuo en el índice de salarios mínimos reales (base: 1984), en donde si bien se refleja que en el período 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 el de 1984. Sin embargo, pese a que han crecido, si se desglosan esos incrementos, se puede afirmar 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) (Lara, 2005).

En cuanto a la tasa de desempleo abierto se ha dado un aumento de la misma, acercándose al nivel que había alcanzado en 1985 que era del 6.8% y en relación a la generación del empleo, es el de tipo informal (conocido también como desempleo encubierto) el que más se ha expandido. Debe señalarse que lo anterior conlleva niveles de productividad y remuneración inferiores a los existentes en el sector formal de la economía, lo que incide en mayor pobreza. Al respecto Lara (2005) afirma que entre los años 1990 y 2002 casi la mitad de los nuevos empleos creados fueron informales, aunque, debido a la amplia base de empleo formal presente en Costa Rica los niveles de pobreza han sido menores en comparación con los de Centroamérica. También

señala que la principal causa de la desigualdad salarial es el nivel educativo, dando cuenta de lo anterior el hecho de que actualmente en Costa Rica solamente el 35% de los estudiantes que ingresan al sistema educativo finalizan sus estudios en la educación media.

En relación a la política cambiaria del período, ésta se caracterizó por ajustes pequeños (minidevaluaciones) y periódicos del tipo de cambio que en algunos años compensaron el diferencial de inflación local e internacional aunque en otros no, provocando así una revaluación real del colón. Sin embargo, lo actuado en este campo ha sido congruente con la promoción de exportaciones y la devaluación ha sido lo predominante en la política cambiaria. Así, del comportamiento del ITCER (ver cuadro No. 1) se puede concluir que durante la mayor parte del período la política cambiaria no ha sido neutra y que ha habido un continuo subsidio a las exportaciones.

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). Esta afirmación es coincidente con lo observado en el comportamiento de la inflación especialmente en el último quinquenio, en donde a pesar de denodados esfuerzos, el nivel de precios parece tener “un piso”, lo que ha imposibilitado alcanzar de manera sostenida tasas de un dígito.

En síntesis, podemos concluir que durante este período se alcanzó una mayor estabilización macroeconómica (por ejemplo, control de inflación, desempleo y salarios), 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 no han sido completadas o aún están por implementarse.

2.4.2 La apertura económica

Como se ha señalado, la apertura comercial, era uno de los ejes centrales de la política del ajuste y posiblemente es en esta área donde ha habido mayor éxito. 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.

Indudablemente las exportaciones han experimentado un crecimiento sustancial, de tal forma que, 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 el año 2002 obtuvo la inversión extranjera per cápita más elevada de Latinoamérica.

Sin embargo durante el período de ajuste las tasas de crecimiento de las importaciones han sido mayores a las de las exportaciones, y a excepción del año 1999, en los años restantes se ha registrado un déficit comercial que con el transcurso de los años se ha ido incrementando paulatinamente, y de manera más acelerada en el período 2000-2004. Esto se ha debido principalmente por el estancamiento de la economía mundial y del mercado Estadounidense de manera particular. Esto último da cabida para señalar como las exportaciones nacionales se han concentrado en el mercado estadounidense, el cual absorbe aproximadamente el 50% de la oferta exportable costarricense, lo cual en un período de crisis o de desaceleración podría tener efectos adversos para las expectativas exportadoras, esto por consiguiente evidencia la persistencia de la dependencia y la vulnerabilidad del sector exportador.

Asimismo, se ha generado un cambio sustancial en la composición de la oferta productiva, con un crecimiento notorio de la producción de productos no tradicionales en perjuicio de los productos tradicionales, específicamente del sector agrícola. Además aunque la oferta exportable se ha diversificado significativamente, pocos productos concentran el mayor peso dentro del valor total de las exportaciones, lo que al final perpetúa la dependencia del comportamiento de dichos productos en los mercados internacionales.

Como parte de las políticas comerciales propuestas durante el período de ajuste, la atracción de inversión extranjera resultó relativamente exitosa, llegando a ser en el 2004 aproximadamente ocho veces superior a la de 1985, incluso la inversión extranjera por habitante llegó a ser la más alta de América Latina, Herrero (2005).

No obstante, la atracción de estas inversiones ha estado mediada por un conjunto de beneficios para

las empresas que se instalan en el país, de las cuales el 50% se encuentra bajo la modalidad de zona franca. Si bien la IED genera empleo para aproximadamente el tres por ciento de la población económicamente activa, este aporte es reducido a la luz de los datos que indican que la mitad de las exportaciones del país son producidas por IED. Además, los salarios pagados son inferiores a los que se pagan en países con niveles de inversión similares y, en relación con ello, en la mayoría de los casos una buena parte de la riqueza generada (utilidades) sale del país. Además, se cuestiona enormemente la falta de encadenamientos productivos de este tipo de inversiones, las cuales no han brindado una incorporación innovadora de nuevas tecnologías, y cuyo dinamismo contrasta con el rezago relativo de actividades nacionales como la agricultura y la ganadería. Esto ha conducido a 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).

En el campo fiscal, el déficit del gobierno central entre 1985 y 1989 representó el 1.7% del PIB, sin embargo este indicador se ha incrementado paulatinamente hasta alcanzar un promedio del 3% en el último quinquenio. Esta situación deficitaria ha llevado a que hoy en día el servicio de la deuda pública represente aproximadamente el 50% de los ingresos del gobierno central. Además, la carga tributaria es baja para el actual nivel de endeudamiento y de desarrollo del país, además de ser una estructura de ingresos regresiva.

Sumado a todo lo anterior, la situación se complica debido al costo fiscal que ha representado la estrategia de promoción de exportaciones, ya que como se ha mencionado, el sector externo se desarrolló al amparo de una considerable intervención estatal, la cual a pesar de ser considerada como distorsionadora, en la práctica se adoptó en forma permanente debido a "una expansión exportadora que ha carecido de bases competitivas sólidas", Vargas (2002: XX). Paralelamente a esto, los encadenamientos fiscales que permitan gravar las actividades más dinámicas de la economía han sido insuficientes, ya que estas 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.

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. Con respecto a estos últimos, el Estado costarricense mantiene una serie de rubros que hacen inflexible su estructura presupuestaria, tales como salarios, pensiones e intereses de deuda, lo que frente a una escasez de ingresos ha deparado en un creciente déficit fiscal. Este déficit se ha convertido en uno de los principales desequilibrios macroeconómicos y cuyo impacto negativo para el crecimiento de la economía ha tomado gran relevancia.

2.4.3 El crecimiento económico

Posiblemente es sobre el impacto del ajuste en la reactivación de la economía donde 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 a su impacto 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 relación a 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 que depara la inserción de Costa Rica en el mercado internacional.

En términos del comportamiento de la producción, ésta creció para todo el período a una tasa promedio de 4.42%. Incluso, para el período 1990-2003, el crecimiento fue superior a la tasa mundial, al promedio de América Latina y al de los países desarrollados, aunque por debajo de Asia (ver cuadro No. 2). En lo que respecta al PIB per cápita, Costa Rica exhibe un desempeño superior al promedio mundial, al de países desarrollados y al promedio latinoamericano, sin embargo aún se encuentra muy lejano del alto nivel de las economías asiáticas (ver cuadro No. 2).

Cuadro No. 2
Tasas de crecimiento anuales por regiones
 (Tasas anuales promedio)

	Costa Rica	Mundo	Países desarrollados	Países en desarrollo	América Latina	Asia
1990-2003	4.4	2.6	2.3	4.4	2.7	6.0
<i>Por habitante</i>						
1990-2003	2.4	1.2	1.7	2.7	1.0	4.5

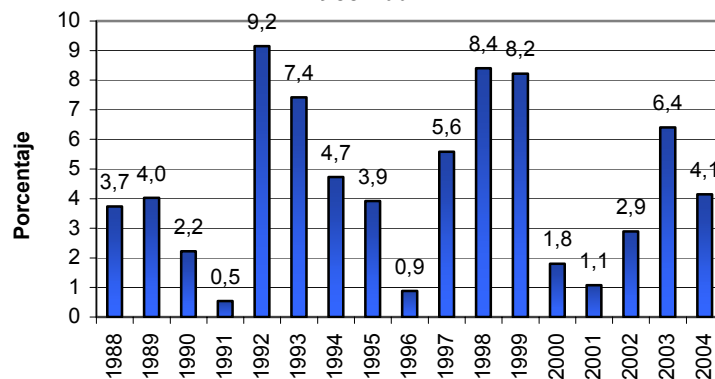
FUENTE: Elaboración propia con base en CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, página 24.

Cabe resaltar que a pesar de que la economía costarricense es casi tres veces superior a la de hace veinte años, no se han alcanzado las altas tasas de crecimiento del periodo ISI. Incluso, como se muestra en el siguiente gráfico, la tasa de crecimiento del PIB se ha caracterizado por su inestabilidad, con ciclos pronunciados de auge económico seguidos de ciclos recesivos. Pero además, se nota que las tasas de crecimiento luego de cada etapa de depresión son cada vez menores (ver gráfico No. 2). De tal manera, después de que en 1991 la tasa de crecimiento del PIB fue de 0.5%, en 1992 ésta se recuperó ascendiendo a 9.2%. Para 1996 cayó a 0.9%, para después

alcanzar su nivel más alto de 8.4% en el año 1998. En el 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. Así se observa en el gráfico No. 2 que entre los años 2000-2004 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 No. 2
Costa Rica: Tasas de crecimiento del PIB
 1988-2004



FUENTE: Elaboración propia con datos del BCCR.

La formación de capital fijo durante el período 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, CEPAL (2004). Sin embargo, si se comparan estos datos con el nivel de inversión de los países del sudeste asiático, que es del 29.1% del PIB, se nota un claro rezago para poder aspirar a tasas de crecimiento como las de esa región que son de alrededor del 6% (ver cuadro No. 2). Hay que señalar que este rasgo se ha ido generando durante el período de ajuste,

pues en años anteriores, este indicador era superior. Por ejemplo para el año 1977 fue de un 25% y para 1979 de un 28%, Vargas (2002: 142).

En cuanto a la composición de la inversión (ver cuadro No. 3), se nota como el mayor peso de la inversión recae sobre el sector privado, el cual aporta aproximadamente el 80% de la inversión total. Esto representa un 16% del PIB, mientras el sector público, contribuye con el 20% restante, lo que significa alrededor del 4% del PIB.

Cuadro No. 3
Costa Rica: Formación bruta de capital fijo con relación al PIB y composición por sectores
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
Composición												
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

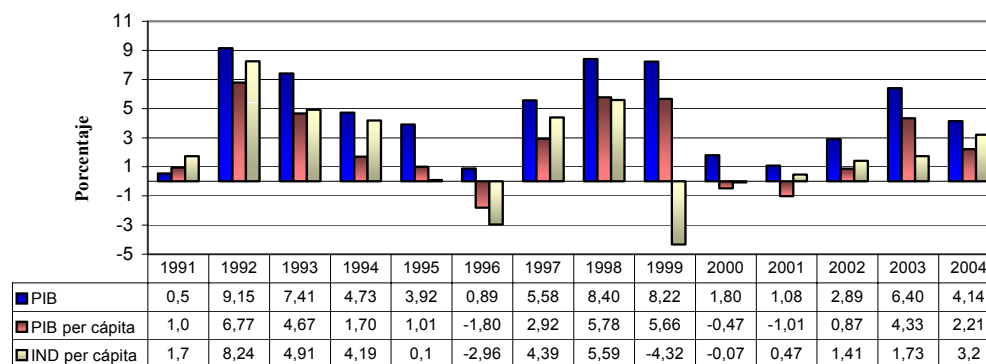
La reducción de la inversión total y en particular de la pública, está ligada con las dificultades financieras y la búsqueda del equilibrio fiscal que se propuso el gobierno desde inicios de los años ochenta. Como ya se explicó, los problemas del déficit fiscal y la creciente deuda han impedido la financiación de la inversión pública, lo que está afectando 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 a la concesión de obra pública, entre otros mecanismos.

Un análisis más detallado del crecimiento económico experimentado en estos años permite afirmar que éste no ha sido suficiente para mejorar las condiciones de vida de la mayor parte de la población. Además, en los últimos años la expansión de la economía no ha coincidido con la prosperidad social, a diferencia de lo ocurrido

durante el periodo de 1950-1975, Vargas (2005: 20).

Al respecto tenemos que durante el período 1991-2004 el PIB creció a una tasa anual promedio del 4.65%, que equivale a un 2.40% en términos per cápita, mientras que el ingreso nacional disponible per cápita creció un 2.04%. También, en los últimos 10 años el crecimiento del Producto Interno Bruto –PIB- no fue suficiente para reducir el umbral de la pobreza y coincidió más bien con un proceso de concentración de la riqueza, más que en cualquier otro país de Centroamérica, Lara (2005: 17-18). Estos resultados indican que si bien el crecimiento ha sido satisfactorio, gran cantidad de la riqueza generada sale del país en forma de utilidades. Por tanto, los beneficios que se obtienen para ser distribuidos como ingreso nacional disponible para el consumo de las familias, es muy bajo en comparación al excedente generado. Si ha esto se suma la mayor concentración de los ingresos, en donde el 20% más rico de la población recibe el 53% de los ingresos, no cabe duda que esta estrategia ha contribuido de forma moderada al crecimiento, pero no se podría afirmar que haya contribuido al desarrollo.

Gráfico 3
Costa Rica: Tasa de crecimiento del PIB e ingreso nacional per cápita
 1991-2004



FUENTE: Elaboración propia con datos del BCCR.

En síntesis, si se evalúan los resultados alcanzados durante la reforma económica sobre la base de los objetivos generales del modelo de apertura y liberalización, estos pueden considerarse aceptables pero no sostenibles. Principalmente se logró superar la fase de estancamiento económico de los años ochenta, a la vez que se volvió a crecer sobre la base de una política comercial bastante dinámica que convirtió al sector externo en el eje de la economía. En consecuencia se experimentó una notoria expansión de las exportaciones, especialmente de las no tradicionales, así como de una gran afluencia de la inversión extranjera directa y del incremento de las relaciones comerciales bilaterales. Sin embargo, se evidencia la existencia de importantes contradicciones inherentes al modelo de desarrollo, por lo cual los logros son limitados. En primera instancia, éstos se deben en parte a la aplicación indiscriminada de incentivos a las exportaciones y a la inversión extranjera directa, los cuales provienen irónicamente del Estado, a pesar de que inicialmente se abogaba por la reducción de su participación en la economía. En segundo lugar, la sostenibilidad de este modelo ha implicado una fuerte carga sobre las finanzas del Estado, lo cual incidió directamente sobre el déficit fiscal, y si a éste se suma el problema de las pérdidas del Banco Central, la situación de las finanzas públicas se agrava aún más. En tercer lugar, el crecimiento económico si bien ha sido aceptable, también ha sido muy fluctuante e inestable, menor al experimentado durante la etapa de industrialización, pero sobre todo carente de una estrecha relación con la justicia distributiva y la equidad social. Por consiguiente, puede afirmarse que la reforma económica se llevó a cabo, pero sus bases no han sido sólidas ni han correspondido a una estrategia sostenible desde el punto de vista económico y social.

3. La política social en el marco del ajuste

3.1 La política social en el marco de las políticas de estabilización y ajuste económicos

El modelo de desarrollo que se implementó a partir de la década de los 1950s promovió una mayor intervención del estado en la economía, especialmente en la provisión de infraestructura, la diversificación del aparato productivo, la nacionalización bancaria y la creación de una serie de instituciones con la misión de mejorar las condiciones sociales de la población.

La política económica se vio complementada por políticas y programas sociales diseñados para mejorar el poder de compra de los consumidores y para ampliar el consumo por los bienes y servicios domésticos. Valverde y Trejos (1995) han argumentado que la inversión pública en servicios sociales durante el desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones 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.⁵ De tal manera, el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida fueron concebidos como dos elementos complementarios que contribuirían con un estado más democrático y plural, capaz de representar los intereses de diferentes grupos sociales.

Entre los años 1979 y 1982, Costa Rica se ve envuelta en una severa crisis económica, situación que originó no sólo un deterioro en las variables macroeconómicas, sino también en las condiciones sociales del país. Dentro de este contexto, la reforma económica y la reestructuración del estado aparecieron como necesarias para prevenir que el país entrara en una fase de recesión económica que se tradujera en un deterioro mayor de las condiciones de vida de amplios segmentos de la población nacional.

Los programas de ajuste estructural y las políticas de estabilización macroeconómica fueron implementados con el fin de corregir los desequilibrios macroeconómicos y superar la ineficiencia en la asignación de los recursos en el sector público y así promover la iniciativa privada y un nuevo modelo de crecimiento basado en la promoción de exportaciones. En medio de ello, la política social, tal y como había sido concebida en el modelo de desarrollo anterior, se vio subsumida por las políticas de estabilización y reactivación económica.

Es así como el estilo de desarrollo seguido por Costa Rica a lo largo del período de ajuste se

⁵ “Social policy in this model reinforced the process of capital accumulation to the degree that it created externalities for private enterprises. For example, public investment in education, health care, worker training, and low-income housing represented a saving for the private sector, which would otherwise have had to invest in these areas. Meanwhile, employment, wage, and pricing policies improved the purchasing power of individual workers and the domestic market as a whole” (Vilas 1996, 17).

caracterizó por una orientación prioritaria hacia la estabilización macroeconómica y el crecimiento económico asociado con el sector externo de la economía. Dentro de este marco, la política social perdió importancia relativa dentro de las prioridades establecidas en la política de desarrollo. Al contrario del estilo de desarrollo anterior al ajuste, que se caracterizó por el logro simultáneo de crecimiento económico con equidad social, el nuevo estilo de desarrollo se definió sobre el enfoque del efecto derrame, el cual parte de la premisa de que para financiar la inversión social primero hay que optimizar la asignación de los recursos hacia el sector privado y, consecuentemente, hacia el crecimiento de la producción.

Asimismo, el nuevo esquema de desarrollo promovió una serie de reformas económicas con el propósito de reducir los niveles de intervención del estado en la economía. El elemento medular de estas reformas consistió en reducir el gasto público y reorientar la asignación de ingresos desde los sectores no transables hacia los sectores transables de la economía. Es en este marco que toman fuerza las políticas para reducir la demanda agregada interna y liberar recursos para financiar la promoción de las exportaciones, la cual se convertirá en el eje de crecimiento del nuevo esquema de desarrollo.

Las restricciones presupuestarias enfrentadas por las instituciones públicas incidieron directamente en limitar los mecanismos para generar el financiamiento de la inversión social. Las instituciones se vieron obligadas a recortar el presupuesto de los programas que ejecutaban, lo cual se tradujo en la reducción de cobertura de algunos de ellos y en el deterioro de la calidad de los servicios sociales básicos. De esta manera, los grandes avances logrados en desarrollo humano se empezaron a ver frenados por la crisis y por la naturaleza de la nueva política económica. La capacidad del estado como promotor y proveedor de bienestar se vio severamente restringida por las políticas fiscales y monetarias.

3.2 La evolución del gasto social en el período de ajuste

El gasto público 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 un punto básico en cualquier estrategia de gobierno para mejorar el bienestar de la

población, reducir la pobreza y mejorar el acceso a los servicios básicos. En ese sentido, la década de los 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 arreglos institucionales impulsados y los recursos invertidos en los programas de desarrollo social. Según estimaciones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 1988), entre 1975 y 1980, el gasto público social creció en términos reales a un ritmo del 8%. Asimismo, el gasto social, como porcentaje del PIB, pasó de representar el 18% en 1975 a ser el 23% en 1980⁶, MIDEPLAN (1988). Posterior a 1980, tal y como se ha hecho mención en apartados anteriores, el país sufre las consecuencias de una fuerte crisis económica, lo cual tuvo repercusiones en las funciones sociales del estado, en la infraestructura social y en los niveles de inversión social. Sólo para representar el impacto de la crisis sobre el gasto social, este pasó de representar un 20.7% del PIB en 1980 a un 15.2% del PIB en 1982.

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 y la racionalización en la asignación del gasto social. De tal forma, la orientación del gasto del Gobierno Central se dirigió hacia aquellas áreas donde los recursos son requeridos con mayor urgencia, lo cual ha llevado a que cada vez tome mayor importancia la aplicación de una política de gasto social focalizado⁷. Esto implicó reasignar el gasto a programas básicos para que en teoría los sectores pobres pudieran recibir la asistencia para compensar el deterioro en sus condiciones de vida.

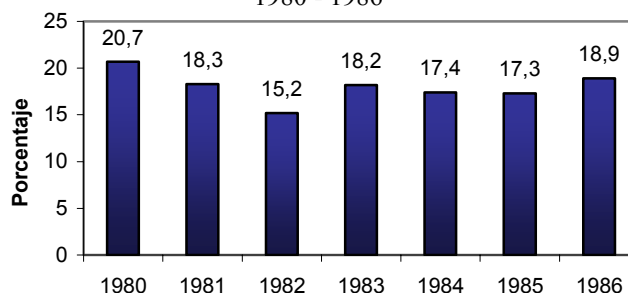
⁶ MIDEPLAN (1987). Cabe señalar que el nivel de gasto de 1980 fue atípicamente alto y no sostenible, entre otras razones por estar asociado con el elevado déficit fiscal de ese año. Sin embargo, es de gran utilidad para comparaciones, pues marca el fin de esa etapa de gran expansión de la política y el gasto social.

⁷ 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.

Luego de la caída en el gasto público social durante la crisis de principios de los ochenta, se inicia en 1983 un proceso de recuperación. Aunque se observa una recuperación del gasto

público social con respecto al PIB, este no logra alcanzar los niveles de 1980, al igual que sucede con el gasto social per cápita para el período de estabilización, Sauma y Trejos (1998).

Gráfico No. 4
Costa Rica: Gasto Público social * como porcentaje del PIB
1980 - 1986



* Incluye salud, educación, seguridad social, vivienda, y otros servicios sociales.

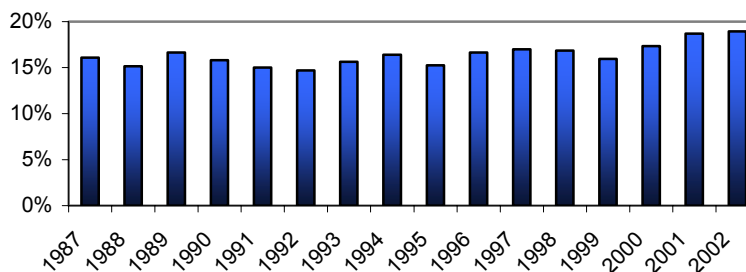
FUENTE: Sauma y Trejos (1998)

En cuanto a la estructura porcentual del gasto social, de acuerdo con datos de Sauma y Trejos (1998), el sector salud es el que tiene una mayor participación relativa, representando en promedio para los años 1980–1986 un 40.7% del gasto social, seguido del sector educación el cual obtuvo en promedio un 27.34% del gasto social para el mismo período. En cuanto al sector vivienda no sufrió ningún cambio significativo, siendo el sector con menor prioridad para el gasto social, con una participación promedio del 4.0% con respecto al gasto social total. Destaca el comportamiento del sector de asistencia social, el cual mostró gran dinamismo pues pasó de representar 22.3% del gasto social en 1980 a un 29.1% en 1986. Cabe señalar que a partir del año

1983 el porcentaje en asistencia social superó al monto otorgado en educación.

Complementario al análisis anterior, utilizando datos del Estado de la Nación para el período de ajuste estructural (1985 – 2002) el gasto social, como porcentaje del PIB, muestra una tendencia muy irregular con años en los cuales el gasto social sufre de disminuciones. La irregularidad del gasto social y la ausencia de una recuperación real del mismo es el resultado de una política social desarticulada y poco consistente con las necesidades sociales crecientes del país en el período.

Gráfico No. 5
Costa Rica: Gasto Público Social como Porcentaje del PIB
1987-2002



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Estado de la Nación, 2004.

En relación a la importancia relativa de cada uno de los sectores, sobresale el gasto en asistencia social, dato que confirma la prioridad que desde 1986 se le dio a la inversión en programas de asistencia social, los cuales se focalizaron en los sectores de ingresos más bajos y con mayores necesidades sociales insatisfechas. Otra explicación para el aumento en el gasto en asistencia social fue el 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 pensiones, Conejo, et al (1999: 281). El otro sector importante a destacar es el de salud el cual representó en promedio a lo largo del período un 29.5% del gasto social total y un 4.1% respecto al PIB.

Cuadro No. 7
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 con base en datos del Estado de la Nación, 2004.

3.3 Costo social del ajuste económico

Aunque el ajuste económico impuso costos sociales altos durante las pasadas dos décadas, estos no han tenido las dimensiones experimentadas en otros países de la región. Después de una caída dramática entre 1979 y 1982, el índice del salario real mínimo se ha incrementado. Asimismo, la esperanza de vida y la tasa de mortalidad infantil continuaron mejorando.

La distribución del ingreso en 1990 mejoró en comparación con 1980. Entre 1980 y 1990, el coeficiente *Gini* para Costa Rica disminuyó de

0.493 a 0.361.⁸ Sin embargo este coeficiente volvió a crecer en el 2000 (0.412), lo que significó un aumento en la desigualdad. Sauma (2002, 10) atribuye el incremento en la desigualdad del ingreso en el período entre 1990 y 2000, en parte al tipo de crecimiento económico experimentado por el país durante esta década. El argumento es el que con el fin de promover el crecimiento basado en la promoción de exportaciones, el estado ha

⁸ El coeficiente *Gini* mide la inequidad de la distribución del ingreso dentro de un país. Este varía de cero, lo que indica equidad perfecta, donde cada hogar recibe exactamente lo mismo, a uno, lo que implica inequidad absoluta, donde un hogar concentra todo el ingreso de un país. Latinoamérica es la región más desigual del mundo, con un coeficiente *Gini* de alrededor 0.5, en contraste con un 0.3, típico de los países ricos (Arias, 2004).

dirigido una gran cantidad de recursos hacia el sector exportador, dejando relegados a otros sectores de la economía, sobre todo los que producen para el mercado interno. Esta situación ha generado asimetrías importantes en términos del crecimiento desigual de los sectores productivos, lo cual ha conducido a una alta concentración del crecimiento económico de un sector exportador con vínculos intersectoriales muy débiles hacia el interior de la economía.

Por su parte Arias (2004) señala que el incremento en la desigualdad del ingreso durante los 1990s está relacionado con el manejo erróneo de la política monetaria y fiscal, particularmente por el carácter regresivo de la estructura tributaria, la creciente deuda interna, y la reducción y eliminación del crédito subsidiado para los programas dirigidos a la pequeña producción, especialmente en el sector agrícola.

Adicionalmente, medida en términos de la relación entre los ingresos del 10% de los hogares con mayores niveles de ingreso respecto al 10% de los hogares con niveles de ingreso más bajos, los datos indican que el ingreso se concentró en los grupos de más altos ingresos. Por ejemplo, mientras en 1990 la relación fue del 17,4, en el año 2001 pasó a ser el 23,3 y para el año 2004 la relación bajó al 20,7, aunque todavía muy por encima del 17,4 de 1990, Sauma (2005: 55), lo que nos indican estas proporciones es que durante la década de los 1990s los ingresos se concentraron en los grupos de ingresos más altos, en detrimento de los grupos de ingresos medios y bajos.

Esta situación ha estado acompañada por una estructura tributaria regresiva, la cual implica una mayor carga impositiva sobre los salarios y por tanto sobre el poder adquisitivo de los mismos. En otras palabras, la estructura tributaria regresiva que presenta el país hace que los grupos de ingresos medios y bajos tengan una carga tributaria mayor, en términos proporcionales, que los grupos de ingresos más altos.⁹ Si a lo anterior le agregamos el comportamiento de la inflación y la reducción de los salarios mínimos entonces

⁹ Una forma para medir el carácter progresivo o regresivo de un impuesto respecto al ingreso considera el uso de las tasas tributarias promedio (TTp), que se calculan como la razón de impuestos pagados respecto al ingreso del contribuyente. Bajo este método, si la TTp aumenta con el ingreso, el impuesto es progresivo. Por el contrario, si la TTp disminuye con el ingreso se trata de un impuesto regresivo (Aguilar, 2006: 3).

tenemos un panorama mucho más desalentador para los hogares de menores ingresos, muchos de los cuales han pasado a engrosar el porcentaje de hogares en situación de pobreza, Estado de la Nación (2005: 77)

Un indicador importante de analizar cuando se trata de interpretar el costo social del ajuste en el país, es el que se refiere al índice de desarrollo humano (IDH), el cual nos da una perspectiva más amplia del comportamiento social que tuvo Costa Rica durante las últimas dos décadas de ajuste.¹⁰ En 1990 el país alcanzó un IDH de 0.916, muy por encima del promedio para los países en vías de desarrollo. En este año el país se ubicó en la posición 28 en el ranking de desarrollo humano compuesto por 174 países. Desafortunadamente, el país perdió terreno en el periodo 1990-2000 en materia de desarrollo humano ya que el IDH bajó en el 2000 a 0.797, lo que significó una caída sensible al puesto número 48 en el mundo.

Otro indicador que permite determinar el costo social del ajuste es la proporción de los hogares en condición de pobreza, la cual se incrementó en 1982 pero para 1987 había declinado a los niveles de 1980. La reducción de la pobreza relativa entre 1982 y 1987 estuvo asociada con los programas que el gobierno creó para prevenir un mayor deterioro de las condiciones de vida dado el recorte en el gasto público, el empleo público y la reducción de incentivos y subsidios a los pequeños productores.

El incremento en la pobreza absoluta durante la primera mitad de los 1980s y los primeros dos

¹⁰ Este índice mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano que refleja el IDH. 1.: disfrutar de una vida larga y saludable: vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años, 2.: disponer de educación: exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos, 3.: tener un nivel de vida digno: falta de acceso a suministros económicos generales, medido según el promedio no ponderado de dos indicadores, el porcentaje de la población sin un acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso suficiente para su edad.

Cálculo del IPH-1

$\beta \beta \beta 1 / \beta$

$IPH-1 = [1/3 (P1 + P2 + P3)]$

P1 = probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años (multiplicado por 100)

P2 = tasa de analfabetismo de adultos

años de los 1990s no sólo significó una caída en las condiciones de vida de muchos hogares, sino también incrementó la vulnerabilidad de los hogares en condición de vulnerabilidad de empobrecerse aún más (Sauma, 2002: 8). Trejos, J.D. (1995: 168) atribuye el incremento de los niveles de pobreza en 1990-1991 a las políticas agresivas de ajuste fiscal implementadas por el gobierno de Calderón Fournier. En respuesta a las presiones sociales y políticas, en 1992 y 1993, el gobierno aumentó de nuevo el porcentaje de gasto público dedicado al gasto social, con un énfasis en seguridad social y asistencia familiar para los segmentos más pobres de la población. (Sauma, 2002: 51-52).

Aunado a lo anterior, desde 1994 el país ha sido incapaz de reducir el porcentaje de familias viviendo en condiciones de pobreza. Así mientras en 1994 el 20,0% y el 5,8% de los hogares se encontraban en una situación de pobreza y pobreza extrema respectivamente, para el año 2004 esos porcentajes fueron 21,7% y 5,6%. Esto a su vez significa que en términos absolutos un mayor número de hogares sufre de la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas para tener una vida digna. De acuerdo a Meoño et al, (2002: 10), en el período comprendido entre 1994-2001, alrededor de 46 mil familias pasaron a engrosar las filas de los pobres y más de 13 mil familias a sufrir de pobreza extrema. De acuerdo a datos más recientes, se estima que entre el año 2003 y el 2004 el número de hogares en condición de pobreza aumentó de 195.306 a 234.005. Es decir, de sólo un año a otro se dio un incremento de 38.700 hogares en condición de pobreza, de los cuales 6.436 se encuentran en la categoría de pobreza extrema (Sauma, 2005: 2-3).

Un aspecto que debe ser considerado con atención en los análisis sobre pobreza en el país es el que se refiere a la vulnerabilidad a la pobreza de un porcentaje importante de hogares, los cuales son muy propensos a caer por debajo de la línea de pobreza Según Sauma (2005: 19) en el 2004 el porcentaje de hogares vulnerables fue 12,5%, a diferencia del 11,5% del 2003. Lo anterior nos indica que en realidad en el año 2004 un 34.2% de la población se encontraba en serias dificultades para acceder a la satisfacción de sus necesidades más básicas.

Complementando lo anterior, los problemas para acceder a empleos formales por parte de algunos sectores de la población no permiten dar pasos firmes hacia mayores niveles de equidad y

bienestar social.¹¹ Por ejemplo, la tendencia desde principios de la década de los 1990s hasta el 2004 es al aumento del desempleo abierto y el subempleo visible e invisible, pasando de un 5,7% entre 1995-1999 a un 6,2% entre 2000-2004.¹²

Un aspecto importante de señalar es el que tiene que ver con la creciente importancia del sector informal dentro de la economía costarricense, lo cual demuestra una cierta debilidad del mercado laboral para generar empleos formales y con mejores remuneraciones salariales. Las características de muchas actividades y empleos del sector informal son la precariedad, la baja calificación de la mano de obra, los bajos salarios y los vacíos en materia de seguridad laboral para la población que se encuentra en dicho segmento del mercado laboral.

3.4 El carácter multidimensional de la pobreza y la exclusión: retos para repensar la política social y el papel del gobierno

La incapacidad del país de superar el umbral de la pobreza y las desigualdades socioeconómicas en los últimos veinte años nos hace cuestionarnos en torno a las inconsistencias de una política de crecimiento que ofrecía, como premio al sacrificio presente, beneficios en el futuro (efecto derrame). Asimismo, la estrategia de desarrollo impulsada no fue capaz de definir mecanismos de distribución de rentas que permitiera que el excedente producido pudiera reflejarse en mejores

¹¹ Respecto al comportamiento del mercado laboral el Undécimo Informe del Estado de la Nación menciona: "El mercado laboral siguió mostrando debilidades importantes. En 2004 fue escasa la generación de empleo (poco más de 13.000 puestos), y a ello se suma el deterioro que se viene observando desde hace varios años en los indicadores de calidad del empleo (subempleo visible e invisible y que ya afecta a cerca de una tercera parte de la fuerza de trabajo", Estado de la Nación (2005: 77).

¹² De acuerdo con Sauma (2005: 35) el sector informal "abarca aquel conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) con que se realizan - es decir una reducida relación capital/trabajo - lo cual se traduce en bajos ingresos, por lo que generalmente se trata de actividades de subsistencia. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores en microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos excluyendo los profesionales y técnicos), y generalmente se agrega el servicio doméstico."

condiciones de desarrollo humano para la totalidad de la población. Lo anterior denota que el esquema de desarrollo, basado en la promoción de las exportaciones, adoleció de políticas y mecanismos redistributivos que hicieran posible la consecución de mayores niveles de bienestar para la población.

Como ha sido mencionada, la política macroeconómica “represiva” impulsada en el período de ajuste ha significado la erosión presupuestaria del Estado social y la de sus instituciones. Esta situación se ha visto reflejada en un deterioro sistemático de la calidad y cobertura de los servicios sociales y de los programas dirigidos a la promoción del desarrollo humano de la población.¹³

Dentro de este contexto los problemas de pobreza y exclusión en el país han agudizado brechas de desigualdad que se manifiestan no sólo en los términos de los distintos grupos de ingreso de la sociedad, sino también en términos de género, de grupos de edad, de zonas geográficas y grupos étnicos.

Hemos visto como, sobre todo en el periodo entre 1990-2004, la desigualdad del ingreso medida por el coeficiente *Gini* ha empeorado en el país. No obstante a la importancia de este indicador para mostrar desigualdades por grupos de ingreso, lo cierto es que no nos muestra las otras caras de la desigualdad como las que mencionamos arriba.

Por ejemplo, el término feminización de la pobreza se ha utilizado para ilustrar la situación de desventaja socioeconómica que enfrentan las mujeres jefas de hogar, las cuales tienen mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y para aspirar a ocupaciones mejor calificadas y remuneradas. Los datos para el año 2003 nos indican que mientras que los hogares

con jefatura masculina el porcentaje de pobreza extrema era un 4.4%, en el caso de los hogares con jefatura femenina ese porcentaje se ubicó en el 7.4%, UNICEF (2004: 10). Esta situación no sólo limita las posibilidades de un importante porcentaje de la población femenina del país de acceder a mejores condiciones de vida, sino que además condiciona las posibilidades de los dependientes del hogar, en su gran mayoría menores de edad, a tener una vida sin carencias (Arias, 2006)

La situación de pobreza de las mujeres jefas de hogar tiene una enorme repercusión sobre las posibilidades que los integrantes menores de edad de esos hogares tienen para acceder a la educación formal y a la satisfacción de sus necesidades básicas materiales.

De acuerdo a UNICEF (2004: 10), en el año 2003 uno de cada tres pobres era un niño o niña de 12 años o menos. Asimismo, del total de la población menor de doce años el 30% eran pobres. Estos datos no dan un indicador dramático del rostro infantil que asume la pobreza en nuestro país y sus repercusiones en el incremento de las desigualdades socioeconómicas futuras que dicha situación implica (Arias, 2006).

Por otra parte, los distintos informes del Programa Estado de la Nación nos han venido informando y advirtiendo sobre el problema de las desigualdades espaciales que se dan en nuestro país. Esta situación tiene relación directa con las asimetrías y obstáculos espaciales en la distribución y la accesibilidad a los servicios sociales y a oportunidades de empleo estables y mejor remuneradas, producto de los altos niveles de concentración y aglomeración de las actividades político-administrativas, del mercado de trabajo y la infraestructura física y social en la Región Central del país.¹⁴

Las disparidades entre las distintas regiones que conforma el país se agudizan más entre más alejadas se encuentran esas regiones de los principales centros de aglomeración y de crecimiento. Es así como los indicadores socioeconómicos tienden a empeorar conforme las

¹³ El Undécimo Informe del Estado de la Nación hace un interesante análisis del comportamiento de la Inversión Social Pública (ISP) en las últimas dos décadas y media. El informe señala que “...la ISP por habitante en el 2004 resultó ser un 20% menor que la existente veinticuatro años atrás. Esto significa que durante más de dos décadas el país ha tenido niveles de inversión social menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y que las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una ISP per capita que no recupera sus máximos históricos”, Estado de la Nación (2005: 95-96).

¹⁴ “En términos espaciales, más allá de la pobreza, los indicadores de empleo, educación y consumo eléctrico, entre otros, muestran disparidades entre regiones y en particular entre la región Central y todas las demás”, Estado de la Nación (2005: 50).

localidades y comunidades se alejan de dichos centros de aglomeración, esto es particularmente cierto para las zonas costeras como también para las zonas más montañosas del país. Lo anterior tiene una gran relación con la situación de pobreza, exclusión e iniquidad que enfrentan las poblaciones indígenas del país. No es casual, que de acuerdo a datos del Estado de la Nación, estas comunidades se encuentren concentradas en las áreas geográficas donde los índices de desigualdad son mayores, como las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Chorotega. Esta situación es todavía más dramática cuando se ven los indicadores de calidad de vida en comunidades como Talamanca y Guatuso, con prominencia de población indígena (Arias, 2006).

El informe de Naciones Unidas titulado *Country Profile of Costa Rica* (2006: 9), hace mención de la situación de inequidad en la que se encuentran las poblaciones indígenas en el país. Se registra que poblaciones indígenas que viven en áreas remotas sufren de ausencia de cuidados de salud, educación, agua potable y electricidad.

3.5 La política del empoderamiento y la creación de capacidades: hacia una política social más justa, equitativa e inclusiva

La política de desarrollo del país tiene el imperativo de volver a promover el círculo virtuoso entre el crecimiento y la equidad, lo cual requiere de un esfuerzo de concertación por parte de los distintos actores económicos, sociales y políticos del país. Este es un momento histórico para redefinir, con base en nuestra propia identidad y capacidades, un nuevo contrato social que nos lleve por la senda de un desarrollo humano que resulte en una sociedad costarricense con mayor bienestar. Este debe ser el cometido del buen gobierno, del gobierno comprometido con impulsar las políticas de desarrollo y mecanismos institucionales necesarios para dotar a su población de mejores condiciones de vida, pero sobre todo de propiciar las condiciones para el desarrollo de las capacidades de las personas, familias y comunidades. Este es el imperativo que nos propone Amarrita Sen, la política del gobierno debe ser una que fortalezca la libertad en un marco de justicia y equidad.

Por lo tanto, en el contexto actual la política de desarrollo debe priorizar mecanismos de redistribución que empoderen a las comunidades locales mediante mejoras en el acceso a los

recursos productivos, al conocimiento, a la capacitación e innovación. La promoción y potenciación de las capacidades de las personas, empezando por su capacidad de trabajo, de emprendimiento y organización para el bienestar de las familias y comunidades.

4. Conclusión

Uno de los principales resultados de la política económica del periodo es su impacto positivo en el sector exportador, especialmente en el de productos no tradicionales, dando cuenta de una modificación en la estructura productiva, debido a que ésta se ha orientado hacia los mercados internacionales que son cada vez más importantes para nuestro país. Sin embargo, la estrategia de desarrollo aplicada ha sido incapaz de provocar un incremento significativo en la productividad de la economía, lo que se refleja en un comportamiento fluctuante del PIB, lo que contradice uno de los supuestos del enfoque teórico dominante (neoliberal), según el cual, con las medidas aplicadas se lograría una mejor asignación de los factores de producción, una mejor eficiencia y productividad y con ello una elevada competitividad, todo lo cual garantizaría un crecimiento económico sostenido. Por el contrario, no se han logrado resolver importantes desequilibrios macroeconómicos, especialmente en el área fiscal y del sector externo.

Del mismo modo, los resultados analizados cuestionan el axioma neoliberal de la Teoría del Derrame, pues al menos para el caso costarricense, a pesar del continuo crecimiento, los beneficios no se han derramado hacia los sectores más necesitados, más bien, parece que la copa se ha hecho cada vez más grande y profunda. Esta situación debe llamar a una reflexión crítica sobre el impacto de la reforma económica, sobre todo si se toma en cuenta que en un reciente Informe del Banco Mundial¹⁵ (2006: 1) se afirma que "...la pobreza tal vez sea, en realidad, parte de la razón por la que un país muestra un desempeño bajo en cuanto a su crecimiento. Este punto de vista más elaborado acerca del proceso de desarrollo plantea la posibilidad de que haya círculos viciosos en los que un crecimiento bajo genera altos niveles de pobreza y estos niveles de

¹⁵ Se recomienda consultar: Informe del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe (2006), *Reducción de la pobreza y el crecimiento: círculos virtuosos y viciosos*.

pobreza, a su vez, hacen que el crecimiento sea bajo". La anterior afirmación lo que plantea es que una mayor igualdad en la distribución de los ingresos se relaciona con un mayor crecimiento económico y este a su vez con una mayor reducción de la pobreza. Por consiguiente, la recomendación que se desprende es un ataque general contra las condiciones que afectan a los pobres, para con ello conseguir mayores tasas de crecimiento de la economía. A la luz de lo anterior, la política del derrame ha hecho todo lo contrario ya que ha minado las bases del crecimiento económico al incrementar la desigualdad social.

Por consiguiente, los resultados del proceso de estabilización y ajuste estructural en Costa Rica han sido limitados, no sólo por el carácter desarticulado y heterogéneo de la estructura productiva y la concentración de los frutos del crecimiento económico, sino también por la desigualdad social que lo ha acompañado. También es necesario referirse a dos condicionantes estructurales importantes de economías como la costarricense, que la presente investigación logra evidenciar: en primer lugar, el agotamiento relativamente rápido tanto de la ISI como del modelo de promoción de exportaciones, donde la fase expansiva de ambas estrategias no ha superado el período de una década. Lo anterior refleja que la capacidad de crecimiento de la economía y su inserción externa no han superado la etapa fácil de protección y promoción estatal. La segunda restricción refiere al desarrollo del mercado interno de bienes manufacturados de consumo no duradero y duradero, de insumos y de capital, que no fue desarrollado, ni por la ISI, ni por el esquema de promoción de exportaciones.

Asimismo, durante el periodo de ajuste la política social se caracterizó por responder a proyectos políticos con perspectivas ideológicas no siempre consistentes con el impulso de programas sociales estratégicos para la superación de los principales problemas sociales del país. Los diferentes esquemas de política social en las distintas administraciones dejan entrever una subordinación de la política social a los objetivos de la estabilización y reactivación económica que han favorecido a los sectores económicos asociados con el sector externo de la economía.

La incapacidad de las distintas administraciones de superar los problemas relacionados con el incremento en la pobreza y los indicadores de vulnerabilidad de la pobreza; el crecimiento en la

desigualdad en la distribución del ingreso, el deterioro en la infraestructura social y el deterioro en los servicios sociales básicos nos hablan de un período en el cual la política social ha sido un apéndice marginal del nuevo estilo de desarrollo.

Los indicadores sociales más importantes para el período de ajuste muestran una realidad ambivalente con respecto al impacto social del ajuste en Costa Rica. Por un lado, los principales indicadores demográficos muestran una mejoría en el período. Sin embargo, por otro lado, indicadores sociales clave como la pobreza, la tasa bruta de escolarización y el gasto real en educación y salud, muestran un estancamiento que tiende a profundizar las desigualdades socioeconómicas. De tal forma que poniendo en balance el comportamiento de los principales indicadores sociales el costo social del ajuste ha sido evidentemente importante.

Se puede argumentar que con la crisis de principios de los 1980s se da un punto de inflexión en la concepción y definición de la política social en el país. Ese punto de inflexión significó una ruptura sistemática con respecto a la responsabilidad del estado costarricense de invertir en el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población costarricense. De una política social concebida como parte de un proyecto de desarrollo nacional, con objetivos de universalización de la cobertura y el acceso a los servicios sociales, se pasa a una política social con un carácter asistencialista que tiene como su principal objetivo controlar el deterioro en las condiciones sociales de la población, especialmente de los sectores sociales más vulnerables de la sociedad.

Una característica consustancial a la política social asistencialista-preventiva es la focalización del gasto público, la cual ha demostrado ser insuficiente no sólo para detener el deterioro de las condiciones de vida de los sectores más pobres, sino también para posibilitar los mecanismos y arreglos institucionales que promuevan la movilidad social y el desarrollo humano. El imperativo del buen gobierno debe perseguir como norte una política de desarrollo capaz de generar un ciclo virtuoso entre crecimiento económico con desarrollo humano. Esto exige la redefinición de políticas distributivas que conduzcan a desarrollar las capacidades de las personas y el empoderamiento de las comunidades.

El análisis del impacto económico y social del ajuste en Costa Rica y la búsqueda de opciones de desarrollo alternativo son tareas no agotadas, dada su complejidad y las fuertes discrepancias existentes al respecto. De ahí que es conveniente desarrollar nuevos esfuerzos de investigación para contribuir a darle una mayor claridad a los temas en cuestión, a la vez tratar de sistematizar los numerosos esfuerzos intelectuales que se han

venido realizando y que en muchas ocasiones se quedan en los escritorios o en los recintos universitarios. Este esfuerzo de investigación pretende servir de insumo para promover la tarea académica de repensar la política de desarrollo que la sociedad costarricense debe definir dentro del nuevo contexto de la globalización.

Bibliografía

- Aguilar, Justo (2006). *El Análisis de Incidencia Tributaria. ¿Quién Paga los Impuestos?* Escuela de Economía, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Arias, R. y Muñoz, J. (2006) *El Costo Social del Ajuste Estructural en Costa Rica en el Período 1980-2005: Mitos y Realidades*. Informe Final de Investigación. Escuela de Economía de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Arias, Rafael. (2006). *Iniquidades Socioeconómicas en Costa Rica*. Documento UNICEF-Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Arias, Rafael (2004). *Structural Adjustment and Social Policy in Costa Rica: A Case of Heterodox Adjustment*. Ph.D. Dissertation, University of Minnesota. September.
- CEPAL (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile.
- Cominetti, Rossella (1994). *Fiscal Adjustment and Social Spending*. CEPAL Review No. 54, December.
- Conejo, Carlos y otros (1999), *Costa Rica hacia el siglo XXI, Balance de las Reformas Económicas 1983-1998*, Editorial Fundación UNA. Heredia, Costa Rica.
- Cordero, Jose Antonio (2000). *El crecimiento económico y la inversión: el caso de Costa Rica*. Serie Reformas Económicas, N.52, CEPAL.
- Delgado, Félix (2000), *“La política monetaria en Costa Rica. 50 años del Banco Central”*. San José, Costa Rica.
- Doryan Eduardo, Salazar José Manuel (1989), *La Reversión Industrial y el Estado Concertador en Costa Rica*. Ponencia presentada en el Seminario: Reestructuración Industrial y Competitividad Internacional, Santiago de Chile, Julio de 1989.
- Fuerst, Edgar (1991). *Costa Rica 1982-1987: ¿Una Aplicación Heterodoxa de Políticas de Ajuste Estructural? Crisis Económica en Centroamérica y el Caribe*, ed., Lundahl et. al., San José, Costa Rica: Editorial DEI.
- Guendel, L. (1998). *La Política Social, los Procesos de Integración Social y la Construcción Institucional del Sujeto Colectivo*. Política Social y Descentralización en Costa Rica, 31-72. San José, Costa Rica: UNICEF.
- Guendel, L. and Rivera, R. (1998). *La Descentralización y la Gestión Local de las Políticas de Salud en Costa Rica: un balance de la situación y una propuesta*. Las Políticas de Salud en el Umbral de la Reforma, 263-297. San José, Costa Rica: UNICEF.
- Haggard, Stephan & Kaufman, Robert (1995). *Estado y Reforma Económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado*. Revista Desarrollo Económico, Vol.35, No.139, Octubre-Diciembre.
- Herrero, Fernando; GONZÁLEZ, Gladis (2005). *Del crecimiento al desarrollo: El reto del siglo XXI*. El financiero, Costa Rica, noviembre 2005.
- Jiménez, Ronulfo (editor) (1998). *“Estabilidad y Desarrollo económico en Costa Rica, Las Reformas Pendientes”*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Kliksberg, Bernardo (2005). *América Latina: La región más desigual de todas*. Revista de Ciencias Sociales. Vol. XI, No. 3, Septiembre-Diciembre (pp.411-421).
- Lara, Silvia (2005). *De la polarización a la prosperidad compartida en serio*. El financiero, Costa Rica, noviembre 2005.
- Lizano Fait, Eduardo (2000). *Política económica y desarrollo nacional*. En: Los retos de la reforma económica en Costa Rica. Ronulfo Jiménez (editor). 1ª edición, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 2000.

- Lizano, Eduardo (1985). *La Política Económica de Mediano Plazo* en: Academia de Centroamérica (1985). Costa Rica: Recuperación sin reactivación. San José, Costa Rica.
- Meoño Johnny, et.al. (2002). *Plan de Lucha Contra la Pobreza. Comisión Institucional sobre Pobreza*, Universidad de Costa Rica, Rectoría y Vicerrectoría de Acción Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Noviembre.
- Mesalles, Luis (1998). *Condiciones macroeconómicas de la Economía Costarricense* en Jiménez, Ronulfo (ed), Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica, las Reformas Pendientes, Academia de Centro América, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1988). *Evolución Económica y Social de Costa Rica en 1987*.
- Monge, Ricardo; Lizano, Eduardo (1997). *Apertura económica e industrialización en Costa Rica*. 1ª edición, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1997.
- Mora Jiménez, Henry (1997). *Estabilidad y crecimiento en la Costa Rica actual: ¿ciclo recesivo o crisis del desarrollo?* Revista Economía y Sociedad, número 4, mayo-agosto de 1999, páginas 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.
- Muñoz López, Juan José (2002), *Política Industrial y Ajuste Estructural en Costa Rica*, NICCOS 36, Nijmegen Studies in Development and Cultural Change, Holland.
- Ocampo, José (1998). *Distribución del Ingreso, Pobreza y Gasto Social en América Latina*. Presentación en la primera Conferencia de las Américas. Washington, DC: Organización de Estados Americanos.
- Ocampo, José (1998). *Beyond the Washington Consensus: an ECLAC [Economic Commission for Latin America and the Caribbean] perspective*. In CEPAL Review No 66, December.
- Programa Estado de la Nación (2003). *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación (2004). *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación (2005). *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
- Sauma, P. (2003). *Mercado de Trabajo, distribución del ingreso y pobreza*. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
- Sauma, P. (2002). *Pobreza, distribución del ingreso, mercado de trabajo e inversión social*. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
- Sauma, P. (2005). *Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo*. Undécimo Informe Sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
- Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Estado de la Región-PNUD, San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2003.

- Sen, Amartya. (2001). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Trejos, J. D. (2003). *La Equidad de la Inversión Social en el 2000*. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
- Trejos, J. D. (1985). *Costa Rica: economic crisis and public policy, 1978-1984*. Occasional Papers Series. Miami, Florida International University: Latin American and the Caribbean Center.
- Trejos, J. D. (1995). *Costa Rica: la respuesta estatal frente a la crisis.* "Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos", ed., Dagmar Raczynski, 163-215. Santiago, Chile: Red de Centros de Investigación Económica Aplicada.
- Trejos, J. D. (2005). *La equidad del gasto público social en el 2003*. Undécimo Informe Sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
- Trejos, María E. y Valverde, José (1993). *Diez Años de Luchas Urbanas en Costa Rica 1982-1992*. Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica (UCR). No. 61.
- Trejos, María y Valverde, José (1995). *Crisis y Política Social: una nueva estrategia de gobernabilidad*. Revista del Instituto de Investigaciones Sociales. San José, Costa Rica, UCR.
- Trejos, María y Villalobos, Roberto (1994). *Lo Aparente y lo Oculto del Ajuste Estructural*. Del Otro Lado del Ajuste, ed., Hernán Alvarado, 57-135. Heredia, Costa Rica: UNA.
- 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.
- UNICEF (2004). *Primer Informe de Costa Rica sobre el Avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Costa Rica 2004*. San José, Costa Rica.
- UNICEF (2006). *Excluidos e Invisibles*. Estado Mundial de la Infancia para América Latina y el Caribe.
- UNICEF (2006). *Situación de los niños, niñas y adolescentes en Costa Rica, brechas cantonales*. Documento en revisión.
- UNICEF (2006). *V Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, 2005*. Ediciones Sanabria, San José, Costa Rica.
- United Nations (2006). *Country Profile of Costa Rica and the International Human Rights System*.
- Urbina, Alejandro (2006). *Paradigma Fiscal*. Nacion.com. Domingo 23 de abril de 2006, San José, Costa Rica.
- Vargas Cullerell, Jorge (2005). *Del estancamiento económico al desarrollo acelerado*. El financiero, Costa Rica, noviembre 2005.
- Vargas Solís, Luis Paulino (2000). *Costa Rica, 1985-1997: Liberalización y Ajuste Estructural o la Autodestrucción del Neoliberalismo*. 1ª edición, EUNED, San José, Costa Rica, 2000.
- Vega-Carballo, José L. (1993). *Costa Rica in the 1980s: a balance of social development. In The global economy: comparative perspectives on restructuring in Central America*, ed., Jolyne Melmed-Sanjak et. al., Westport, CT: Praeger.
- Vilas, Carlos (1996). *Neoliberal Social Policy: managing poverty*. NACLA Report on Social Policy, 16-25. Vol. XXIX, No 6, May/June.

Anexo

Resumen de los Programas de Ajuste Estructural

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 antidumping.</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 semielaborados 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</p>	<p>1.-Se busca abaratar la intermediación financiera, aumentar la captación y mejorar la asignación de los recursos financieros. Todo</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>preferencial y asignar los 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>esto mediante el fortalecimiento de la Auditoría 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>
3.-Sector Público:	<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. Introducción del registro único de beneficiarios para coordinar los programas de asistencia e incrementar su eficiencia.</p>

FUENTE: Muñoz, 2002: 97