

EMPLEO, CRECIMIENTO Y EQUIDAD:  
Los retos de las reformas económicas  
de finales del siglo XX en Costa Rica



# EMPLEO, CRECIMIENTO Y EQUIDAD:

Los retos de las reformas económicas  
de finales del siglo XX en Costa Rica

Anabelle Ulate Quirós

*Compiladora*

**Editorial de la Universidad de Costa Rica**



---

Edición aprobada por la Comisión Editorial  
de la Universidad de Costa Rica

Primera edición: 2000

Sección de Planificación y Producción:  
María Elena Camacho V.

Jefe de la Editorial:  
Nimrod Cabezas M.

Dirección Editorial y Difusión de la Investigación:  
Mario Murillo R.

© Editorial de la Universidad de Costa Rica  
Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio".  
Apdo. 75-2060. Fax: 207-5257  
e-mail: editucr@cariari.ucr.ac.cr  
San José, Costa Rica.

338.972.85

E55e

Empleo, crecimiento y equidad : los retos de las reformas  
económicas de finales del siglo XX en Costa Rica /  
Anabelle Ulate Quirós, compiladora. – 1. ed. – San José,  
C.R. : Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000.  
552 p. : il.

ISBN 9977-67-617-8

1. COSTA RICA – POLÍTICA ECONÓMICA – SIGLO  
XX. 2. EMPLEOS. I. Ulate Quirós, Anabelle, comp. II.  
Título.

CIP/892  
CC/SIBDI.UCR

Prohibida la reproducción total o parcial.  
Todos los derechos reservados.  
Hecho el depósito de ley.

---



# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>I Reformas económicas y sociales</b>	
1 Reformas económicas en Costa Rica: Un desafío para el empleo y el crecimiento con equidad <i>Anabelle Ulate</i> .....	15
2 Reformas estructurales y política económica en Costa Rica <i>Juan Manuel Villasuso</i> .....	75
3 Reformas económicas y formación de capital humano en Costa Rica <i>Juan Diego Trejos S.</i> .....	131
<b>II Crecimiento y productividad</b>	
4 El crecimiento económico y la inversión: el caso de Costa Rica <i>José Antonio Cordero P.</i> .....	199
5 Crecimiento económico, productividad laboral y empleo asalariado: un análisis sectorial <i>Nancy Montiel Masís</i> .....	263
6 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación <i>Rudolf Buitelaar,</i> <i>Ramón Padilla,</i> <i>Ruth Urrutia-Álvarez</i> .....	293
7 Cambio tecnológico en el Sector de Energía y Telecomunicaciones en Costa Rica <i>Gustavo Barboza</i> .....	379

### III Empleo y equidad

8	Reformas económicas, mercado laboral y calidad de los empleos <i>Nancy Montiel Masís</i> .....	423
9	Cambios distributivos durante las reformas económicas en Costa Rica <i>Juan Diego Trejos S.</i> .....	473
	Colaboradores .....	557

## **Presentación**

*Al entrar en una nueva década, el debate sobre política económica centra su atención en las consecuencias que han tenido las reformas económicas implementadas en América Latina y el Caribe durante las dos décadas pasadas. La apertura comercial, la liberalización financiera y las privatizaciones han cambiado radicalmente las reglas del juego que rigen el trabajo y los negocios. Los cambios en la política macroeconómica, que acompañaron o precedieron las reformas, algunas veces reforzaron los objetivos específicos de las reformas estructurales —particularmente el crecimiento de las exportaciones—, pero en otras ocasiones tuvieron efectos en la dirección contraria.*

*La evaluación de los efectos de las reformas sobre el crecimiento económico, el empleo y la distribución del ingreso trasciende los intereses de la academia. Los gobiernos, los partidos políticos y los actores sociales están demandando evaluaciones más profundas de los resultados, con el objeto de diseñar o proponer políticas que complementen las reformas o corrijan los efectos no deseados.*

*Este libro es el resultado de un proyecto de varios años llevado a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junto con investigadores de nueve países para estudiar el impacto de las reformas. El proyecto produjo aproximadamente 14 libros y 70 documentos de trabajo. La síntesis se presenta en el volumen denominado Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe, y se complementa con cuatro volúmenes temáticos, los cuales analizan la inversión, el cambio tecnológico, el empleo y la equidad. Adicionalmente, nueve volúmenes nacionales analizan las características particulares de las reformas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.*

*Una característica propia de este proyecto, que lo distingue de otros estudios comparativos sobre las reformas económicas, es que centra su atención en la interacción entre el proceso macroeconómico y el microeconómico. Los investigadores argumentan que para avanzar en la comprensión del impacto de las reformas es necesario desagregar el*

*nivel regional y estudiar las diferencias entre los países y el comportamiento microeconómico de las empresas, agrupadas por sector, por tamaño y por las características de su propiedad. Los diferentes países y los distintos grupos de empresas se ven afectados de manera desigual por las políticas gubernamentales, incluyendo las reformas estructurales y por la mayor globalización de la economía. Algunos han tenido la capacidad de aprovechar las nuevas oportunidades, mientras que otros han visto deteriorarse su situación y volverse más precaria.*

*En términos sustantivos, el proyecto encontró un cuadro mezclado con respecto al impacto de las reformas: ni tan bueno como prometían sus proponentes, ni tan malo como temían sus detractores. El crecimiento económico repuntó, comparado con los años ochentas, pero no regresó a las tasas alcanzadas en las primeras décadas de la posguerra. Al mismo tiempo, la estabilidad macroeconómica interna aumentó en los nueve países y la inflación alcanzó los niveles históricos más bajos, a pesar de los desequilibrios externos experimentados en este período. Se recuperó la inversión agregada y los niveles de productividad, y en algunos casos se superaron los niveles previos, con la excepción de los dos países más grandes de la región que todavía se encuentran rezagados. A nivel sectorial, la evidencia sugiere que las reformas promovieron la reestructuración del mercado, que resultó en una mayor especialización y en un aumento de la eficiencia, pero también en una mayor heterogeneidad y hasta una mayor polarización entre los productores del sector moderno y los del sector tradicional, entre las empresas más grandes y las más pequeñas.*

*Esta heterogeneidad, a su vez, exacerbó los problemas existentes en el empleo y la desigualdad. Las tasas de crecimiento modestas en la producción conllevaron una creación lenta de oportunidades de empleo, especialmente entre los trabajadores asalariados, a pesar de que los salarios reales de este grupo tendieron a crecer durante los noventas. Sin embargo, la calidad del empleo se vio afectada ya que un alto porcentaje de los nuevos puestos de trabajo se dieron en los segmentos de baja productividad del sector servicios. La distribución del ingreso no mejoró y probablemente sufrió algún deterioro precisamente por estos problemas en el mercado laboral. De esta manera, América Latina continúa siendo la región del mundo con el grado de desigualdad más alto. Evidentemente, se requieren nuevas políticas para reforzar las ganancias de la última década y para enfrentar los nuevos retos.*

*El presente libro recoge los resultados del proyecto para el caso de Costa Rica. Este país se diferencia en varias maneras de la mayoría de los países estudiados. El diseño y la implementación de las reformas estructurales fueron objeto de intensas y prolongadas negociaciones políticas. Este rasgo institucional generó un proceso de privatizaciones totalmente circunscrito a las empresas públicas de la Corporación de Desarrollo S.A. (CODESA). Así, al entrar en la nueva década, el debate sobre la privatización de los servicios públicos, como la energía, las telecomunicaciones, los seguros y la banca sigue igualmente vigente y polémico. Precisamente Costa Rica, a diferencia de la mayoría de*

los países latinoamericanos, no privatizó su empresa estatal de energía y telecomunicaciones Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), debido a la fuerte oposición que expresaron sus ciudadanos y en contra del criterio afirmativo de la mayoría de los representantes de los dos principales partidos políticos en la Asamblea Legislativa. La situación futura del mercado costarricense de energía y telecomunicaciones está aún por resolverse.

Asimismo, la negociación política explica el hecho de que la política económica se diseñara generando incentivos en dos direcciones. La estabilización económica se acompañó de medidas sociales, la reducción de la planilla estatal se hizo por medio de un pago compensatorio a los empleados, la desgravación arancelaria no solo fue gradual sino que, además, se acompañó de una política de promoción de las exportaciones y el turismo. Estos son algunos de los elementos que explican por qué, durante las reformas económicas, no se deterioró la distribución del ingreso en Costa Rica en contraste con otros países. Precisamente, la creación de nuevos empleos, durante este período, está asociada al desarrollo de las exportaciones agrícolas no tradicionales, la maquila y las actividades vinculadas al turismo. Asimismo, los grupos más beneficiados con este proceso son las trabajadoras femeninas, los trabajadores del área rural, los calificados pero sin título universitario, los empleados públicos y los patronos.

A pesar de los logros alcanzados en el desarrollo de las exportaciones y el turismo, Costa Rica no retomó las tasas de crecimiento observadas en los años sesentas y setentas. El crecimiento económico costarricense está basado en la acumulación de factores de producción y no en el incremento de su productividad total. Las reformas financieras permitieron mantener tasas de interés reales positivas, lo cual permitió, a diferencia de la década de los setentas, que el ahorro nacional se convirtiera en una fuente importante de financiamiento de esa acumulación de capital. La inversión extranjera directa también ha jugado un papel muy importante en este proceso, el cual se aceleró en los noventa con la instalación, en la zona franca de exportación, de una empresa subsidiaria de INTEL.

Por otro lado, la inversión pública se redujo en términos relativos durante las reformas económicas y no complementó el proceso de acumulación privada de capital descrito anteriormente. No es sino hasta mediados de los noventa que el Estado costarricense retoma el tema y asume nuevos compromisos con la educación, la salud y la infraestructura.

Tanto la CEPAL, como el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, quieren agradecer el financiamiento que proporcionaron el Ministerio para la Cooperación del Desarrollo del Gobierno de los Países Bajos y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID) para el desarrollo de este proyecto. Estamos muy agradecidos con estos donantes, sin cuyo apoyo habría sido imposible emprender este proyecto.

Barbara Stallings

Directora, División Desarrollo Económico  
CEPAL y Directora del Proyecto

Anabelle Ulate

Coordinadora del Proyecto en Costa Rica  
IICE - Universidad de Costa Rica





***Reformas  
económicas y sociales***





# 1 Reformas económicas en Costa Rica: un desafío para el empleo y el crecimiento con equidad

---

Anabelle Ulate<sup>1</sup>

## Preferencia por la negociación

Al igual que muchos otros países latinoamericanos, las reformas económicas se iniciaron durante la década de los años ochentas. Estos cambios pretendían transformar las relaciones económicas que establecen los costarricenses en el mercado nacional, con el Estado y con agentes económicos de otras naciones. Pero, a diferencia de algunas experiencias latinoamericanas, en Costa Rica no se aplicaron reformas al estilo “borrón y cuenta nueva” o emanaron directamente del Poder Ejecutivo, obviando el proceso político que exige su aprobación por medio del Primer Poder de la República; a saber, el Congreso. Este proceso se caracterizó por tener, como instrumento de cambio, la negociación permanente de cada una de las reformas y la participación muy diversa de grupos políticos nacionales, múltiples grupos de interés económico, organismos multilaterales y gobiernos extranjeros. “La concertación de los diversos puntos de vista y la negociación con los diferentes protagonistas –internos y externos– fue una ardua tarea. La mayor parte de las veces, los acuerdos fueron parciales y transitorios. Requirió mucho afán y dedicación constante a tres administraciones sucesivas.” (Lizano, 1999:168)

La negociación, como rasgo cultural del costarricense, y del “estilo de desarrollo nacional” (Rovira, 1987), trascendió el campo económico y las fronteras nacionales, al participar Costa Rica, directa o indirectamente, en la resolución de los conflictos políticos en Centroamérica y Panamá durante los años ochentas. No es gratuito ni aleatorio que Costa Rica haya proclamado la neutralidad con respecto a los conflictos armados en Centroamérica en el año 1983, ni que Óscar Arias haya recibido el premio Nobel de la Paz en el año 1987.

---

1 Se agradece la colaboración de Marco Antonio Pacheco, quien contribuyó con la tarea de identificar y ordenar las medidas de política económica del período 1980-1998.

Las consecuencias de mantener, como eje central del cambio, un intenso proceso de negociación de las reformas económicas han sido varias. En primer lugar, la institucionalidad democrática no se deterioró durante este proceso. En ningún momento se planteó un *trade-off* entre las reformas económicas y la institucionalidad democrática. Prueba de ello es que, en algunos estudios comparativos sobre economía política de las reformas en América Latina, Costa Rica encabeza los índices de mejor calidad de las instituciones, el cual incluye riesgo de expropiación de propiedades, mecanismos de resolución pacífica de disputas, estado de derecho, grado de cumplimiento de contratos, calidad de la burocracia y corrupción del gobierno (Burki y Perry, 1998:24). En la existencia de sistemas partidistas institucionalizados, también alcanza los primeros lugares (Burki y Perry, 1998:34).

En segundo lugar, en Costa Rica se entremezclaron las agendas políticas con las agendas económicas. Dada la difícil situación política por la que atravesaba la región centroamericana, en muchas ocasiones en las negociaciones se entremezclaron los actores y, sobre todo, las agendas. Así veremos más adelante que el Gobierno de los Estados Unidos fue un actor clave en el ámbito político, pero también en las reformas económicas que impulsó a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

En tercer lugar, las negociaciones son un proceso dinámico y, por consiguiente, atraviesa por diferentes etapas, desde el diseño de las reformas hasta su implementación. Es decir, hay un tiempo entre la propuesta de cambio y el tiempo de aprobación y el momento de implementación. Este dinamismo dificulta el establecimiento de períodos claramente distinguibles entre sí. Por ejemplo, podríamos argumentar que el proceso de privatización, en Costa Rica, se dio durante los noventa cuando se vendieron las empresas de la Corporación de Desarrollo (CODESA). Sin embargo, ya desde finales de los años setenta había un mayor consenso sobre la necesidad de vender estas empresas estatales. Pero, es en la década del ochenta, cuando se ejerce la presión de los organismos internacionales, se logra el financiamiento de la USAID para crear, en 1985, la Fiduciaria de Inversiones Transitoria (FINTRA), “con el objetivo de colaborar financiera y técnicamente en el desarrollo de ese proceso de traslado de empresas al sector privado.” (FINTRA, 1993: ix). A principios de los noventa, se resuelven las diferencias políticas, se aprueba la ley y se procede con la venta de las empresas.

## Estrategia metodológica

El reconocer la existencia de un proceso de negociación en la implementación de las reformas económicas, dificulta cualquier intento de evaluación de las consecuencias económicas de esas mismas reformas. Evaluar es “estimar el valor de una cosa”. Pero, precisamente, en la estimación del valor de las reformas podría utilizarse al menos tres enfoques metodológicos distintos:

- Una evaluación contra la historia: estimar el valor de las reformas comparando el desempeño económico del período previo a las reformas con el obtenido en el período posterior a los cambios.

- Una evaluación contra una situación ideal: este enfoque estimaría el valor de las reformas en el tanto se acercan a una situación ideal y predeterminada.
- Una evaluación de la capacidad explicativa de las reformas: estimar el valor de las reformas en el tanto explican el desempeño económico durante su implementación y posterior a ellas.

La primera opción supone que el presente y el pasado son períodos independientes entre sí, cuando precisamente las reformas lo que procuran es transformar algunos elementos del pasado, pero otros de ellos aún influyen sobre el presente. Además, esta metodología ineludiblemente conduce al establecimiento de un juicio valorativo sobre el presente *versus* el pasado.

La segunda posibilidad requiere establecer las condiciones ideales de funcionamiento de la economía y la maximización de una función de bienestar social. Pero también supone la existencia de "...un dictador benevolente, omnisciente, y omnipotente..." como lo califica Dixit, que lleve a cabo las reformas económicas (Dixit, 1996:8). Esta metodología excluye el proceso de negociación política que exige una democracia que intenta una transformación económica y en la cual intervienen múltiples actores que precisamente no son omnímodos ni omniscientes, que introducen sus propios intereses en la negociación y que manejan diferentes grados de incertidumbre sobre las consecuencias futuras de las reformas. Precisamente para Lora (1988), Costa Rica ha sido un "reformador lento", mientras que para Morley *et al.* (1999), ese mismo proceso de cambio tuvo un desempeño "por encima del promedio" latinoamericano. En ambos casos, el enfoque metodológico utilizado para valorar las reformas es el mencionado anteriormente, como aquel que presupone la existencia de un dictador benevolente, omnisciente y omnipotente. Es decir, en ambos casos se valora la convergencia o no hacia un conjunto específico, predeterminado de medidas económicas, independientemente de si el proceso de negociación (o su ausencia) introdujo cambios adicionales no previstos en ese conjunto ideal de reformas y los cuales también son importantes para explicar el desempeño económico del país. Particularmente relevantes para Costa Rica, son el caso de las privatizaciones y el del sector financiero.

La tercera posibilidad privilegia el poder explicativo de las reformas más que valorar los cambios en sí, según se implementaron en el país. Precisamente, hemos argumentado que la introducción de las reformas es un proceso dinámico caracterizado por la negociación permanente, la cual exige tiempo y cooperación entre las diferentes partes. Por lo anterior, si se quiere evaluar el conjunto de reformas implementadas sería necesario introducir un cuarto enfoque metodológico que reconozca las características anteriormente mencionadas y que formalmente establezca la existencia o no de una solución óptima de este proceso de negociación para poder determinar el valor de las reformas.

Si bien este documento no pretende desarrollar esta cuarta posibilidad metodológica, sí procura llamar la atención sobre este punto. Para comprender las consecuencias de la implementación de las reformas económicas en Costa Rica, es necesario tomar en

cuenta la cultura política de compromiso que, según Rovira, es la frase que utiliza Dabéne (1986) para caracterizar ese rasgo de la política costarricense; elemento, que según aquel autor permite la “canalización institucionalizada del conflicto y su legitimidad en el marco del sistema sociopolítico.” (Rovira, 1987:33). Para Céspedes *et al.* (1990:45), la existencia de elementos intangibles como el ejercicio de la libertad, la participación política, la tolerancia, la resolución pacífica de conflictos, la existencia de mecanismos judiciales relativamente objetivos y eficientes han permitido generar una cultura del diálogo, de la negociación, del compromiso y una política económica basada en el consenso. En palabras de Lizano, quien fue uno de los principales líderes de las reformas, “para avanzar era evidente la necesidad de contar con suficiente apoyo político de diversos grupos sociales de la comunidad. De ahí entonces la tarea de aunar criterios, de compaginar intereses, cuyo resultado serían las alianzas y las coaliciones que servirían de andamiaje para construir el nuevo modelo”. (Lizano, 1999:170)

## El horizonte temporal: 1986 el inicio de las reformas estructurales

Si tomamos en cuenta tanto las características del proceso de negociación de las reformas, como la metodología de análisis para valorar las reformas, concluimos que no es fácil establecer períodos que permitan identificar, con claridad, los diferentes momentos previos a las reformas, durante y posterior a estas. A pesar de todas las consideraciones anteriores, hemos tomado como punto de partida de las reformas el año 1986. El lapso comprendido entre 1982 y 1987 ha sido calificado por algunos como el período de estabilización y reactivación (Céspedes *et al.*, 1990). Asimismo, sabemos que la liberalización comercial tuvo dos fases: la primera culminó en el año 1984 cuando se aprobó una reforma para ordenar las barreras a las importaciones, y la segunda fue la negociación de un proceso gradual de reducción de aranceles que se inició en el año 1986. Finalmente, consideramos que para 1985, tanto el índice de Lora (1998: 48) como el índice de Morley *et al.* (1999:19) ubican a Costa Rica por debajo del promedio latinoamericano en el nivel de las reformas realizadas hasta ese momento. Estos son los tres elementos que hemos tomado en cuenta para separar los períodos y explicar el proceso de transformación de la economía costarricense durante los siguientes diez años.

Con respecto a las condiciones iniciales, hay dos períodos que hemos tratado de identificar: el primero, se refiere a las condiciones anteriores al año ochenta, que hemos denominado los factores heredados, y el segundo, es la crisis de la deuda externa y su subsecuente período de estabilización, que hemos identificado como la *crisis económica*. Es decir, hay algunas tendencias que ya se venían dando en los años setentas y que continuaron o se reforzaron durante el período de las reformas. Hay nuevas tendencias que se inician a finales de los años setentas y principios de los ochentas. Luego están aquellas que se modifican por la crisis y por las medidas implementadas durante el período de estabilización. Y finalmente están los nuevos cambios que generan las reformas económicas a partir del año 1986.

## Las condiciones iniciales: entre la herencia y la crisis

Las condiciones iniciales son una serie de elementos presentes en el período que empiezan a gestar las reformas que procuran transformar la economía. En Costa Rica, estas condiciones están compuestas por algunos factores heredados, algunos elementos propios de la crisis económica de principios de los años ochentas y ciertos elementos de la crisis política centroamericana. Pero, a nuestro juicio, son estos dos últimos elementos los que explican la introducción de las reformas económicas en Costa Rica. Es decir, la magnitud de la crisis económica fue lo suficientemente profunda como para lograr un consenso político para estabilizar y al mismo tiempo introducir algunas reformas de mediano plazo. Además, la precaria situación política centroamericana y las gestiones políticas del entonces presidente en ejercicio, Luis Alberto Monge, le permitieron a Costa Rica obtener el apoyo político y financiero del Gobierno de los Estados Unidos para desarrollar una nueva estrategia de desarrollo para el país. Por lo tanto, para comprender el desempeño de la economía costarricense, en los últimos trece años, es importante subrayar tanto la presencia de los factores heredados, como también el rumbo que tomó el programa de estabilización y la transformación económica. Este esfuerzo intenta esclarecer el *rol* que cada uno de estos factores ha tenido en el desempeño económico reciente.

### La herencia

La evolución de la economía, durante las décadas anteriores a 1980, generó una serie de tendencias, algunas de las cuales constituyeron un activo para el desarrollo económico, pero otras han sido consideradas un pasivo y un factor desencadenante de la crisis de los años ochentas. A partir de la interpretación que algunos autores costarricenses han hecho de la evolución de la economía costarricense, hemos identificado las siguientes tendencias como los principales activos heredados del pasado:

- a- *Expectativas de ingresos crecientes*: “El rápido y sostenido crecimiento económico experimentado durante, por lo menos, las dos décadas anteriores [a la crisis de 1981] había creado la percepción de que este ritmo de aumento en el ingreso se mantendría indefinidamente”. (Céspedes *et al.*, 1990:38).
- b- *Diversificación de la estructura productiva*: una modernización del aparato productivo, una industrialización con la presencia del capital extranjero y una ampliación de las exportaciones tradicionales que incluyen el azúcar y la carne. (Rovira, 1987:28 y 34).
- c- *Manejo exitoso de la política macroeconómica de corto plazo*: “...las autoridades fueron suficientemente exitosas en impedir la transmisión aguda de las perturbaciones externas a la economía nacional.” (Céspedes, *et al.*, 1990:40)
- d- *Niveles crecientes en la calidad de vida*: los indicadores sociales que cuantifican la calidad de vida de los costarricenses mostraron “...un mejoramiento continuado, aun después de haber alcanzado niveles para los cuales ganancias marginales en los indicadores ya se vuelven muy difíciles.” (Céspedes *et al.*, 1990:41).

- e- *Mejoras en la distribución del ingreso y reducción de la pobreza.* (Seligson, Martínez y Trejos, 1996).
- f- *Ampliación de los grupos sociales medios:* "...crecimiento económico que se acompaña de una dinámica distributiva 'mesocrática' que mejora la estructura de la distribución del ingreso, haciendo progresar la posición de los grupos sociales medios, al mismo tiempo que surgen y se consolidan sectores empresariales de nueva laya" (Rovira, 1987:30-34), (Trejos, 1991; Trejos *et al.*, 1994).
- g- *Mano de obra cada vez más calificada:* El gasto público en educación fue creciente durante los años setentas. Pasó de 3,7 por ciento del PIB en 1970 a 5,7 por ciento en 1979. Este proceso contribuyó a generar una población económicamente activa con niveles crecientes de escolaridad. (Seligson, Martínez y Trejos, 1996).
- h- *Mayores oportunidades en el sector público:* La estructura del empleo existente en 1980 es el resultado del dinamismo del sector industrial, de la expansión de los servicios y el comercio, pero también de la tendencia decreciente del empleo agrícola. Asimismo, refleja la expansión fuerte del sector público durante los años setentas.
- i- *Una red de seguridad social extendida:* En 1980, el 76 por ciento de la población costarricense estaba cubierta por la seguridad social. Además, el 36 por ciento de la población económicamente activa estaba protegida por un seguro de riesgo del trabajo, y el 51 por ciento estaba cubierta con una pensión.

En resumen, "a finales de los años setentas, Costa Rica contaba con una amplia red de comunicaciones nacionales e internacionales, una infraestructura de transporte aéreo, marítimo y terrestre que integraba al país con los mercados internacionales. En el ámbito social, la intervención del Estado colocó a Costa Rica en los primeros lugares de América Latina en materia de educación y salud. Diversos programas para combatir la pobreza y apoyar a los grupos más débiles de la sociedad fueron impulsados por instituciones estatales. Estos avances se lograron en un clima de paz y de democracia." (Villasuso, 1999:7).

Pero, a la par de esos rasgos positivos, también heredamos algunas "tendencias estructurales" o pasivos que, según Céspedes *et al.* (1990), contribuyeron a precipitar la crisis de principios de los años ochentas. A continuación, identificamos las principales, no solo por su incidencia en la crisis de la deuda, sino también porque permiten entender mejor el conjunto de reformas que se van implementando en aras de estabilizar la economía, pero también de alcanzar un nuevo modelo de desarrollo.

- a- *Desaceleración del crecimiento:* Para Céspedes *et al.* (1990:55), la desaceleración del crecimiento económico se debe a "la hiperexpansión del sector público, el aumento de la burocracia, la multiplicidad de las regulaciones a que está sometida la actividad privada, las distorsiones en el sistema de precios, el desperdicio de la capacidad empresarial y la politización de las empresas públicas, han sido todos el resultado casi inevitable de estas fuerzas de economía política y de la manera como se ha llevado adelante el proceso de formulación de las políticas económicas".
- b- *Un sector público creciente:* el mayor acceso a la educación, a los servicios básicos de electricidad, agua potable, caminos y a la salud estuvo acompañado de un crecimiento del sector público. En 1950, este empleaba el 6 por ciento de los ocupados, mientras que en 1980 alcanzaba el 19 por ciento. Pero es en la década de los setentas que el Estado costarricense,

según Rovira (1987:38-39), experimenta un cambio cualitativo al desarrollar la Corporación de Desarrollo (CODESA) como una matriz de empresas estatales. Este cambio, según Rovira, generó una reacción adversa entre los grupos empresariales pues consideraron "...el nuevo intervencionismo estatal como invasor de ámbitos tradicionalmente reservados a la esfera privada..."

- c- *Una deuda pública externa alta*: El saldo de la deuda pública externa había representado un monto similar al de un año de nuestras exportaciones durante los primeros siete años de la década de los setenta. Sin embargo, a partir de 1977 este saldo empieza a crecer hasta alcanzar, en 1980, el monto de dos años de nuestras exportaciones. (Céspedes, 1984: cuadro 52)
- d- *Proteccionismo*: Barreras arancelarias y no arancelarias altas. El sector más dinámico en las dos décadas anteriores fue la industria. Esta creció 1,5 veces el PIB, pero este proceso de industrialización fue criticado en los años setentas por estar altamente protegido y por generar un desequilibrio estructural en la balanza comercial.
- e- *Desaceleración del mercado regional*: Lo anterior, unido al hecho de que existía un sesgo en contra de las exportaciones a terceros mercados, contribuyó a generar un desequilibrio comercial permanente.
- f- *Un tipo de cambio nominal fijo, pero fuertes controles cambiarios*: En veinte años solo se devaluó una vez en 1974, pero existían una serie de restricciones a las transacciones en moneda extranjera, un mercado paralelo y la utilización frecuente y variada de sobretasas a las importaciones.

Por lo tanto, a nuestro juicio, el reto que siempre estuvo presente en el diseño y la implementación de las reformas fue el de corregir estos pasivos sin disminuir los activos heredados por nuestra propia historia.

## La crisis económica

A partir del año de 1980 y hasta 1982, todos los indicadores macroeconómicos mostraron un deterioro de la economía costarricense. Esta crisis redujo el nivel de la economía a la del año 1977. Además, la inflación se aceleró hasta alcanzar niveles del 70 por ciento anual, situación inédita para Costa Rica, pues como señala Villasuso (2000: 8) a partir de los años cincuentas y durante los siguientes treinta años, los costarricense experimentaron una inflación muy baja y solo como consecuencia del primer *shock* petrolero la inflación alcanzó los dos dígitos en el año 1974. Además, en julio de 1981 el país se declaró unilateralmente en mora con respecto a su deuda externa. De esta forma, entró en una situación de iliquidez que se reflejó en un aumento del tipo de cambio, entre agosto de 1980 y junio de 1982 del 600 por ciento.

La magnitud de la crisis tuvo, a nuestro juicio, dos consecuencias importantes. Por un lado, generó un terreno fértil para la discusión e implementación de reformas económicas y, por otro lado, la necesidad de apoyo financiero externo contribuyó a que se mezclaran las agendas y por ende los actores en las negociaciones sobre la política económica costarricense durante el período de estabilización. En otras palabras, ante la pregunta de qué factores hicieron posible las reformas económicas en Costa Rica, dentro de las

posibles explicaciones que plantea Williamson (1994:19-24), la que consideramos más plausible es la denominada como *crisis hypothesis*; es decir, que las reformas surgen de las "...cenizas de una crisis nacional". Precisamente en otro estudio, Ulate (1993) puntualiza cómo en la década de los setentas se habían señalado las deficiencias del desarrollo industrial costarricense, pero es a partir de la crisis económica que el gobierno logra negociar con los industriales la implementación de esas y otras reformas. En este mismo sentido, Villasuso (2000) da cuenta de los intentos infructuosos, a finales de los setentas, para introducir reformas.

Hay dos acuerdos políticos, destacados por Rovira(1987), que logra establecer el presidente Luis Alberto Monge en 1982, que permiten entender el proceso de negociación de las reformas así como, explicar la participación de diferentes actores en este proceso. Por un lado, el presidente Monge logró negociar un acuerdo político con el gobierno del presidente Reagan en los Estados Unidos "...que permitiese a Costa Rica obtener ayuda económica y respaldo político para las negociaciones que el país habría de desplegar ante distintas organizaciones financieras internacionales". (Rovira, 1987:60). Por otro lado, el presidente Monge apoyó una reforma al Código Electoral costarricense que le permitiese a un grupo importante de las fuerzas de oposición política consolidar su partido a cambio de que no obstaculizaran ni atrasaran la aprobación de una serie de medidas tendientes a estabilizar la economía (Rovira, 1987:61-62). En estas condiciones, la administración Monge negoció una serie de medidas que procuraban no solo incidir en el manejo macroeconómico de la crisis, sino también en la implementación de medidas de mediano plazo. Así, el programa económico diseñado por la administración Monge con la participación de múltiples actores nacionales e internacionales pretendía alcanzar, según Villasuso (2000), tres objetivos, a saber, "(a) la estabilización en materia de precios, cambiaria y fiscal; (b) la renegociación de la deuda externa, ya que el país había suspendido el servicio de dicha deuda desde el tercer trimestre de 1981; y (c) reformas de política que hicieran posible recuperar el crecimiento en el mediano y largo plazo".

No es el objetivo de este documento analizar el programa de estabilización salvo en lo que se refiere a la implementación de reformas que, a nuestra manera de ver, marcaron la pauta del desarrollo económico posterior. Además, nos interesa reiterar que la estabilización exigió la participación de gobiernos extranjeros, particularmente el de Estados Unidos, los acreedores internacionales y los organismos internacionales, específicamente el Fondo Monetario Internacional. Precisamente Villasuso (2000) señala que el programa de estabilización tuvo resultados positivos en gran medida por el apoyo recibido de los organismos internacionales y particularmente de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Efectivamente, durante diez años, en el período comprendido entre 1982 y 1992, la AID canalizó \$980 millones de dólares hacia Costa Rica, de los cuales 83 por ciento fueron una donación y el restante 17 por ciento fueron préstamos (Sojo, 1992:99). Como veremos a continuación, esta agencia fue un actor muy importante en las negociaciones de varias de las reformas económicas que introdujo Costa Rica.



Aquí sostenemos entonces que, a partir de las “cenizas de la crisis”, surgieron una serie de medidas económicas que contribuyeron, por un lado, al establecimiento de las condiciones necesarias para llevar a cabo las reformas económicas, objeto de análisis en este trabajo y, por otro, a implementar algunos cambios para enrumbar el desarrollo económico hacia un proceso de apertura y reforma económica. Precisamente, para Céspedes *et al.* (1990:180), hubo un debate en cuanto a la “oportunidad” para iniciar las medidas que contribuyeran a retomar el crecimiento económico. No obstante, según estos autores, se le dio prioridad a la estabilización. Sin embargo, el cuadro 1 muestra que ya en el año 1983 se estaban implementando una serie de cambios para apoyar la nueva estrategia de desarrollo.

Para sustentar el punto anterior, hemos analizado los programas<sup>2</sup> propuestos por las diferentes dependencias gubernamentales, a saber, el Banco Central, el recién creado Ministerio de Inversiones y de Exportaciones, y el Ministerio de Planificación, durante la administración del presidente Monge. En todos ellos identificamos cuatro objetivos de mediano plazo que resumimos en el recuadro 1.

Al describir las reformas que introduce Costa Rica, durante el período de estabilización, queda claro que la USAID fue uno de los principales actores en el diseño e implementación de la mayoría de esas reformas. En 1982, el Gobierno de Costa Rica y la USAID firmaron el primer “Acuerdo de donación entre Estados Unidos de América y el Gobierno de Costa Rica para el programa de estabilización y recuperación económica”, lo que permitió al país recibir fondos externos y le otorgó a la USAID una posición privilegiada como actor en las negociaciones de la política económica.

*Recuadro 1*

**PERIODO DE ESTABILIZACIÓN  
OBJETIVOS DE MEDIANO PLAZO**

- Cambiar la estructura productiva y orientarla hacia las exportaciones no tradicionales
- Propiciar un aumento del ahorro interno
- Racionalizar el tamaño del sector público
- Disminuir el costo del ajuste para los grupos de bajos ingresos

2 Para mayor información sobre los programas económicos durante el período de 1982-1984, confrontar Céspedes *et al.* (1984, anexo 1)

Precisamente, la propia Oficina del Sector Privado de la USAID estableció tres grandes programas de apoyo para nuestro país: "...uno financiero, otro para la promoción de exportaciones e inversiones y otro para fomentar la privatización de empresas estatales." (Sojo, 1992:10). Programas, todos ellos, muy coincidentes con los objetivos de mediano plazo de la política económica del período de estabilización ya resumidos en el recuadro anterior.

Al repasar la lista de las reformas que se implementaron para alcanzar esos cuatro objetivos, nos permite, primero, reforzar el argumento de que el período de estabilización sentó las bases de las reformas económicas en Costa Rica; segundo, que la participación de los múltiples actores internos y externos nos alejan de la existencia de un "dictador benevolente, omnisciente y omnipotente", y tercero, que estas reformas marcaron el viraje en el desempeño de la economía costarricense.

## **Primer objetivo: cambiar la estructura productiva y orientarla hacia las exportaciones no tradicionales**

Para alcanzar este objetivo, se pretendía eliminar el sesgo antiexportador que había generado el modelo de sustitución de importaciones seguido en las décadas anteriores. Este cambio en los incentivos relativos fue concebido en su sentido amplio, como se muestra en el cuadro 1. Por un lado, se procuró desarrollar una institucionalidad orientada al establecimiento de nuevas relaciones con los mercados extrarregionales; es decir, se transformaron instituciones existentes y se crearon algunas nuevas. El apoyo financiero de USAID en este proceso fue amplio. Por otro lado, se revisaron los incentivos a las exportaciones, las barreras al comercio de bienes industriales, el financiamiento a las exportaciones y la política de atracción de inversiones.

A nuestro juicio, la generación de divisas, a través de las exportaciones a terceros mercados y del turismo fue considerado por el gobierno como un "bien público". En el cuadro 1 queda claro cómo se extiende el subsidio a las exportaciones no tradicionales, se crean las zonas francas, se modifica el régimen de admisión temporal y se aprueban incentivos a la industria del turismo.

La revisión del sistema arancelario significó para el gobierno una negociación con los demás países centroamericanos, con el Banco Mundial y con los industriales. Costa Rica fue el primer país de Centroamérica que inició un programa de ajuste estructural. Además, en 1984 vencía el Tratado de Integración Centroamericana. Por lo tanto, no solo debía negociar con los gobiernos centroamericanos el nuevo nivel arancelario para la región, sino también la flexibilidad para que cada país modificara los aranceles si las circunstancias lo requerían. Al mismo tiempo, el gobierno debía negociar con los industriales el ritmo de la desgravación arancelaria.

Después de intensas negociaciones, se escogió el camino de la gradualidad. Por eso, el compromiso del gobierno en el primer Programa de Ajuste Estructural fue convertir

las barreras no arancelarias en una tarifa ad valorem. (véase cuadro 1). En realidad, la desgravación arancelaria se inicia después del año 1986, con el PAE II. Todas las transformaciones comerciales anteriores se acompañaron de una política cambiaria más flexible y compensatoria del proceso de desgravación. Desde entonces, el Banco Central ha utilizado un régimen de minidevaluaciones, cuyo objetivo ha sido mantener la estabilidad del tipo de cambio real.

Cuadro 1

**PRINCIPALES REFORMAS DURANTE LA ESTABILIZACIÓN**

<b>Creación de instituciones</b>	El Ministerio de Inversiones y Exportaciones, MINEX, se creó como un programa adscrito a la Presidencia de la República. La Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo - CINDE- se creó en 1983 con el apoyo financiero de la AID, como un organismo privado sin fines de lucro y cuyos objetivos procuraban crear "...un clima atractivo para inversiones foráneas y para la promoción de exportaciones." (Sojo, 1992: 42). Además, se fortalece el Centro de Promoción de las Exportaciones (CENPRO), organismo estatal creado en 1972 para promover las exportaciones.
<b>Financiamiento para las exportaciones</b>	En 1983 se creó un fondo para financiar las exportaciones industriales y agrícolas no tradicionales conocido como FOPEX. Los recursos del fondo fueron otorgados por el BID, BIRF y BLADDEX. Este programa les permitió a las empresas con exportaciones superiores al 10 por ciento de su producción anual, recibir financiamiento para gastos de preexportación y exportación. Cfr. Céspedes <i>et al.</i> (1986, 202).
<b>Revisión de los incentivos a la exportación</b>	En el acuerdo de contingencia con el FMI del año 1983, el gobierno se compromete a revisar "...el sistema de incentivos a las exportaciones, así como los niveles de protección efectiva concedidos a ciertas industrias, con la intención de trasladar los esfuerzos de promoción hacia los sectores que tienen un alto componente de valor agregado nacional." <i>Acuerdo de Contingencia con el FMI</i> en Céspedes <i>et al.</i> (1984: 239). En 1984 la Asamblea Legislativa aprueba la Ley de Equilibrio Financiero, la cual reformula los incentivos a las exportaciones extrarregionales y crea nuevos esquemas. Esta ley crea el Contrato de Exportación, el cual regulaba la aplicación de los subsidios y exenciones fiscales concedidos a las empresas exportadoras tanto industriales como agrícolas. Específicamente, amplía el Certificado de Abono Tributario (CAT) de un 15 por ciento hasta un 30 por ciento, otorga exoneración de impuestos a las materias primas, productos semielaborados, maquinaria y equipo de las empresas exportadoras y exención de un ciento por ciento del impuesto a las rentas generadas en la exportación. Adicionalmente, la ley modifica la propiedad de las zonas francas creadas en 1982 y establece la Corporación de la Zona Franca de exportación, lo que

continúa en página siguiente

viene

	<p>aceleró la instalación de empresas acogidas a este régimen (Ulate, 1993, 177). La ley también incluye el Régimen de admisión temporal (maquila) y mejora su administración.</p> <p>En el año 1985, se aprobó la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turismo. Esta ley, junto con el reconocimiento a escala internacional de los esfuerzos de Costa Rica en la pacificación del área centroamericana, son, a juicio de Trejos (1992: 506) dos de los principales elementos que "...permitieron poner al país en el panorama turístico internacional y plantearlo como un destino atractivo".</p>
<b>Atracción de inversión extranjera</b>	<p>Según Sojo (1992: 53), la AID consideraba importante fortalecer y modernizar las agencias del gobierno para complementar las acciones que en este campo realizaba CINDE. De esta manera, durante el período de 1983 a 1986, la AID destinó fondos para fortalecer el Ministerio de Inversiones y Exportaciones, el CENPRO y la COINEX. Además, se abrieron oficinas en el exterior para promover la inversión extranjera.</p>
<b>Revisión del Tratado de Integración con Centroamérica</b>	<p>En 1983, los países centroamericanos negocian la revisión del arancel externo común y demás beneficios vigentes durante las dos décadas anteriores. Este hecho es importante ya que el Tratado de Integración Centroamericana vigente vincula a estas economías como una unión aduanera y por ende fija para todas ellas el nivel y el tipo de barreras comerciales. En 1985 entró a regir un nuevo arancel externo que establecía un nivel menor de protección, una menor dispersión, tarifas expresadas en términos ad valorem y flexibilidad para modificarlas cuando las circunstancias lo requieran. (Céspedes <i>et al.</i>, 1986: 198)</p>
<b>Barreras al comercio</b>	<p>En el primer Programa de Ajuste Estructural firmado con el Banco Mundial y aprobado en 1985, el gobierno se compromete a establecer las barreras comerciales en términos de un arancel ad valorem.</p>
<b>La Iniciativa para la Cuenca del Caribe</b>	<p>El Gobierno de los Estados Unidos decide apoyar a los países de la Cuenca del Caribe y establece una reducción unilateral de las barreras arancelarias a las importaciones procedentes de los países de esta región. Este tratamiento preferencial se conoce como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe; entra a regir a partir de enero de 1984 por un período de 12 años y cubre todos los productos salvo los textiles, prendas de vestir, atún enlatado, petróleo y sus derivados, zapatos y algunos artículos de cuero y relojes.</p>
<b>Política cambiaria flexible</b>	<p>En el acuerdo de contingencia con el FMI del año 1983, el gobierno se comprometió a mantener una política cambiaria flexible. A partir del año 1984, se estableció un régimen cambiario de minidevaluaciones, vigente hasta la fecha, que procura mantener la estabilidad del tipo de cambio real.</p>

## Segundo objetivo: propiciar un aumento del ahorro interno

Precisamente el diagnóstico compartido por un número amplio de sectores, es que la crisis económica había mostrado la necesidad de generar mayor ahorro interno. Lo anterior implicaba mejorar tanto el manejo de los instrumentos monetarios, como profundizar el desarrollo del sistema financiero nacional. Como veremos, el desarrollo de la banca privada en Costa Rica es otro ejemplo de cómo algunas de las políticas implementadas en el período de estabilización iniciaron una dinámica propia de transformación del sector financiero, la cual culmina con cambios que difícilmente se hubieran creído posibles en una democracia al iniciar ese proceso.

Cuadro 2

### REFORMAS FINANCIERAS DURANTE LA ESTABILIZACIÓN

<b>TASAS DE INTERÉS</b>	<b>Tasas de interés determinadas por el mercado</b>	A partir del año 1985, el Banco Central inicia un proceso paulatino de eliminación de límites cuantitativos del crédito y de flexibilidad en la fijación de tasas de interés por parte de los bancos comerciales estatales.
	<b>Tasas de interés reales positivas</b>	En el acuerdo de contingencia firmado con el FMI en 1983, el gobierno se comprometió a ajustar las tasas de interés domésticas para lograr tasas positivas en términos reales. Desde entonces, la tasa de interés se ha mantenido positiva, salvo en el año 1990.
<b>SISTEMA BANCARIO</b>	<b>Impulso a la banca privada</b>	En el convenio que suscribió la AID con el gobierno, ya mencionado anteriormente, en una de sus cláusulas se establecía como una condición previa al desembolso de los fondos, que el Gobierno de Costa Rica presentara a la Asamblea Legislativa una enmienda a la Ley Orgánica del Banco Central. (Rovira, 1987:85). Esta reforma, aprobada en agosto de 1984, les abrió las puertas del Banco Central a los bancos privados tanto para recibir fondos externos canalizados a través del ente emisor, como para acceder al redescuento. El debate político para modificar dicha ley fue muy encendido y difícil pues le empezaba a cambiar las reglas del juego a los bancos estatales que hasta el momento eran los únicos que tenían acceso a estas facilidades. En 1980, había cinco bancos privados, para el año 1987 ya existían veinte bancos (Sojo, 1992:27). De esta manera, se inició un proceso de desarrollo y transformación del Sistema Bancario Nacional.

## Tercer objetivo: Racionalizar el tamaño del sector público

En 1980, el sector público costarricense representaba un 25 por ciento del PIB, le daba empleo a casi el 20 por ciento de la fuerza de trabajo y absorbía el 65 por ciento del aumento del crédito total en 1980. Durante la crisis económica, el déficit fiscal alcanzó la cifra de un 14 por ciento del PIB. El desequilibrio fiscal más serio durante los anteriores treinta años había alcanzado el 6,5 por ciento del PIB. Por lo anterior, muchas de las medidas implementadas durante la estabilización fueron marcando las reformas en el sector público. En el cuadro 3 identificamos las principales.

Como veremos más adelante, el tema fiscal es el área que más atención ha recibido, tanto de los organismos internacionales, como del propio gobierno. Más aún, las reformas han girado alrededor de estos mismos temas, mencionados en el cuadro 3, con la adición de las pensiones y la concesión de obra pública.

*Cuadro 3*  
**REFORMAS FISCALES DURANTE LA ESTABILIZACIÓN**

<b>REDUCCIÓN Y REASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO</b>	<b>Empleo público</b>	En la carta de intenciones que presentó el Gobierno de Costa Rica al FMI, en 1984, reafirma su compromiso de congelar el empleo en el gobierno. También es un compromiso establecido en el PAE I y en la Ley de Equilibrio Financiero del año 1984.
	<b>Gasto social</b>	Se aumentan las cuotas obrero-patronales a la Caja Costarricense del Seguro Social - CCSS- y al Instituto Nacional de Aprendizaje - INA. Además aumenta el financiamiento al Fondo de Desarrollo Social - FODESAF - por el incremento en el impuesto de ventas.
<b>REFORMA INSTITUCIONAL</b>	<b>Privatizaciones</b>	Ya en el acuerdo de contingencia firmado con el FMI en 1983, el gobierno manifiesta que ha decidido vender "...algunas de las principales empresas controladas por la Corporación de Desarrollo, propiedad del Estado (CODESA). Para lograr esto, la Asamblea Legislativa autorizó en setiembre de 1982 la venta parcial de estas empresas."
	<b>Transferencias de las empresas públicas al Gobierno Central</b>	Una de las primeras medidas que tomó el gobierno del presidente Monge fue aumentar los precios y tarifas cobrados por las empresas estatales para reducir los subsidios a las empresas públicas. Pero, además, buscó que estas empresas generaran un ahorro importante para que aumentaran sus transferencias al Gobierno Central y en la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público (1984) estableció como obligatorias estas transferencias.

*continúa en página siguiente*

viene

<b>REFORMA INSTITUCIONAL</b>	<b>Fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria</b>	En 1982, se aprueba el marco legal que fortalece la gestión de la Autoridad Presupuestaria. Además, en el PAE I el gobierno se compromete a mantener un control sobre los programas de inversión de las empresas del Estado.
	<b>Control de precios</b>	En la carta de intenciones del Gobierno de Costa Rica al FMI y en el Programa de Ajuste de Emergencia, el gobierno se compromete a eliminar los subsidios en el precio de venta de los productos básicos.
	<b>Reforma tributaria</b>	En 1983, se aprobó una reforma tributaria, la cual amplió la base, aumentó el impuesto de ventas y además consolidó el impuesto al ruedo.

### **Cuarto objetivo: disminuir el costo del ajuste para los grupos de bajos ingresos**

En 1982, el gobierno implementó el Plan de Emergencia Nacional, el cual, entre sus objetivos, procuraba proteger el ingreso real de los grupos de menores ingresos y enfrentar el desempleo generado por la crisis económica, dando origen al Plan Nacional de Compensación Social (Villasuso, 1992). Este plan se financió con los recursos de las sobretasas a las importaciones y permitió desarrollar un programa temporal de ayuda para alimentación y nutrición, subsidios para la generación de empleo y construcción de viviendas de interés social. Asimismo, el plan estableció una canasta básica que incluía una lista oficial de bienes y servicios, a partir de la cual se revisó, periódicamente, el salario. Esta indización salarial pretendía “detener el deterioro marcado en el poder adquisitivo de los asalariados y, en lo posible, revertir el proceso. Esta meta finalmente se alcanzó en 1987” (Trejos, 1991:84).

Pero, además, en concordancia con la política de reducción de la planilla del sector público, en el año 1987 los salarios del sector privado habían más que superado su nivel de 1980, mientras que los del sector público apenas alcanzaban el 69 por ciento de su nivel en 1980, según datos de Céspedes *et al.* (1990). Complementariamente, el gobierno diseñó un programa de salvamento de empresas privadas, que, entre otras cosas, evitaba el aumento del desempleo. Y, finalmente, realizó un esfuerzo especial para mejorar la eficiencia de las instituciones del sector social heredadas del pasado, así como fortalecerlas financieramente buscando ingresos adicionales, tal y como se apuntó en el cuadro 3. (Trejos, 1991: 84).

Esta preocupación por los “costos sociales del ajuste” se basó en un concepto de compensación “que no fue el ortodoxo” pues mantuvo y mejoró las instituciones sociales existentes y además logró enfrentar mejor el deterioro social que generó la crisis de principios de los ochentas (Trejos, 1991:85).

## Reformas económicas

Cuando Costa Rica alcanza el año 1986 ya no solo se había logrado estabilizar la economía, sino que, en promedio, el crecimiento alcanzaba el 4 por ciento anual. Sin embargo, se cuestionaba la solidez de esa reactivación si no se realizaban mayores reformas (Céspedes, 1990:239). El “consenso de Washington” había permeado la política económica costarricense a través de las relaciones con los organismos internacionales (Saborío, 1990:279). Además, la necesidad de fondos externos adicionales permitió continuar con el proceso de cambio iniciado durante el período de estabilización económica. Pero, ¿cuán de cerca seguimos los lineamientos de Washington?

Como se desprende de la información de los cuadros del anexo, los cuales enumeran las principales reformas por área económica, en la mayoría de los casos hubo proximidad con el “consenso de Washington”, pero hubo diferencias en la aplicación de los instrumentos; en otros casos, las reformas fueron más allá, y en otras áreas hubo divergencias con el consenso de Washington.

### “Consenso de Washington” pero...

Hay siete puntos del “consenso de Washington”, según los enuncia (Williamson, 1990: 10-15), sobre los cuales hubo coincidencia en la política económica costarricense, a saber,

- “...déficit fiscales largos y sostenidos son una fuente primaria de desequilibrio macroeconómico en la forma de inflación, desequilibrio de pagos y fuga de capitales”.
- “Los subsidios, especialmente los subsidios indiscriminados (incluyendo los subsidios para cubrir las pérdidas de empresas públicas) son considerados como los primeros candidatos para ser reducidos y preferiblemente eliminados”.
- Si es necesario aumentar los ingresos fiscales entonces, “el principio es que la base impositiva debe ser amplia y las tasas marginales de impuesto deben ser moderadas.”
- Con respecto al nivel de la tasa de interés, se deben seguir dos principios: “Uno es que la tasa de interés debe estar determinada por el mercado. El otro principio es que la tasa de interés real debe ser positiva para desestimular la fuga de capitales y de acuerdo con algunos, para aumentar el ahorro”.
- “El punto de vista dominante es que es más importante alcanzar un tipo de cambio competitivo que la forma como este se determina. Un tipo de cambio real competitivo es el primer elemento esencial de una política económica orientada hacia afuera, donde la restricción de la balanza de pagos se sobrepone principalmente con el crecimiento de las exportaciones más que con la sustitución de importaciones.”
- Liberalización comercial: “acceso a los insumos intermedios importados a precios competitivos es visto como importante para la promoción de exportaciones, mientras que una política de protección de industrias domésticas en contra de la competencia foránea es vista como creadora de distorsiones costosas que terminan penalizando las exportaciones y empobreciendo la economía doméstica.”



- Con respecto a la inversión extranjera se considera que: “Este tipo de inversión puede traer capital, habilidades y *know-how* necesarios, ya sea produciendo bienes para el mercado doméstico o contribuyendo con nuevas exportaciones.

Pero en dos de las áreas anteriores, a saber, la reforma financiera y la liberalización comercial, las reformas costarricenses fueron heterodoxas con respecto al “consenso de Washington”.

Con respecto a la primera, el consenso de Washington, según Williamson, tenía el énfasis puesto en la determinación de una tasa de interés real positiva, aunque en sus comentarios Fischer señala que la preocupación de Washington va más allá e indica que muchos de los sistemas bancarios y financieros de América Latina deben ser reestructurados (Williamson, 1990:25). Pero la experiencia de las reformas financieras costarricenses parece apoyar el punto de vista de Williamson. En Costa Rica, la reestructuración del sistema bancario, financiero y del sistema de supervisión no fue el foco de atención de los programas de ajuste estructural ni de los acuerdos firmados con el FMI (véase anexo). No es sino hasta 1994 que el tema se incluye en el Programa Sectorial de Inversiones con el BID. Por eso consideramos importante señalar que la experiencia de la reforma financiera costarricense debe ser subrayada como un ejemplo de un proceso que genera su propia dinámica y cuyas reformas son su consecuencia. Así, a partir de la modificación, en 1984, de la Ley Orgánica del Banco Central, se logró, en un lapso de diez años, una mayor concurrencia de los bancos privados, reformas en la supervisión, reformas en la banca estatal y la apertura del monopolio que por más de 40 años habían gozado los bancos comerciales estatales sobre las cuentas corrientes y de ahorro y una mayor independencia del Banco Central.

El primer empuje lo dio la USAID, que ejerció la presión política para introducir el cambio, y lo más importante, financió el desarrollo de los bancos privados. Sin embargo, estos nuevos actores, junto con los bancos estatales ya existentes, han generado una dinámica de transformación de sus reglas de funcionamiento, de su supervisión, de su relación con el Banco Central y con el gobierno. Probablemente, la existencia de externalidades en el sistema financiero y la amenaza de privatización de los bancos estatales, contribuyeron a crear esta dinámica de cambio, que no es tan evidente en otros sectores de la economía. Por estas mismas razones, nos atrevemos a plantear que las reformas financieras dan evidencia de la presencia de *hysteresis* en el proceso de cambio. USAID fue la fuerza externa financiera y política que introdujo el cambio inicial. Posteriormente, cuando se reduce esta fuerza (USAID cierra sus oficinas en San José a principios de los noventas), el sistema financiero no vuelve a sus condiciones iniciales, al contrario, continúa con el proceso de reformas, a tal punto que la Asamblea Legislativa aprueba terminar con más de cuarenta años de monopolio estatal sobre las cuentas corrientes y de ahorro. Estas reformas son heterodoxas, con respecto al “consenso de Washington”, porque la alternativa habría sido fortalecer la supervisión al principio y luego privatizar los bancos estatales. Pero si entendemos como política económica la intervención del Estado en el ámbito económico, entonces en un Estado democrático

fuerte, donde hay autonomía en la toma de decisiones políticas y respeto a las reglas por medio de las cuales se decide esa intervención, las posibilidades de llevar a cabo una “transformación óptima” no siempre son probables. Si bien se ha planteado la posibilidad de vender algunos de los bancos estatales, la probabilidad de concretar esa iniciativa es cada vez más lejana. Como veremos más adelante, el continuar con un proceso de privatización, en Costa Rica es cada vez menos probable, a menos que surja nuevamente una crisis que ponga en peligro el sistema y lleve a los actores a reconsiderar las probabilidades de cambio y apoyar la privatización de otras empresas públicas.

La liberalización comercial, en Costa Rica, no solo fue heterodoxa sino también ecléctica. Heterodoxa porque introdujo un esquema gradual de reducción arancelaria; es decir, la gradualidad del proceso de desgravación fue el resultado de las negociaciones de los empresarios con el gobierno y de este con el Banco Mundial. Ecléctica porque además este proceso estuvo acompañado de una serie de incentivos para promover las exportaciones y el turismo. Estos últimos fueron tratados como un “bien público”; es decir, el sector privado recibió financiamiento estatal directo al percibir un subsidio, denominado Certificado de Abono Tributario (CAT) e indirecto, vía exenciones y apoyo institucional: se mejoró el régimen de admisión temporal (maquila) y se crearon zonas francas que eximen a los productores del pago de prácticamente todos los impuestos directos e indirectos. En 1988, los subsidios por los CAT representaban el 3,5 por ciento del gasto del Gobierno Central, mientras que en ese mismo año los fondos públicos para financiar la educación superior estatal representaban el 7 por ciento. Evidentemente, fue necesario revisar este esquema de incentivos; se establecieron compromisos con el FMI en 1989 y el Banco Mundial para eliminar los CAT. El resultado de estas negociaciones fue una reducción del monto del subsidio y una vigencia hasta el año 1999.

El sector público ha sido el área que más atención interna y externa ha recibido. Las reformas han intentado ser ortodoxas con Washington, pero, hasta el momento, los resultados han sido parciales. Por ejemplo, se ha procurado controlar el gasto público a través de la reducción de la planilla estatal, reducción de subsidios, mayor control de la Autoridad Presupuestaria sobre los presupuestos de las instituciones públicas, reforma del régimen de pensiones y mayor participación del sector privado en la inversión pública a través de la figura de concesión de obra pública, tal y como lo prevé el “consenso de Washington.” Sobre los tres primeros puntos, los resultados han sido exitosos. Sin embargo, ha habido propuestas para enmendar la Constitución Política y obligar así al gobierno a balancear su presupuesto (Proyecto de Ley de Garantías Económicas) pero hasta el momento no ha contado con el apoyo en la Asamblea Legislativa para su aprobación. La Ley de Concesión de Obra Pública fue aprobada en el año 1996 y reformada posteriormente. A mayo de 1999, solo se ha logrado echar a andar un proyecto por concesión. Asimismo, en el año 1995 se reformó el sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional; sin embargo, cuatro años después se está discutiendo en la Asamblea Legislativa un proyecto para modificar y corregir nuevamente este sistema.

Por otro lado, el gasto público no fue reorientado hacia la educación, la salud y la inversión en infraestructura, como también lo propone ese mismo consenso. “En este contexto de inestabilidad del gasto real del Gobierno Central, los sectores que más se afectaron fueron educación, obras públicas y salud. El gasto real del Ministerio de Educación disminuyó durante la década de 1980-1990. No es sino hasta 1991, que el gasto real en educación inició un período de recuperación. Por otro lado, el Ministerio de Obras Públicas fue el sector más afectado, pues la reducción del gasto real ha sido fuerte y sostenida desde 1984 y hasta la fecha, al punto de que el gasto real de 1995 fue apenas un 42 por ciento del realizado en 1980.” (Montiel *et al.*, 1997:33) La inversión social como porcentaje del PIB se redujo de un 20,7 por ciento en 1987 a un 18,7 por ciento en 1992. Particularmente, en educación el gasto real por alumno matriculado se redujo constantemente durante quince años consecutivos hasta descender, en 1995, a un 65 por ciento del nivel gastado en el año 1980. No es sino a partir del segundo quinquenio de los noventas que los gobiernos de ambos partidos mayoritarios retoman el compromiso con este sector. En este período se aprueba una enmienda constitucional que obliga al Estado a invertir al menos el 6 por ciento del PIB en educación y además declara obligatoria la educación preescolar. Asimismo, se reorientó el gasto en educación hacia las escuelas unidocentes y urbano marginales mejorando su infraestructura, personal docente y dotación de material didáctico y de cómputo. Finalmente, mediante la Ley de Fundamentos y Garantías para el Desarrollo y Mejoramiento Continuo del Sistema de Educación Nacional, se pretende universalizar la informática en todos los niveles y la cobertura del inglés a nivel preescolar y escolar.

Las reformas, por el lado de los ingresos fiscales, han sido fieles al “consenso de Washington” porque han conseguido ampliar la base del impuesto y han logrado mantener una tasa marginal moderada. Se han reforzado los procedimientos de cobro y de sanciones; además, se han eliminado muchas exenciones. Específicamente en 1992, se eliminó la exoneración del impuesto de la renta a las empresas amparadas bajo el régimen de admisión temporal y este beneficio se eliminó para las empresas exportadoras amparadas al Contrato de Exportación hasta el año 1996, pero para las referidas a las zonas francas aún se mantienen todos los beneficios fiscales. Asimismo, se ha procurado modernizar y simplificar los procedimientos aduaneros, pues continúan siendo una fuente muy importante de ingresos fiscales (46 por ciento).

Finalmente, en la relación del gobierno con las instituciones públicas se han hecho varias reformas. Entre las más importantes están el ajuste de tarifas para eliminar subsidios, la creación de la ARESEP, en 1996, como ente regulador de los servicios públicos, el fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria como instancia fiscalizadora de los presupuestos de las instituciones públicas y las contribuciones forzosas de las empresas públicas al Gobierno Central que culminaron con la aprobación, en 1997, de la Ley del Impuesto sobre la Renta a las Empresas Públicas, que exige el pago del impuesto de la renta a las empresas públicas.

## El “consenso de Washington” y más...

El consenso de Washington, según Williamson (1990:11), pretende reorientar el gasto público hacia la educación y la salud, especialmente en sus niveles primarios. En el caso de Costa Rica, los factores heredados en este campo, más la preocupación por los efectos de la crisis sobre la población más pobre, contribuyeron a que las reformas trascendieran el consenso de Washington, especialmente en el área del medio ambiente y en el campo social.

Lo ambiental ni siquiera está mencionado en la lista de los diez temas del consenso de Washington elaborados por Williamson. Fisher precisamente lo destaca como una omisión de Williamson ya que, a su juicio, este es un tema sobre el cual Washington tiene un interés creciente (Williamson, 1990:25). En Costa Rica, la preocupación por la utilización de los recursos naturales se inicia en 1970 con la creación de una ley forestal que procuraba detener el ritmo de deforestación en el país.<sup>3</sup> Durante la década de los setentas, el área protegida se incrementó en siete veces. Además, en 1988 se creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas que luego se transformó en el Ministerio del Ambiente y Energía. Asimismo, se le buscó financiamiento al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y a partir de la década de los noventas se amplía el ámbito de acción de la política ambiental para incluir el control de los desechos y la calidad del aire. En 1996, se aprueba una nueva Ley Forestal que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONAFIFO) para darle respaldo financiero a los incentivos otorgados para proteger los bosques naturales. Además, se firmó una carta de intenciones con el Gobierno de Estados Unidos para implementar, conjuntamente, medidas para evitar y reducir las emisiones de gases que provocan el efecto invernadero. Asimismo, en 1996 se dio la primera transacción de CTO (*certified tradable offsets*) entre el Gobierno de Noruega y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (empresa pública), que permitió comercializar 200 mil toneladas métricas de carbono por la restauración de la cuenca que abastece una de las represas hidroeléctricas, por un monto de dos millones de dólares.

En cuanto a la política social, ya habíamos apuntado que la herencia recibida de las décadas anteriores era la de un Estado proveedor de los servicios sociales, que intentaba alcanzar una mayor cobertura de sus programas. (Barahona *et al.*, 1999:16). Por ejemplo, en salud<sup>4</sup>, el Gobierno había iniciado en la década de los setentas un ambicioso programa para universalizar la cobertura de sus servicios de salud, el cual le permitió alcanzar, en 1980, una cobertura del 76 por ciento de su población. Pero la crisis económica y las restricciones del gasto del Gobierno Central y por ende su morosidad como patrono ante la CCSS, afectaron la estabilidad financiera del régimen de enfermedad y

3 La información proviene de Villasuso (2000)

4 Véase, Trejos (2000)

maternidad y con ello la calidad del servicio de salud. Este, entre otros factores, contribuyeron al cuestionamiento de la política social que se había seguido en las décadas anteriores. De esta manera, “la tríada privatización, focalización y descentralización se convierte en el eje de la receta que durante la mayor parte del decenio de los ochentas prescribieron los organismos internacionales (...) Sin embargo, la característica central del período de estudio en el frente social ha sido la prevalencia de estrategias heterodoxas (“a la tica”) que han filtrado las tesis más extremas y las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, posibilitando preservar los rasgos fundamentales y distintivos del modelo costarricense de política social centrado en una visión universalista, equitativa y solidaria” (Barahona *et al.*, 1999:16,25).

De esta manera, no es sino a partir de 1986, cuando se inicia una etapa de recuperación de la calidad de los servicios sociales. En el Sector Salud, se dirigió a mejorar las finanzas del sistema de salud y a transformar el modelo de atención a la población. Este programa estuvo apoyado financieramente por el BID y el Banco Mundial. Se reforzó la función del Ministerio de Salud como rector, coordinador y supervisor del sistema de salud, y se le asignó la responsabilidad de atención a las personas a la Caja Costarricense del Seguro Social. Asimismo, en 1995, se creó un nuevo sistema de atención conocido por sus siglas como EBAIS – Equipos Básicos de Atención Integral de Salud– los cuales están compuestos por un médico, un auxiliar de enfermería y un técnico de atención y cubre un área geográfica en la que residen aproximadamente 4.000 habitantes; su función es la de reforzar la labor de prevención. En 1997, los EBAIS cubrían un 48 por ciento de la población costarricense. En 1997, el 90 por ciento de la población estaba cubierta por los servicios de salud de la CCSS. En la educación, a partir de 1986, se introducen pruebas de control de calidad en la primaria y en la secundaria y se inicia un programa de informática educativa en las escuelas. En los noventa, se inicia la ejecución de un préstamo del BID y Banco Mundial para financiar un programa de infraestructura, textos, materiales, capacitación (PROMECE) con el objetivo de aumentar la calidad en primaria. Más recientemente, se lleva a cabo el programa PRECOSE, financiado por el BID, el cual procura aumentar la cobertura en preescolar y en la secundaria rural. Asimismo, con el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica, se pretende universalizar la informática educativa en los colegios. Por último, en 1997 se aprueba una enmienda constitucional para establecer que el gasto en educación deberá ser al menos el 6 por ciento del PIB y además declara obligatoria la educación preescolar.

Finalmente, en vivienda, la principal reforma consistió en la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) que administra dos fondos: el FOSUVI, a través del cual se canalizan los subsidios para la construcción de vivienda de familias de escasos recursos, conocido como el bono de vivienda, y el FONAVI, que facilita el financiamiento de vivienda a familias con capacidad de pago. Así, el porcentaje de familias con casa propia pasó de un 66 por ciento en 1984 a un 76 por ciento en 1997 y el porcentaje de familias que viven en precarios se redujo de un 14 por ciento a un 9 por ciento.

En síntesis, en estas áreas, las reformas económicas trascendieron los diez puntos del consenso de Washington. Estas le permitieron a Costa Rica retomar los niveles de calidad de vida, heredados del pasado. La política ambiental, junto con la promoción al turismo, se han reforzado mutuamente, generando una actividad creciente en ambos sectores.

## Disenso con el “consenso de Washington”

La privatización de empresas públicas ha sido uno de los elementos promovidos por Washington especialmente a partir del Plan Baker en 1985 (Williamson, 1990:16). Como se señaló en las páginas anteriores, en Costa Rica hubo consenso para privatizar las empresas estatales pertenecientes a la Corporación de Desarrollo (CODESA). Desde que se tomó la decisión política, en 1982, hasta que la Asamblea Legislativa autorizó la venta de las dos últimas empresas pasaron once años (véase anexo). Posteriormente, el gobierno de Calderón Fournier incorporó en la propuesta del III Programa de Ajuste Estructural la venta de Recope, el INS, el Banco de Costa Rica, BICSA. Pero estas medidas y otras adicionales contenidas en este programa, fueron objeto de una gran polémica y discusión política que culminó con el triunfo del partido opositor al gobierno que negoció el PAE III con el Banco Mundial.

Sin embargo, en el año 1996 ese gobierno, el de José María Figueres, plantea la propuesta de vender dos bancos estatales, el 40 por ciento del Instituto Nacional de Seguros y la Compañía Radiográfica. (Céspedes y Jiménez, 1997:80). Además, propone un proyecto de ley para modernizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el cual descarta su privatización, pero procura otorgarle mecanismos administrativos más flexibles, la posibilidad de generación eléctrica privada, coinversión privada y la apertura del sector de telecomunicaciones. El actual gobierno, perteneciente al partido opositor, retoma estas medidas e intenta lograr un consenso político sobre estas nuevas reformas y además pretende enmendar la Constitución Política, sin que hasta el momento haya tenido éxito. Pareciera que en Costa Rica se diluye cada vez más el apoyo político para privatizar cualquier institución pública.<sup>5</sup> Es probable que el resultado de estas negociaciones culminen, en el futuro cercano, con la apertura del mercado, en el sentido de una mayor concurrencia de agentes privados ofreciendo servicios, hasta ahora reservados para las empresas estatales. Por el momento, es claro que la ciudadanía costarricense disiente con el “consenso de Washington” en el campo de las privatizaciones.

---

5 Según los resultados de una encuesta reciente, el porcentaje de los encuestados que se opone a la venta de las empresas públicas oscila entre un 58 por ciento si se trata del banco BICSA, hasta un 91 por ciento si es el ICE. Cfr. Periódico, *La Nación*, 16 de junio de 1999.

## Crecimiento económico

Tanto las medidas de mediano plazo, implementadas durante el período de estabilización, como los cambios introducidos durante el período de las reformas, procuraban retomar y acelerar el crecimiento económico. Sin embargo, los resultados indican que hasta el momento, el crecimiento ha sido lento, sostenido por la acumulación de factores y basado en el sector terciario. Sin embargo, es un crecimiento que no ha generado una mayor disparidad en la distribución del ingreso y aunque ha habido algunos cambios en la estructura productiva, este no ha generado un alto desempleo, pero sí un cambio en la composición del empleo.

### Crecimiento lento y basado en la acumulación de factores

Existen varias estimaciones sobre las fuentes del crecimiento económico costarricense de las últimas cuatro décadas. Robles (1998b:311) estima que en el período comprendido entre 1960-1997, el crecimiento real promedio de la economía fue de un 4,6 por ciento anual, el cual un 3,8 por ciento lo explica la acumulación de capital y mano de obra (incluido el capital humano) y solo el restante 0,8 por ciento se debe al crecimiento de la productividad total de los factores. Cordero (2000) estima que el crecimiento promedio fue de un 4,7 por ciento, el cual es explicado, en su totalidad, por la acumulación de factores ya que el cambio en la productividad total de los factores fue prácticamente nulo (-0,03 por ciento). La evidencia empírica es clara en cuanto a que durante las últimas tres décadas y media, el crecimiento de la economía costarricense ha estado basado, sobre todo, en la acumulación de factores de producción y no en mejoras en la productividad total de los factores.

Por otro lado, las estimaciones de ambos autores muestran que el crecimiento de la productividad total de los factores fue alto y sostenido durante los primeros diez años del período de sustitución de importaciones, mientras que durante la apertura solamente en el primer quinquenio de los años noventas se logró un desempeño similar (Robles, 1998b:309; <sup>7</sup> Cordero, 2000).

Más aún, si efectivamente existe una relación entre el nivel de la productividad total de los factores y el crecimiento económico, entonces las estimaciones empíricas para Costa Rica hechas por Robles (1998a: 30) y con una metodología diferente por Cordero (2000) indican que el lento crecimiento durante el período de las reformas (1985-1995) está asociado con un bajo y oscilante crecimiento de la productividad total de los factores.

---

7 Hay un cuestionamiento sobre la serie de cuentas nacionales que elabora el Banco Central pues la base es el año 1966 y se considera que el PIB está actualmente subestimado en un 20%, lo cual, según Robles, podría explicar el bajo desempeño de la PTF en la última década.

Además, Cordero (2000) muestra que las fuentes del crecimiento durante las reformas son desiguales para cada uno de los sectores productivos. Así, la agricultura y la industria fueron los sectores menos dinámicos, pero su crecimiento se explica por un aumento de la productividad de los factores de producción. Por otro lado, el comercio y la construcción fueron actividades dinámicas, pero su crecimiento se basa en la acumulación de los factores de producción y la eficiencia más bien disminuye. De los resultados de Cordero, también se desprende que en el largo plazo el nivel de la productividad total de los factores es mucho mayor en el sector industrial que en el resto de los sectores productivos. Este resultado podría explicar el desempeño diferenciado durante la sustitución de importaciones y la apertura comercial. En el primer caso hubo un impulso inequívoco al desarrollo industrial, mientras que en el segundo el objetivo ha sido la promoción de las exportaciones, incluido el turismo, independientemente de su origen sectorial; es decir, en el primer caso, el supuesto implícito es que la industrialización era el motor del crecimiento, mientras que en el segundo, el supuesto implícito es que el comercio internacional (incluido servicios) es el motor del crecimiento.

Pero estos resultados empíricos parecen mostrar que, en ambos períodos, el nivel de la productividad total de los factores en el sector industrial marca el nivel general de la productividad total de los factores de toda la economía. Precisamente, tanto Cordero como Robles coinciden en que la evolución de la productividad total de los factores en el sector industrial ha sido desigual durante los diez años de las reformas económicas. Este punto lo analizaremos más adelante.

## Trabajo y capital humano

Si bien la fuente del crecimiento económico costarricense ha sido la acumulación de factores de la producción, en el caso del factor trabajo, las estimaciones de Robles indican que “tanto la cantidad como el capital humano contribuyeron positivamente al crecimiento económico de Costa Rica durante los años para los cuales se tiene información [1975-1997]. Además, el aporte de los incrementos en el capital humano ha sido mucho más importante que los aumentos en la cantidad de trabajadores” (Robles, 1998b:321).

Pero, durante los primeros diez años de las reformas, según Robles, la contribución de la calidad del capital humano al crecimiento económico fue negativa. El autor señala, como explicación de este fenómeno, la inmigración y el aumento de la deserción escolar especialmente en secundaria, pues ambos grupos ingresan en la fuerza laboral con un bajo nivel de capital humano (Robles, 1998b:322). Asimismo, Hausmann coincide con la explicación anterior y muestra cómo, en Costa Rica, disminuyó el porcentaje de personas de la cohorte de 1970 que concluyó la secundaria, mientras que en el resto de América Latina este porcentaje aumentó (Hausmann, 1998:9-10). Precisamente ya se argumentó, con anterioridad, que Costa Rica descuidó la educación, pero especialmente



su nivel secundario. Así, cuando la cohorte de 1970 tenía quince años el gasto real por alumno en secundaria había disminuido a un nivel correspondiente al 65 por ciento del gasto real de 1980 (Montiel *et al.*, 1997:42).

## Capital físico e inversión

Por otro lado, el ritmo de crecimiento económico en Costa Rica, según las estimaciones citadas, es explicado en mayor medida por la acumulación de capital, pero aquí nuevamente destaca la negligencia de la política económica, durante las reformas económicas, al haber descuidado la inversión en infraestructura pública.

La evidencia empírica, que muestra Cordero (2000), indica que a partir de 1983 se dan dos tendencias importantes en el proceso de inversión costarricense. Por un lado, “la inversión en maquinaria y equipo crece más rápidamente que la inversión en infraestructura”. Por otro lado, “se aprecia una significativa caída en la participación de la inversión pública”; es decir, durante la apertura, los esfuerzos del sector productivo para ampliar y mejorar su capacidad productiva han sido débilmente complementados por la gestión estatal en infraestructura pública. Así, por ejemplo, el crecimiento acelerado del ingreso de turistas, 18 por ciento anual entre 1987 y 1997, se ha visto acompañado de un proceso de deterioro de la red vial. En 1995, solo el 17 por ciento de la red vial nacional asfaltada y el 10 de la red cantonal estaban en buenas condiciones (Echandi, 1998:364). La mayor apertura de la economía ha sido acompañada prácticamente de la misma infraestructura en puertos y aeropuertos, heredada de la gestión pública de las décadas anteriores. Se estima que para modernizar el aeropuerto se requieren alrededor de \$148 millones para el período de 1997-2010 Echandi (1998:386). Actualmente se están haciendo las gestiones correspondientes para conceder la administración y ampliación del aeropuerto internacional “Juan Santamaría” a concesionarios externos.

Además, Cordero señala que, durante el período de sustitución de importaciones, la proporción del PIB que se destinó a la formación de capital creció considerablemente, mientras que durante las reformas económicas, a partir de 1987 la acumulación de capital mostró un comportamiento inestable, lo que lleva al autor a plantear la sostenibilidad del esquema de apertura implantado en el país (Cordero, 2000).

Asimismo, Cordero estima que los dos factores más importantes que explican la variabilidad de la formación bruta de capital privado son el nivel del crecimiento económico y el nivel de la productividad total de los factores. Más aún, según el autor, la inversión privada es elástica (1,9 por ciento) con respecto al crecimiento económico e inelástica (0,3 por ciento) con respecto a la productividad total de los factores.

De estos resultados, podemos concluir que el crecimiento de la economía costarricense está basado en un círculo virtuoso entre la inversión y el crecimiento; a saber, un mayor crecimiento genera una mayor inversión privada y a su vez esta acumulación de capital

genera un mayor crecimiento. El problema es identificar cuáles son los factores que sostienen este círculo virtuoso. La teoría indica que es el crecimiento de la productividad de los factores de la producción. Pero nosotros argumentaremos aquí, que en el caso de Costa Rica, ha sido más bien la propia política económica la que, históricamente, ha procurado sostener este proceso, al favorecer sectores productivos específicos con subsidios directos: antaño el café y el banano, ayer la industria y la ganadería, hoy las exportaciones no tradicionales, nuevamente el banano y luego el turismo.

## Productividad

Como se mencionó en los apartados anteriores, el crecimiento económico costarricense ha estado basado, sobre todo, en la acumulación de capital y de mano de obra especialmente calificada. Pero, tanto para Robles como para Cordero, la evolución de la tasa de crecimiento del PIB ha estado estrechamente vinculada con la evolución de la productividad total de los factores. Así, para Cordero, un 78 por ciento del crecimiento de la producción nacional costarricense durante 1962-1998 se explica por el cambio en la productividad total de los factores. Además, por cada 1 por ciento de incremento en la productividad total de los factores, la producción nacional aumenta un 0,98 por ciento (Cordero, 2000). Pero el problema es que la evolución de la productividad ha sido errática, a tal punto que, según Cordero, los aumentos de eficiencia han ocurrido en períodos de duración limitada, tanto bajo el esquema de la sustitución de importaciones como en el de las reformas económicas (Cordero, 2000).

Los resultados anteriores invitan a reflexionar sobre los factores que contribuyen a explicar la evolución de la productividad total de los factores. Robles argumenta que la apertura es un factor que contribuye a que las empresas mejoren su productividad inducidas por la mayor competencia del mercado, así como una política fiscal sana y una baja tasa de inflación (Robles, 1998b:325-26). Sin embargo, las estimaciones de Cordero muestran que hay otros factores asociados con las características de las actividades productivas que parecen también influir sobre la evolución de la eficiencia, ya que, a pesar de estar sujetos a la misma política macroeconómica, su evolución ha sido diferente.

## Recuadro 2

**COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES  
POR ACTIVIDAD ECONÓMICA****Agricultura**

El cambio en la productividad total de los factores en la agricultura se ha mantenido positivo tanto en los años anteriores a 1980, como posteriormente durante el período de las reformas económicas.\*

**Electricidad e intermediarios financieros**

En el sector de electricidad e intermediarios financieros se han dado aumentos en la productividad total de los factores en ambos períodos.\*

**Comercio y construcción**

Durante el período de reformas (1986-1997), la productividad total de los factores de estos sectores se reduce.\*

**Industria**

El nivel de la productividad total de los factores en la industria no es el más alto de todos los sectores productivos.\* Además su comportamiento ha sido variable. Según Robles, de 1986 a 1991, la eficiencia en el sector industrial creció un 0,89 por ciento mientras que de 1991-1996 disminuyó un -0,74 por ciento.\*\* Según Robles, la evolución de la productividad total de los factores en la industria está concentrada en unas cuantas empresas. Así, este autor estima que para el primer quinquenio de los noventa, nueve empresas del sector industrial costarricense explican totalmente el crecimiento de la productividad total de los factores de un conjunto de 31 empresas industriales.\*\*\*

FUENTE: \*Cordero (2000) y \*\* Robles (1998a:62, 63), \*\*\*Robles (1998b:316)

Por otro lado, Stiglitz, en sus comentarios al trabajo de Robles, señala que además de la estabilidad macroeconómica y la liberalización comercial, es necesario analizar la política de promoción de exportaciones que ha seguido el país, mejorar el intercambio de conocimiento entre las empresas y aprender de las experiencias del este de Asia, que redujeron la brecha en la educación y aumentaron las inversiones con altos índices de ahorro: “Lo que interesa no son las exportaciones por sí mismas, sino como vehículos para la adopción de tecnologías avanzadas. Hay aquí una cuestión importante, los beneficios de las exportaciones en cuanto a la transferencia tecnológica son menos probables a partir de exportaciones agrícolas (...) no solo debe interesar transferir tecnología desde el exterior, sino también incrementar el flujo de conocimientos dentro del país y mejorar la productividad de las empresas con menores productividades”. (Stiglitz, 1998:344-345).

Siguiendo esta misma línea de argumentación, cabe ir más allá de las reformas económicas para intentar analizar las condiciones, las normas y los organismos existentes en el país, por medio de las cuales las empresas intercambian ese nuevo conocimiento aplicado a la producción. (Buitelaar *et al.*, 2000) se refieren a esta institucionalidad como el Sistema Nacional de Innovación (SNI) y lo definen como “ el conjunto de instituciones cuyas interacciones determinan cómo las empresas llegan a dominar y poner en práctica diseños y procesos de producción que les son nuevos.” Su evaluación del caso costarricense les permite concluir que el aumento de las exportaciones no tradicionales provocó cambios en la gestión de calidad y técnicas de mercadeo, lo cual a su vez generó una mayor demanda de información y conocimientos tecnológicos (Buitelaar *et al.*, 2000). Esta conclusión parece apoyar las estimaciones de Robles y Cordero, sobre la evolución de la productividad total de los factores de la producción industrial, la cual, como señalamos anteriormente, creció positivamente durante los primeros cinco años del proceso de liberalización comercial.

Asimismo, los autores concluyen que “simultáneo con la apertura comercial, y en general la orientación de la estrategia de desarrollo, se produjo un cambio cuantitativo y cualitativo en las instituciones de apoyo al desarrollo tecnológico”. (Buitelaar *et al.*, 2000). En este sentido, queremos calificar la conclusión anterior, señalando que, si bien es cierto que a finales de los ochentas se introducen las bases del cambio con la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, en realidad, en los años noventas es cuando se dan los cambios cualitativos y cuantitativos en el Sistema Nacional de Innovación como se muestra en el recuadro 3. No obstante lo anterior, la caída en la productividad total de los factores en el sector industrial durante 1991-1996, no concuerda con este dinamismo del SNI. Nuestra hipótesis es que la desaceleración de la actividad económica que sufrió el país en los años 1995 y 1996 es el factor que incide en este resultado. Es probable que, a partir de 1997, con la reactivación de la actividad económica, el aumento de la productividad total de los factores en el sector industrial vuelva a ser positivo.

## Recuadro 3

**NUEVAS DISPOSICIONES Y ORGANISMOS  
EN EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN**

**Gestión pública**

- 1980-1985 Préstamo USAID-CONICIT
- 1986- Creación del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica.
- 1990 La Ley No. 7179 crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología –MICYT–. Aunque desde 1986 operaba como Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 1988-1996 Programa BID-CONICIT-CONARE, el cual amplía y fortalece las instituciones del sistema de ciencia y tecnología, particularmente los centros de investigación universitarios.
- 1990 Ley No. 7169 Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico establece mecanismos para promover la investigación, la formación de recursos humanos y el desarrollo tecnológico de las empresas. Además, crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología –SNCT– y delimita las funciones del CONICIT y el MICYT.
- 1990 CEGESTI creado bajo el marco de un proyecto entre el PNUD, el Gobierno de Costa Rica y la ONUDI. Hoy es una consultora privada financiada por la venta de servicios.
- 1992 Creación del Centro de Formación de Formadores –CEFOF–, mediante un convenio entre el Gobierno de Costa Rica y el de Japón.
- 1994 Creación del centro de incubación de empresas en el Instituto Tecnológico de Costa Rica en Cartago (ITCR), con la colaboración del MICYT, el Parque Industrial de Cartago y la Fundación para la Economía Popular.
- 1995 Decreto que establece el Sistema Nacional de la Calidad. Reconoce oficialmente al INTECO como el ente nacional de la normalización –ENN–.

**Gestión privada**

- 1994 UATI Unidad de Asistencia Técnica a la Industria, ubicada en la Cámara de Industrias, auspiciada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá CIID y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional –CIDA–.
- 1995 Programa PROGRESE y creación del Sistema Integrado de Servicios Empresariales. Surge de la iniciativa conjunta entre el BID/FOMIN y la Cámara de Industrias, el CEGESTI, la Cámara de Exportadores, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada UCCAEP, CINDE.

FUENTE: A partir de (Buitelaar et al., 2000)

En conclusión, consideramos que si bien no es fácil identificar los factores que contribuyen a incrementar la productividad, es necesario retomar el tema de las reformas económicas, particularmente la atracción de inversiones extranjeras y la promoción de

las exportaciones en función de su contribución a la productividad de los factores de producción. Precisamente, del recuadro 3 no se desprende que el SNI esté estrechamente relacionado con la atracción de inversiones extranjeras ni con la promoción de exportaciones. Más aún, Buitelaar *et al.* estudian tres sectores productivos, a saber, la maquila de confección, el sector metalmecánico y la agroindustria, particularmente alimentos. Su conclusión general es que “en el desempeño de los tres sectores estudiados, el funcionamiento del Sistema Nacional de Innovación tiene un papel explicativo relativo.” (Buitelaar *et al.*, 2000). Del análisis de estos autores se desprende que, particularmente en el sector metalmecánico, sí existe una dinámica con el SNI. En la elaboración de alimentos, los autores identifican la existencia de una oferta tecnológica importante, pero también observan dificultades financieras, especialmente para la pequeña empresa, para aprovechar esas oportunidades. En la maquila de confección, esta relación ha sido prácticamente inexistente, solo con la incorporación de la maquila en microelectrónica, y en particular INTEL, ha habido un mayor esfuerzo por desarrollar una estrategia conjunta con el sistema educativo (Buitelaar *et al.*, 2000).

## Crecimiento basado en el sector terciario

El desempeño económico, durante los primeros diez años de reformas, refleja muy bien las consecuencias del cambio en los incentivos económicos. Podemos resumir los efectos sobre el sector real de la economía afirmando que las políticas de apoyo al sector financiero, al turismo y a la promoción de las exportaciones generaron un gran dinamismo en el sector de bienes no transables, mientras que la combinación de la liberalización comercial y la promoción de las exportaciones generó un crecimiento moderado en la agricultura y en la industria. Asimismo, la ausencia de privatizaciones de las instituciones públicas junto con las restricciones al crecimiento del empleo público, redujeron el dinamismo del Gobierno Central y aparentemente lograron un sector público más productivo.

En los cuadros 4 y 5 presentamos algunos de los resultados mencionados anteriormente, se distingue que entre las actividades que crecieron con mayor rapidez que el PIB, denominadas sectores dinámicos, y aquellas que experimentaron una tasa de crecimiento menor a la del PIB, denominadas, sectores de lento crecimiento. (Montiel, 2000).

Así, en el cuadro 4 podemos observar que este conjunto de actividades dinámicas está relacionado con el sector terciario, los cuales como grupo crecieron 4,9 por ciento y generaron el 64 por ciento del total de empleos del período. Sin embargo, este crecimiento acelerado estuvo acompañado de una caída en la productividad media del trabajo, pero también de una disminución en la vulnerabilidad de su producción. No obstante lo anterior, hay algunas diferencias importantes dentro de este grupo de actividades que señalaremos a continuación.

Cuadro 4  
**SECTORES DINÁMICOS DURANTE LAS REFORMAS**  
**1987-1997**

SECTOR	TASA ANUAL DE CREC. DE LA PRODUCCIÓN	VULNERABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN*		VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD		TASA ANUAL DE CREC. DEL EMPLEO 1957-1980
		1957-1980	1986-1997	Productividad media del empleo	Productividad total de los factores	
Electricidad, gas, agua	4,6	0,69	0,37	2,7	1,70	1,8 %
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	7,2	0,55	0,45	2,4	n.d.	4,7 %
Comercio, restaurantes y hoteles	4,2	1,14	0,77	-1,1	-0,91	5,4 %
Establecimientos financieros	4,1	0,41	0,67	-1,5	0,91	7,6 %
Otros servicios personales	4,0	0,63	0,36	-3,2	n.d.	4,9 %
<b>Total sectores dinámicos</b>	<b>4,9</b>	<b>0,60</b>	<b>0,41</b>	<b>-0,4</b>	<b>n.d.</b>	<b>5,0 %</b>
<b>Total nacional</b>	<b>4,0</b>	<b>0,45</b>	<b>0,55</b>	<b>1,0</b>	<b>0,29</b>	<b>2,8 %</b>

\*Coeficiente de variación de las tasas de crecimiento del PIB real, según sectores.

FUENTE: (Montiel, 2000) y (Cordero, 2000)

El sector de "Establecimientos financieros" es particularmente interesante, porque su dinamismo le ha permitido aumentar su participación de un 6 por ciento del PIB en 1986 hasta un 9 por ciento en 1996. Durante ese período generó el 10 por ciento del total de todos los empleos creados en ese lapso. Es más, ninguna otra actividad mostró un dinamismo similar en la generación de empleo. Como ya se señaló, este resultado es consecuencia del apoyo financiero y político que recibió este sector. Al mismo tiempo,

los datos del cuadro 4 ponen en evidencia la mayor vulnerabilidad que este sector ha experimentado en los últimos diez años, en comparación con las dos décadas previas a los años ochentas. Una de las razones de este comportamiento es la mayor participación de los entes financieros privados en el sector, junto con la existencia de un sistema de supervisión débil y anticuado. Este resultado refuerza el argumento que esbozamos en un apartado anterior, sobre cómo el riesgo de una eventual crisis genera una capacidad endógena en el sector para introducir sus propias reformas, precisamente para evitar nuevas crisis en su actividad.

Por otro lado, el sector de energía, gas y agua mostró un dinamismo similar al del sector financiero, pero su crecimiento no generó mucho empleo adicional, de allí que la productividad laboral de este sector creciera con rapidez durante estos diez años. Cabe mencionar que, a diferencia de otros países latinoamericanos, la generación de electricidad y agua está en manos de instituciones públicas, y aun cuando ha habido iniciativas para privatizar, especialmente la empresa de energía y telecomunicaciones (ICE), hasta el momento ninguna de ellas ha prosperado. Hoy en día, la propuesta que discute la Asamblea Legislativa promueve la apertura del sector de energía y telecomunicaciones para abrir la participación de eventuales proveedores privados. En todo caso, lo interesante es que ante la amenaza de una eventual privatización y la mayor regulación del gobierno, a través de la Autoridad Presupuestaria, de sus planes de gastos, inversión y empleo, estas instituciones parecen haber respondido elevando su eficiencia. Asimismo, llama la atención que el sector enfrenta una reducción en la variabilidad de su producción. Lo anterior podría ser consecuencia de la mayor diversificación del sector productivo, tanto en la variedad de productos y servicios como en su diferente vinculación con la demanda externa e interna.

El sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones es la única actividad que logró alcanzar, simultáneamente, un alto dinamismo en su actividad productiva, un aumento en la productividad laboral y una alta generación de empleo. La paradoja de este resultado es que la infraestructura pública se deterioró durante este lapso y no es sino hasta los últimos dos años que se retoma el tema de la inversión en bienes públicos. Este singular desempeño se debe, a nuestro juicio, al crecimiento de las exportaciones e importaciones, a la creciente actividad turística y al desarrollo de las telecomunicaciones. Sobre este último sector, Costa Rica ha tenido un desempeño distinto al de la mayoría de los países latinoamericanos. El grupo ICE maneja la generación eléctrica y el servicio de telecomunicaciones. Actualmente, la Asamblea Legislativa discute tres proyectos de ley que pretenden reformar el sector, autorizando la participación de proveedores privados y otorgándole mayor flexibilidad a la gestión del grupo de empresas del ICE. Mientras tanto, el ICE ha procurado ampliar los servicios en telecomunicaciones, así como mejorar su productividad. Barboza (2000) analiza este desempeño y llega a la conclusión de que “el cambio y la explosión en la prestación de servicios ha sido numerosa y ha puesto a disposición del consumidor servicios considerados de alta tecnología”. En la década de los noventas, el ICE aumenta considerablemente la cantidad y variedad de los servicios de valor agregado, a saber, digitalización del sistema



de comunicación, transmisión de datos por Internet, automatización de sistemas y telefonía celular. (Barboza, 2000).

Asimismo, la productividad del servicio creció considerablemente en la década de los noventas: de casi 11 empleados por 1 000 líneas telefónicas en 1988, se redujo a casi 6 empleados/1 000 líneas en 1997. (Barboza, 2000). Estos resultados concuerdan con los encontrados en el cuadro 4.

#### Recuadro 4

#### UN INTENTO FALLIDO DE APERTURA

En un principio, algunos grupos contemplaron la posibilidad de privatizar el ICE, pero la iniciativa no prosperó, dada la escasa convicción de la ciudadanía costarricense y la oposición sindical. Sin embargo, en 1989 el gobierno de Óscar Arias autorizó, a la empresa estadounidense Millicom, operar en Costa Rica el servicio de telefonía celular. A partir de 1989 y hasta 1994, el número de servicios celulares por cada 100 habitantes pasó de 0,02 a 0,21. Durante ese período, el sindicato del ICE planteó un recurso de inconstitucionalidad contra la operación de Millicom en Costa Rica, el cual fue resuelto favorablemente, dado que solo la Asamblea Legislativa tiene la facultad de asignar ese servicio a un ente diferente al ICE. En 1994, se le canceló el permiso de operación a dicha empresa. A partir de ese momento, el ICE asumió el servicio y tres años después, en 1997, esta empresa pública operaba 1,86 servicios celulares por 100 habitantes.

*Fuente: A partir de Barboza (2000).*

No obstante lo anterior, Barboza también señala la importancia de evaluar la calidad de los servicios que ofrece dicha empresa pública. En este sentido, los indicadores muestran que, en este campo, todavía hay mucho espacio para mejorar. Solo el 52 por ciento de las llamadas locales son exitosas, pero el 76 por ciento de las averías se atiende en 24 horas o menos. Asimismo, la demanda pendiente de teléfonos alcanzó, en 1993, los 84 mil teléfonos, la cual se redujo a casi la mitad en 1997. (Barboza, 2000). Por estas razones, así como por el interés del sector privado de participar en el desarrollo de los servicios de valor agregado, existen fuertes presiones políticas sobre los diputados. Sin embargo, aún no está claro cuál será el resultado final de las negociaciones que actualmente se llevan a cabo en el seno de la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, la agricultura y la industria han crecido con lentitud, aunque son los sectores que más aumentaron su productividad laboral. En el caso del sector agropecuario, este comportamiento se acompaña de dos hechos adicionales importantes. Por un lado, el crecimiento del empleo es casi nulo, lo cual parece mostrar un cambio en la tendencia observada con anterioridad a los ochentas, donde más bien existía una reducción del empleo agrícola; por otro lado, disminuye la vulnerabilidad de

la producción agrícola, mientras que la producción industrial incrementa su variabilidad durante las reformas y su crecimiento genera un aumento relativamente bajo del empleo.

Precisamente, estas actividades han sido objeto de una reducción gradual de las barreras de protección al comercio, lo cual podría llevarnos a concluir que la sumisión a la competencia internacional generó este incremento de la eficiencia y la poca generación de empleo. Sin embargo, las exportaciones no tradicionales, tanto agrícolas como industriales, también fueron objeto de los subsidios directos de la promoción de exportaciones. Por consiguiente, es necesario analizar con más detalle, en el interior de cada uno de estos sectores productivos, los efectos que tuvieron ambas medidas económicas.

Montiel (2000) argumenta que en la explicación del desempeño agrícola se combinan factores como la liberalización comercial, los movimientos del mercado internacional y los incentivos a las exportaciones. Así, según Montiel, la producción de bienes agrícolas destinada al consumo interno, a saber, la producción de granos básicos, redujo su producción y el empleo durante los años noventa como resultado de la liberalización de precios al productor, la ausencia de participación del Estado en la comercialización de estos productos y la reducción del crédito, particularmente a la actividad arrocera. Por otro lado, el desempeño de la actividad cafetalera y la ganadera son consecuencia de la evolución de los mercados internacionales. Finalmente, la explicación del dinamismo en la producción de banano y en la de "otros productos agropecuarios" obedece a las medidas específicas de fomento bananero y al otorgamiento de los subsidios conocidos como Certificados de Abono Tributario -CAT- a las exportaciones no tradicionales. Ambas actividades fueron muy dinámicas, tanto en su producción como en las exportaciones; además, aumentaron su productividad laboral y, aunque hubo generación de empleo, este creció por debajo del promedio nacional, pero muy por encima del promedio del sector agrícola.

En la explicación del desempeño de la actividad industrial, también se combinan factores como la desgravación arancelaria, con los incentivos a las exportaciones y a la inversión extranjera, a través de los CAT, el régimen de maquila y las zonas francas. De esta manera, en el período comprendido entre 1987 y 1990, las actividades más dinámicas fueron la producción de textiles, prendas de vestir e industria del cuero, la fabricación de papel, productos de papel, imprentas y editoriales y la fabricación de productos minerales no metálicos. (Montiel, 2000). En la primera de ellas, el régimen de maquila explica el desempeño de este sector, mientras que en los otros dos se combinan los incentivos a las exportaciones junto con el dinamismo de la demanda interna. Sin embargo, en el período siguiente, 1991-1996, el dinamismo de la actividad industrial proviene de otros sectores diferentes. En este caso, se destaca la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo, industrias metálicas básicas, la producción de sustancias y productos químicos y la producción de alimentos, bebidas y tabaco. En el primer caso, el dinamismo de esta actividad estuvo acompañado de un auge en las inversiones extranjeras en la zona franca, pero también de una profunda reestructuración

Cuadro 5  
**SECTORES DE LENTO CRECIMIENTO DURANTE LAS REFORMAS  
 1987-1997**

SECTOR	TASA ANUAL DE CREC. DE LA PRODUCCIÓN	VULNERABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN*		VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD		TASA ANUAL DE CREC. DEL EMPLEO 1957-1980
		1957-1980	1986-1997	Productividad media del empleo	Productividad total de los factores	
Agropecuario	3,3	0,83	0,67	2,7	0,53	0,6
Industria, minas y canteras	3,4	0,67	0,89	1,7	-0,20	1,7
Construcción	2,2	1,24	3,55	-0,4	-3,26	2,6
Gobierno general	1,5	0,61	0,50	1,1	1,1	n.d.
<b>Total sectores de lento crecimiento</b>	<b>3,2</b>	<b>0,41</b>	<b>0,67</b>	<b>1,7 %</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
<b>Total nacional</b>	<b>4,0</b>	<b>0,45</b>	<b>0,55</b>	<b>1,0 %</b>	<b>0,29</b>	<b>2,9</b>

\*Coeficiente de variación de las tasas de crecimiento del PIB real, según sectores

Fuente: Montiel (2000) y Cordero (2000)

del sector, el cual, “en conjunto, se ha modernizado tecnológicamente y se ha tornado más competitivo” (Buitelaar *et al.*, 2000). Esta conclusión es corroborada también por las estimaciones de Robles sobre la productividad total de los factores, la cual se ha mantenido con un crecimiento positivo, especialmente en el último quinquenio de los años noventas, para las agrupaciones de la metalmecánica (Robles, 1998a:63). Por otro lado, en la producción de alimentos, bebidas y tabaco, los resultados muestran las consecuencias combinadas de la apertura comercial, la reactivación del Mercado Centroamericano y de la incursión en mercados extrarregionales. Con respecto a la producción de sustancias químicas y productos químicos, vale la pena destacar que la empresa más grande que fabrica abonos para la agricultura fue privatizada en este período y precisamente esta agrupación mostró en los noventas un gran dinamismo y crecimiento de la productividad total de los factores, desempeño que superó el del sector industrial (Robles, 1998a:63).

La única actividad, cuyo lento crecimiento cumple con los objetivos buscados por las reformas económicas así como por las medidas de estabilización, es el sector gobierno. Los resultados del cuadro 5 muestran que, durante el período analizado, se dio un incremento promedio de la productividad laboral acompañado de un crecimiento del empleo por debajo del promedio nacional. Así, “el sector público ha dejado de ser un generador importante de empleo, perdiendo dos puntos porcentuales de participación en los últimos once años. En 1997, representa el 14 por ciento del empleo total según datos de la encuesta de hogares” (Montiel, 2000)

## Crecimiento con empleo

Antes de las reformas económicas, la relación entre el crecimiento económico y el empleo asalariado era muy débil, pero después del año 1986 esta relación se fortalece, (Montiel, 2000). De acuerdo con estos resultados, antes de 1986, la tasa de crecimiento del PIB explicaba un 30 por ciento del crecimiento porcentual del empleo asalariado, pero posteriormente lo hace en un 86 por ciento. ¿Cuáles podrían ser algunas razones que podrían explicar, tentativamente, este cambio? A nuestro juicio, el comportamiento del empleo público podría ser una de las razones que explica el comportamiento procíclico del empleo. Precisamente, previo a los años ochentas el empleo público mostraba una tendencia creciente, lo cual probablemente constituía un factor compensatorio de los ciclos. Pero, con las reformas se desacelera su crecimiento, a tal punto que su participación relativa disminuye de un 19 por ciento en 1980, a un 14 por ciento en 1997. Otra razón podría ser el cambio en la vulnerabilidad de los sectores productivos. Según analizamos anteriormente, varias actividades aumentaron su variabilidad durante las reformas, concretamente, el sector industrial, el financiero y el de la construcción. Especialmente en el sector industrial, la mayor exposición al comercio internacional podría ser el factor explicativo de este comportamiento. Para mantener su posición en el mercado interno, en el cual participan productos importados, las empresas industriales deben lograr mantener su eficiencia, a costa del empleo, suponiendo que el tipo de cambio real no se ajusta. Asimismo, en el sector financiero, las crisis han generado el cierre de instituciones financieras, lo cual se traduce en una variación procíclica del empleo.

Por otro lado, la reducción de las barreras arancelarias ha sido paulatina y compensada por la devaluación y por los subsidios a las exportaciones; además, las privatizaciones se circunscribieron a algunas empresas productivas que aún siguen operando, y las condiciones y la normativa del mercado laboral no han sufrido grandes reformas (Montiel, 2000). Por consiguiente, estos no podrían ser factores que expliquen la evolución cíclica del empleo durante las reformas económicas.

Otro resultado interesante es que los sectores dinámicos en la producción también lo fueron en la generación de empleo (Montiel, 2000). Los datos se muestran en el cuadro 6. Allí se observa que el crecimiento del empleo en estos sectores es 1,7 veces el

promedio nacional. Además, ya habíamos señalado que la productividad media del trabajo disminuyó en el conjunto de estas actividades. Precisamente, el desempeño de estos sectores se debe a la promoción que recibieron la actividad turística, la actividad de exportación y la actividad financiera. Ninguna de estas medidas se relaciona directamente con el “consenso de Washington” en el tanto que recibieron subsidios para promover su desarrollo. Ello explica por qué, en el caso costarricense, a diferencia de otros países latinoamericanos, las reformas económicas no generaron altas tasas de desempleo. Asimismo, estas actividades generaron empleos tanto calificados como no calificados; es decir, no se observa un fuerte sesgo hacia la generación de empleo calificado, salvo en el sector financiero y el de servicios personales.

Cuadro 6

**EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LOS SECTORES MÁS DINÁMICOS  
1987-1997**

SECTORES	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO 1987-1997								
	CALIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS			SEGÚN LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS NUEVOS EMPLEOS					
	TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO			CALIDAD SALARIAL			CALIDAD NO SALARIAL		
	Calificado %	No calificado %	Total %	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala
Electricidad, gas, agua	2,0	2,9	1,8	0,3	3,2	5,9	1,6	5,9	30,2
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	5,0	4,9	4,7	3,6	6,2	4,9	6,0	11,8	9,3
Comercio, restaurantes y hoteles	5,8	5,3	5,4	6,8	3,3	8,5	6,2	8,0	7,2
Establecimientos financieros	7,8	5,3	7,6	5,7	8,3	8,5	6,5	19,2	17,3
Otros servicios personales	5,2	3,4	4,9	6,3	2,1	3,5	8,0	5,9	3,3
<b>Total sectores dinámicos</b>	<b>5,9</b>	<b>4,2</b>	<b>5,0</b>	<b>5,7</b>	<b>3,7</b>	<b>5,5</b>	<b>6,0</b>	<b>8,6</b>	<b>5,3</b>
<b>Total nacional</b>	<b>4,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,9</b>	<b>4,1</b>	<b>0,2</b>	<b>5,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de Montiel, (2000).

Estas actividades dinámicas generaron empleos con calidades salariales muy diversas, pues superaron el promedio nacional en todas las categorías, aunque especialmente en aquellas con una retribución regular al trabajo. En otras palabras, a escala nacional, la retribución al capital humano fue o muy buena o muy mala, pero en estos sectores dinámicos el comportamiento es un poco diferente, ya que también se generaron empleos con una retribución al capital humano, más bien regular. De la misma manera, las condiciones laborales de estos empleos fueron también diversas, aunque los datos reflejan un mayor dinamismo en los empleos con condiciones regulares y buenas; es decir, son empleos que pagan por encima del salario mínimo, el trabajador cuenta con los seguros y su empleo tiende a ser permanente.

Por un lado, los sectores que crecieron con lentitud no generaron mucho empleo adicional. (cuadro 7). Sin embargo, en este caso sí se observa un sesgo a favor de la generación de empleo calificado. Este creció a un ritmo similar al total del promedio nacional. Este fenómeno se observa con mayor fuerza en el sector agropecuario y en el gobierno. También habíamos señalado que la productividad laboral aumentó para el conjunto de estas actividades.

Cuadro 7

**EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LOS SECTORES DE LENTO CRECIMIENTO  
1987-1997**

SECTORES	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO 1987-1997								
	CALIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS			CONDICIONES LABORALES DE LOS NUEVOS EMPLEOS					
	TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO			CALIDAD SALARIAL			CALIDAD NO SALARIAL		
	Calificado %	No calificado %	Total %	Buena %	Regular %	Mala %	Buena %	Regular %	Mala %
Agropecuario	4,6	0,6	0,6	2,8	-4,1	8,1	2,3	0,1	-0,2
Industria y minas	2,0	1,9	1,7	3,4	-2,1	8,1	3,2	-1,1	2,6
Gobierno General	3,1	-0,7	1,1	3,6	2,5	0,6	1,8	6,8	5,8
Construcción	1,4	2,4	2,6	2,9	0,1	6,0	-0,4	2,7	6,8
<b>Total sectores rezagados</b>	<b>2,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,7</b>	<b>3,3</b>	<b>-1,7</b>	<b>5,3</b>	<b>2,2</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>
<b>Total Nacional</b>	<b>4,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,9</b>	<b>4,1</b>	<b>0,2</b>	<b>5,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,0</b>

Fuente: Elaborado a partir de Montiel, (2000).

También en estos sectores, la evolución de la calidad del empleo tuvo un desempeño diferente al del promedio nacional. En estas actividades, el crecimiento del empleo se dividió en las dos categorías extremas: bueno o malo. Lo anterior es cierto tanto para la retribución al capital humano, como para las condiciones laborales. Dentro de este grupo cada uno de los cuatro sectores tiene un comportamiento peculiar. El crecimiento del empleo en el sector agropecuario tuvo un sesgo hacia el empleo de profesionales, técnicos, apoyo administrativo y supervisores (calificado). Al mismo tiempo, la retribución al capital humano fue mala, aunque sus condiciones no salariales fueron buenas.

Por otra parte, en el sector industrial sí parece existir una brecha entre el empleo con buena calidad y el de mala calidad. Lo anterior es cierto tanto para la retribución al capital humano como para las condiciones no salariales, a saber, seguro directo, estabilidad del empleo, salario mayor al mínimo legalmente establecido.

Asimismo, el crecimiento del empleo en el Gobierno General tuvo un sesgo hacia los puestos de técnicos, profesionales, directivos, apoyo administrativo y supervisores de procesos (calificado). Pero, en la calidad de estos puestos, parece existir una buena retribución al capital humano; no obstante, en condiciones laborales, estas son regulares y malas. Allí podría incidir la menor estabilidad del empleo público. Finalmente, en construcción los resultados son los esperados: el empleo que allí se genera tiene un sesgo hacia malas condiciones laborales, tanto salariales como no salariales.

## **Crecimiento financiado con mayor ahorro doméstico**

A diferencia de lo que caracterizó la sustitución de importaciones, las reformas económicas han permitido financiar el crecimiento con una mayor proporción de ahorro doméstico. Cordero (2000) muestra que, a partir de 1982, el ahorro nacional neto creció, tanto en términos absolutos como relativos. Mientras en 1980 el ahorro nacional neto representaba el 6,8 por ciento del PIB, en 1989 esta relación alcanzaba el 17,7 por ciento. Este desempeño coincide con dos reformas importantes en el sector financiero, que fueron ya comentadas anteriormente, a saber, el mantener una tasa de interés positiva en términos reales y la mayor concurrencia de los bancos privados en el Sistema Bancario Nacional.

No obstante lo anterior, el ahorro externo sigue siendo muy importante para el financiamiento de nuestra inversión. Cordero muestra que la variabilidad de la formación bruta de capital es explicada en gran medida por la variabilidad del ahorro externo. Las políticas de atracción de inversiones extranjeras promovidas desde el período de la estabilización, tanto por el Gobierno como por CINDE, han mantenido un creciente flujo de capital directo externo. Los incentivos relativos, a favor de estas inversiones, son tan fuertes que hasta el Presidente de la República participa de lleno en las actividades de atracción e instalación de algunas de estas empresas, como se hizo evidente en el caso de INTEL.

## Equidad

Los resultados de Trejos (2000 (9)) indican que, aun utilizando diferentes definiciones de la distribución del ingreso, la conclusión es que las reformas económicas en Costa Rica no deterioraron la equidad. Sin embargo, es importante analizar las razones que explican este comportamiento pues, efectivamente, hay diferencias en el comportamiento de algunas categorías, que vale la pena destacar. Precisamente Trejos (2000 (9)) plantea la necesidad de distinguir la medición de la distribución del ingreso en tres etapas diferentes: la primera de ellas cubre la generación a nivel de todo el sector productivo; la segunda fase toma en cuenta la apropiación del ingreso por parte de los individuos, sean estos asalariados, ocupados, activos o perceptores y finalmente la tercera etapa considera a las familias como la unidad que reúne a los individuos como un solo grupo (Trejos, 2000 (9)).

### ¿Mejóro la participación del capital en el ingreso nacional durante las reformas?

Según hemos discutido hasta aquí, las reformas económicas afectaron la producción, el empleo y la inversión. Pero falta por analizar las consecuencias de estos cambios sobre el rendimiento relativo de los factores y por ende la distribución funcional del ingreso. Esto constituye lo que Trejos (2000 (9)) denomina la fase de generación del ingreso. La presunción inicial es que la liberalización comercial genera una mayor participación del rendimiento del capital en el ingreso nacional, porque se encarece relativamente el capital con respecto al salario. Sin embargo, los resultados de Trejos (2000 (9)) y Cordero (2000) muestran que, en el período anterior a las reformas, la participación relativa del rendimiento del capital fue estable, pero durante las reformas económicas, esta más bien disminuyó. Una posible explicación es que si bien hubo un incremento del capital físico, este se vio acompañado de un incremento muy pequeño de la productividad total de los factores, según las estimaciones de Cordero (2000) y Robles (1998 b), afectando así su rendimiento relativo. Otra explicación posible es que las reformas económicas, según lo analizamos al principio del documento, no fueron ortodoxas, ya que no hubo grandes privatizaciones, la disminución de las barreras comerciales fue paulatina y se acompañó de incentivos a las exportaciones y al turismo, evitando así tasas altas de desempleo. Una tercera explicación es que el ritmo de aumento de la oferta laboral en Costa Rica, según Hausmann (1998: 9), ha disminuido de un 4 por ciento en la década de los ochentas a un 2 por ciento en la década de los noventas, tendencia que presionaría hacia una mayor retribución del trabajo. Además, las actividades dinámicas, aparentemente, han sido intensivas en mano de obra, lo cual reforzaría la tendencia anterior.

El segundo resultado interesante, es que aumentó la participación de la retribución al salario del trabajo calificado, mientras que se redujo la del trabajo no calificado. De



acuerdo con Trejos (2000 (9)), esta disminución se debe a la reducción de su acervo y no a la disminución relativa de su rendimiento, pues su precio relativo se mantuvo o mejoró durante las reformas. Más aún, según Trejos, el rendimiento del trabajo no calificado se estancó y se mantuvo bastante estable durante las reformas. Lo interesante es que, a pesar de que los trabajadores no calificados son relativamente menos, estos recibieron, como grupo, relativamente el mismo rendimiento que antes de las reformas. Además, su utilización durante las reformas fue comparativamente menor al existente antes de las reformas. Este resultado enigmático podría deberse a la presencia de inmigrantes de los demás países del área centroamericana. Precisamente, la ausencia de un censo de población no facilita cuantificar con mayor precisión la magnitud de este fenómeno. Es de esperar que el efecto de los inmigrantes sea el de presionar los salarios de los menos calificados hacia abajo, así como aumentar su desempleo. No obstante lo anterior, el autor destaca que la disminución de la participación relativa en el ingreso nacional es una tendencia que ya se venía dando antes de las reformas, pues precisamente en 1976 esta era de un 15 por ciento mientras que diez años más tarde tan solo alcanzaba un 9 por ciento y al final de los subsiguientes diez años disminuyó a un 6 por ciento; es decir, este comportamiento no es atribuible directamente a las reformas económicas.

Pero lo que sí afectó el rendimiento del trabajo calificado, fue el descuido de la educación pública, especialmente a nivel secundario, que sí se dio durante las reformas. Trejos (2000 (9)) argumenta que durante los últimos veinte años, el acervo de trabajo no calificado se mantuvo constante, mientras que durante este tiempo, el capital humano creció con fuerza, seguido del capital físico. Sin embargo, durante el período de las reformas económicas, el capital humano desaceleró su ritmo de crecimiento, mientras que el capital físico claramente lo incrementó. Además, según los resultados de Montiel, resumidos en los cuadros 6 y 7, el crecimiento del empleo tuvo un sesgo a favor del empleo calificado. Asimismo, el crecimiento en el capital físico fue, sobre todo, de maquinaria y equipo, según las estimaciones de Cordero. Estos tres hechos explican el incremento en el rendimiento del capital humano, pero también plantean la interrogante sobre el bajo nivel del cambio de la productividad total de los factores, ya señalado.

## **¿Desmejoró la distribución personal del ingreso?**

Si aumentó la participación relativa del trabajo calificado y disminuyó la del no calificado en el ingreso nacional, entonces, ¿desmejoró la distribución personal del ingreso? Según Trejos (2000 (9)) en la fase de apropiación del ingreso entra en juego no solo el rendimiento y la utilización de los factores, sino también las transferencias y la dotación específica de capital humano y físico de las personas. Por lo tanto, esta categoría está constituida por los ingresos de participación (sueldos, salarios y utilidades netas), ingresos de la propiedad o renta (dividendos, intereses y alquileres) y transferencias públicas

y privadas. Su distribución entre los perceptores de ingreso se conoce como distribución personal del ingreso. Esta precisión metodológica le permite al autor hacer un desglose de la evolución del ingreso, según categoría de perceptor y según las fuentes de sus ingresos. A partir de este análisis detallado, Trejos concluye que, si bien se detiene la tendencia de reducción de la desigualdad de la década previa a las reformas económicas, la distribución personal del ingreso no se deteriora en el período de 1988-1995 (Trejos, 2000 (9)). Las razones de este comportamiento son las siguientes:

- En primer lugar, Trejos estima que hubo un proceso de reducción de la desigualdad entre las diferentes categorías de trabajadores.
- En segundo lugar, este autor considera que la ganancia de los ingresos reales, durante las reformas, beneficiaron a los sectores de bajos ingresos, particularmente a los trabajadores agrícolas y a los de las zonas rurales, así como a los de ingresos intermedios, específicamente los trabajadores con secundaria y educación superior incompleta.
- En tercer lugar, los estratos altos de ingreso más bien mostraron una contracción durante este período.
- En cuarto lugar, no hubo despidos masivos de empleados públicos.
- Y finalmente, la reestructuración del sector productivo tampoco generó un alto desempleo, pues no solo fue gradual la liberalización comercial, sino que estuvo acompañada de un fuerte impulso a las exportaciones no tradicionales y al turismo ecológico y recreativo.

A continuación, se analiza el comportamiento de las diferentes categorías utilizadas por Trejos en sus estimaciones sobre el comportamiento de la distribución del ingreso en el período de 1988 a 1995.

## Los asalariados

Más aún, entre los asalariados la distribución del ingreso salarial mejoró (Trejos, 2000 (9)). Precisamente, este autor afirma que “la reducción de la desigualdad descansa en los grupos menos calificados o con menos capital humano, en tanto que los que poseen mayor capital humano actuaron en dirección opuesta, pero sin revertir la tendencia.” (Trejos, 2000 (9)). En el recuadro 5 se identifican cada uno de los grupos según su contribución a la desigualdad del ingreso laboral.

## Los ocupados

Al añadirles a los asalariados los trabajadores con ingresos independientes, ello contribuye a que el nivel de desigualdad entre los ocupados sea mayor a la de los asalariados. Para Trejos, esto se debe a que, por un lado, entran en el grupo los productores formales, y por otro, los trabajadores por cuenta propia. Pero las estimaciones de Trejos sugieren que, al igual que el grupo anterior, la desigualdad mejora durante las reformas económicas, pero su mejoría es menor a la de los asalariados porque precisamente la distribución del ingreso de los productores formales se distribuye menos equitativamente. Es más, el ingreso real de los productores creció un 1,1 por ciento, lo cual está por debajo del promedio general de los ocupados. Si este crecimiento hubiera sido más

alto, probablemente se habría deteriorado la desigualdad. En este sentido, cabe preguntarse por qué este crecimiento no fue más dinámico. Una razón puede ser que los datos de las encuestas estén subestimando este valor. Si este no es el caso, entonces una de las razones podría ser la mayor vulnerabilidad que experimentaron, durante las reformas, algunos sectores productivos como el sector industrial, la construcción y el sector financiero (cuadro 5). En este sentido, Trejos (2000 (9)) estima que los productores se beneficiaron de forma desigual de las reformas pues aumenta la dispersión interna de sus ingresos.

Recuadro 5

### LA CONTRIBUCIÓN A LA DESIGUALDAD

- **Los que aumentaron la desigualdad**

Por un lado, la educación y el grado de calificación del puesto desempeñado son las categorías que más aportaron a la desigualdad durante el período de las reformas económicas. Pero también lo hicieron las asalariadas femeninas que, como grupo, no solo incrementaron su importancia relativa, sino que también aumentaron las diferencias salariales entre ellas. Asimismo, aumentó la desigualdad salarial dentro del grupo de trabajadores de las zonas rurales y dentro de los trabajadores formales calificados pero sin título universitario.

- **Los que disminuyeron la desigualdad**

La desigualdad se redujo dentro de los asalariados menos calificados. Precisamente se reduce su peso poblacional y su ingreso relativo. También se reduce la desigualdad salarial entre los hombres, entre los trabajadores de la zona urbana y entre los trabajadores con título universitario. Este último grupo se hizo más homogéneo entre sí, pero, como grupo, se distanció de las otras categorías, aunque no lo suficiente como para incrementar la desigualdad de los asalariados.

*Elaborado a partir de Trejos (2000)*

## Los activos

Esta categoría está compuesta por los grupos anteriores más los trabajadores sin ingreso; es decir, los familiares no remunerados y los desocupados. Pero también Trejos incluye una fuente adicional de ingreso, a saber, las rentas en efectivo de capital. Lo anterior contribuye a que la desigualdad de los activos sea más alta que la de las dos categorías anteriores. (Trejos, 2000 (9)). Sin embargo, las estimaciones de este autor indican que, durante las reformas económicas, la desigualdad entre los activos no varía, lo cual, probablemente, se debe a la “ausencia de despidos masivos de empleados públicos y la gradualidad en la apertura” (Trejos, 2000 (9)) y, además, al estímulo que recibieron nuevos sectores productivos como los exportadores no tradicionales, el turismo y el sector financiero privado.

## Los perceptores

Esta categoría incluye, además de los grupos ya mencionados anteriormente, a las personas inactivas, pero que reciben algún ingreso de la producción. Para Trejos, la incorporación de más fuentes de ingresos, asociados con la producción, permite capturar la importancia de otras variables como la acumulación de capital, la herencia, la suerte y el éxito en actividades productivas. (Trejos, 2000 (9)). Los resultados de sus estimaciones indican que, a pesar de los problemas de subestimación de las transferencias en la encuesta de 1995, la desigualdad entre los perceptores totales se incrementó durante las reformas. Más aún, esos resultados muestran que si bien el nivel educativo del perceptor y el grado de calificación del puesto desempeñado explican el incremento de la desigualdad, en este caso se reduce de un 47 por ciento para la categoría de los asalariados a un 35 por ciento entre los perceptores totales. Lo anterior, según Trejos (2000 (9)), sugiere que, durante el período de análisis, hay otras variables como la edad, los ingresos ocasionales por herencias, suerte o transferencias privadas que también explican el aumento de la desigualdad y no solo aquellas asociadas al capital humano y al capital físico. (Trejos, 2000 (9)).

## ¿Empeoró la distribución del ingreso familiar durante las reformas económicas?

La fase de redistribución consiste en la distribución del ingreso en el interior de la familia. El ingreso familiar está constituido, según Trejos, por la suma de los ingresos personales de los miembros del núcleo familiar. Por lo tanto, estos dependen de la cantidad y rendimiento de los factores en manos de los miembros de la familia, como también del total de miembros con acceso a los factores de producción. En el caso de Costa Rica, las estimaciones de Trejos permiten afirmar que “las encuestas periódicas de hogares señalan una gran estabilidad de la desigualdad durante las reformas...” (Trejos, 2000 (9)). Las comparaciones puntuales entre 1988 y 1995 más bien indican que la desigualdad se redujo cuando se considera el ingreso per cápita de las familias. (Trejos, 2000 (9)). Asimismo, “la incidencia e intensidad de la pobreza se reduce durante las reformas, aunque apoyada principalmente por el crecimiento de los ingresos reales” (Trejos, 2000 (9)). Solamente cuando se considera el ingreso familiar total bruto es que se detecta un deterioro en la equidad (Trejos, 2000 (9)).

## Recuadro 6

**LOS GRUPOS BENEFICIADOS CON LAS REFORMAS****Las mujeres**

El salario real promedio de los asalariados en general creció un 2,9 por ciento, durante las reformas, pero el de las asalariadas femeninas aumentó un 3,3 por ciento (Trejos, 2000). Más aún, esta variación generó una mayor desigualdad entre las asalariadas femeninas, lo cual a su vez contribuyó con el incremento en la desigualdad del ingreso en todas las categorías. Asimismo, durante este período, la tasa de participación laboral de las mujeres aumentó un 1 por ciento anual, mientras que la masculina disminuyó anualmente un 0,4 por ciento (Montiel, 2000). En este comportamiento destaca el grupo femenino con algún nivel de educación superior (0-4 años), ya que en los primeros años de las reformas (1987-1990) su tasa de participación neta era muy similar a la de aquellas con secundaria completa. Pero a partir de 1992, se acelera la participación femenina con educación superior y ahora este grupo supera al grupo femenino con secundaria completa por 11 puntos porcentuales. Asimismo, a partir de 1992, las mujeres con primaria incompleta han incrementado paulatinamente su participación laboral de un 20 por ciento a un 25 por ciento.

**Los trabajadores rurales**

El ingreso de los trabajadores rurales aumentó a un ritmo superior al de la población en su conjunto. Si solo se toma en cuenta a los asalariados, los de la zona rural aumentaron sus ingresos laborales en un 3,9 por ciento anual, mientras que todos los asalariados lo hicieron en un 2,9 por ciento. Si se consideran los activos; es decir, a los asalariados, los trabajadores independientes, los desocupados y los familiares no remunerados, el ingreso real de los activos totales creció anualmente un 1,8 por ciento, mientras que el de los activos en las zonas rurales aumentó un 2,3 por ciento.

**Los trabajadores calificados**

Durante las reformas, los ocupados con educación secundaria completa, pero sin título universitario, lograron un incremento del ingreso real del 3 por ciento anual, mientras que el ingreso real de todos los ocupados aumentó un 2,2 por ciento anual. Por otro lado, los individuos con educación superior se beneficiaron del proceso de las reformas, pero, como grupo, el incremento de sus ingresos promedios reales es prácticamente nulo (0,1 por ciento) ya que, según Trejos (2000), durante las reformas aumentó el acervo de profesionales. Precisamente, la tasa de escolaridad bruta en la educación superior aumentó de un 15 por ciento en 1986 a casi un 20 por ciento en 1996. (Montiel *et al.*, 1997: 48). Este proceso estuvo acompañado de un incremento acelerado de la oferta de universidades privadas, a tal grado que la matrícula total de estudiantes de los centros privados pasó de un 14 por ciento en 1986 a un 28 por ciento en 1996 (Montiel *et al.*, 1997:59). Por otro lado, aunque hubo un sesgo en el crecimiento del empleo hacia el empleo calificado, en sectores como el comercio, el transporte, los establecimientos financieros y los servicios personales, quizás este no fue lo suficientemente fuerte como para contribuir al aumento relativo de los ingresos reales del grupo de profesionales.

**Los empleados públicos y los patronos**

Según Trejos, el 5 por ciento de los individuos de más altos ingresos está constituido por un 39 por ciento de empleados públicos, un 22 por ciento empleados del sector privado y un 18 por ciento son patronos. Estas características son muy diferentes a las de la población en su conjunto ya que estos mismos grupos representan el 15 por ciento, el 56 por ciento y el 6 por ciento respectivamente (cuadro 19). El proceso de las reformas parece haber beneficiado a los empleados públicos y a los patronos, pues ambos grupos aumentaron su participación en el estrato más alto de ingresos, mientras que la suerte de los empleados mejor pagados del sector privado y por cuenta propia no fue la misma ya que estos disminuyeron su participación entre los más ricos. Asimismo, un 35 por ciento de estos individuos que reciben el 5 por ciento de los ingresos más altos provienen de actividades relacionadas con los servicios sociales, un 11 por ciento de las actividades financieras, 18 por ciento del comercio y un 12 por ciento de la industria. De todos ellos, solo el último grupo perdió importancia relativa dentro del estrato más rico.

Fuente: A partir de Trejos (2000) y Montiel (2000)

## ¿Por qué no empeora la distribución familiar del ingreso?

Para Trejos, una posible explicación es que la mejoría en el precio relativo del trabajo no calificado se tradujo en un incremento de los ingresos promedios reales, sobre todo para los estratos de ingresos intermedios y bajos. Es decir, para aquellos perceptores que solo cuentan con secundaria completa y para los trabajadores agrícolas (Trejos, 2000). Precisamente, habíamos indicado que la generación de empleo de los sectores dinámicos no mostró un sesgo fuerte a favor del empleo calificado. Pero el sector agrícola no solo dejó de ser expulsor de mano de obra sino que la poca generación de empleo, sí tuvo un claro sesgo a favor del empleo calificado. Además, el impulso al turismo, en complemento con la política ambiental, tuvieron repercusiones sobre el empleo y el ingreso rural ya que está asociado a los parques nacionales y las áreas de conservación, la playa y las actividades recreativas que se llevan a cabo en las zonas rurales.

## Conclusiones

- *La primera lección aprendida es que difícilmente se vuelven a presentar estas condiciones favorables para llevar a cabo un proceso de reforma como la experimentada en la década de los ochentas y principios de los noventas.*

La hipótesis de Williamson que “de las cenizas de la crisis surgen las reformas” es la que, probablemente, mejor explica el proceso de cambio en Costa Rica. Precisamente, la crisis de principios de los años ochentas y la crisis política centroamericana fueron percibidas como una amenaza para el sistema económico y democrático costarricense. “Los peligros para el país, debido a ambas crisis, eran muy claros y, además, inminentes: Primero, la posibilidad de la convulsión social y la violencia ciudadana como consecuencia de la situación económica calamitosa, y segundo, la amenaza de verse involucrado directamente en los conflictos cívico-militares de la región centroamericana,...” (Lizano, 1999:155). Sin duda, la gravedad de la amenaza era suficiente como para movilizar a los diferentes actores a negociar agendas. Este comportamiento permitió generar un proceso de reformas y cambios importantes, pero siempre respetando la autonomía del proceso de toma de decisiones políticas y de las reglas por medio de las cuales se deciden las reformas.

- *Algunas de las tendencias heredadas del período anterior se modificaron como consecuencia de la crisis económica y de las propias reformas.*

Los principales activos heredados se deterioraron con la crisis y fueron retomados hasta la segunda fase de la apertura en los años noventas. Tal es el caso de las expectativas de salarios crecientes, aumento en el nivel de la calidad de vida, mano de obra cada vez más calificada, una red de seguridad social extendida. Por otro lado,

las reformas lograron diversificar la estructura productiva, sin deteriorar la distribución del ingreso. Asimismo, las reformas han logrado revertir algunas de las tendencias negativas o pasivos heredados del pasado. Por ejemplo, el sector público revirtió la tendencia creciente que tenía en los años setentas y es ahora más productivo. Las barreras comerciales, tanto para la industria como para los bienes agrícolas, se redujeron considerablemente, se flexibilizó el régimen cambiario y se eliminaron las restricciones al mercado cambiario. No obstante lo anterior, hay dos tendencias que, al año 1997, no se habían logrado modificar, a saber, no se ha podido acelerar el crecimiento económico, y aunque la deuda pública externa se redujo, hubo un fuerte crecimiento de la deuda pública interna.

- *La presencia del pragmatismo y la ausencia de un “dictador omnisciente, omnipotente y benevolente”, en el diseño y la implementación de las reformas, nos aleja de la ortodoxia y nos acerca a la heterodoxia.*

Las negociaciones, como instrumento de cambio, exigen pragmatismo y flexibilidad. En Costa Rica no se aceptaron, según Lizano, recomendaciones rígidas en cuanto a la secuencia de las reformas: “la secuencia de las medidas dependía básicamente de las circunstancias: Se actuó cuando se pudo y se avanzó tan rápido como fue posible, lo cual no significaba ir de prisa.” (Lizano, 1999:184).

- *En ausencia del “dictador omnisciente” y desde el punto de vista metodológico, no se tiene claro cuál pudo haber sido el sendero óptimo de las reformas y de allí que resulte difícil evaluar los resultados.*

Este es el caso del sector financiero, el cual “endogeniza” el proceso de reformas, pero plantea la interrogante de si este pudo haber sido más eficiente. Por otro lado, Hausmann (1998:17) sugiere que en Costa Rica es necesario avanzar en las privatizaciones, pero el rechazo de la ciudadanía a vender cualquiera de las actuales instituciones es cada vez mayor. Por consiguiente, el sendero de las reformas en este campo debe ser diferente al propuesto por el “consenso de Washington”. Deberán plantearse alternativas que tomen en cuenta esas preferencias y no por ello las reformas serán “incompletas”.

- *La posibilidad de generar “hysteresis” en algunos sectores facilita la implementación de las reformas.*

Este es el caso del sector financiero costarricense que, con financiamiento externo, se logra la entrada y el desarrollo de la banca privada y, a pesar de que aquel se retira, el sector continúa creciendo con más fuerza.

- *Las reformas heterodoxas son el resultado de considerar no solo las reformas en sí mismas, sino también su viabilidad y sus consecuencias sobre la población.*

Eso significa que los actores presentes directamente en la negociación estarán dispuestos a ceder si al mismo tiempo se establecen alternativas que los compensen.

Tal es el caso de la liberalización comercial, acompañada de subsidios a las exportaciones a terceros mercados, política cambiaria compensatoria, subsidios al turismo y a la producción bananera. También implica evitar el desempleo masivo y mantener una política social activa para compensar las consecuencias del mercado sobre la calidad de vida del ciudadano.

- *Un proceso de reformas, como el costarricense, requiere financiamiento, ya sea del Estado o de organismos internacionales o de gobiernos extranjeros.*

Es necesario contar con financiamiento para subsidiar al sector exportador, para crear una nueva institucionalidad sesgada hacia las exportaciones o para crear y desarrollar la banca privada manteniendo al mismo tiempo el sistema de bancos estatales y una desgravación arancelaria paulatina.

- *Durante el proceso de las reformas se descuidaron algunos de los factores heredados, lo cual contribuyó a desacelerar el crecimiento.*

El gasto en educación, salud e infraestructura pública fueron “estrujados” durante la estabilización, particularmente por las restricciones al gasto público y el financiamiento al sector exportador. A partir de 1983 se dan dos tendencias importantes en el proceso de inversión costarricense. Por un lado, el crecimiento de la inversión en maquinaria y equipo supera a la inversión en infraestructura. Por otro, se evidencia una caída en la participación de la inversión pública. No es sino hasta los años noventas, cuando se retoman estos temas y se refuerza la política en cada una de estas áreas.

- *El crecimiento económico ha sido lento, sostenido por la acumulación de factores y basado en el sector terciario.*

Precisamente, el lento crecimiento durante este período está asociado con un bajo y oscilante crecimiento de la productividad total de los factores de producción. Además, la agricultura y la industria fueron los sectores menos dinámicos, pero su crecimiento se explica por un aumento en la productividad de los factores. También, el comercio y la construcción fueron actividades muy dinámicas, pero su desempeño está basado en la acumulación de factores y su eficiencia más bien se redujo.

- *El crecimiento económico durante las reformas no ha generado una mayor disparidad en la distribución del ingreso, a pesar de los cambios en la estructura productiva, este no ha generado un alto desempleo.*

Durante las reformas mejoró la participación de los salarios en el ingreso nacional y, sobre todo, la del trabajo calificado. Además, no se deterioró la distribución del ingreso porque la ganancia de los ingresos reales beneficiaron a los trabajadores agrícolas, a los de las zonas rurales y aquellos con educación secundaria, pero con la universitaria incompleta. Mientras que los grupos beneficiados con las reformas económicas fueron las mujeres, los trabajadores rurales, los calificados, los empleados públicos y los patronos.



## Bibliografía

- Barboza G. 2000. Cambio tecnológico en el sector de energía y telecomunicaciones en Costa Rica. En Anabelle Ulate (comp.) *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica y CEPAL. San José Costa Rica.
- Barahona M., Sauma P., Trejos J.D. 1999 La política social costarricense y las reformas económicas: 1983-1997. En prensa
- Buitelaar R; Urrutia Álvarez R. 2000. "Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación". En Anabelle Ulate (comp.) *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica y CEPAL. San José Costa Rica.
- Burki S. J., Perry G. 1997. *The Long March: A Reform Agenda For Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. The World Bank. Washington D.C.
- Burki S. J., Perry G. 1998. Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. The World Bank. Washington D.C.
- Céspedes V. H., González C., Jiménez R., 1990. *Costa Rica frente a la crisis: políticas y resultados*. Academia de Centroamérica. San José.
- Céspedes V. H., González C., Jiménez R., Lizano E. 1984. *Costa Rica: estabilidad sin crecimiento*. Academia de Centroamérica. San José.
- Céspedes V. H, Di Mare A., Jiménez R. 1985. *Costa Rica: recuperación sin reactivación*. Academia de Centroamérica. San José.
- Céspedes V. H, Di Mare A., Jiménez R. 1986. *Costa Rica: la economía en 1985*. Academia de Centroamérica. San José.
- Cordero J. A. 2000. "El crecimiento económico y la inversión: el caso de Costa Rica". En Anabelle Ulate (comp.) *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica y CEPAL. San José Costa Rica.
- Dixit A K., 1996. *The making of economic policy: A transaction - Cost Politics Perspective*, The MIT Press, Massachusetts.
- Echandi R. 1998 "Deterioro de la infraestructura del sector transporte: implicaciones y soluciones". En R. Jiménez (ed.). *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes*. Academia de Centroamérica. San José.
- FINTRA 1993. *CODESA: Origen y consecuencias*. Fiduciaria de Inversiones Transitorias. Imprenta Lil. San José.
- Hausmann R. 1998. "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense". En R. Jiménez (ed.). *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes*. Academia de Centroamérica. San José.

- Jiménez R., (ed.). 1998. Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes. Academia de Centroamérica. San José.
- Lizano E. 1999. Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica. Academia de Centroamérica. Estudios 13. Imprenta Lil. San José.
- Lora E. 1998. "Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo". Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política, BID. Volumen Extraordinario.
- MIDEPLAN, 1998. Principales Indicadores de Costa Rica. Serie MIDEPLAN/SIDES No.4.
- Montiel N., Ulate A., Peralta L.C., Trejos J.D., 1997. La educación en Costa Rica: ¿Un solo sistema? IICE. Universidad de Costa Rica. Serie Divulgación Económica No. 28. San José.
- \_\_\_\_\_. 2000. Crecimiento económico, productividad laboral y empleo asalariado: Un análisis sectorial. En Anabelle Ulate (comp.) *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica y CEPAL. San José Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2000. Reformas económicas, mercado laboral y calidad de los empleos. En Anabelle Ulate (comp.) *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica y CEPAL. San José Costa Rica.
- Morley S., Machado R. y Pettinato S. 1999. Indexes of Structural Reform in Latin America. CEPAL, Santiago de Chile.
- Robles E. 1998a. Economic Growth in Central America: Analysis of Total Factor Productivity Trends at the Industrial Level. Harvard Institute for International Development. Working Paper. Harvard. Massachusetts.
- Robles E. 1998b. "Crecimiento económico y productividad en Costa Rica: 1960-1997". En R. Jiménez (ed.) Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes. Academia de Centroamérica. San José.
- Rovira J. 1987. Costa Rica en los años 80. Editorial Porvenir. San José.
- Saborío S.1990 "Central America". En Williamson J.(ed) Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Institute For International Economics. Washington DC.
- Seligson M., Martínez J., Trejos J.D. 1996. Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas. Serie de Divulgación Económica No.51 IICE-PNUD. San José.
- Sojo C. 1992. La mano visible del mercado. CRIES/CEPAS. San José.
- Trejos J. D.1991. "La política social y la valorización de los recursos humanos". En Garnier L. et al. Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza: una alternativa para el desarrollo. Ediciones Guayacán. San José.
- Trejos R. 1992. "Desarrollo del sector servicios en Costa Rica". En Villasuso J. M.(ed). El nuevo rostro de Costa Rica. CEDAL.San José.

- \_\_\_\_\_. 2000. Reformas económicas y formación de capital humano en Costa Rica. En Anabelle Ulate (comp.) *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica y CEPAL. San José Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2000. Reformas económicas, mercado laboral y calidad de los empleos. En Anabelle Ulate (comp.) *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica y CEPAL. San José Costa Rica.
- Ulate A. 1993. "La industria frente a los cambios en el entorno económico". En Sibaja L.F. et. al. *La industria: su evolución histórica y su aporte a la sociedad costarricense*. Cámara de Industrias de Costa Rica. Imprenta Lil. San José.
- Villasuso, J.M. 1992. "Fondos y programas sociales en Costa Rica durante los ochentas." En OPS/OMS (editores) *Fondos y programas de compensación social, experiencias en América Latina y el Caribe*. Programa de Desarrollo de Políticas de Salud OPS/OMS. Washington
- \_\_\_\_\_. 2000. "Reformas estructurales y política económica en Costa Rica". 2000. Reformas económicas y formación de capital humano en Costa Rica. En Anabelle Ulate (comp.) *Empleo, crecimiento y equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica y CEPAL. San José Costa Rica.
- Williamson J. (ed.) 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Institute For International Economics. Washington, DC.

Anexo 1 - Cuadro A-1  
**Reforma Fiscal**

<b>Área</b>	<b>Medida</b>	<b>Compromiso con organismo internacional</b>	<b>Ley</b>
<b>Déficit fiscal</b>	Reducir déficit Sector Público No Financiero y Gobierno Central	FMI (1982) Carta Intenciones FMI (1989) " FMI (1991) "	
	Límites al financiamiento del Gobierno Central		Ley de Equilibrio Financiero para el Sector Público (LEFSP) (1984): El Gobierno Central solo podrá financiarse por medio de letras del tesoro, por un 5% de los gastos del año inmediato anterior de los presupuestos ordinario y extraordinario
	Otros instrumentos para financiar la deuda a largo plazo	BID (1994) Programa de Ajuste del Sector Público	
<b>Ingresos</b>			
<b>Impuesto de ventas</b>	Se procura ampliar la base tributaria		<b>1982</b> Reforma Creación de una nueva ley general del impuesto de ventas. Ampliando la base y aumentando las tarifas
		1987 FMI (CI) Reforma tributaria	<b>1988</b> Ley de Ajuste Tributario, se amplió la base pero no se incluyeron servicios profesionales
		1991 FMI (CI). Ley de Ajuste Tributario.	<b>1991</b> Ley de Ajuste tributario: se incrementa de 10 a 13%, para reducirlo a 10% en 1994
		PAE III BID (1994) Programa de Ajuste del Sector Público:	<b>1995</b> Ley Ajuste Tributario: Se incrementa el impuesto de ventas a 15% y se amplía la base
	Recargo temporal impuesto de la renta	1982 FMI (CI) FMI (1984) CI	LEFSP (1984). Modifica la escala del impuesto sobre la renta
<b>Impuesto de la renta</b>		<b>1991 FMI (CI)</b> . Plantea Ley de Justicia Tributaria y Ajuste Tributario  <b>PAE III BID (1994)</b> Programa de Ajuste del Sector Público	<b>Abril 1988</b> Ley de Impuesto sobre la Renta: a) Distingue entre personas físicas y jurídicas. b) Ampliar la base. c) Reducir la carga y reducir la evasión <b>1991</b> Ley de Justicia Tributaria: Reforma al impuesto sobre la renta en cuanto a tratamiento de gastos y rentas presuntivas Ley de Ajuste Tributario: Modifica la escala del impuesto sobre la renta, se elimina el trato diferenciado a la pequeña y mediana empresa <b>1995</b> Ley de Ajuste Tributario: Modificaciones a la escala sobre la cual se cobra el impuesto sobre la renta Ley de Justicia Tributaria: Aumento en la recaudación a través del incremento en las tasas impositivas para los profesionales liberales

**Cuadro A-2**  
**Reforma Fiscal**

<b>Administración tributaria</b>		<p><b>1991 FMI (CI)</b> Reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios  <b>PAE III BID (1994)</b> Programa de Ajuste del Sector Público. Plan de administración tributaria</p>	<p><b>1989</b> Modificación de procedimientos de administración tributaria: mayores controles, sanciones a morosos, timbraje de facturas y puestos de control fijos. Se tipifican los delitos tributarios, se eleva nivel de sanciones, se autoriza cierre de negocios  <b>1991</b> Ley de Justicia Tributaria: Reforma Código de Normas y Procedimientos Tributarios  <b>1995</b> Ley General de Aduanas: Modernizar, simplificar procedimientos aduaneros  <b>1995</b> Ley de Justicia Tributaria</p>
	Impuesto selectivo de consumo		<p><b>Reforma 1982:</b> Modificación del impuesto selectivo de consumo  <b>LEFSP 1984.</b> Se incrementa la tasa ad-valórem del impuesto selectivo de consumo</p>
	Modificación del impuesto territorial y traslado a las municipalidades	<p><b>BID (1994)</b> Programa de Ajuste del Sector Público</p>	<p><b>1995</b> Ley de Justicia y Ajuste Tributario</p>
	Impuestos especiales		<p><b>1992</b> Ley de regulación exoneraciones: Deroga todas las exenciones tributarias  Ley de Bienes Inmuebles (1995): A favor de las municipalidades</p>
<b>Gastos</b>	<p><b>Reducir planilla estatal:</b>  Congelar empleo. Retiro empleados de edad. Política salarial según la inflación. Incentivos para movilizar al sector privado.</p>	<p><b>FMI (1984) C.I.:</b> Congelar empleo público, retraso en ajustes salariales, introducir escala salarial sector público  <b>BM (1985) PAE I:</b> Congelar empleo público.  <b>FMI (1989): CI:</b> Congelar el empleo público  <b>FMI (1991) CI:</b> Aplicar la movilidad laboral.  <b>PAE III BID (1994)</b> Programa Ajuste del Sector Público: Cumplir metas de movilidad laboral  <b>1993 FMI (1995) C.I.:</b> Se eliminan los puestos vacantes</p>	<p><b>1984</b> LEFSP: Eliminar plazas vacantes y obliga a pensionarse a las personas en edad. Establece no aumentan de plazas ocupadas por cargos fijos, jornales y servicios especiales en el sector público  <b>1985-86</b>  <b>1994-1995</b> Programa de movilidad laboral del gobierno: Reduce la planilla de algunas instituciones públicas sobredimensionadas</p>
	<b>Reforma en pensiones</b>	<p><b>FMI (1991) CI:</b> Recortes en pensiones de privilegio para controlar el gasto  <b>PAE III (1994)</b> Programa de Ajuste del Sector Público: Implementar la Ley Marco de Pensiones y la Ley de Pensiones Complementarias  <b>1995 FMI CI:</b> Se incrementa la tasa contributiva, se amplía la edad de retiro de 50 a 55 años y se aumentó el período de contribuciones a 30 años. Además, se le puso un techo a las pensiones</p>	<p><b>1991</b> Reforma al Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional: incrementa cotizaciones, reduce beneficios y crea un régimen de capitalización  <b>1991</b> Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte: aumenta la edad de pensión de 55 a 60 años para mujeres y de 57 a 62 para hombres. Se establecen una serie de cuotas mínimas  <b>1992</b> Creación del Régimen de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Pretende reunir a todos los regímenes del gobierno, uniformar, simplificar y mejorar su administración. Se cierra el régimen a nuevos afiliados.</p>
			<p><b>1995</b> Se reforma de nuevo el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, cuyos principales cambios fueron: establecimiento de un mínimo de cotizaciones, incremento en las tasas de cotización, eliminación de privilegios y reducción del porcentaje de reemplazo  <b>1995</b> Se crea el Régimen Privado de Pensiones Complementarias con el fin de autorizar y regular la creación de sistemas privados de pensiones y ahorro.</p>

*Cuadro A-3*  
**Reforma Fiscal**

	Eliminación de subsidios a las exportaciones (CAT)	<b>FMI (1989)</b> Modificar los Certificados de Abono Tributario <b>FMI (1991)</b> <b>1995</b> No se emiten CAT / empresas nuevas	
	Concesión de obra pública	PAE III BID (1994) Programa de Ajuste del Sector Público	<b>1996</b> Ley de Concesión de Obra Pública
	Privatización de empresas de CODESA	<b>FMI (1982)</b> CI Venta parcial empresas CODESA Banco Mundial (1985) PAE I: Plan para liquidar empresas de CODESA <b>FMI (1991)</b> CI: Reducción del empleo público a través de la venta de empresas públicas <b>PAE III BID (1994)</b> Programa Ajuste del Sector Público: gobierno se compromete a buscar aprobación legislativa para vender CEMPASA y FERTICA PAE III: Llevar a Asamblea Legislativa Ley de Democratización Económica	<b>1993</b> Ley de democratización de las subsidiarias de CODESA
	<b>Ajuste periódico de tarifas</b> de empresas públicas. Pretende equilibrio financiero empresas públicas	<b>FMI (1987)</b> C.I. Ajuste periódico de tarifas de las empresas públicas para que la posición financiera de las empresas quede en equilibrio <b>FMI (1995)</b> C.I.	
	<b>Eliminación subsidios a los precios</b> de los granos básicos	<b>FMI (1982)</b> C.I: Eliminar subsidios en precios de los productos básicos vendidos por el CNP <b>FMI (1987)</b> C.I: Reducir el déficit del CNP, a través de la disminución de los subsidios para la producción a los granos básicos <b>BM (1989)</b> PAE II: Eliminar subsidios al precio de frijoles, maíz y arroz del CNP. Aplicación de medidas para reducir diferencia entre los precios nacionales e internacionales	
	<b>Contribuciones forzosas</b> de empresas públicas y Gobierno Central		<b>1984 LEFSP:</b> Las empresas públicas deberán realizar contribuciones obligatorias al Gobierno Central
	<b>Control estricto de los programas de inversión</b> de las empresas del Estado.	PAE I: Programa de Plan de Inversiones del Sector Público	<b>1984</b>
	Mayor control sobre el gasto del Sector Público	<b>Banco Mundial (1985)</b> PAE I: Fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria	<b>Decreto (1980)</b> Creación de la Autoridad Presupuestaria (AP) <b>Ley (1982)</b> Aprobación de un marco legal que fortalezca la gestión de la AP <b>LEFSP (1984)</b> Fortalece las reglas de preparación presupuestaria y control de finanzas públicas (presupuesto balanceado con ingresos y gastos previsibles). Fortalece papel de contraloría., discrecionalidad para modificar presupuestos
<b>Empresas estatales</b>	<b>Cobro del impuesto de la renta</b> a las empresas públicas		<b>1997</b> Ley del Impuesto sobre la Renta a las Empresas Públicas: Establece que todas las empresas públicas deben pagar el impuesto de la renta

Cuadro A-4  
**Reforma financiera**

<b>Área</b>	<b>Medida</b>	<b>Compromiso con organismo internacional</b>	<b>Ley</b>
<b>Desregulación financiera</b>	Desarrollo de la banca privada. Acceso al redescuento de intermediarios privados Se rompe monopolio estatal sobre cuentas corrientes y ahorro		<b>1986</b> Reforma Ley de la Moneda y del Banco Central: Acceso de la banca privada al financiamiento del Banco Central con base en fondos de origen externo, principalmente provenientes de la AID <b>LOBCCR (1995)</b> : Se autoriza al BCCR otorgar redescuento a todos los intermediarios financieros supervisados. Permite a los bancos privados captar en cuenta corriente y ahorro. Se rompe el monopolio de las cuentas corrientes de los bancos estatales
	<b>Crédito</b>  <b>Liberalización de tasas de interés</b>		<b>1985</b> El Banco Central empieza a eliminar límites cuantitativos y topes de cartera. En <b>1991</b> quedan en libertad para asignar crédito de acuerdo con sus propios criterios <b>1989</b> El Banco Central culmina el proceso de liberalización de tasas de interés iniciado en 1984. Bancos comerciales tienen libertad de establecerlas. El objetivo final es que se ofrezcan tasas reales de interés positivas.
	Medidas para aumentar eficiencia de bancos estatales.	<b>PAE III. Préstamo sectorial de inversiones. BID</b> Somete a los bancos estatales a procesos de reestructuración	<b>1995 Acuerdo entre el Gobierno, el Banco Central y los bancos estatales</b> , el cual establece lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir costos administrativos y de operación</li> <li>• Reducir gradualmente los niveles de morosidad</li> <li>• Reducir el margen de intermediación financiera</li> </ul> Efectuar las provisiones máximas que indiquen las normas de la SUGEF
	<b>Estandarización</b>		<b>Ley Reguladora del Mercado de Valores (LRMV) 1998</b> : Establece la obligatoriedad de emitir valores de características homogéneas y es obligatoria para emisores privados y públicos
	<b>Derechos sobre Fondos de Inversión</b>		<b>LRMV (1998)</b> . Establece que los fondos de inversión son patrimonios separados pertenecientes a la pluralidad de los inversionistas
	<b>Títulos valores extranjeros</b>		<b>LRMV (1998)</b> . Autoriza la negociación y oferta pública de valores extranjeros en la bolsa
	Reglamento de Grupos Financieros		<b>Ley Orgánica del BCCR (1995)</b> : Establece las reglas de operación, traspaso y registro de los grupos financieros. Es obligatorio conformar una sociedad controladora y empresas financieras organizadas como sociedades anónimas. Se autoriza a empresas extranjeras a integrarse a un grupo siempre y cuando sean financieras y estén acreditadas por órgano supervisor extranjero. A los bancos o empresas financieras domiciliadas en el exterior miembros de un grupo financiero, la ley exige ciertos requisitos: capital mínimo de \$3 millones, estar domiciliadas en una plaza bancaria aceptada por CONASSIF, no realizar operaciones en moneda nacional. La controladora debe ser propietaria de al menos 25% del capital de cada una de las empresas del grupo. Aprobado en 1998 por el CONASSIF. Hace énfasis en la información contable, especialmente de empresas financieras extranjeras. Uniformar formatos y normas de presentación de los estados financieros de conformidad con los requerimientos del CONASSIF
	Capital mínimo		<b>1988 LMSF</b> . Estableció un mínimo de \$100 millones como capital para los bancos privados <b>1998</b> . Bancos deben incrementar su capital a \$5 millones

Anexo 2  
**BANCA CENTRAL**

<b>Area</b>	<b>Medida</b>	<b>Compromiso con Org. Intern.</b>	<b>Ley o acuerdo</b>
<b>Capitalización Banco Central</b>	Operaciones cuasifiscales		<b>LEFSP (1984)</b> Se limita el déficit del Banco Central <b>LOBCCR (1995)</b> Gobierno Central debe reconocer deuda con Bco. Ctral. por pérdidas cuasifiscales <b>Ley Reguladora del Mercado de Valores (1998)</b> flexibiliza las disposiciones previas o otorga un plazo de dos meses a partir de la vigencia para negociar condiciones de esta documentación
	Endeudamiento externo		<b>LOBCCR (1995):</b> Para endeudarse, el BCCR requerirá de aprobación de la Asamblea Legislativa, excepto que sea con organismos financieros internacionales
<b>Instrumentos de política monetaria</b>	Instrumentos de política monetaria		<b>LOBCCR (1995):</b> Los instrumentos de política monetaria serán las operaciones de mercado abierto y el encaje mínimo legal.): Se establece un máximo de 15% al EML sin posibilidades de discriminar por plazo. Debe ser uniforme para todo tipo de depósitos e instituciones. Solo se pueden hacer diferencias entre depósitos en moneda local y extranjera. Se inicia en 1996 <b>1997</b> Se someten a encaje las operaciones de manejo de carteras a la vista en los puesto de bolsa, las comisiones de confianza y otras figuras similares. Se restringe el uso de instrumentos directos. Permite al BCCR usar, en forma transitoria, límites globales al crecimiento de las carteras, sobretasas a las importaciones y niveles máximos al margen de intermediación financiera
<b>Independencia del Banco Central</b>			
Composición Junta Directiva	Excluye ciertos ministros de Junta Directiva		<b>1988 Ley de Modernización del Sistema Financiero (LMSF)</b>
Escogencia de Junta Directiva	Mayor autonomía del BCCR.		<b>LOBCCR (1995):</b> La Junta Directiva se compone: un presidente nombrado por Consejo de Gobierno por período constitucional, Ministro de Hacienda, cinco directores nombrados por períodos de siete años y medio (propone Gobierno y ratifica la Asamblea Legislativa)
SUPERVISIÓN	Delimita funciones de supervisión de Banco Central y Auditoría General de Bancos.		<b>LMSF 1988</b> Delimita y establece responsabilidades de supervisión entre el Banco Central y la recién creada Auditoría General de Bancos (AGEF), la cual sustituye la Auditoría General de Bancos AGB, que era un departamento del Bco. Central. Promueve la auditoría y el estudio únicamente de datos históricos
	Creación de la SUGEVAL		<b>1990 Ley Reguladora del Mercado de Valores.</b> Crea la Comisión Nacional de Valores. Además, crea el Fondo de Inversiones
	Se sustituye la AGEF por la SUGEF		<b>1995 Ley Orgánica del Banco Central</b> Se sustituye la AGEF por la Superintendencia General de Entidades Financieras SUGEF con nuevas potestades para regular y supervisar el sistema financiero y se amplía la cobertura de la supervisión. Introduce sistemas más modernos de supervisión prudencial, para evitar corridas y velar por la transparencia
	Creación de la SUPEN		<b>1995 Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias.</b> Crea Superintendencia de Pensiones SUPEN
			<b>1995 LOBCCR.</b> Normas de suficiencia patrimonial, que establece que el patrimonio debe representar al menos 10 por ciento de los activos ponderados por riesgo
	Creación Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y la SUGEVAL		<b>1998 Nueva Ley Reguladora del Mercado de Valores.</b> Se crea el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), el cual debe dirigir: a la SUGEF, la SUPEN y la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) que sustituye a la Comisión Nacional de Valores. Sus funciones son aprobar los reglamentos de supervisión, presupuestos y nombra a los intendentes y superintendentes. Debe coordinar las labores de las diferentes superintendencias



Anexo 3  
**Política Cambiaria**

<b>Area</b>	<b>Medida</b>	<b>Organismo internacional</b>	<b>Ley</b>
<b>Política cambiaria</b>	Se unifica el tipo de cambio	FMI (1983)	<b>1983</b> Se unificó el tipo de cambio interbancario y libre.
	Aplicación del mecanismo de minidevaluaciones (de acuerdo con criterios como inflación internacional y demanda de fondos)		<b>1984</b> Se modifica la política cambiaria: mecanismo de minidevaluaciones.
	Se autoriza a los bancos públicos y privados a captar bajo su propio riesgo y a prestar en moneda extranjera.		<b>1992</b> Junta Directiva Banco Central
	Apertura de la cuenta de capitales al permitir las transacciones en divisas para cualquier propósito.		<b>1992</b> Junta Directiva Banco Central
	Mayor control del endeudamiento externo.		<b>1984</b> Se crea la Comisión de Renegociación de la Deuda Externa del Sector Privado, y se dicta un Reglamento para el Registro y Control de las Obligaciones Financieras con el Exterior de las Instituciones que integran al Sector Público Costarricense
	Liberalización del mercado cambiario.		<b>1995</b> LOBCCR: Autoriza a participar en el mercado cambiario a todas las entidades reguladas por la SUGEF LOBCCR (1995): Los exportadores dispondrán libremente de sus divisas LOBCCR (1995): Permite el funcionamiento de las casas de cambio LOBCCR (1995): Se prohíben las restricciones a la compra y venta de divisas LOBCCR (1995): Reconoce la validez de los contratos en moneda extranjera y la opción de pagarlos en moneda nacional al tipo de cambio de mercado

Anexo 4  
Política comercial

Área	Medida	Organismo internacional	Ley
<b>Incentivos a las exportaciones</b>	Eliminación de impuestos a exportaciones de productos no tradicionales Incentivos a las exportaciones consistentes con principios del GATT		<p><b>1982 Ley Zonas Procesadoras de Exportaciones y Parques Industriales:</b> Crea el régimen de zona franca: otorga incentivos fiscales con el propósito de fomentar las exportaciones</p> <p><b>1983-1986:</b> Eliminan impuestos a la exportación de productos no tradicionales</p> <p><b>1984 LEFSP:</b> a. Elimina impuestos a la exportación de productos no tradicionales b. Generalizó la exoneración de impuestos a la importación de insumos y bienes de capital incorporados en los procesos productivos de este tipo de exportaciones</p> <p><b>Incentivos a las exportaciones:</b> a) Exoneración impuesto renta por exportaciones no tradicionales a terceros mercados. b) Exoneración de insumos importados para productos no tradicionales. c) Los dos instrumentos creados fueron: a. Contrato de Exportación: Régimen de Admisión Temporal:</p> <p><b>1985 Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico.</b> Mediante el cual se establece un contrato turístico, cuyo principal beneficio es la exoneración de todo tributo o sobretasa que se apliquen a la importación o compra local de artículos indispensables para el funcionamiento o instalación de empresas nuevas</p>
		Incentivos a las exportaciones consistentes con principios del GATT Banco Mundial (1988)	<b>1988</b> Se pone en vigencia la ventanilla única: Sistema simplificado para los procedimientos de los exportadores
			<p><b>1998</b> Se implementan dos esquemas de exoneración de impuestos a la importación, con el propósito de garantizar la neutralidad a las empresas exportadoras:</p> <p>a. Régimen devolutivo: Empresas exportadoras de envases y empaques.</p> <p>b. Régimen de perfeccionamiento activo: A las demás empresas industriales exportadoras</p>
	Eliminación paulatina de los contratos de exportación		<p>Principios de los 90: Eliminación paulatina de contratos de exportación:</p> <p>a. Se extienden hasta 1999 a las empresas que aceptaron una reducción en el CAT y la exoneración del impuesto sobre la renta rigió hasta 1996</p> <p>b. Alternativamente, el beneficio siguió hasta 1996 pero el CAT se gravó con un impuesto del 25%</p> <p>Elimina la exoneración del impuesto sobre la renta a las empresas amparadas bajo el Régimen de Admisión Temporal. 1992</p>
<b>Desgravación arancelaria</b>	Desgravación. arancelaria	Banco Mundial (1985) PAE I: Establece programa desgravación	(1985) PAE I: Se establece programa de desgravación con plazo de ajuste de tres años. Reducción de aranceles a las importaciones de bienes, materias primas y bienes de capital. Decreto 1987 (10 puntos para 233 íncisos)
		Banco Mundial (1989) PAE II: Se establece programa de desgravación arancelaria gradual. Pretende unificar las tasas de protección efectiva.	<p>(1989) PAE II: Se estableció una meta arancelaria máxima de 40% para los bienes finales de consumo en un plazo no mayor de tres años. Dirigido a unificar las tasas de protección efectiva</p> <p>1992 Se asume el compromiso regional de establecer una tarifa máxima de 20% y mínima de 10%</p> <p>1992 El BCCR eliminó totalmente las sobretasas a las importaciones</p> <p>1994 Se aplican 10 modificaciones arancelarias, la más importante fue la reducción del piso arancelario del 10 al 5%</p>

continuación Anexo 4  
**Política Comercial**

<b>Area</b>	<b>Medida</b>	<b>Organismo internacional</b>	<b>Ley</b>
			<b>1988</b> Eliminación de depósitos previos a las importaciones. <b>1989</b> Eliminación en la medida de lo posible de restricciones cuantitativas a las importaciones.
Desgravación arancelaria	Modificación del Tratado de Integración Centroamericano		Modificación del Tratado General de Integración Centroamericana (1986). Adopción de un sistema ad valorem de aranceles Fijación de niveles impositivos entre 1 y 100% de acuerdo con lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Insumos no producidos en CA, entre 5 y 10%</li> <li>• Insumos producidos en CA, entre 10 y 30%</li> </ul> Bienes finales producidos en CA, banda de protección efectiva entre 50 y 150%. Reducción de las sobretasas a la importación: Entre 0 y 2% para insumos Entre 12,5 y 100% para bienes finales Se eliminó el Protocolo de San José, el cual establecía recargos a las importaciones
<b>Marco institucional</b>	Creación del Ministerio de Comercio Exterior		<b>1986.</b> Ley de Presupuesto Extraordinario - 7040
	Creación de la Promotora de Comercio Exterior PROCOMER		<b>1996.</b> Ley se unen la Corporación de Zonas Francas, el Centro de Promoción de las Exportaciones y el Consejo Nacional de Inversiones
<b>Convenios internacionales</b>	Extensión de beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe		<b>1994</b> EE. UU. renueva los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe
	Incorporación de Costa Rica al GATT		<b>1990</b> Incorporación de Costa Rica al GATT: a. Sustitución de las barreras no arancelarias por aranceles b. Eliminar sobretasas y sobrecargos a las importaciones que con las tarifas excedan las tarifas de protección permitidas <b>1990</b> En el marco de la OMC, el país asumió todos los compromisos de los Acuerdos Comerciales Multilaterales
	Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México		<b>1994</b> Ley. Se firma el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México
	Actualización Tratado General de Integración Económica Centroamericano		<b>1993</b> "Protocolo sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano" de Guatemala: Se adopta una nueva nomenclatura el Sistema Arancelario Centroamericano basado en el Sistema Armonizado.



### Algunos antecedentes relevantes

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

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

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

---

<sup>1</sup> En este estudio participaron como asistentes de investigación Paola Zúñiga y Marco V. Pacheco, a quienes agradezco su gran colaboración y dedicación.

El sector público en esos años cumplía pocas funciones en lo que a la actividad económica se refiere. Sus principales acciones se concentraban en la prestación de servicios: seguros y banca <sup>2</sup>, y en la creación de la infraestructura. Poco a poco, sin embargo, el Estado comenzó, cada vez con mayor intensidad, a ejecutar acciones de apoyo a las actividades productivas y a diseñar mecanismos que sirvieran de amortiguadores para enfrentar los problemas sociales, tanto de naturaleza estructural como los generados por el propio proceso de crecimiento.

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

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

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

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

---

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

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

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

Las medidas tomadas para promover la actividad industrial, en especial el conjunto de instrumentos incluidos en la Ley de Protección Industrial de 1959 y en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, tuvieron impacto casi inmediato. En efecto, a partir de 1965 y hasta 1973, la industria creció a una tasa anual promedio del 9,4 por ciento, con lo que su participación en el PIB aumentó del 16 por ciento a casi el 20 por ciento en esos años. Durante el siguiente decenio, el sector industrial experimentó un menor dinamismo, pero siempre tuvo alentadoras tasas de crecimiento y su participación en el valor agregado nacional continuó aumentando hasta llegar a casi el 22 por ciento en 1983. Esa mayor producción se reflejó en un incremento en la ocupación de la mano de obra. Así, se observa que la industria, que en 1963 absorbía el 12 por ciento del total del empleo formal, rebasó el 15 por ciento en 1978.

La expansión del aparato estatal constituye otra característica muy importante del desarrollo socioeconómico costarricense en las tres décadas que van de los años cincuentas a los setentas. Esa expansión permitió absorber el crecimiento de la mano de obra e impidió que el desempleo abierto se convirtiera en un problema serio para la economía nacional. Las altas tasas de crecimiento en el empleo público lo llevaron a que su participación pasara del 6 por ciento en 1950 al 19 por ciento en 1983.

En general, se puede afirmar que el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones tuvo efectos significativos sobre la vida nacional. En particular, contribuyó a propiciar la transición de una economía eminentemente rural a otra más moderna, en donde se privilegió a las actividades secundarias y terciarias. Como consecuencia del dinamismo del sector industrial o a causa de la intervención del Estado, surgieron nuevas actividades cuyas repercusiones se extendieron a toda la economía. A finales de los años

setentas, Costa Rica contaba con una amplia red de comunicaciones nacionales e internacionales, una infraestructura de transporte aéreo, marítimo y terrestre que integraba al país con los mercados internacionales y una extensa gama de otros servicios financieros y comerciales.

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

## La crisis de la deuda

Sin embargo, y a pesar de los resultados positivos comentados, algunos aspectos del desarrollo costarricense no resultaron sostenibles, e incluso contribuyeron a profundizar los desajustes estructurales, en particular la dependencia y la vulnerabilidad externa<sup>3</sup>. Es así como al finalizar la década de 1970, una combinación de fenómenos, unos estructurales y otros coyunturales, unos internos y otros externos, se amalgamaron para producir la peor crisis que la economía costarricense haya sufrido en el presente siglo.

Tres factores externos tuvieron gran importancia en precipitar la crisis económica costarricense: los *shocks* del petróleo, el primero en 1973 y el segundo en 1979, la recesión mundial de inicios de los ochentas y el deterioro de los términos de intercambio ocurrido en ese mismo tiempo. Tampoco debe

---

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



restarse importancia a los efectos que tuvo sobre la economía nacional la turbulencia política que afectó a Centroamérica desde finales de la década de los setentas <sup>4</sup>.

Durante muchos años, el déficit crónico de la balanza comercial de Costa Rica no fue obstáculo para el crecimiento de la producción nacional, ya que el ahorro externo, en forma de endeudamiento público o inversión extranjera siempre estuvo disponible en los montos requeridos. Cuando sobrevino el segundo *shock* petrolero, y poco después la recesión en los países industriales y la caída en los precios de los principales productos de exportación nacionales, estos fenómenos se adicionaron a los problemas estructurales que padecía la economía costarricense, provocando cambios de gran magnitud en la dimensión comercial y financiera del país. Se recurrió entonces al endeudamiento externo para atender la ampliación del déficit comercial y para financiar el desequilibrio de las finanzas públicas, que había ido acumulándose como resultado del crecimiento del Estado sin la correspondiente contrapartida por el lado de los ingresos.

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

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

La crisis que siguió a estos acontecimientos tomó por sorpresa a los costarricenses. La mayor parte de sus manifestaciones no habían sido comunes en el pasado, sobre todo si se considera que la inflación era un fenómeno casi

---

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

desconocido <sup>5</sup>, el desempleo abierto nunca había sido mayor al 5 por ciento de la fuerza de trabajo, el subempleo era uno de los menores en América Latina, y el salario real había crecido de manera sostenida desde la década del sesenta al igual que el PIB y el ingreso per cápita.

La crisis se manifestó de manera violenta. La producción sufrió una severa contracción. Esta reducción, si bien de carácter general, fue más pronunciada en ciertos sectores como la agricultura, la industria y la construcción. Entre 1980 y 1982, el PIB disminuyó en casi un 10 por ciento y el nivel de la producción real se redujo a cifras similares a las que se tenían antes de 1977. En consecuencia, el ingreso nacional bajó en un 22 por ciento, con lo que el ingreso per cápita se contrajo en más de una cuarta parte durante ese breve período. Desde luego, no toda esta pérdida se debió a una menor producción real, ya que solo durante el año 1982 las salidas de recursos hacia el exterior por concepto de ganancias de inversionistas extranjeros, por el pago de intereses sobre la deuda y por el deterioro de los términos de intercambio, alcanzaron un monto equivalente al 24 por ciento del ingreso nacional <sup>6</sup>.

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

Como producto de la devaluación, se originó un crecimiento general y acelerado de los precios, al punto que el índice de precios al por mayor aumentó en un ciento por ciento durante 1981. Este proceso inflacionario dejó importantes secuelas: las estructuras de costos para la producción de bienes fueron profundamente modificadas y los ingresos reales de los trabajadores se redujeron en cerca de un 45 por ciento.

La reducción en la actividad económica provocó un abrupto aumento en la tasa de desempleo abierto, la cual casi se duplicó durante esos años, llegando al 9,5 por ciento. Tal situación impactó sobre todo a los asalariados del sector moderno y de las áreas rurales. Los más afectados fueron las mujeres, los migrantes y la población joven. Entre los jóvenes con edades entre los 15 y los 19 años la desocupación llegó al 18 por ciento en 1982 <sup>7</sup>.

---

5 Desde la década de los cincuentas y hasta 1973 (primer *shock* del petróleo) la variación en el índice de precios al consumidor nunca superó el 2 por ciento. Entre 1973 y 1976 la inflación se incrementó, pero solo en un año llegó a los dos dígitos.

6 Villasuso, Juan Manuel. "La Estrategia de Desarrollo en el contexto histórico". Ponencia presentada en el XIII Seminario Iberoamericano de Presupuesto Público, 3 de junio de 1985, Costa Rica, pag. 56.

7 *Idem*, pag. 58.

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

## La etapa de estabilización

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

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

- *Retomar el control del mercado cambiario.* El Banco Central intervino las negociaciones con divisas y ordenó el mercado cambiario. Además, en la determinación del tipo de cambio suprimió el sistema de flotación y adoptó una política de fijación sin rigideces. El éxito en esta área fue sumamente importante, ya que devolvió la confianza a los actores económicos y eliminó la que se consideraba como la mayor fuente de inestabilidad.
- *Reducción del déficit fiscal.* Esto se hizo por medio de una combinación de aumentos de los ingresos fiscales y disminuciones del gasto real del gobierno. En 1981, el déficit había llegado a representar alrededor del 14 por ciento del PIB, mientras que en 1984 se contrajo al 2,5 por ciento del PIB. Los aumentos en las tarifas de los servicios públicos, así como el congelamiento del número de empleados públicos, también tuvieron un papel importante en la reducción del desequilibrio fiscal.
- *Incremento de los salarios reales.* El propósito de esta medida era estimular la demanda interna. Se definió un sistema de ajuste en los salarios, ligado al incremento de los precios, que no solo mantuviera el poder adquisitivo, sino que gradualmente fueran recuperando los niveles anteriores. Esta política permitió que el salario real se incrementara en un 20 por ciento durante 1983 y casi un 10 por ciento en 1984.

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

Es importante señalar que el programa de estabilización aplicado a partir de mayo de 1982, y cuyos resultados positivos se hicieron palpables en menos de tres años <sup>8</sup>, debió parte de su éxito al apoyo que el Gobierno de Costa Rica obtuvo de los organismos internacionales, en particular de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) que por medio de varios empréstitos y donaciones (apoyo de balanza de pagos) contribuyó con las divisas requeridas para que el país pudiera cumplir sus compromisos externos. Este soporte internacional, desde luego, tuvo implicaciones importantes en la definición de las reformas y políticas que se aplicaron, tal y como se analizará en capítulos posteriores.

En cuanto al restablecimiento de la relaciones financieras externas, esta era una de las tareas más urgentes <sup>9</sup>. En efecto, estas relaciones sufrieron un fuerte deterioro después del incumplimiento, durante casi un año, del servicio de la mayor parte de la deuda pública externa (aproximadamente el 95 por ciento del endeudamiento externo total). Además, el país necesitaba recuperar el flujo de capitales oficiales y privados hacia Costa Rica para apuntalar la balanza de pagos. Las autoridades trabajaron en cuatro frentes simultáneamente: el Fondo Monetario Internacional, los gobiernos acreedores, los bancos comerciales y otros organismos tales como la USAID, el Banco Mundial y el BID.

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

- El déficit del sector público no financiero se reduciría del 9,5 por ciento del PIB en 1982 a un 4,5 por ciento en 1983 y consecuentemente se limitaba el acceso del gobierno al crédito del Sistema Bancario Nacional.

---

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

9 Este apartado se basa en el trabajo de la Academia de Centroamérica *Costa Rica frente a la crisis*, Costa Rica, 1990, pp. 119-123.

- El gobierno se comprometía a la unificación cambiaria a finales de 1983 y la ejecución de una política cambiaria flexible.
- Las tasas de interés se ajustarían a fin de mantener un equilibrio entre la necesidad de estimular el ahorro interno y la de promover la producción.
- Se estableció una política salarial basada en la evolución del costo de la canasta básica salarial.
- Se planteó la revisión de la política de incentivos a las exportaciones y de la protección a la producción nacional.

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

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

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

## Reformas estructurales para el crecimiento

Se ha señalado anteriormente que un tercer objetivo de las medidas económicas implementadas a partir de 1982 era el de “establecer reformas de política que hicieran posible recuperar el crecimiento en el mediano y largo plazo”. Estas políticas estaban íntimamente asociadas con la conformación de un

---

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

“nuevo modelo de desarrollo” que reemplazara al modelo de sustitución de importaciones, que en criterio de algunos había fracasado y en criterio de otros se había agotado.

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

Desde el punto de vista de la política económica, el modelo de apertura requería, como condiciones necesarias: la eliminación de distorsiones en la asignación de recursos (*v gr.* precios, aranceles, tasas de interés y tipo de cambio); una menor participación del Estado como elemento orientador, regulador y productor; la atracción de inversiones externas y el aumento del ahorro interno para financiar el crecimiento. El nuevo esquema de desarrollo se fue perfilando, de manera explícita en los acuerdos que los distintos gobiernos de Costa Rica fueron firmando con los organismos financieros internacionales, tales como el FMI, el Banco Mundial y la USAID.

## Condiciones iniciales del proceso de reforma estructural

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

### La estructura productiva

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

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

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

En forma complementaria, se trató de iniciar, a fines de los años setentas, la desgravación arancelaria, con el objetivo de insertar elementos de competencia al mercado costarricense, excesivamente protegido durante las décadas anteriores. Esta excesiva protección –se argumentaba– hacía que las empresas costarricenses adoptaran tecnologías de producción ineficientes que las hacían incapaces de competir en el mercado internacional, lo cual representaba un costo en bienestar importante para la sociedad costarricense. Sin embargo, el avance en este campo estuvo seriamente limitado por las presiones políticas ejercidas por los grupos buscadores de rentas que predominaban como producto del esquema de desarrollo vigente en aquella época. El resultado concreto fue bastante limitado, pues no se contaba con el apoyo político para ponerlas en vigencia.

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

## El sector externo

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

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

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

- *Subsidios a la exportación:* por medio de los Certificados de Abono Tributario se pretendía estimular la exportación a nuevos mercados.
- *Crédito a la exportación:* establecimiento de mecanismos especiales de créditos.
- *Fortalecimiento del Centro de Promoción de Exportaciones:* se procuraba penetrar nuevos mercados y organizar a los exportadores para su inserción exitosa en los mercados internacionales.

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

Sin embargo, el éxito de estas medidas estaba supeditado a la voluntad política de los grupos de interés afectados, los cuales, desde luego, defendieron sus privilegios a toda costa, postergando la entrada en vigencia de muchas de las políticas. Adicionalmente, el efecto de estas medidas era a largo plazo, por lo



que los principales logros no se percibirían hasta años después. De manera que la combinación de una serie de factores externos y el sobreendeudamiento de la economía provocaron la crisis a principios de los ochentas, que explotó cuando el gobierno decidió suspender los pagos correspondientes a la deuda externa, lo cual cerró la principal fuente de divisas del país.

Una de las consecuencias de la crisis fue la división del mercado cambiario en tres: el oficial (donde algunas instituciones podían realizar transacciones al tipo de cambio oficial, que era de 8,6 colones), el interbancario y el libre (que surgió posteriormente), en los cuales prevalecía un tipo de cambio considerablemente mayor. Por ello, las políticas del BCCR se dirigieron a unificar los tipos de cambio, reduciendo la importancia relativa del mercado oficial y buscando la unificación de los dos primeros.

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

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

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

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

Otro factor que influyó en la situación del sector externo, en aquella época, fue el alto grado de endeudamiento de la economía nacional, debido en buena medida a un crecimiento excesivo del Estado, lo cual fue degenerando en una dependencia cada vez mayor de este mecanismo de financiamiento, a tal punto que a finales de los setentas se pedía prestado para poder honrar los compromisos adquiridos y poder mantener la paridad del tipo de cambio. Esta situación no se pudo sostener por mucho tiempo, hasta que en 1980 se declaró la moratoria en el pago del servicio de la deuda y la economía entró en la peor crisis de la historia costarricense.

## La política fiscal

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

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

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

Sin embargo, los principales problemas se presentaron con respecto a las empresas estatales administradas por Codesa, las cuales incurrieron en pérdidas millonarias y que todos los costarricenses debían asumir, ya fuera a través de impuestos, deuda externa o inflación; ya que por ley se establecía que debían

ser financiadas por el gobierno y en algunas ocasiones por el Banco Central, lo cual implicaba emisión monetaria. Uno de los ejemplos más significativos lo constituye la política de subsidios a los precios de los granos básicos, a través del Consejo Nacional de la Producción (CNP), y a los combustibles y el transporte público.

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

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

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

## **El sector monetario y financiero**

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

Dentro de este esquema, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) tenía un papel protagónico, encargado de la dirección del Sistema Bancario Nacional

(SBN) y la promoción del desarrollo económico. A través del programa crediticio anual, el BCCR determinaba:

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

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

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

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

## **El mercado laboral**

La década de los setentas se caracterizó por el incremento en la participación del sector servicios, tanto en la producción como en el empleo de la economía. En esta evolución influyó la expansión del Estado durante el segundo quinquenio de la década, al asumir este un papel protagónico como empresario. Como resultado de la estrategia de “industrialización”, el sector manufacturero continuó aumentando su participación y el sector agrícola siguió perdiendo importancia dentro de la estructura productiva nacional. Todos estos cambios se vieron reflejados en el mercado laboral. Así, para el período 1973-80 la participación de la agricultura en el empleo total pasó de 38,2 por ciento a 35 por ciento, la industria de 12,9 por ciento a 15,1 por ciento y servicios de 21,8 por ciento a 24,8 por ciento.

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

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

Además del cambio en la importancia relativa de los diferentes sectores en el mercado laboral, durante la década de los setentas se dio un incremento en la participación de la mujer en la población económicamente activa (PEA), la cual pasó de 19,3 por ciento a 22,1 por ciento, lo cual confirma la tendencia que se venía manifestando desde décadas anteriores. Este cambio está asociado al mayor acceso a la educación, el incremento en el ingreso de las familias costarricenses, la aparición de actividades más accesibles para las mujeres, y a la reducción de la tasa de fecundidad, lo cual le permite a la mujer tener acceso con mayor facilidad al mercado laboral.

Otro factor que caracterizó al mercado laboral costarricense fue la concentración del empleo en la zona central del país, consecuencia del desarrollo industrial, la menor disponibilidad relativa de tierras sin cultivar y el crecimiento del sector público, que provocaron un importante fenómeno de migración

rural-urbano. De manera que las tasas de desempleo en la zona rural eran más elevadas que las que se presentaban en la zona urbana.

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

Por último, es importante tomar en cuenta la forma en que estaban organizados los trabajadores. Los movimientos sindicales predominaban en el sector público con un alto grado de asociación con los partidos políticos. En el sector privado sobresalían en mayor medida las organizaciones solidaristas<sup>11</sup>, que han contado con respaldo tanto de los empresarios como del gobierno para consolidar su posición.

## Las reformas en Costa Rica: indicadores de avance

### Consideraciones generales

En esta sección se pretende analizar el grado de avance que ha tenido Costa Rica en las reformas estructurales en cinco áreas fundamentales: reforma comercial, reforma financiera doméstica, reforma financiera internacional, reforma impositiva y privatización, a partir de los indicadores construidos por Morley<sup>12</sup> para el período 1980-1995. En el cuadro 1 se presenta un resumen de las reformas.

---

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

12 Morley, Samuel, Roberto Machado y Stefano Pettinato. *Indexes of structural reform in Latin America*. ECLAC. January, 1999.

## Cuadro 1

**COSTA RICA: REFORMAS ESTRUCTURALES**

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

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

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

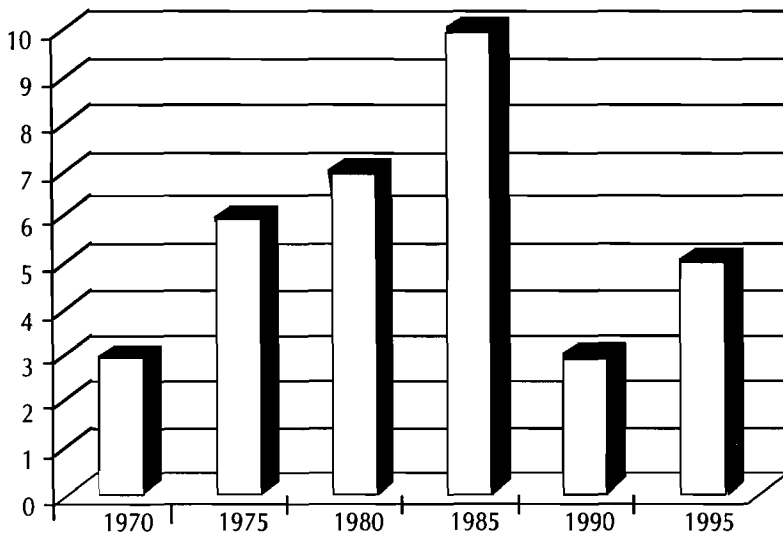
### **¿Qué pasa con Costa Rica?**

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



Los resultados que muestra este indicador son consistentes con los mencionados por Hausmann<sup>13</sup>, con respecto a la percepción de estancamiento que un porcentaje importante de los costarricenses (cerca del 20 por ciento) ha manifestado, en un estudio reciente acerca del avance de la economía del país. Especialmente, durante la década de los ochentas con la crisis de la deuda, se descuidaron sectores claves como la inversión en infraestructura, y se postergaron reformas por falta de recursos, lo cual implicó que durante ese período se viviera con los frutos de las inversiones del pasado, y se comprometiera en buena medida el futuro desempeño económico del país, lo cual ha generado una sensación de incertidumbre durante la década de los noventas.

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



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

13 Hausmann, Ricardo. "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense". En Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: Las reformas pendientes, editado por Rololfo Jiménez San José, C.R.: Academia de Centroamérica, 1998.

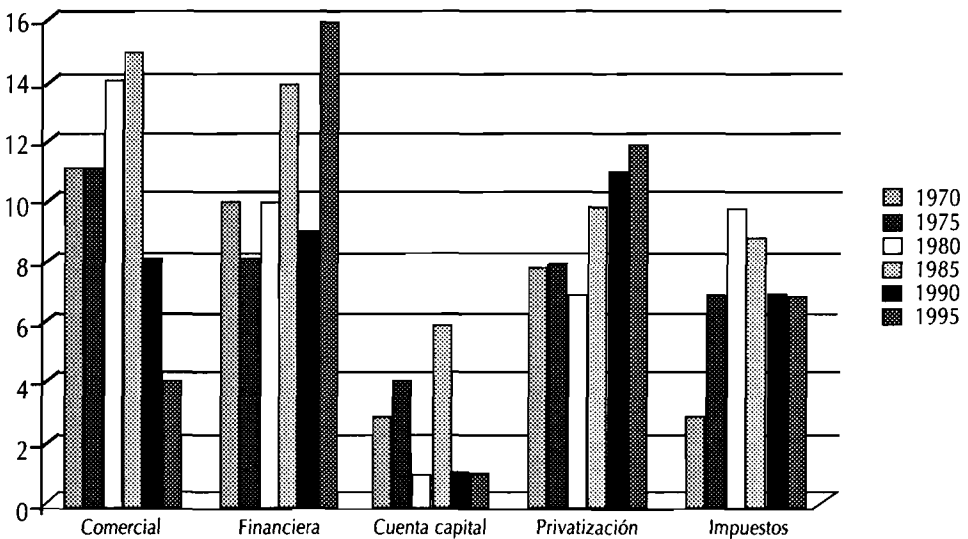
## Las reformas por sector

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

### Liberalización de la cuenta de capital

Definitivamente, Costa Rica se encuentra entre los países con menor intervención del Estado en su cuenta de capital (véase Gráfico 2), y es durante el período de la crisis que se muestra una reversión en las reformas debido a la severa escasez de divisas que obligó a las autoridades a tomar medidas de represión para estabilizar el mercado cambiario. Sin embargo, en cuanto se normalizó la situación se volvió a liberalizar la cuenta de capital. Los encargados de la política económica costarricense siempre le han otorgado mucha importancia a la entrada de capitales privados o públicos, de corto o largo plazo, como catalizador para el crecimiento del país, lo cual se hace evidente desde la década de los setentas.

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



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

Mientras en la década de los ochentas fueron las entradas de capital público, provenientes de préstamos de organismos financieros internacionales, las que permitieron a las autoridades suavizar el ajuste, y recuperar a la economía rápidamente, la década de los noventas significa un período de transición entre la dependencia de los capitales públicos y los privados de corto y largo plazo. Si bien es cierto las autoridades costarricenses siguen acudiendo frecuentemente a los organismos financieros internacionales en busca de recursos para financiar los desajustes macroeconómicos, estos son menores y, por lo tanto, la importancia es menor. Durante este período, la atención de las autoridades se ha vuelto hacia la inversión extranjera directa (especialmente la de largo plazo). Durante el segundo quinquenio de los noventas, el país inició una política bastante agresiva de atracción de inversiones de empresas de alta tecnología, que ha resultado bastante exitosa (la llegada de INTEL es un ejemplo de estas iniciativas).

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

## **Reforma comercial**

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

En el campo de la promoción de las exportaciones, uno de los principales instrumentos que se utilizaron fueron los certificados de abono tributario (CAT), que eran títulos negociables con un valor correspondiente a cierto monto de exoneración de impuestos <sup>14</sup>. Otro esquema de incentivos utilizado hasta la fecha es el contrato de exportación, el cual exonera a las empresas que importan insumos intermedios para producir hacia terceros mercados.

---

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

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

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

Esta desgravación ha sido reforzada recientemente con la firma de una serie de tratados de libre comercio, especialmente con México (1994) y otros de carácter más reciente como el firmado con República Dominicana. Si bien la desgravación se ha desacelerado en los últimos años, debido a las posiciones de los grupos de presión y a la gradualidad<sup>15</sup> de los cambios que permitieron que los grupos se reacomodaran, este proceso ha sido continuo.

## Reforma financiera

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

Otro factor distorsionante lo constituyen los instrumentos utilizados por el Banco Central para ejercer su política monetaria. Desde la década anterior se inició un proceso para sustituir el uso de instrumentos directos como el encaje legal y los

---

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

topes de cartera por instrumentos indirectos y menos distorsionantes tales como las operaciones de mercado abierto. Sin embargo, debido a las llamadas pérdidas “cuasifiscales” del Banco Central, este tiene menos grados de libertad en la manera de ejercer su política monetaria, dependiendo fuertemente del encaje legal.

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

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

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

## **Reforma impositiva**

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

- El fisco carece de las condiciones necesarias para lograr una recaudación eficiente de los impuestos, ya que no cuenta con las bases de datos, la capacitación, el personal y la estructura logística necesaria para hacer un control eficiente para evitar la evasión, la

subdeclaración y otro tipo de problemas asociados, que se agravan cuando los contribuyentes saben que el castigo y la probabilidad de aprensión son bajas.

- Los esfuerzos por mejorar la recaudación no han sido sistemáticos y muy poco consistentes, lo que ha restado credibilidad, y por ende efectividad a las políticas tendientes a mejorar la eficiencia en la recaudación.
- En el campo de los impuestos, a las empresas se presenta una doble imposición: por un lado, deben pagar impuesto de la renta, y a la hora de distribuir dividendos se cobra impuestos, lo cual va en detrimento de la inversión.
- Existe una serie de productos importantes que no están gravados, lo cual hace que la carga para los que sí lo están deba ser mayor, por ello es que se considera que debe ampliarse la base.
- Con respecto a los impuestos al valor agregado, esta es una práctica que se ha propuesto a ciertas industrias en las cuales es más eficiente recolectar el impuesto en una sola empresa, pero su uso no es generalizado y el Ministerio de Hacienda no está trabajando para que su uso se difunda aún más.
- Por otro lado, en Costa Rica se ha llegado a un consenso implícito de que el déficit fiscal se debe reducir a través de la disminución y control del gasto, más que por el incremento de los ingresos, a pesar de que se ha mostrado que los gastos muestran serias rigideces difíciles de librar en el corto plazo.
- En cuanto al impuesto sobre la renta (personal y corporativo), no se han producido cambios importantes en los últimos años. Al respecto, existen dos posiciones encontradas: los que promueven una disminución de este gravamen, especialmente el que se aplica a las empresas, con el fin de estimular la inversión; y los que plantean la necesidad de elevar estas cargas fiscales a fin de modificar la estructura tributaria, aumentando el porcentaje de recaudación que corresponde a los impuestos directos <sup>16</sup>.
- Existen serias deficiencias en el campo legal, que le impiden a la Hacienda Pública cobrar eficientemente sus impuestos, tal es el caso del fallo de la Sala Constitucional, en el cual se dictamina que los negocios en los que se detectan irregularidades tributarias no pueden ser cerrados por esta causa.

## Privatización

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

---

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

La experiencia del Estado costarricense como empresario tomó fuerza durante la década de los setentas, con la consolidación del modelo de Estado empresario, lo cual ha arrojado resultados mixtos. Por un lado, las empresas catalogadas como estratégicas (telecomunicaciones y electricidad, agua y alcantarillado) han cumplido un papel fundamental en la extensión de los servicios de telefonía, electricidad y agua potable a casi toda la población, y han impulsado en buena medida el desarrollo del país, independientemente de si en los últimos años su aporte se ha visto frenado por los problemas fiscales que afronta el gobierno. El otro grupo de empresas han significado una “cara” experiencia para los costarricenses, especialmente las empresas de CODESA, las cuales arrojaron, en forma consistente, pérdidas importantes, que debieron ser financiadas con emisión debido al respaldo que por ley debía darles el Banco Central.

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

En primer lugar, para privatizar una empresa del Estado es necesario hacer un proyecto de ley que debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa, donde es común que se politice la discusión, con el fin de que el partido en el poder corra con el mayor costo político<sup>17</sup>. En algunas ocasiones, para privatizar una institución es necesario modificar incluso la Constitución Política, como es el caso de los puertos y los trenes, por lo cual resulta aún más complicado realizar la venta de los activos. Esto explica que se hayan buscado esquemas alternativos, como por ejemplo la “concesión de obra pública”, como mecanismos paralelos que permitan inyectar recursos “frescos” a proyectos que se consideran prioritarios en el país, sin necesidad de privatizar las instituciones o empresas del Estado.

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

---

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

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

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

## Políticas macroeconómicas

### Política fiscal

#### Características principales

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

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



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

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

- *Transferencias del gobierno*: reducción de las transferencias destinadas a la educación superior y al Seguro Social.
- *Privatización*: se propuso la venta de algunas de las empresas de Codesa.
- Eliminar gastos determinados por ley: promulgar la legislación necesaria para reducir los gastos determinados por ley.
- *Política salarial*: los salarios mínimos debían ser ajustados en cantidades absolutas con base en los incrementos de los precios de los bienes incluidos en una canasta básica definida.
- *Límites específicos al déficit*: se establecieron límites al déficit del Sector Público no Financiero (SPNF), 9,5 por ciento del PIB en 1982 y 4,5 por ciento en 1983. Reducción del déficit del Gobierno Central al 3 por ciento en 1982 y al 2 por ciento en 1983.

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

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

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

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

- *Eficiencia tributaria*: se propusieron una serie de medidas para aumentar la eficiencia tributaria, mediante la elaboración de bases de datos, el uso de sistemas de cómputo y la simplificación de los trámites administrativos para el pago y recolección de los impuestos.
- *Empresas públicas*: con respecto a las empresas de servicios públicos, se estableció el ajuste periódico en sus tarifas con el fin de que cubrieran tanto los gastos de operación como el servicio de la deuda respectiva y los gastos de inversión. El principio subyacente era que debían mantener un equilibrio financiero, para lo cual las tarifas debían reflejar los cambios en los costos. Además, se desmanteló la política de precios de sustentación para los granos básicos que se había constituido en una carga considerable para el fisco.

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

- *Política de gastos restrictiva*: a lo largo del segundo quinquenio de los ochentas se planteó continuar con una política de gastos restrictiva, estableciendo metas al crecimiento real tanto en el gasto en general como en ciertos rubros específicos.
- *Privatización*: vender al sector privado las empresas de Codesa, o, en su defecto, cerrarlas.
- *Política salarial austera*: mantener una política salarial austera.
- *Congelamiento y reducción de la planilla estatal*: iniciar programas para mantener congelada la planilla estatal y posteriormente ir reduciéndola mediante planes de jubilaciones adelantadas y movilidad laboral voluntaria.
- *Reducción de transferencias*: controlar y reducir las transferencias del Estado a las universidades y otras instituciones descentralizadas tales como Asignaciones Familiares e Incofer, a los sistemas de pensiones (para que los beneficios se ajusten a los aportes del usuario) y la revisión del programa de incentivo a las exportaciones, con el fin de bajar el costo fiscal de esta política.
- *Reducción de los gastos de capital* que realizan las empresas del Estado, postergando inversiones no esenciales.
- *Reducción de las pérdidas del Banco Central* a límites determinados; por ejemplo, en 1986 al 3,8 por ciento del PIB y a 3,4 por ciento en 1987.
- *Establecimiento de metas para el déficit*: se establecieron metas para el déficit del Gobierno Central y el sector público no financiero, y se le dio mucha importancia a la reducción de las pérdidas del Banco Central. Posteriormente se les exigió superávit a las cinco empresas y organismos descentralizados: Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Consejo Nacional de la Producción (CNP), Refinería Costarricense de Petróleo (Recope), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Junta de Protección Social de San José (JPSS), con el fin de compensar el desequilibrio existente en otras entidades del sector público.
- *Fortalecimiento de la Autoridad Presupuestaria* (AP), la cual debía emitir lineamientos anuales presupuestarios para todo el sector público con el fin de controlar los gastos de una manera más directa.
- *Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público*, mediante la cual los presupuestos nacionales deben comprender la totalidad de los gastos previsible y estarían equilibrados con los ingresos probables. La Contraloría General de la República podría rebajar las partidas que considerara que no cumplían con los lineamientos impartidos por la Autoridad Presupuestaria.

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

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

### **Cumplimiento de las políticas fiscales**

Si bien es cierto, la mayoría de las medidas revisadas anteriormente fueron cumplidas <sup>18</sup> por el Gobierno de Costa Rica, en la mayoría de los casos no se realizaron dentro de los plazos previstos o en las magnitudes recomendadas.

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

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

---

18 Al evaluar el cumplimiento de las políticas planteadas por los gobiernos, se presentan dos situaciones. En algunos casos las políticas son definidas en términos generales como objetivos que se desean alcanzar en un plazo no siempre determinado con precisión y esbozadas de manera un tanto informal. En otros casos, por el contrario, se explicitan metas cuantitativas y fechas claramente establecidas reconocidas en convenios o acuerdos. En el primer escenario, la evaluación sobre el cumplimiento o incumplimiento por lo general tienen una cierta dosis de subjetividad asociada con la forma en que se interpreta el vigor con que se aplicaron las medidas, el tiempo requerido (gradualidad) y la oportunidad. En el segundo escenario, es posible examinar de manera más rigurosa y con cifras si se alcanzaron las metas propuestas. En los comentarios que aquí se hacen sobre cumplimiento en materia fiscal, así como en las secciones posteriores relativas al sector externo y a la política monetaria se mezclan estas dos situaciones.

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

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

## La deuda pública en Costa Rica

### Características de la deuda pública

Durante la década de los setentas, la estrategia de desarrollo de Costa Rica estuvo centrada en el papel del Estado como empresario. Esta etapa significó un fuerte crecimiento del aparato estatal, y por ende un mayor déficit fiscal (el promedio de la década de los sesenta fue 3 por ciento en comparación con el 4,5 por ciento en la década de los setentas), por lo que el Estado debió buscar formas alternativas de financiamiento, tales como la obtención de préstamos tanto en el exterior como dentro del país.

Este incremento en el tamaño del Estado llevó a la economía costarricense a crecer a una tasa relativamente más alta durante la década de los setentas: 6,3 por ciento en comparación con el 6 por ciento de la década anterior. Significó, también, la creación de una serie de empresas estatales y la inversión en una buena cantidad de obras de infraestructura y programas de bienestar social, destinados específicamente a mejorar las condiciones de servicios básicos considerados como prioritarios, entre ellos la salud y la educación.

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

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

Pronto, Costa Rica se encontró en un peligroso círculo vicioso de endeudarse para pagar sus obligaciones financieras. Un ejemplo de esta situación es el incremento que mostró la deuda externa con respecto al PIB, que pasó de 32 por ciento en 1970 a 57,6 por ciento en 1979, a 90 por ciento en 1980 y a 178 por ciento en 1981. En 1981, el Gobierno de Costa Rica declaró que no podría honrar sus compromisos y declaró la moratoria en su deuda.

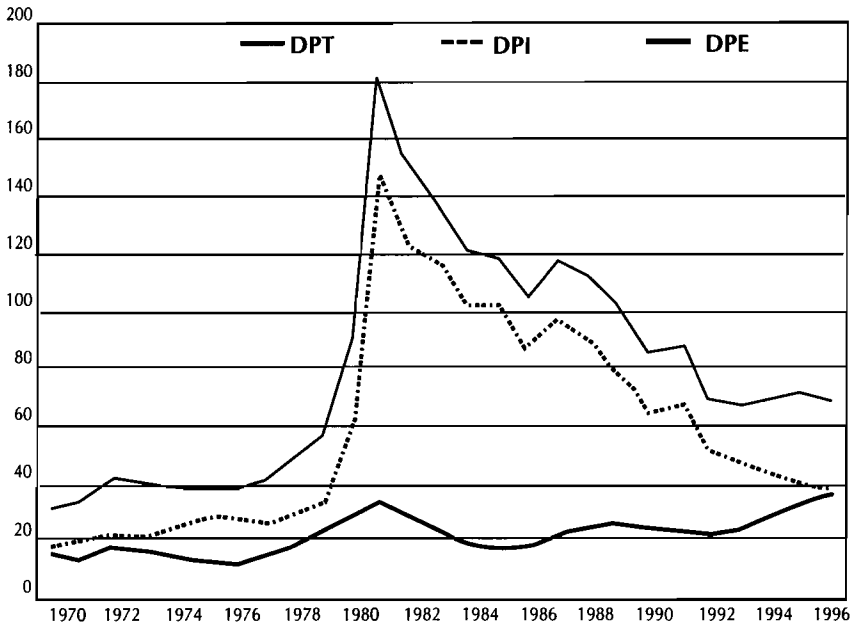
Esta declaración significó el inicio de una nueva etapa para Costa Rica, ya que se le cerraron las puertas de la banca comercial internacional, con la cual había contraído la mayor parte de sus deudas, y se inició una época de alta dependencia de préstamos de entidades multilaterales tales como el Fondo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

Durante la mayor parte de la década de los ochentas, se presentó una reducción en el nivel del endeudamiento total, debido a la imposibilidad de que Costa Rica acudiera a los mercados financieros internacionales, mientras no lograra un finiquito de sus deudas con los acreedores internacionales. Debido a lo anterior, fueron frecuentes los programas de estabilización con el FMI y los programas de ajuste estructural, con el fin de obtener recursos de corto plazo que permitieran al país recuperarse de la crisis sin que fuera necesario un ajuste más prolongado y profundo, y a la vez cumplir en alguna medida los compromisos financieros adquiridos.

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

Aunque durante la década de los ochentas, el país fue objeto de una serie de reformas en el campo fiscal con el fin de mejorar la situación de las finanzas públicas, no se logró eliminar el balance deficitario que año tras año exhiben estas cuentas. Por ello, durante la década de los noventas, al desaparecer la ayuda internacional se tuvo que recurrir al financiamiento interno, como alternativa para compensar el desbalance en las cuentas del sector público,

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



Fuente: Zúñiga P. y Pacheco MV. (1997).

pues Costa Rica todavía no contaba con la credibilidad necesaria para volver a los mercados internacionales en busca de fondos a un costo razonable.

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

## Nivel de endeudamiento

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

El principal argumento que se ha planteado en contra de lo que se ha calificado como un alto nivel de endeudamiento es el efecto que este tiene sobre

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

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

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

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

No obstante la anterior línea argumental, la presión del gobierno sobre las tasas de interés (*crowding out*) no parece cumplirse, ya que Costa Rica ha venido presentando una tendencia creciente en el nivel de su deuda interna, lo que significaría que las tasas deberían presentar una tendencia consistente con esa situación. Sin embargo, esto no ha sucedido en los últimos años. Además, algunos estudios específicos sobre *crowding out* llegan a la conclusión de que no hay evidencia de la existencia del fenómeno en la economía nacional<sup>19</sup>.

---

19 Matamoros JR. y Quirós MV., *Crowding out en Costa Rica*, Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad de Costa Rica, diciembre 1997.

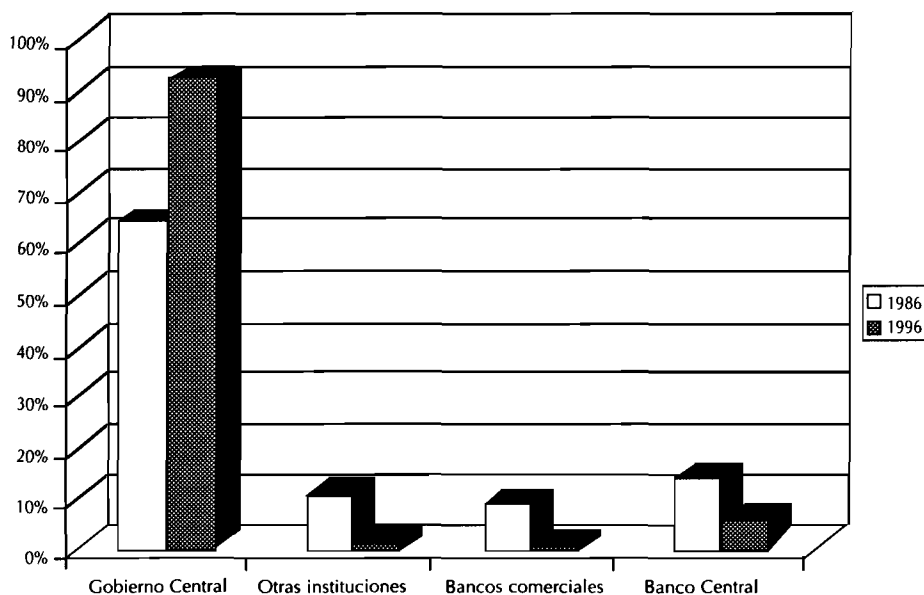
## Déficit fiscales recurrentes

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

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

El déficit fiscal ha sido una constante en Costa Rica desde la década de los cincuentas. Actualmente, como se aprecia en el gráfico 4, cerca del 90 por ciento de la deuda bonificada es emitida por el Gobierno Central, lo cual nos indica en buena medida el origen del problema. El Gobierno Central no solo presenta una estructura de gastos bastante rígida, sino también una estructura tributaria insuficiente para el nivel de gasto que mantiene. Durante la década de los noventa, el gasto del gobierno como porcentaje del PIB representó en promedio el 19,3 por ciento mientras que los ingresos tan solo el 15,4 por ciento.

Gráfico 4  
**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LA DEUDA INTERNA  
 BONIFICADA POR EMISOR  
 (PORCENTAJE)**



Fuente: Zúñiga P. y Pacheco MV. (1997)



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

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

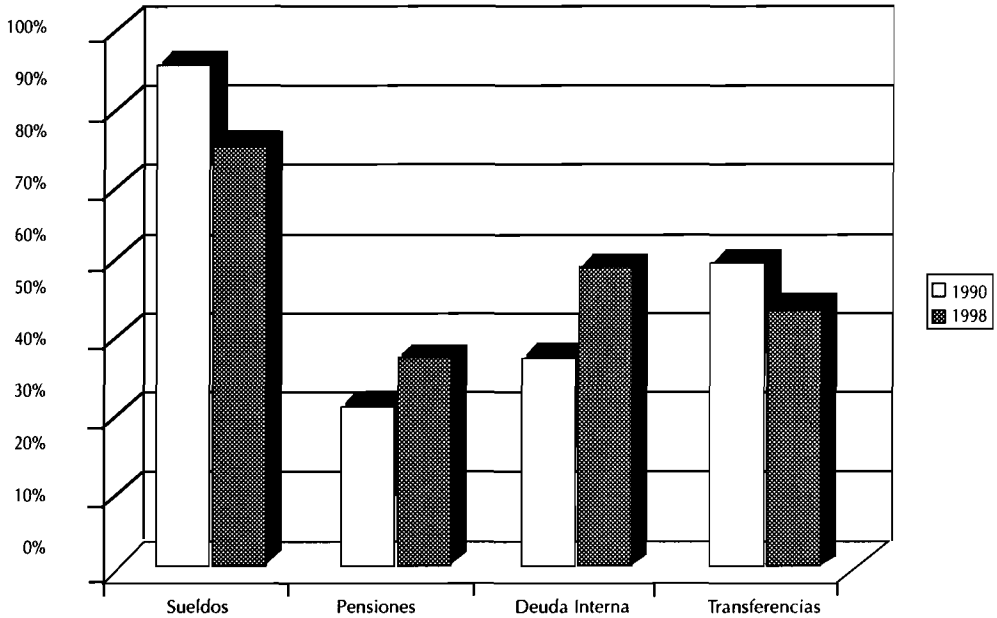
Por otro lado, el nivel de la carga tributaria es una variable en la que influyen factores políticos, como el grado de aceptación que pueda tener la ciudadanía por una carga impositiva mayor. En el caso de Costa Rica, la mayoría de los impuestos deben contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa, de manera que el partido político que pretenda incrementar el nivel de la carga tributaria deberá pagar un alto costo político, costo que los gobiernos no han estado dispuestos a asumir.

## **Reformas en el campo del endeudamiento interno**

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

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

Gráfico 5  
**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL  
 (PORCENTAJE)**



Fuente: MIDEPLAN/SIDES, "Principales Indicadores de Costa Rica", No. 4, (1998)

costo financiero es menor y la estructura de vencimiento es mucho más amplia (a más de un año).

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

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

## **Sector externo**

### **Características principales**

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

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

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

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

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

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

## Cumplimiento de las políticas relacionadas con el sector externo

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

## Política monetaria y financiera

### Características principales

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

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

- *Eliminar restricciones a las tasas de interés:* Esto con el fin de que las tasas de interés reales fueran positivas y flexibilizarlas para que estuvieran de acuerdo con las condiciones del mercado. Esta situación debía servir para incrementar el ahorro financiero de la economía nacional.
- *Incrementar el crédito al sector privado:* Como mecanismo para reactivar el sistema productivo, se incrementó el crédito que la banca nacional otorgaba al sector privado, reduciendo la proporción dirigida a financiar las actividades del sector público.
- *Reducir el crédito subvencionado (tasas de interés preferenciales):* Para evitar que los bancos sufrieran de pérdidas adicionales importantes, se propuso eliminar el crédito subvencionado a una gran cantidad de actividades, y que en su lugar el financiamiento se otorgara a tasas de interés de mercado.
- *El crédito debería ser otorgado utilizando criterios de rentabilidad:* Los bancos deberían escoger los proyectos utilizando criterios de rentabilidad, en lugar de cumplir con unas metas de recursos otorgados por actividad.
- *Mejorar las carteras de crédito de los bancos:* Para ello se proponía un control estricto en la concesión de créditos, así como la reducción en la cartera en mora.
- *Reformar la Ley de la Moneda:* Con el fin de que los bancos privados pudieran contar con el aval del Banco Central a la hora de contratar empréstitos externos. Permitía que los bancos cobraran los préstamos otorgados al tipo de cambio interbancario y no al oficial (que era fijo y considerablemente menor).

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

- *Reforzar la supervisión y control sobre los intermediarios financieros,* mediante el fortalecimiento de la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF), posteriormente denominada Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF).
- *Incrementar el control sobre los intermediarios financieros no bancarios:* Con el fin de controlar las actividades de entidades tales como las financieras, que operaban bajo regulaciones poco específicas. Se limitó el funcionamiento únicamente a aquellas que estuvieran inscritas en la AGEF.
- *Establecimiento de reservas contra los préstamos de alto riesgo,* para garantizar la solvencia financiera de los bancos.
- *Creación de la Comisión Nacional de Valores,* como mecanismo básico para la existencia de un mercado de valores dinámico y sano.

## Cumplimiento de las políticas en materia financiera

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

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

## Relaciones entre reformas y políticas: el ciclo político-económico en Costa Rica

Si bien es cierto que durante los ochentas y los noventas la política económica costarricense ha mostrado un norte bastante claro, en su transición de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la dependencia del mercado interno hacia un modelo basado en la diversificación y dinamismo de las exportaciones como motor del crecimiento, y una reducción

en la participación del Estado en los diferentes campos de la actividad económica, en el corto plazo, se han presentado una serie de inconsistencias en la formulación de la política económica debido, en buena medida, a razones políticas más que a circunstancias particulares o a errores involuntarios de los responsables de ejecutar las medidas económicas.

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

## **Evidencia empírica del ciclo político económico en Costa Rica**

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

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

Por otro lado, el gobierno puede manipular otras variables en el campo monetario que afectan el nivel de inflación y empleo. Por ejemplo, permitir una expansión del crédito al sector privado o de los medios de pago y liberar la presión interna vía balanza de pagos, a través de la desacumulación de reservas monetarias internacionales.

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

Un aspecto interesante del ciclo político económico en Costa Rica es que este no sigue un patrón claramente establecido. Esto quiere decir que la manera en que se procura influir en el nivel de bienestar del electorado ha sido diferente entre las administraciones. En unas se hace énfasis en el incremento del gasto del gobierno, ya sea a través de salarios o transferencias; otras le han dado mayor importancia a la contención de la inflación y entonces se presenta una mayor desacumulación de reservas monetarias internacionales o un rezago en el ritmo de ajuste que debería de seguir el tipo de cambio (de acuerdo con la política que había estado aplicando el Banco Central).

En ese campo es importante tomar en cuenta el papel de los *shocks* externos a la hora de evaluar las características del ciclo en Costa Rica, es la influencia que pueden tener los *shocks* externos en la economía, lo cual, en alguna medida, determina también la manera en que el gobierno podrá manipular las variables de interés. A manera de ejemplo, si al final del período de gobierno se presenta un aumento en los precios del café, el Banco Central tendrá una acumulación de reservas monetarias “extraordinaria”, de manera que podrá controlar las presiones inflacionarias internas más fácilmente, permitiendo una desacumulación de reservas o simplemente no ajustando el tipo de cambio, aunque se trate de una situación transitoria.

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



Rey, Monge y Méndez<sup>20</sup> encontraron evidencia empírica de que las siguientes variables habían presentado un comportamiento correlacionado con el ciclo electoral durante el período 1982-1994: variables fiscales (remuneración real total, precio del agua, precio de la gasolina, subsidios y donaciones, transferencias e inversión real en carreteras), variables monetarias (inflación, crédito interno neto, medio circulante), variables sector externo (tipo de cambio nominal, cuenta de capital público, importaciones, reservas monetarias internacionales netas, tipo de cambio real) y otras variables (el salario mínimo real y el producto interno bruto).

Sin embargo, ese comportamiento no se presentó para todas las variables durante todas las administraciones, las variables que presentaron ese comportamiento con mayor frecuencia durante el período 1982-1994 fueron: remuneración real total, inflación, salarios mínimos, tipo de cambio nominal, cuenta de capitales públicos neto en todas las administraciones; precio del agua, precio de la gasolina, transferencias y reservas monetarias internacionales en dos y las demás variables antes mencionadas en una administración.

Los autores citados aplicaron una serie de métodos estadísticos con el fin de identificar los períodos en los cuales los valores observados se desviaban de la tendencia, pues según Assel y Larraín<sup>21</sup>, “el ciclo político económico se presenta cuando se dan desviaciones entre los valores observados y la tendencia”.

Luego, evaluaron la correspondencia entre los períodos en que se presentaban las desviaciones y el período electoral, de esta manera establecieron la correlación entre ambos. Adicionalmente, en algunos casos en que las variables no presentaban desviaciones de la tendencia con patrones suficientemente claros, se analizó su comportamiento con el fin de establecer la existencia de un patrón de cuasiciclo.

Los métodos utilizados en esta investigación incluían la aplicación de métodos de tendencia lineal, cuadrática y cúbica; la aplicación del filtro de Hodrick y Prescott; el método de primeras diferencias para las variables clasificadas como resultado y de segundas diferencias para las variables clasificadas como instrumento. A cada variable se le aplicaron las cinco pruebas posibles, para asegurar que su comportamiento era consistente con el patrón del ciclo electoral. El cuadro 2 muestra los resultados obtenidos en la investigación.

---

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

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

Cuadro 2  
**COSTA RICA: VARIABLES QUE PRESENTARON COMPORTAMIENTO  
 CORRELACIONADO CON EL CICLO POLÍTICO ECONÓMICO SEGÚN MÉTODO  
 UTILIZADO PARA DETECTARLO Y SEGÚN PERÍODO DE GOBIERNO**

VARIABLE	Período		
	1982-1986	1986-1990	1990-1994
<b>VARIABLES DEL SECTOR FISCAL</b>			
<i>Inversión en carreteras</i>		II	I, II, IV, V
<i>Precio de la gasolina</i>		I, III	I, III, IV
<i>Precio del agua</i>	IV	II	
<i>Remuneración real</i>	II	I, II, III, V	I, III, V
<i>Subvenciones y donaciones</i>		III, IV, V	
<i>Transferencias</i>		II	IV, V
<b>VARIABLES DEL SECTOR MONETARIO</b>			
<i>Crédito interno total</i>		II	
<i>Inflación</i>	I, II	I, II, III, IV, V	I, III, IV, V
<i>M2</i>			II
<b>VARIABLES DEL SECTOR EXTERNO</b>			
<i>Cuenta de capital pública</i>	II	I, II, III, IV, V	I, II, IV, V
<i>Importaciones</i>		II	
<i>Reservas monetarias internacionales</i>		II	II
<i>Tipo de cambio nominal</i>	I, II	II	V
<i>Tipo de cambio real</i>			II
<b>OTRAS VARIABLES</b>			
<i>PIB real</i>		II	
<i>Salario Mínimo</i>	II	II, III	I, IV

**Método**

- I= Hodrick-Prescott  
 II= Segundas diferencias  
 III= Tendencia lineal  
 IV= Tendencia cuadrática  
 V= Tendencia cúbica

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

## Características del ciclo político económico en el período 1982-1998

Evidentemente, la existencia del ciclo político económico produce contradicciones e inconsistencias entre el proceso de reforma y la política económica.

Por ello se considera conveniente examinar con mayor detalle dicho ciclo político económico, así como analizar el papel que los *shocks* externos tuvieron en la forma en que se dio el ciclo en cada período de gobierno. Posteriormente, se revisa brevemente cada período presidencial involucrando todas las variables.

## En el campo fiscal

Como se observa en el cuadro 2, las políticas del área fiscal aplicadas durante el período se concentran en el rezago en el ajuste de los tarifas de los servicios públicos, incrementos salariales generosos a los empleados del sector público, incremento de la inversión pública, incremento de las transferencias y subvenciones, incremento de los impuestos (al inicio del período de gobierno) y recorte del gasto público (al inicio del período de gobierno).

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

## En el campo monetario y de precios

- A partir del cuadro 2, se deduce que la inflación es la variable que muestra, en una mayor cantidad de años, un comportamiento consistente con el ciclo político económico. Sin embargo, este es un resultado y no una variable bajo el control del gobierno. Las variables que los gobiernos en el período en estudio han “manejado en este campo” son el crédito interno neto, el medio circulante y el rezago en los ajustes de precios de los servicios públicos antes explicado.
- El *crédito* es una variable que se ha manejado con discrecionalidad, especialmente para controlar la liquidez de la economía, en el pasado a través del establecimiento de límites en el crecimiento de las carteras de los bancos y ciertas actividades, o mediante el encaje legal y las tasas de redescuento. Es usual que durante el año anterior a las elecciones, el Banco Central flexibilice las restricciones en algunas de estas variables para incrementar la liquidez y la demanda agregada, aprovechando que el efecto sobre los precios muchas veces tiene un rezago de entre seis meses y un año. Este mismo tipo de comportamiento se presenta con el *medio circulante*, el cual se ve influido más directamente por las operaciones de mercado abierto.

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

## En el campo externo

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

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

La sobrevaloración temporal del colón provoca un crecimiento fuerte de las *importaciones*, por lo que se agranda la brecha comercial y las presiones sobre el tipo de cambio (o se devalúa o se desacumulan reservas). Es en ese momento

cuando entran en acción las *reservas monetarias internacionales*. Si el gobierno ha acumulado reservas (ya sea por entradas de capital público o privado), podrá posponer o al menos ajustar en menor medida el tipo de cambio.

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

### Otras variables

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

## Inconsistencias en las políticas y el papel de los shocks externos

### Administración Monge Álvarez (1982-1986)

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

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

Con respecto a la inflación, el manejo se hizo, por un lado, al postergar el aumento de los precios en algunas de las tarifas de servicios públicos tales

como el agua, y mediante el control del ajuste del tipo de cambio, gracias a la acumulación de reservas monetarias producto de la entrada relativamente alta de capitales públicos externos.

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

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

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

De nuevo, la entrada de capitales externos públicos constituyeron el principal *shock* externo que le permitió a la administración Arias sortear el temporal y contar con mayores grados de libertad al final de su administración para manipular algunas de las variables económicas. Si bien es cierto el entorno económico no le brindó muchas oportunidades a la administración Monge para poder influir más directamente en los resultados de las elecciones, el panorama de la administración Arias fue muy diferente, y la correlación de una mayor cantidad de variables así lo muestra, por lo que las inconsistencias en la política económica al final del período de gobierno fueron mayores.

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

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

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

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

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

Al igual que la administración Arias, el gobierno manejó casi todas las variables que se estudian en esta investigación (véase cuadro 2) y de una manera muy parecida. Sin embargo, hubo una diferencia importante que se debió a la baja en las tasas internacionales de interés, lo cual permitió que se manipularan en mayor medida las variables relacionadas con el sector externo. De esta forma, las inconsistencias en la política económica son muy parecidas, salvo por algunas excepciones, como fue el incremento en los depósitos previos

y sobretasas para las importaciones, que implicó un retroceso en la política de desgravación arancelaria y apertura económica, aunque esta situación fuera de carácter temporal, mientras se estabilizaban las finanzas del fisco.

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

Como sucedió con la administración Calderón Fournier, las implicaciones del ciclo fueron importantes para la economía costarricense, y el nuevo gobierno tuvo que aplicar de nuevo medidas para restringir la demanda tanto por el lado de las finanzas públicas (con el acostumbrado paquete tributario) como por el lado monetario. Sin embargo, se presentó una coyuntura interna que agravó aun más la situación, la quiebra del Banco Anglo Costarricense, que representó una emisión equivalente al 1,6 por ciento del PIB, pues el Banco Central debió responder por los pasivos de dicha entidad. Esto incrementó la magnitud del ajuste, especialmente en el campo monetario.

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

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

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

### **El papel de las expectativas en el ciclo político económico**

La administración Figueres defendió arduamente la idea de que no había incurrido en el manejo de ninguna de las variables económicas con fines políticos, como se dijo anteriormente, las variables relacionadas con la inflación



mostraron un comportamiento correlacionado con el ciclo electoral. Esto puede ser resultado de una efectiva manipulación de algunas de las variables o a la intromisión de las expectativas de los agentes económicos.

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

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

## Bibliografía

- Academia de Centroamérica. 1993. *Problemas económicos en la década de los 80*. Editorial Studium. San José. Costa Rica.
- Altenburg, T., Hein, W. y Weller, J. 1990. *El desafío económico de Costa Rica*. Departamento Ecuménico de Investigaciones. Imprenta Varitec S. A. San José. Costa Rica.
- Assael, P., y Larraín, F. 1994. "El ciclo político económico: teoría, evidencia y extensión para una economía abierta", en *Cuadernos de Economía* No. 92. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Abril.
- Banco Mundial. Programas de Ajuste Estructural (PAE I y II) firmados con el Gobierno de Costa Rica.
- BID. 1997. "América Latina tras una década de reformas". Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997, Washington, D.C., Septiembre.
- Céspedes, VH, Di Mare, A. y Jiménez, R. 1985. *Costa Rica: Recuperación sin reactivación*. Academia de Centroamérica. Editorial EUNED. San José. Costa Rica.
- Céspedes, VH, González, C., Jiménez R. y Lizano, E. 1984. *Costa Rica: Estabilidad sin crecimiento*. Academia de Centroamérica. Editorial EUNED. San José. Costa Rica.
- Clark, Mary A. 1997. "Transnational Alliances and development policy in Latin America: Non traditional export promotion in Costa Rica", publicado en *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 2.
- Corrales, Jorge (editor). 1993. *Raíces institucionales de la política económica costarricense*. CIAPA. IRIS. Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José.
- COREC. 1990. *Reforma del Estado en Costa Rica*. Comisión de Reforma del Estado (COREC), Edicosta S. A, San José, Costa Rica.
- Easterly, W., Loayza, N. y Montiel, P. 1996. "Has Latin America's post-reform growth been disappointing?", agosto.
- Fanelli, JM y Frenkel, R. 1995. "Estabilidad y estructura: Interacciones en el crecimiento económico". *Revista de la CEPAL*. No. 56. Santiago de Chile. Agosto.
- French-Davis, Ricardo 1996. "Políticas macroeconómicas para el crecimiento", *Revista de la CEPAL* No. 60. Santiago de Chile. Diciembre.
- Fondo Monetario Internacional. Varios acuerdos. *Cartas de Intenciones del Gobierno de Costa Rica*.
- Gaba, E., Muñoz, E., Rodríguez, M., Kikut, AC., Azofeifa, AG. 1993. *Entendiendo el ciclo económico de Costa Rica*. Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No. 118. Banco Central de Costa Rica. Noviembre.
- Gaba, E. y Araya, R. 1993. *Determinantes de las exportaciones globales de Costa Rica*. Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No. 111. Banco Central de Costa Rica. Junio.

- Gabriele, Alberto. 1997. "¿Cuán tradicionales son las exportaciones no tradicionales?: La experiencia de siete países de la Cuenca del Caribe". *Revista de la CEPAL*. No. 63. diciembre.
- Garnier, L., Hidalgo, R., Monge G. y Trejos, JD. 1991. *Costa Rica: Entre la ilusión y la desesperanza*. Ediciones Guayacán. San José. Costa Rica.
- Hausmann, Ricardo. 1998. "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense", en Jiménez R. (editor) *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. Academia de Centroamérica. San José. Costa Rica.
- Hausmann, R. y Reisen, H. 1996. *Hacia la estabilidad y el crecimiento de América Latina*. BID-OECD. París.
- Jiménez, Wilburg. 1996. *El síndrome de la deuda pública externa de Costa Rica: Causas, efectos y soluciones 1970-92*. Ediciones Universitarias. Universidad Autónoma de Centroamérica. San José. Costa Rica.
- Lizano, Eduardo. 1991. *El Programa de Ajuste Estructural, una vez más*. Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No. 98. Banco Central de Costa Rica.
- Méndez, E. y Salazar, M. 1992. *Desgravación arancelaria y política cambiaria: Efectos sobre la protección al sector productivo costarricense*, Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No.104, Banco Central de Costa Rica.
- Mesalles, Luis. 1998. "Condiciones macroeconómicas de la economía costarricense", en Jiménez R. (editor). *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. Academia de Centroamérica. San José. Costa Rica.
- Perry, Guillermo. 1997. "Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿se repite la historia?". *Revista de la CEPAL*. No. 62, agosto.
- Morley, S., Machado R., y Pettinato, S. 1999. "Indexes of structural reform in Latin America", *CEPAL*, Santiago de Chile. Mimeo.
- PNUD. 1994. 1995. 1996. 1997. *Costa Rica: Estado de la Nación*. Informes No. 1, 2, 3 y 4. Proyecto Estado de la Nación. PNUD. Costa Rica, San José.
- Rey, K, Monge, F. y Méndez R.. 1998. *El ciclo político económico en Costa Rica 1953-1994*. Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica. Mayo.
- Rodríguez, Miguel A. 1992. *Ajuste estructural y progreso social*. INCAE. Editorial Libro Libre. San José. Costa Rica.
- Rojas, Francisco (coordinador). 1990. *Costa Rica y el sistema internacional*. Editorial Nueva Sociedad. Fundación Friedrich Ebert. Editorial Texto. Caracas. Venezuela.
- Rovira, Jorge (compilador). 1983. *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*. EUNED. San José. Costa Rica.
- Segura, Boris. 1996. *Política cambiaria en una economía pequeña y abierta e índices de tipo de cambio real para Costa Rica*. Serie comentarios sobre Asuntos Económicos No. 141. Banco Central de Costa Rica. Junio.

- Stiglitz, Joseph E. 1998. "More instruments and broader goals: Moving toward the Post-Washington Consensus". UNU/WIDER. Conferencia dictada en Helsinki el 7 de febrero de 1998.
- Sunkel, Osvaldo. 1995. "Un enfoque neoestructuralista de la reforma económica, la crisis social y la viabilidad democrática en América Latina", en *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. Perelli, C. Picado, S. y Zovatto, D.(compiladores). IIDH-CAPEL. San José. Costa Rica.
- Torres Rivas, E., et al. 1987. *Costa Rica: Crisis y desafíos*. Colección Universitaria. CEPAS-Departamento Ecueménico de Investigaciones. Imprenta Varitec S. A. San José. Costa Rica.
- Ulate, Anabelle. 1997. *La deuda interna: una confusión, un problema, una solución*. Documento de Trabajo No. 193. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Universidad de Costa Rica.
- Villasuso, Juan Manuel. 1990. "Reflexiones sobre la nueva estrategia de desarrollo costarricense" en *Crisis Económica y Ajuste Estructural*. EUNED. Costa Rica.
- . 1985. "La estrategia de desarrollo en el contexto histórico". Ponencia presentada en el XIII Seminario Iberoamericano de Presupuesto Público, Costa Rica, 3 de junio de 1985.
- Villasuso, JM. y Trejos, RA. 1984. *El sector productivo: Crisis y perspectivas*. ProDesarrollo. Editorial Porvenir S. A. San José. Costa Rica.
- Willmore, Larry. 1997 "Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica". *Revista de la CEPAL*. No. 62, agosto.
- Zúñiga P. y Pacheco M.V. 1997. *La deuda en Costa Rica: una perspectiva económica*. Documento de Trabajo No. 194. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica.

# 3 Reformas económicas y formación de capital humano en Costa Rica

*Juan Diego Trejos S.<sup>1</sup>*

## Introducción

La crisis económica primero, y las políticas de estabilización y ajuste estructural después, sometieron a la política social en general, y a los sectores productores de salud y de educación en particular, a una gran tensión y a profundas transformaciones. A escala regional, y durante los años ochentas, las preocupaciones centradas en restablecer los equilibrios fiscales y macroeconómicos siguieron las agendas de las agencias financieras internacionales resumidas en el llamado consenso de Washington. Esto significó presiones por reformas en estos sectores que seguían la trilogía de focalización (solo en los pobres), privatización (o introducción de incentivos de mercado) y descentralización (interpretada como municipalización). A ello se le sumó la preocupación por reducir distorsiones en los mercados que, para el caso del mercado laboral, significaba buscar su flexibilización a través de reformas a la legislación laboral existente, y que terminaban por reducir la protección y organización de los trabajadores.

Más recientemente, los resultados no deseados en términos de equidad y eficacia, principalmente en los sectores sociales, han ido produciendo un cambio en las agendas de las agencias financieras internacionales que resaltan ahora la teoría del agente-principal, y se orientan entonces hacia la mejora de formas gerenciales dentro del ámbito público y al desarrollo en su interior de cuasimercados. La búsqueda de los incentivos “correctos” para que

---

1 Se agradece la colaboración de Inés Sáenz y Luis A. Oviedo en la obtención y procesamiento de la información así como en la edición del presente documento.

los “agentes/trabajadores” se comporten eficientemente es el punto central dentro de este enfoque, enfoque que contempla entonces el fortalecimiento del “principal/Estado” y de los usuarios. Costa Rica no ha estado ajena a esas presiones ni a la necesidad de introducir reformas en los sectores sociales ante los cambios de la economía y que plantean la sostenibilidad financiera como su principal desafío. El país apostó, sin embargo, desde el principio, a introducir cambios que iban en la dirección de fortalecer el papel del Estado en la provisión, y no solo en el financiamiento de estos servicios.

El objetivo de este trabajo es entonces incursionar en la evaluación de los cambios introducidos en estos sectores, tanto desde la perspectiva de los impactos que tuvieron entre la población como en la efectividad en la prestación de los servicios. El énfasis se pone en los sectores de educación y salud, tanto por aglutinar la mayor parte de los recursos públicos destinados a la política social, como por corresponder a aquellas áreas que concentran la generación y el sostenimiento del capital humano del país, capital necesario para mejorar las condiciones materiales de la población y para potenciar la capacidad competitiva de la economía. Para hacerlo, el trabajo se estructura en dos partes. En la primera, se describe el marco de transformaciones de la economía costarricense desde 1980 con énfasis en las políticas sociales en general. En la segunda parte, se especifican los cambios principales de los sectores de salud y educación general o básica, en procura de cuantificar los cambios producidos en las condiciones de la población, y en la efectividad de los sectores. Se concluye con una síntesis de los principales hallazgos.

## **Contexto y marco evolutivo de la política social**

Para comprender la evolución de la política social, es necesario plantear de manera resumida los cambios económicos que sirven de contexto, y los antecedentes, internos y externos, que moldean la institucionalidad social de carácter público existente.

### **Contexto macroeconómico del país**

El inicio del decenio de los ochentas marca la ruptura de un estilo de desarrollo caracterizado en lo económico por una industrialización sustitutiva de importaciones dentro del Mercado Común Centroamericano; en lo social, por la ampliación del salario social a través de la participación activa del Estado en el suministro de servicios sociales básicos como salud y educación, y en lo político por una profundización de la democracia y el respeto a las

libertades individuales. Este estilo de desarrollo dominó los treinta años previos y permitió mejoras significativas en la calidad de vida de los costarricenses (Garnier, *et al.*, 1998). Sin embargo, no logró resolver los desequilibrios financieros, externos e internos, sino que más bien los amplificó, con lo cual se desembocó en la crisis de la deuda que domina el escenario económico de 1980 a 1982.

Esta crisis económica de inicios de los ochentas es amplificada por factores externos como la subida de las tasas de interés internacionales, la caída de los términos de intercambio y los conflictos políticos y militares en el resto de Centroamérica. También fue amplificada por factores internos como la aplicación de una política económica que trató de postergar el ajuste. El resultado fue una declaratoria de moratoria de la deuda externa (1981), una caída de la producción del 16 por ciento en tres años, una devaluación acumulada del 600 por ciento y aumentos en los precios que casi alcanzaron el ciento por ciento en 1982, fenómeno desconocido en la historia económica del país. En el ámbito laboral, aunque el empleo no dejó de crecer, el desempleo se duplicó y alcanzó el 9 por ciento, la subutilización total llegó al 15 por ciento, los salarios perdieron un 30 por ciento de su poder adquisitivo y el sector informal se expandió (Trejos, 1989).

A mediados de 1982, con el cambio de administración se inicia un programa de enfrentamiento de la crisis de tipo heterodoxo o "a la tica" (OIT, 1992) y que dominará toda la administración (mayo 1982/abril 1986). Se reactiva la economía mediante el aumento de la demanda interna con lo que se logran mejoras en el campo laboral (se reduce el desempleo abierto, la subutilización global y el tamaño relativo de las actividades informales). Esto es apoyado por un programa de salvamento de empresas para proteger puestos de trabajo y de compensación para mejorar las capacidades de consumo de los grupos más golpeados por la crisis (Villasuso, 1992). La inflación se controla con la estabilización del tipo de cambio por parte del Banco Central, con lo que se logran recuperaciones parciales en los salarios reales. Se restablecen las relaciones con la comunidad financiera internacional y se inician continuas negociaciones con los distintos acreedores para tornar manejable la deuda externa y los desequilibrios externos. El desequilibrio fiscal o interno se enfrenta con reformas fiscales que mejoran los ingresos tributarios más que con recortes del gasto, y no se acompaña con procesos de privatización ni de despidos de funcionarios públicos, aunque sí se limita su contratación. Tampoco se realizan reformas en la legislación laboral. Este proceso fue posible, entre otras razones, por la fuerte ayuda financiera de los Estados Unidos por razones geopolíticas, y por la existencia de una institucionalidad, pública en general y social en particular, que posibilitaron una estabilización rápida, y con un reducido y equitativamente distribuido costo social (PREALC, 1990).

A mediados de los ochentas, y con mayor énfasis a partir de 1986, con un nuevo cambio de administración, el objetivo de estabilización cede su prioridad al objetivo de cambio estructural. Este adquiere la forma de un proceso de promoción de exportaciones no tradicionales a mercados no tradicionales (fuera del Mercado Común Centroamericano) dentro de una política de apertura comercial gradual. Esta apertura se inicia con la reducción gradual de aranceles a partir de diciembre de 1985 con la firma del primer préstamo de ajuste estructural con el Banco Mundial, el mantenimiento de una política cambiaria neutra, la creación de incentivos a la exportación y la apertura de la cuenta de capitales. Esta política es acompañada de la eliminación de controles o distorsiones a los precios, reformas al sector financiero y venta de empresas productoras de bienes en manos del Estado.

Si bien se producen periódicas reformas tributarias, estas no logran resolver el desequilibrio fiscal estructural, desequilibrio que mostraba un ciclo político hasta el penúltimo cambio de administración y que ha llevado a crear un problema de deuda interna importante, sobre todo en los años noventa. Este desequilibrio fiscal se ha tratado de enfrentar con medidas adicionales en el campo de la movilidad, voluntaria en la mayoría de los casos, de empleados públicos. Esta no ha logrado reducir el tamaño absoluto del Estado aunque sí su peso relativo. Con excepción del sector de educación básica, los sectores sociales no han estado libres de esta movilidad y a ella se le atribuye el deterioro de los programas de atención primaria de la salud que sufrió el país durante los primeros años de los noventa. También se ha buscado el control de los disparadores del gasto, como pensiones con cargo al presupuesto nacional, incentivos fiscales a las exportaciones, transferencias a las universidades y, más recientemente, los intereses de la deuda interna.

En síntesis, las principales reformas económicas se inician en la segunda mitad del decenio de los ochentas luego de superar la crisis de la deuda y estabilizar la economía. La evaluación general de estas reformas va desde los que las consideran como lentas y tardías (Lora, 1997), hasta los que ubican al país en una situación por encima del promedio de la región (Morley, 1999), pasando por los que las consideran incompletas o insuficientes (Lizano, 1999). En todo caso, independiente de la evaluación de las reformas, cuyo resultado final es altamente dependiente de la metodología utilizada, lo cierto es que estas se concentran en la segunda mitad de los ochentas, y en ese período debería enfatizarse la evaluación de los impactos de los cambios en las políticas sociales en general y de los sectores de educación básica y salud.



## **Antecedentes de las políticas sociales**

Hasta la crisis económica de principios de los años ochentas, la política social costarricense se caracterizó por el fortalecimiento de la acción del Estado en las áreas sociales clásicas (salud y educación), así como por la creciente incorporación en nuevas áreas, en un marco de asignación suficiente de recursos y la búsqueda de la equidad en la prestación de los servicios. Entonces, el Estado costarricense se convierte en el gran prestador de los servicios sociales, especialmente de tipo promocional, de una manera bastante centralizada en el interior de las instituciones, pero descentralizada funcionalmente, buscando, en general, la cobertura universal de los programas que ejecuta (Trejos, 1991).

Durante la crisis de la deuda, el énfasis en materia social se puso en el diseño y ejecución de acciones de compensación social, que privilegian la atención en sectores afectados de manera directa por la crisis y los mismos procesos de estabilización. Así como en el terreno de la política económica la discusión gira en torno al carácter de la apertura externa que ha de caracterizar el modelo de desarrollo a seguir, en el de la política social emerge la discusión sobre el rumbo de la inversión social y el destino de la acción pública, mediada por el problema de la eficiencia (Garnier, 1997).

La concepción prevaleciente de la política social en Costa Rica será entonces objeto de crítica y de intentos de reforma, sin mucho éxito por cierto, de parte de quienes suscriben las recomendaciones o agendas iniciales de los organismos internacionales. Estos organismos que procuran reducir los desequilibrios fiscales, por el lado de la contracción del gasto y aumentar la eficiencia, dándole más protagonismo al mercado, promueven una serie de reformas. Estas reformas tienen su sustento en un conjunto de prejuicios sobre las características de los programas sociales y el papel del Estado (Barahona, Sauma y Trejos, 1999).

En primer lugar, manifiestan que los Estados se encuentran sobredimensionados, lo que lleva a un exceso de gasto, cuya solución pasa por un proceso de privatización de actividades públicas. En segundo lugar, sostienen que existen serias limitaciones de eficiencia, tanto interna como externa, en el funcionamiento de los programas sociales. Mejoras en la eficiencia solo son posibles —señalan— si se realizan reasignaciones del gasto hacia los programas básicos y si se introducen mecanismos de mercado como incentivos. El uso de proveedores privados y el establecimiento de tarifas para recuperar costos son algunas de las posibilidades en esta área, y en todo caso, señalan, lo que no cuenta no se aprecia (Franco, 1997).

En tercer lugar, puntualizaron que los pobres no se están favoreciendo con los programas, programas que tienden a beneficiar a los estratos medios. En tal escenario, la focalización no solo reduce la demanda por los recursos estatales sino que además aumenta la equidad del gasto público. Pensar en programas para los pobres también permite reducir el campo y carácter de los programas que debe ofrecer el Estado. Finalmente, los programas sociales muestran baja calidad y grados de eficacia reducidos, cuyo origen se encuentra en su concepción, diseño y ejecución centralizado. La descentralización, a menudo confundida con municipalización, aparece como la forma de mejorar la gestión de los programas y adaptarse mejor a las necesidades reales de los usuarios.

Entonces, la tríada *privatización, focalización y descentralización* se convierte en el eje de la receta que durante la mayor parte del decenio de los ochentas prescribieron los organismos internacionales como panacea a las dificultades fiscales y los costos que imponía el ajuste de la estructura productiva (Raczynski, 1995). Con este marco de referencia, tuvo que avanzar el Estado costarricense en sus esfuerzos por mejorar la política social, deteriorada por la contracción de recursos que originó la crisis de inicios de la década de los años ochentas. La ruta seguida fue la de seguir una opción híbrida donde se profundizaba el papel del Estado, pero no se cerraban del todo las posibilidades de acción de los entes privados, tanto en el financiamiento como la provisión, en procura de recuperar las pérdidas de cobertura sufridas durante la crisis, así como mejoras en la eficiencia y calidad de los servicios dentro del ámbito público, como más tarde incorporarán las agencias financieras internacionales en sus agendas (Martínez, 1998).

La estabilización de la economía permitió el inicio de la recuperación de los niveles de inversión social y apuntalar financieramente a las instituciones claves como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), lo cual permitió minimizar el costo social del ajuste y hacer de la experiencia costarricense un paradigma en el contexto latinoamericano, en el que diversos países se vieron envueltos en serias conmociones y turbulencias sociales ante la aplicación de programas de ajuste ortodoxos. Como apunta el fenecido Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (PREALC, 1990, 57):

*“La crisis de los ochentas ha permitido dejar claramente establecido la importancia que tiene un conjunto de instituciones del Estado costarricense que le diferencian del resto de los países de la región y que permitieron llevar a cabo una estabilización económica rápida y profunda con un mínimo de costo social, que fue equitativamente distribuido entre los principales grupos sociales del país...”*

## Los principales hitos de la política social durante las reformas<sup>2</sup>

En los primeros años de las reformas económicas, la Administración Arias (1986-1990) estableció tres prioridades fundamentales y se ensayan acciones con un mayor involucramiento de agentes privados como forma de superar los obstáculos administrativos que imponía la normativa existente a los intereses de impulsar proyectos novedosos de forma rápida y masiva. En primer término, la atención del problema de la vivienda, ámbito en el cual se había acumulado una fuerte deuda social, al proponerse la meta de construir ochentas mil unidades habitacionales. Para viabilizar esa meta, se crea el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y se instituye el Bono Familiar de la Vivienda, subsidio orientado a posibilitar a los grupos más pobres su acceso a una vivienda propia. Gran parte de la intermediación financiera se deja en la esfera privada (mutuales de ahorro y crédito) y posteriormente el desarrollo de los proyectos habitacionales, no solo la construcción, se transfiere también a la esfera privada.<sup>3</sup>

En segundo lugar, y ante el acusado retroceso en materia de indicadores educacionales, se centró el interés en la calidad de la educación, aunque se avanzó poco en materia de cobertura, principal problema de postcrisis (Sanguinetti, 1988). Al respecto, se adelantaron una serie de medidas que incluían la incorporación de la informática en las escuelas, el restablecimiento de los exámenes de bachillerato en la educación secundaria y la aplicación de una prueba comprensiva para la aprobación del sexto grado de la primaria. Para la primera de estas acciones se usa la figura de una fundación privada (Fundación Omar Dengo) para que se encargue de la compra y el mantenimiento de los equipos, así como para catalizar los recursos de distintas instituciones públicas involucrados en el proyecto (Fonseca, 1991).

En tercer lugar, en materia de la política de salud se continuó con el proceso de fortalecimiento institucional de la CCSS, las mejoras en la eficiencia con la integración de servicios Caja-Ministerio y se ensayan formas de gestión novedosas, pero de limitada cobertura en el ámbito de los servicios de las clínicas de la institución: capitación, medicina comunitaria y gestión por cooperativas (Miranda, 1997; Seligson *et al.*, 1996).

---

2 Estas secciones se basan en Barahona, Sauma y Trejos (1999).

3 Inicialmente se acude a una figura jurídica que consistía en declarar el problema como emergencia nacional, con lo cual se podían obviar algunos trámites administrativos. Con ello se constituyó la Comisión Nacional de Vivienda (CEV) que se encargó de la ejecución hasta inicios de los noventas cuando la Sala Constitucional declaró que no correspondía su operación.

En el decenio de los años noventas, la Administración Calderón Fournier (1990-1994), junto a los esfuerzos por acelerar el ajuste estructural, pretende con más fuerza y menor éxito inducir una inflexión en el enfoque de la política social apoyado en la tesis del papel subsidiario del Estado. Esta gestión se caracteriza por la búsqueda de mecanismos de focalización del gasto y el énfasis de las acciones de tipo asistencial, recurriendo a las transferencias y subsidios como elemento central de la estrategia de combate a la pobreza. En la perspectiva de la focalización del gasto social, se estableció el Sistema de Selección de Beneficiarios de la Política Social (SISBEN), a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social, trasladando al país, de manera acrítica, un instrumental analítico desarrollado en Chile, que finalmente no pudo cristalizarse en el medio nacional. La batería de acciones de combate a la pobreza incluyó la conversión del Bono Familiar de la Vivienda en un subsidio gratuito y la creación de dos nuevos instrumentos: el bono alimentario y el bono escolar.

En materia educativa, se avanza para aumentar la cobertura del sistema educativo, se aprueba el financiamiento, que se venía negociando desde la administración anterior, y se inicia la ejecución del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, aunque se debilitó el impulso de la informática educativa en virtud de controversias del Ministro de Educación con la Fundación Omar Dengo, entidad ejecutora del programa (Trejos, 1995). En el campo sanitario, por una parte, se avanza en el diseño del proceso de reforma del sector donde se fortalece el papel del Estado y donde se concreta el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM), pero, por otra, se aprecia un deterioro de los programas de atención primaria ante el carácter restrictivo de las políticas fiscales prevalecientes, que se traduce en un déficit de 500 técnicos de atención primaria acogidos a la movilidad laboral, reaparición de enfermedades que habían sido erradicadas del país y caídas en la cobertura de la vacunación, entre otros (Ministerio de Salud, 1995).

La Administración Figueres Olsen (1994-1998) procura restituir la importancia de la política social como factor de promoción del desarrollo. Se apunta entonces a la articulación de los programas universales (educación y salud, principalmente), y los selectivos, dirigidos al combate de la pobreza (bono familiar de la vivienda, subsidio a las jefas de hogares pobres, atención prioritaria a la infancia, etc.), en procura de la renovación de las instituciones responsables de los servicios sociales, de cara a la gradual recuperación de su papel promocional y al logro de mejoras en su eficiencia en dos direcciones: a través de la reducción de duplicaciones, y segundo, a través de intervenciones integrales sobre las distintas poblaciones meta (Segunda Vicepresidencia de la República, 1995).

A pesar de las dificultades iniciales de esta administración en el terreno económico, se protegió la inversión social, redinamizándola. En este período,

destaca el avance sustancial en la reforma del sector salud, iniciado en la Administración anterior, con la creación de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) y los establecimientos de contratos de gestión con las unidades de salud (Sojo, 1998). En educación resalta el diseño y puesta en ejecución de una reforma integral a la educación costarricense con visión de largo plazo, la consolidación del programa de informática educativa y la introducción de una segunda lengua desde la primaria, la reforma constitucional que fija un piso para la inversión educativa no inferior a un monto equivalente al 6 por ciento del Producto Interno Bruto. En vivienda se avanza con el establecimiento de esquemas novedosos para relanzar la inversión social en el ámbito de la vivienda y los asentamientos humanos, y se busca el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional como soporte de las acciones de combate a la pobreza y la recuperación del poder adquisitivo de los salarios.

En el arranque de la Administración Rodríguez (1998/2002) se observa un debilitamiento del perfil de la política social que opera en dos grandes vías: a) la desactivación de la autoridad social, y b) el retorno a una visión asistencialista y de focalización de la inversión social, para lo cual se plantea el levantamiento de un censo de la población pobre del país mediante el Sistema de Información de Población Objetivo (SIPO, antiguo SISBEN), que operaría en el mediano plazo como criterio base para la asignación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, dirigidos al combate de la pobreza. Por su parte, las iniciativas de reforma sectorial en salud y educación mantienen vigencia, en gran medida, en virtud de la inercia que les otorga el financiamiento externo con que cuentan y al logro de ciertos consensos alcanzados en estas áreas de la política social.

En todo caso, el tema de la modernización o reforma del Estado puso sobre el tapete la necesidad de examinar la eficiencia y eficacia de esta red institucional, los mecanismos de asignación de recursos y los niveles de coordinación en ella. Si bien buena parte de la discusión sobre la reforma del Estado tuvo un acentuado carácter fiscalista; es decir, de preocupación por el tamaño de su aparato antes que de su funcionalidad, el carácter heterodoxo del ajuste, y la misma identificación de las mayorías poblacionales con la institucionalidad vigente, permitieron sortear los riesgos e implicaciones de las visiones “minimalistas” sobre el Estado, como lo muestra la sostenida recuperación del gasto social y la estabilidad de la composición de los macrosectores sociales, como se verá más adelante (Barahona, Sauma y Trejos, 1999).

A continuación, se examinan cinco aspectos básicos en la operación de la institucionalidad del área social durante el período de las reformas económicas: la coordinación y rectoría, las reformas sectoriales, las reformas institucionales, el avance en materia de derechos y las innovaciones programáticas.

## **Autoridad social y coordinación interinstitucional**

El andamiaje institucional generado por la sociedad costarricense es bastante complejo, el cual, con el tiempo, ha venido presentando problemas diversos, especialmente en términos de yuxtaposición de competencias, y niveles efectivos de rectoría y coordinación. Por ello, desde la Administración Monge (1982/1986) se constituyó, por decreto ejecutivo, un Consejo Social de Gobierno, operando como autoridad social que propicia la fijación de prioridades, la coordinación intersectorial y el seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas. A su vez, una tarea importante de esa autoridad social ha sido la negociación con la autoridad económica a efectos de garantizar los recursos financieros requeridos para alcanzar la funcionalidad deseada de los sectores sociales de acción gubernamental, tarea no exenta de dificultades en virtud de las restricciones fiscales (Trejos, 1995).

Las administraciones Arias y Calderón mantuvieron un esquema similar, al asignar a una de las vicepresidencias la coordinación del Consejo Social. La Administración Figueres formuló una propuesta alternativa con cinco grandes áreas de acción/coordinación gubernamental (social, económica, ambiental, gobernabilidad y renovación institucional), pero tempranamente volvió su esquema operacional hacia la clásica división entre un consejo Económico y un Consejo Social. Para la operacionalización de estos Consejos se han establecido estructuras técnico-ejecutivas *ad-hoc* que, por tanto, no han tenido continuidad, lo cual ha impedido con ello que el tema de la autoridad social y la coordinación interinstitucional devenga en un asunto de Estado; esto es, más allá de una administración en particular.

Finalmente, y como tendencia más reciente, es oportuno subrayar la decisión del nuevo gobierno (Administración Rodríguez Echeverría) de no instituir el Consejo Social y en esa medida no mantener la figura de la Autoridad Social. Alternativamente, se plantea el fortalecimiento del Consejo de Gobierno como tal, con lo que se debilita el poder de negociación del sector social como bloque, y un nuevo mecanismo de coordinación a escala local y para las pequeñas inversiones públicas vinculadas con el desarrollo local, que supone la activa presencia del Estado, las municipalidades y las comunidades mediante la operación del denominado “triángulo de la solidaridad”.

## **Reformas sectoriales e institucionales**

A nivel global, los esfuerzos de reforma sectorial se han dirigido a fortalecer el *rol* rector de los ministerios del área social respecto al quehacer del conjunto de entidades descentralizadas que participan en sus ámbitos de competencia, así como actualizar los marcos legales y los instrumentos financieros con que se cuentan.

Durante las reformas económicas destacan los siguientes esfuerzos de reforma:

- La creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) por Ley No. 7052 de 1986 a efectos de contribuir con la solución de la problemática habitacional. El SFNV cuenta con dos fondos: el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI), que se nutre con recursos del FODESAF (33 por ciento de su presupuesto) y del presupuesto nacional (3 por ciento) y financia el Bono Familiar de la Vivienda, y el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), que financia los créditos complementarios. Para su operacionalización se crea una institución rectora del SFNV, el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).
- El diseño y puesta en ejecución de la reforma del sector salud, que se inicia en la Administración Calderón, y continúa en la Administración Figueres Olsen, con tres componentes principales (Castro y Sáenz, 1998; Güendel, 1997), a saber: a) la readecuación del modelo de atención, garantizando a la ciudadanía una oferta básica de servicios, b) la rectoría del Ministerio de Salud, entendiendo esta como la responsabilidad que se le asigna a esa entidad para dirigir, conducir, vigilar, regular e investigar el desarrollo de la salud y el modelo de atención, y c) el fortalecimiento institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- El fortalecimiento de la educación básica y del Ministerio de Educación, primero a través del establecimiento de pruebas nacionales de control tanto en primaria como en secundaria (1987); el establecimiento de un convenio con las universidades estatales para actualizar el monto del Fondo para la Educación Superior (1989) que posibilitó liberar recursos para la educación básica; la consecución de recursos externos para mejorar la infraestructura de las escuelas y la capacidad gerencial del MEP (1992), y para ampliar la cobertura y calidad de la educación preescolar y secundaria (1998), y la modificación constitucional para establecer un piso al financiamiento estatal a la educación equivalente al 6 por ciento del PIB. Reformas adicionales en procura de incorporar incentivos individuales y por centro educativo según desempeño de los docentes no se han podido concretar, solo el establecimiento de un incentivo monetario para la ampliación de los días de clases (1997 y 1998).
- Aprobación de la nueva Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) Ley No. 7648 de 1996, que remozca esta institución. Al PANI, se le asigna la rectoría en materia de infancia, a tono con el espíritu de la Convención sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Le corresponde al PANI impulsar una atención integral, incluyendo una participación más activa de las comunidades a través de concejos locales.
- La reestructuración de la DESAF y del IMAS a efectos de elevar su capacidad de respuesta a los requerimientos actuales del combate a la pobreza.
- La reforma a los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto público, de cara a lograr su sostenibilidad financiera. Estas reformas se inician en 1992 con la aprobación de la ley marco de pensiones, y se profundizan a partir de 1996 con las reformas a los regímenes especiales con cargo al presupuesto nacional, donde el principal es el de los maestros (García, 1999). Las reformas persiguen la sostenibilidad financiera no solo racionalizando su diseño sino también avanzando hacia un sistema de tres pilares. El primero, correspondería al sistema de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, complementado con el

régimen no contributivo de pensiones, y corresponde al nivel universal, solidario y de reparto. El segundo pilar, aún no puesto en operación, correspondería a un sistema de capitalización individual obligatorio, constituido a través de la reasignación de cuotas sobre las planillas ya existentes. El tercero, corresponde a un sistema de ahorro voluntario (Rodríguez y Durán, 1998).

## El enfoque de derechos en la política social

A lo largo de la historia, la democracia costarricense ha desarrollado y ha fortalecido un amplio marco institucional y jurídico de representación y control político, en el cual las personas encuentran la garantía jurídica para hacer efectivos sus deberes y derechos. No obstante, esta democracia representativa no ha logrado la superación efectiva de desigualdades tanto en el terreno de las oportunidades de acceso a mejores condiciones y calidad de vida como en la arena de la propia participación política.

En atención a tales desafíos, a nivel de la política social, se ha avanzado en la creación de instrumentos que apuntan hacia la exigibilidad de derechos como un estadio superior de su evolución. En esta línea, destacan como hitos relevantes la aprobación de la Ley de Igualdad Real de la Mujeres (1990), del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley No. 7739 de 1997) y la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley No. 7600 de 1996). Por otra parte, en términos generales, las reformas sectoriales en marcha en los sectores educación, salud, vivienda, asistencia y seguridad social han tenido también como telón de fondo la construcción de una cultura de derechos, que posibilite el ejercicio pleno de la ciudadanía.

## Innovaciones programáticas

A pesar de las dificultades prevalecientes, el área social del Estado pudo generar o bien nutrirse de propuestas innovadoras, capaces de reposicionar temas estratégicos para el desarrollo nacional, y de impulsar acciones integradoras de lo social y lo económico. Al respecto, destaca la introducción del Programa de Informática Educativa a partir de 1987, con el propósito de difundir una cultura informática en la sociedad costarricense que contribuya a formar nuevas generaciones con dominio fluido de la informática. Un rasgo sobresaliente de este Programa es que lejos de apuntar a la alfabetización computacional (aprendizaje de paquetes de *software*) se dirige a crear estructuras cognitivas de nivel superior, con pensamiento creativo y con capacidad de usar de modo inteligente las nuevas tecnologías. El Programa entonces tiene impactos



simultáneos en los frentes educativo, económico y social pues aporta herramientas de aprendizaje y oportunidades para mejorar la inserción a futuro en el mercado laboral y la vida social en sentido amplio.

Otras experiencias de innovación relevantes por su capacidad de concatenación con otras acciones de política económica y social, y de combate a la pobreza son: a) la creación de Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS), los cuales empezaron en las zonas rurales, b) la introducción de una segunda lengua en la educación primaria a partir de 1995, aspecto clave para el desarrollo cultural en tiempos de globalización, c) la creación de un Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) que apuesta explícitamente por la articulación de los programas universalistas y de los selectivos para facilitar la incorporación de los sectores pobres a la corriente principal del desarrollo y d) La creación del Programa jefas de hogares pobres en el contexto del eje Mujeres del PNCP.

## **Recuperación del gasto social o salario social**

La magnitud del gasto público en los sectores sociales refleja en buena medida el esfuerzo que hacen las sociedades en el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos, pues, independientemente de aspectos tan relevantes como su distribución espacial, o su distribución entre personas de diferentes grupos de ingreso, o el costo-efectividad de los programas sociales financiados, existe una correlación directa entre la magnitud de ese gasto y la mejoría en el mediano y largo plazos en la situación de los individuos y sus familias, medida a través de los indicadores sociales (Sauma y Trejos, 1998).

El cuadro 1 incorpora una serie de indicadores sobre la evolución del gasto a partir de 1980 y el gráfico 1 presenta la evolución en un horizonte temporal mayor para ejemplificar el impacto de la crisis de la deuda en las magnitudes del gasto social real. El impacto de la crisis es claro al constatar que durante solo dos años el gasto social se redujo casi un 40 por ciento de su valor real aunque aumentó su prioridad fiscal. En el período de estabilización, el gasto social empieza a recuperarse, recuperación que le permite retomar los valores precrisis en su magnitud global ya que en términos per cápita solo lo logra al inicio de los años noventas. Es de resaltar cómo el gasto real sigue incrementándose durante las reformas económicas, donde mantiene una alta prioridad macroeconómica y donde solo cede prioridad final por el peso creciente de la deuda interna.

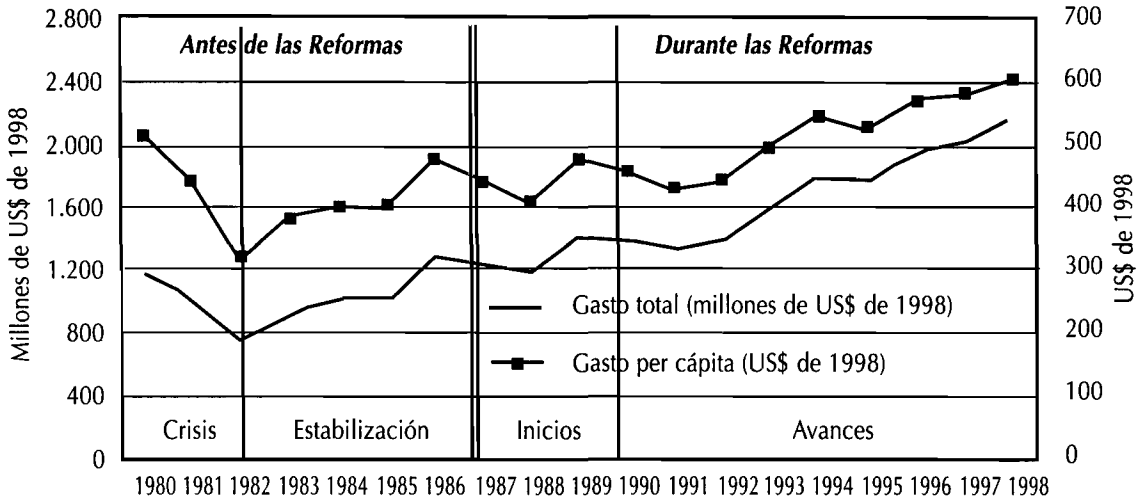
Cuadro 1  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL. 1980-1998**

Indicador	Anterior a las reformas		Durante las reformas	
	Crisis (1980/82)	Ajuste (1983/86)	Inicios (1987/90)	Avances (1991/98)
<i>Magnitud del gasto</i>				
Total (millones de US\$ 1998)	1.001	1.012	1.295	1.712
Per cápita (US\$ 1998)	427	392	452	516
<i>Composición del gasto (%)</i>				
Total	100	100	100	100
Salud	43	40	42	40
Educación	30	26	25	27
Seguridad	22	28	26	26
Vivienda	3	4	5	6
Otros	2	2	2	1
<i>Dinámica del gasto</i>				
Índice real 1980=100				
Total	66	109	118	183
Per cápita	63	92	89	117
<i>Variación anual real (%)</i>				
Total	-19	13	2	6
Per cápita	-21	10	-1	3
<i>Prioridad</i>				
Macroeconomía (% PIB)	18	17	19	19
Fiscal (% GTGG)	69	67	67	65
1/ Al último año de cada período				

Fuente: Cálculo del autor con base en Sauma y Trejos (1998) y Sauma (1999)

En términos de composición interna, este gasto creciente muestra que al menos dos terceras partes se canalizan a la formación de capital humano (salud y educación). Aunque el énfasis en capital humano se reduce con el tiempo, esto se debe a que los niveles de gasto no eran sostenibles, que además, se acompañaron de una mayor presión sobre el gasto que empezaron a generar los sistemas de pensiones con cargo al presupuesto.

Grafico 1  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL: 1980-1998**



Fuente: Sauma y Trejos (1998) y Sauma (1999).

## Evolución de los sectores formadores de capital humano

Costa Rica, durante la segunda mitad de este siglo, profundizó la participación del Estado en la provisión directa de los servicios de educación y salud. Con ello logró construir una estructura institucional pública importante que le permitía, a finales de los años setentas, mostrar indicadores de cobertura y de resultado significativos a pesar de que más de la mitad de su población continuaba residiendo en zonas rurales (Trejos, 1991). En educación básica, se tenía cobertura prácticamente completa en primaria (tasa bruta de escolaridad del 105 por ciento), el analfabetismo no superaba al 7 por ciento de la población de 10 o más años y la educación promedio de la población de 25 o más años se aproximaban a los seis años; es decir, la educación primaria completa. En salud, los programas de atención primaria cubrían al 53 por ciento de la población rural y al 64 por ciento de la población urbana, un 76 por ciento de la población total tenía acceso directo al seguro de salud y cerca del 90 por ciento contaba con acceso a agua potable. Como resultado de ello, la esperanza de vida al nacer estaba cercana a los 74 años y la tasa de mortalidad infantil alcanzaba los 19 por mil (Barahona, *et al.*, 1999). Para ello, el país destinaba un gasto público social equivalente al 21 por ciento del PIB, donde más del 70 por ciento de este correspondía a servicios de salud y educación (Sauma y Trejos, 1998).

## Principales transformaciones desde los años ochentas

Con las condiciones señaladas anteriormente, los sectores de educación básica y salud enfrentan la crisis de la deuda de inicios de los años ochentas, las políticas de estabilización y las reformas económicas posteriores. A continuación se presenta una apretada síntesis de sus principales cambios.

### El sector salud

Luego de la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en 1941 para que administrara un seguro de salud (seguro de enfermedad y maternidad: SEM), las principales transformaciones en el sector se producen en el decenio de los setentas, donde se logra crear un Sistema Nacional de Salud conformado por la CCSS, el Ministerio de Salud (MS), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), que administra el seguro de riesgos del trabajo. En este decenio, se universalizó el seguro de salud, se especializaron las funciones de las instituciones y se asignaron recursos adicionales que se canalizaron a los grupos de menores recursos (Miranda, 1988; Miranda y Asís-Beirute, 1989). En 1970 se prepara el Primer Plan Nacional de Salud, donde se redefinen las funciones del MS, especializándolo en servicios preventivos y se le asigna a la CCSS la responsabilidad por los servicios curativos. En 1971 se reforma la Ley Constitutiva de la CCSS para romper los topes de cotización y permitir la universalización del seguro de salud, según mandato constitucional aprobado en el decenio previo. En 1973 se dicta la Ley General de Salud y la Ley de traspaso de los hospitales a la CCSS. Con anterioridad a 1977 los hospitales que estaban administrados por instituciones del Estado (Ministerio de Salud), de beneficencia (Junta de Protección Social -JPS-) y por el sector privado (compañías bananeras) se traspasan a la CCSS. En el contexto de la estructuración del Sistema Nacional de Salud, en ese año la CCSS asumió la administración de todos los hospitales públicos (aunque en la práctica el traspaso se completó en el año de 1984, con el traspaso del Hospital de Valverde Vega).

En ese decenio, en el año 1974, se aprueba la Ley que crea el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Este fondo, que maneja recursos cercanos al 2 por ciento del PIB a partir de impuestos de afectación específica, financió los programas de atención primaria del MS (Salud Rural iniciado en 1973 y Salud Comunitaria que arranca en 1976), impulsó la construcción de acueductos rurales por parte del ICAA y fortaleció los programas de apoyo nutricional para preescolares (centros infantiles) y escolares (comedores escolares). A partir de 1975, la CCSS amplía el SEM a los

trabajadores independientes, y de forma voluntaria y con el traspaso de los hospitales se hace cargo de la prestación de los servicios de salud a los indigentes (asegurados por cuenta del Estado).

Esta reorganización no solo permitió un uso más racional de los recursos del sector salud, sino que además fue extraordinariamente exitosa. En solo 10 años, la esperanza de vida se incrementó en siete años y la tasa de mortalidad infantil se redujo un 70 por ciento (Güendel y Trejos, 1994). Una medición de las causas explicativas de este aumento en la eficacia en el uso de los recursos (Rosero, 1985) indica que tres cuartas partes de la reducción de la mortalidad infantil se explica por las políticas de salud, que corresponde un 41 por ciento a la expansión de la atención primaria, un 32 por ciento a la atención curativa, y el resto es explicado por el progreso económico (22 por ciento) y el descenso de la fecundidad (5 por ciento). Entre 1970 y 1980, la caída de la mortalidad infantil fue tres veces mayor a la esperada en función del desarrollo económico, mostrando por primera vez una mejora de las estadísticas vitales que refleja el resultado de las políticas sociales del Estado y no solo el crecimiento económico (Rosero, 1991).

La crisis económica de inicios de los ochentas genera un fuerte desequilibrio financiero en el sector salud, en momentos en que se necesitaba consolidar las transformaciones institucionales, sobre todo en la CCSS. Esta institución en el lustro previo había recibido 27 hospitales para su administración, y con el proceso de universalización había incrementado la cobertura de la población atendida en un 60 por ciento. Para esta institución, la crisis produjo una reducción de ingresos reales por la recesión y el aumento de la morosidad, especialmente por parte del Estado, junto un aumento de los gastos por la devaluación del colón, la inflación y el aumento de la demanda por sus servicios. Para el Ministerio de Salud, la crisis se tradujo en una contracción de los recursos reales por la reducción de los ingresos fiscales reales y la necesidad de reducir el déficit público.

En este período se discuten reformas tendientes a establecer mecanismos de copago a través de sistemas de libre elección médica. A pesar de que los distintos proyectos de ley presentados para su instauración fueron rechazados, la CCSS establece un Sistema de Medicina Mixta (1981) y uno de Médico de Empresa (1980) por la vía de modificación interna reglamentaria (Güendel y Trejos, 1994). En el primero, los pacientes pagan la totalidad de la consulta al médico previamente inscrito en el sistema, y en el segundo, la empresa contrata directamente el servicio médico. En ambos casos, la CCSS, mediante los procedimientos usuales, asume el costo de los medicamentos y de los exámenes de laboratorio. Estos programas procuraron reducir la congestión de la consulta externa aunque han tenido un desarrollo limitado y no logran ninguna transformación estructural en la prestación de los servicios de salud.

Para 1986, menos del 2 por ciento de las consultas externas de la CCSS provienen del sistema de Medicina Mixta y cerca del 9 por ciento del de Médico de Empresa.

Durante el período de estabilización económica (1983/1986), no se profundiza en la modalidad de apertura hacia el sector privado sino que los esfuerzos giran en torno a lograr mejoras de eficiencia (reducciones de costos) en las instituciones de salud, y se apuntalan, financieramente, el MS como parte de una mayor holgura fiscal, y la CCSS, mediante el aumento de las cargas sociales que sustentan su financiamiento. La integración de servicios de la CCSS y el MS en el ámbito local, es la estrategia seguida para racionalizar el uso de los recursos financieros y humanos, para mejorar por este medio la eficiencia interna<sup>4</sup>. No obstante, esta integración fue más formal que real, y aunque en algunos casos llegaron a compartir el mismo local, cada institución mantuvo su estructura jerárquica, y en esa dirección las duplicaciones continuaron. A su vez, por el mayor poder económico de la CCSS, tendió a prevalecer el enfoque curativo de esta institución contra el enfoque promocional y previsional del MS, aunque la CCSS también se vio obligada, en la práctica, a ir asumiendo paulatinamente los costos no personales de la atención primaria.

El aumento de las cargas sociales se dio en 1983, luego de que la CCSS había realizado esfuerzos importantes para controlar los gastos y cumplir con las obligaciones financieras pendientes. Las cargas sociales son tripartitas y el aumento promedio fue del 14 por ciento (del 14 por ciento al 16 por ciento), aunque la cuota obrera se incrementó un 37,5 por ciento (pasó de 4 por ciento al 5,5 por ciento), la patronal un 37 por ciento (del 6,75 por ciento al 9,25 por ciento) y la del Estado como tal se redujo un 61 por ciento (del 3,25 por ciento al 1,25 por ciento)<sup>5</sup>. Excluyendo esta última contribución, el aumento de la cotización al seguro de salud fue del 37 por ciento al pasar del 10,75 por ciento al 14,75 por ciento.

A partir de 1986, y durante el período de las reformas económicas, se dan dos intentos de reforma. El primero, ocupa el resto del decenio y pretende introducir formas de gestión que mejoren la eficiencia y la productividad de la

---

4 A pesar de que al MS le correspondían las actividades de prevención y promoción, con el desarrollo de la atención primaria en las zonas rurales y las comunidades urbanas marginales, había desarrollado una infraestructura de atención en puestos y centros de salud donde no solo prestaba servicios de consulta externa sino que podía incluso tener algunas labores de hospitalización para atención de partos o emergencias.

5 La cuota del Estado como tal era del 0,25 por ciento y se había aumentado al 3,25 por ciento en 1981 como un intento de enfrentar el creciente déficit institucional y con el resultado de tan solo aumentar la morosidad del Estado hacia el seguro de salud.

atención de la Caja. Estas corresponden a la introducción de la modalidad de capitación (sistema inglés) en una pequeña comunidad, a la constitución de una clínica integrada de salud comunitaria y a la contratación de proveedores privados (cooperativas autogestionarias de médicos y personal de salud) para que administraran clínicas de la CCSS. También se continúa con los esfuerzos de integración de servicios, pero ahora dentro del marco de la creación de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) que venía impulsando la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Todos estos esfuerzos encuentran resistencia en el interior de las instituciones y no logran avanzar más allá de sus experiencias piloto de acotada cobertura.

El sistema de capitación se inicia en 1987 en un centro integrado de salud (CCSS/MS) en la comunidad de Barva de Heredia. El sistema consiste en la asignación de un número de población a los médicos con libertad de elección de los asegurados. La remuneración del médico se determina de acuerdo con el número de personas adscritas, lo cual supone que fomenta la competencia, mejora la calidad del servicio y se promueven las actividades preventivas. La experiencia fracasa por no poder establecer mecanismos adecuados de competencia, por lo reducido de la población y por la imposibilidad legal de realizar los pagos a los médicos como el sistema requiere. En el Centro Integrado de Coronado de San José se mantuvo la contratación tradicional y se ensayó, sin mucho éxito, una racionalidad diferente en la relación médico-paciente dentro de un contexto de medicina familiar que daría énfasis a las actividades de prevención de la enfermedad y de promoción de la salud.

Donde más se logró avanzar fue con el modelo cooperativo que consiste en que la CCSS le arrienda a una cooperativa la administración de una clínica y le reconoce un pago a partir de una tarifa por habitante adscrito. La primera cooperativa inicia funciones en 1987 (COOPESALUD, que atiende la comunidad de Pavas) luego de un amplio debate y oposición de aquellos que lo percibían como el inicio de un proceso de privatización (sindicatos-organizaciones comunales). Una segunda cooperativa arranca en 1988 (COOPESAIN que atiende parte del cantón de Tibás), y la tercera experiencia en 1993 (COOPESANA) que atiende parte del cantón de Santa Ana e incorpora una experiencia cogestionaria, en cuya administración participan organizaciones comunales.

Aunque las distintas evaluaciones realizadas coinciden en que ha aumentado la satisfacción de los usuarios y que ha mejorado la relación entre el costo y la efectividad de los servicios, estas experiencias han encontrado una fuerte oposición dentro de los cuadros técnicos de la Caja, quienes sostienen que el modelo ha sido exitoso no por los cambios organizacionales sino por disponer de mayores recursos y que sus costos son tales que no es posible replicarlo al conjunto de clínicas de la institución.

El segundo intento de reforma se inicia en los años noventas. Rescata de las experiencias previas los esfuerzos por modificar el modelo de atención de una concepción biologista-curativa centrada en la enfermedad a una visión de atención integral centrada en la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud, pero reafirma la provisión de los servicios por parte del Estado. Aunque recoge la discusión que caracteriza todo el decenio de los ochentas, su propuesta se concreta entre 1992 y 1993 donde se logra construir un consenso entre los distintos grupos de interés y obtener un financiamiento externo del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La ejecución de la reforma se inicia en 1994 y comprende el fortalecimiento del Ministerio de Salud para que retome su papel rector, la readecuación del modelo de atención para enfatizar la atención primaria, el desarrollo institucional de la CCSS para que asuma la totalidad de la prestación de los servicios de atención a personas y la conformación de los recursos humanos que el proceso demanda.

Dentro de la readecuación del modelo de atención, sobresale el establecimiento de una red de Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) conformados por un médico, un auxiliar de enfermería y un técnico de atención primaria. Cada EBAIS atiende un sector, unidad geográfica poblacional mínima del modelo de cerca de 4.000 habitantes. Los EBAIS, ahora en manos de la CCSS, llevan los servicios a las casas, comunidades, escuelas y centros de trabajo, y reemplazan las actividades de atención primaria que desarrollaba el MS, y que se habían deteriorado durante la segunda mitad de los ochentas e inicios de los noventas por limitaciones presupuestarias del MS. Los EBAIS empiezan a operar en 1995, luego de un proceso de capacitación del personal involucrado y se han establecido 346 de los 800 previstos para una cobertura del 48 por ciento de la población del país (MIDEPLAN, 1998).

Dentro del fortalecimiento institucional de la Caja se destaca el nuevo modelo de asignación de recursos, modelo que empieza a operar a fines de 1996 (Sojo, 1998). A través de los compromisos de gestión, los cuales constituyen contratos de rendimientos, se procura cambiar el sistema de administración presupuestaria hacia otro de gestión empresarial, que crea cuasimercados a través de mecanismos regulados de competencia por recursos entre los diferentes establecimientos de salud. Con esta iniciativa se pretende fortalecer los procesos de desconcentración administrativa y financiera de la Caja. El plan piloto se inicia con la firma de compromisos de gestión con cinco áreas de salud y cinco hospitales nacionales y regionales.



## El sector educación

En el sector educación, al igual que en salud, las principales transformaciones vienen de períodos previos. La primera modificación de fondo se produce un siglo atrás cuando en Estado emprende un dinámico plan de alfabetización de una sociedad pobre y rural (Rama, 1994). La educación general o básica se concentra en manos del Estado, particularmente el Ministerio de Educación Pública (MEP), que provee los servicios de educación a cerca del 95 por ciento de la población estudiantil menor de 18 años. Los principales logros educativos se ubican en el decenio de los sesentas cuando el país logra cobertura universal de su educación primaria, cobertura que se consolida en los setentas con programas de alimentación complementaria que pretenden crear incentivos adicionales para asistir y permanecer en la escuela (Seligson, *et al.*, 1996). En este decenio, también se da un fuerte impulso a la ampliación de la educación secundaria y superior. No obstante, esta ampliación es insuficiente y se observa cierto estancamiento de los logros educativos a partir de ese decenio (Hausmann, 1998).

Durante los primeros años de la década de los ochentas, no se produce ningún intento de reforma a pesar de que la crisis económica reduce sensiblemente los recursos reales a disposición del sector y la caída de los ingresos reales de las familias presionan por un alejamiento de las aulas. Durante el período de estabilización, no recibe un tratamiento especial que le permita recuperar los niveles de gastos previos a la crisis, como sí sucedió en el caso de salud, y refleja una cierta pérdida de prioridad dentro de la agenda política del país. Es a partir de la segunda mitad de los ochentas, cuando se retoma el tema educativo y la prioridad se centra en el mejoramiento de la calidad, y sin intentar mejoras en la cobertura.

Para ello se establecen pruebas nacionales, tanto en escuelas (educación primaria) como en colegios (educación secundaria), y se ejecuta un novedoso y dinámico programa de informática educativa en las escuelas. Este programa tiene la particularidad de introducir un ente privado (la Fundación Omar Dengo) para que administre los recursos financieros requeridos para el equipamiento de las escuelas y para que lidere el programa, aunque su ejecución se lleva a cabo en las escuelas públicas y con maestros de las planillas regulares de las escuelas estatales (Trejos, 1995).

En los años noventas, la educación vuelve a adquirir un papel preponderante en la agenda nacional y se establecen apoyos particulares para mejorar la calidad de la educación primaria en particular. Se dispone, a partir de 1992, de un préstamo multiagencial BID/BM para el mejoramiento de la calidad de la educación. Este tiene un componente principal para la mejora de la

infraestructura de las escuelas, aunque incluye componentes de materiales didácticos, especialmente libros de texto, capacitación de maestros y fortalecimiento institucional del MEP.

A partir de 1994, con el cambio de administración se avanza en el mejoramiento de la calidad, mediante la profundización del programa de informática educativa y la introducción de la enseñanza de una segunda lengua en las escuelas. También se le da un trato prioritario a las escuelas ubicadas en las comunidades más pobres y se empiezan a publicar los resultados de las pruebas nacionales. Se logran acuerdos con los gremios para aumentar el número de días de clases, y se empieza a hablar, más tímidamente, de establecer incentivos individuales y colectivos a los docentes, pero sin lograr su establecimiento.

Para 1997, se logra otro apoyo financiero del BID para expandir la cobertura de la educación preescolar y la secundaria, con énfasis en las zonas rurales, y se aprueba una reforma constitucional que establece un piso equivalente al 6 por ciento del PIB, como financiamiento estatal a la educación pública (incluida la universitaria). Como se observa, los cambios propuestos tienden, al igual que en salud, a profundizar el papel del Estado en la provisión, y no solo el financiamiento de los servicios.

En términos de la gestión de los recursos humanos, ninguna de las transformaciones vividas a partir de los años ochentas, tienden a modificar aún las condiciones de contratación que se mantienen mayoritariamente dentro de la esfera pública y bajo un esquema centralizado. Más aún, como se verá posteriormente, las condiciones de empleo y remuneraciones tienden a mejorar en estos sectores, *vis a vis*, el resto de la economía e incluso el resto del empleo público.

## **Estructura actual**

Los sectores de salud y educación en Costa Rica tienen como característica dominante el predominio del Estado en la definición, el financiamiento, la provisión de los servicios de educación básica o general y de salud. Aunque el peso del sector privado ha ido aumentando en los últimos años, asociado con deterioros en la calidad de los servicios públicos más que fruto de una política de promoción de los proveedores privados, es aún reducido y limitado principalmente a los consumidores de mayor poder adquisitivo. Por su escaso peso, como se documentará a continuación, y por la ausencia de información sobre el sector privado, el análisis pone su énfasis en el sector estatal de prestación de servicios de salud y educación.

En salud, cinco hospitales privados poseen un total de 180 camas, equivalente al 3 por ciento de las camas hospitalarias del país y sin capacidad de atención en los servicios más especializados. Según una encuesta sobre acceso a servicios sociales de 1992, el 2 por ciento de las personas que se internaron para tratamiento, el 7 por ciento de las que lo hicieron para cirugías menores y el 1 por ciento para partos, lo hicieron en establecimientos privados (Sauma y Trejos, 1998). Esta encuesta señala un mayor uso de los servicios de consulta externa en el ámbito privado, al cual tienen acceso los grupos de medios y altos ingresos, ya que el 18 por ciento de las consultas realizadas por las personas en los seis meses anteriores a la encuesta lo hicieron en el sector privado<sup>6</sup>. Se estima que existen cerca de 1 275 consultorios privados, la mayoría de ellos dirigidos por profesionales de la salud en condición de pluriempleo ya que laboran también para el sector público (Ickis *et al.*, 1997).

En la prestación de los servicios de educación básica o general, la presencia del Estado como proveedor es también dominante, relegando los servicios privados a los sectores de mayores ingresos. Solo el 7 por ciento de los alumnos matriculados en 1997 asistían a centros privados, un 2 por ciento a instituciones semipúblicas y el 91 por ciento a centros estatales<sup>7</sup>.

La presencia del sector privado es mayor en el área de la educación preescolar, donde atiende al 18 por ciento de los alumnos. Este mayor protagonismo se debe a los servicios de atención a menores de 5 años, donde el Estado casi no participa, y a la menor cobertura del sistema en general en este estrato poblacional. Si la atención se pone en el ciclo preparatorio (año anterior a la primaria), la participación del sector privado se reduce al 9 por ciento y se reduce en el tiempo (12 por ciento en 1980). En la educación primaria el sector privado atiende al 6 por ciento de los alumnos (3 por ciento en 1980) y en la educación secundaria al 8 por ciento cuando atendía al 6 por ciento en 1980 (MEP, 1997).

## El sector salud

El sector de servicios de salud público está constituido en forma piramidal como un sistema nacional de salud. Con las reformas en proceso se está en una etapa de transición del sistema anterior, que estaba conformado por seis

---

6 Datos para una década atrás (1983) indicaban que el 14 por ciento de las consultas externas realizadas durante los tres meses anteriores de la encuesta, se hacían en el ámbito privado.

7 Las instituciones semipúblicas son centros educativos dirigidos por grupos religiosos con una labor social más allá de la educativa y donde el Estado apoya, desde inicios de los setenta, con el pago de profesores. Estos profesores son entonces parte de la planilla del MEP.

niveles de atención, y con énfasis en la atención curativa, a otro compuesto por tres niveles de atención, áreas y sectores de salud, y con énfasis en la promoción de la salud.

En el sistema anterior, los dos primeros niveles correspondían a la atención primaria y estaba a cargo del Ministerio de Salud. El primer nivel correspondía al hogar y a las actividades de educación para la salud y la detección de situaciones de enfermedad o riesgo para la salud a través de la visita domiciliaria de promotores de salud, auxiliares de salud, enfermeras y otros funcionarios de similar nivel. El segundo nivel era el Puesto de Salud, unidades que atendían los asistentes de salud (rural o comunitaria) y auxiliares que cubría el nivel previo. Estos puestos atendían a comunidades menores de 2 000 habitantes, proporcionaban servicios de medicina preventiva, educación, primeros auxilios y otros servicios parecidos, y realizaban la referencia de casos más complejos a los niveles de atención superior<sup>8</sup>. El tercer nivel lo componían los Centros de Salud del Ministerio de Salud y las 182 Clínicas de Consulta Externa de la CCSS. Correspondía a un nivel intermedio de atención frente a casos de enfermedad, aunque ejecutaban también acciones de atención preventiva con la participación de profesionales de la salud (médicos, odontólogos, etc.). Es en este nivel donde se centraron los esfuerzos de integración de servicios en los años ochentas.

Los tres niveles restantes correspondían a la atención hospitalaria a cargo de la CCSS y en orden de complejidad: hospitales periféricos, regionales y nacionales. Los trece hospitales periféricos atendían, cada uno, una zona determinada dando respaldo a los niveles previos y con servicios de atención gineco-obstétrica, medicina general, cirugía general y medicina interna. Los siete hospitales regionales llevaban a cabo la jefatura y coordinación de las acciones en cada región y prestaban servicios de mayor complejidad.

En medicina ambulatoria atendían especialidades como cardiología, dermatología, endocrinología, hematología, neurología, psiquiatría, oncología, etc. En cirugía, junto a la general, atendían oftalmología, ortopedia, urología, entre otras. Finalmente, los nueve hospitales nacionales pertenecían al sexto nivel como centros de referencia de patologías de mayor complejidad y tenían también la responsabilidad de la formación de los recursos humanos para el Sistema Hospitalario Nacional (Miranda y Asís-Beirute, 1989).

Con las reformas en marcha se busca la readecuación del modelo de atención con un enfoque biológico, psicológico y social que ofrezca una atención integral. Para alcanzar este objetivo, se establece el traslado de los servicios de

---

<sup>8</sup> Para 1994, último año con información disponible, el MS contaba con 419 Puestos de Salud y 94 Centros de Salud (MIDEPLAN, 1998).

atención primaria del MS a la CCSS (niveles 1 y 2 anteriores). El MS se ocupa de labores de rectoría, y la CCSS concentra los servicios de salud. Estos servicios se organizan ahora en niveles de atención y ámbitos geográficos. Estos últimos comprenden sectores, áreas de salud y regiones.

El sector es la unidad geográfica poblacional mínima del modelo, con una población entre 3 000 y 4 000 personas. El país se divide en alrededor de 800 sectores. El área de salud es la unidad mínima administrativa y normalmente corresponde con el cantón o municipio. Cada área será sede de una Dirección Local de Salud y en ella todas las instituciones del sector deberán coordinar e integrar sus programas. Cubre una población de 30 000 a 40 000 personas y está conformada por sectores<sup>9</sup>. En los casos de cantones muy poblados funcionan dos áreas de salud por lo que su número se aproxima a las 90. Entre 1995 y 1997 se crearon 427 sectores y 52 áreas de salud (Castro y Sáenz, 1998). Por último se encuentran las regiones de salud. El país se divide en siete regiones, aunque la metropolitana está en proceso de redefinición (Miranda, 1997).

Los niveles de atención se dividen en tres. El primero está constituido por el conjunto de EBAIS, uno por sector, los que en conjunto determinan un área de salud. Complementan este nivel de atención los puestos de salud, centros de salud, clínicas de atención integral tipo 1, 2 y 3, y las consultas de medicina general de las clínicas tipo 4, y de los hospitales periféricos y regionales<sup>10</sup>. Los actuales centros de salud actúan como clínicas integrales tipo 1 y 2. El segundo nivel de atención actúa como apoyo al primero, ofrece intervenciones ambulatorias y hospitalarias por especialidades básicas (medicina interna, cirugía general, pediatría, gineco-obstetricia y psiquiatría) y algunas sub-especialidades.

Los establecimientos que lo conforman son las clínicas tipo 4 y los hospitales periféricos. Constituye el nivel de referencia para el primer nivel y es el vértice de la región de salud. El tercer nivel de atención tiene la responsabilidad de proporcionar los servicios ambulatorios y de internamiento en todas las subespecialidades, y es el encargado de brindar apoyo diagnóstico y terapéutico de alta tecnología, y mayor grado de especialización. Está formado por los hospitales regionales y nacionales. El cuadro 2 muestra la estructura de los servicios de salud para 1998, centrado en la CCSS que es el que mantiene la atención a las personas.

---

9 Según el MS (1994), estas áreas tendrán entre 15 a 40 mil habitantes en zonas rurales y entre 30 y 60 mil habitantes en zonas urbanas.

10 La CCSS divide las clínicas según la capacidad resolutive. Las clínicas tipo 4 o clínicas mayores, que en total son 12 incluyendo la administradas por cooperativas, proporcionan atención exclusivamente ambulatoria de mayor tamaño y complejidad. Proporcionan atención médica en las cuatro especialidades básicas y subespecialidades y cuenta con servicios de ayuda diagnóstica. Las clínicas 3, 2, 1 conocidos como clínicas menores, ofrecen en forma decreciente, atención médica general y odontológica y cuentan además con servicios de laboratorio y farmacia.

## El sector educación

El sistema de educación formal no terciario comprende uno o dos años de educación preprimaria (*kindergarten* y preparatoria) para la población de cinco y seis años, aunque en el sistema público predomina solo un año de preparatoria. Le siguen nueve años de educación básica obligatoria divididos en tres ciclos de tres años cada uno y luego un cuarto ciclo de educación diversificada. Este cuarto ciclo es de dos años en la rama académica y de tres en la técnica (comercial, industrial o agrícola). En la práctica, los dos primeros ciclos corresponden a lo que tradicionalmente se denominó como educación primaria, y tienen a la “escuela” como su centro educativo conjunto. Los otros dos ciclos corresponden a lo denominado como educación secundaria y comparten el “colegio o liceo” como su centro educativo. Existe un certificado para la conclusión del segundo y tercer ciclo, y para la conclusión de secundaria luego de aprobar exámenes generales en las materias básicas, y denominado “bachillerato”. Existe adicionalmente un programa de educación especial para personas con discapacidad severa y un sistema de educación formal e informal, diurna y nocturna, para la educación de adultos, incluyendo programas de alfabetización.

El Ministerio de Educación Pública (MEP) es el responsable de todos los aspectos relativos a la educación preprimaria, primaria y secundaria, incluyendo el derecho a inspeccionar y controlar los establecimientos privados de estos niveles.<sup>11</sup> Las políticas educativas deben ser aprobadas por una instancia superior, el Consejo Superior de Educación, ente en el cual participa el Ministro del ramo. Aunque el sistema se encuentra centralizado en el MEP, este cuenta con una estructura regional de control y supervisión. Existen veinte direcciones regionales, donde su director ejerce, al menos nominalmente, el control administrativo y técnico de todos los niveles no terciarios en su área de influencia. Cada región es dividida en circuitos, de cinco a veinte según el tamaño de la región. Cada circuito cubre veinte centros educativos y está bajo el control de un supervisor.

Cada centro es dirigido por un consejo responsable de la dirección del centro, la vigilancia, los gastos de la institución y la movilización de recursos para materiales educativos y labores de mantenimiento.<sup>12</sup> Estos consejos,

---

11 No obstante, recientemente la Sala Constitucional ha limitado estas atribuciones al MEP aludiendo al precepto constitucional de libertad de enseñanza.

12 Ellos cuentan con transferencias de recursos del Gobierno Central, a través del MEP, y de los municipios, de los recursos recaudados por el impuesto sobre bienes inmuebles. También realizan actividades locales para generar recursos adicionales.

llamados juntas de educación en las escuelas, y juntas de administración en los colegios, están conformados por el director de la institución, miembros de la comunidad nombrados por el municipio y representantes de los padres de los estudiantes. Cada centro puede tener una asociación de padres que también colabora en labores de movilización de recursos y en el control de la gestión del director de la escuela.

Cuadro 2  
**COSTA RICA: ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL  
 DE SALUD PÚBLICO POR NIVEL; 1998**

Niveles de atención	No. de unidades	Recursos humanos		Consulta externa <sup>1/</sup>		Hospitalización	
		Total	Prof. Salud	Total	Med. General	Camas <sup>2/</sup>	Días paciente <sup>1/</sup>
TOTAL ABSOLUTO	131	30.338	5.962	11.986	5.353	5.924	1.720
Total relativo		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Dirección general</i>	7	14,8	9,3				
Sede Central	1	10,6	7,9				
Sedes regionales	6	4,2	1,4				
<i>Nivel III</i>	16	52,1	57,5	25,9	4,9	83,0	84,5
Hospitales Nacionales	9	34,3	39,1	15,7	1,5	58,9	61,3
Generales	3	22,5	27,1	11,7	1,2	30,0	32,8
Especializados	6	11,8	12,0	4,0	0,3	28,9	28,5
Hospitales regionales	7	17,8	18,4	10,2	3,4	24,1	23,2
<i>Nivel II</i>	25	21,4	21,4	33,2	25,2	17,0	15,5
Hospitales Periféricos	13	15,3	14,6	13,2	4,4	17,0	15,5
Clínicas tipo 4	12	6,1	6,8	20,0	20,8		
<i>Nivel I</i>	83	11,8	11,8	40,9	69,9		
Clínicas Menores <sup>3/</sup>	14	1,1	0,9	2,9	4,7		
Áreas de Salud	69	10,7	10,9	38,0	65,2		

1/ Valores absolutos en miles.  
 2/ Corresponde al No. de camas en 1997  
 3/ En lugares donde no se han instalado Áreas de Salud. En total la CCSS dispone de 170 clínicas menores.

La descentralización de la planificación y administración de la educación no terciaria es más aparente que real. Se estima que solo cerca del 10 por ciento del personal no docente del MEP se encuentra en las direcciones regionales. La ausencia de recursos humanos y financieros limita seriamente la efectividad de las direcciones regionales, cuya acción se circunscribe a labores rutinarias mientras que las principales decisiones sobre *curricula*, asignación de recursos y de personal se concentran en las oficinas centrales del MEP (World Bank, 1991). Dentro del apoyo financiero conjunto Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo, a través del préstamo para el Mejoramiento de la Educación Costarricense (PROMECE) se está procurando fortalecer la capacidad de gestión tanto de las oficinas centrales como de las direcciones regionales. Para estas últimas se comprende el mejoramiento de la infraestructura (computadoras y equipo relacionado), la capacitación del personal, la instalación de un efectivo sistema de información gerencial para la recolección y procesamiento de la información, y el desarrollo de un sistema de pruebas de control o de rendimientos a los estudiantes y de evaluación del servicio. El cuadro 3 muestra la estructura actual incluyendo al sector privado.

Cuadro 3

**COSTA RICA: ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN POR NIVEL; 1998**

Nivel	No. de Centros	Personal		Matrícula	Partic. porcentual Sector Privado		
		Total	Docente		Docentes	Centros	Alumnos
Total	6.247	47.289	11.609	852.376	15,6	9,4	7,4
Total relativo		100,0	100,0	100,0			
Preescolar	1.646	9,3	26,3	8,8	34,2	16,5	17,7
Primaria 1/	3.723	54,0	59,6	62,3	13,1	5,4	5,6
Secundaria	425	33,3	6,8	26,7	15,8	26,1	8,5
Académica	343	25,3	5,5	21,5	20,4	31,5	10,4
Técnica	82	8,0	1,3	5,2	1,1	3,7	0,5
Educ. Especial	453	3,3	7,3	2,2	1,4	1,5	0,9
1/ Incluye las escuelas nocturnas							

Fuente: Cálculos del autor con base MEP. Departamento de Estadística.



## Cobertura actual

El análisis de los indicadores de cobertura muestran, tanto para los servicios de educación como de salud, una alta vulnerabilidad a los embates de la crisis económica más que a los efectos potenciales de las reformas económicas ejecutadas desde mediados de los años ochentas. Mientras que la cobertura se redujo durante la crisis de inicios de los ochentas, empieza a recuperarse posteriormente y ese proceso continúa durante el período de las reformas económicas.

## El sector salud

La principal reforma del modelo de atención en salud se ubica en el nivel primario con la instalación de los EBAIS. Su implementación se inicia en 1995 con una cobertura del 25 por ciento de la población, y se estima que en 1998 cubre ya cerca del 60 por ciento de la población. Tres elementos son importantes de destacar. Primero, su ejecución paulatina le dio prioridad a las zonas más pobres y rurales del país, de modo que cubre prácticamente la totalidad de las regiones fuera de la región metropolitana o central. Segundo, establecidos los EBAIS, toda la población tiene acceso a los servicios, esté o no formalmente incorporada al seguro de salud de la CCSS. Tercero, el sistema coexiste con el programa anterior de atención primaria del MS, programa que sigue operando en tanto no se establezca un EBAIS. Como este último es un programa que fue debilitado inicialmente por problemas presupuestarios y políticas de movilidad laboral, y ahora está en situación de cierre, sus sistemas de información se han descontinuado y no es posible obtener una idea de la cobertura global de los servicios de atención primaria<sup>13</sup>.

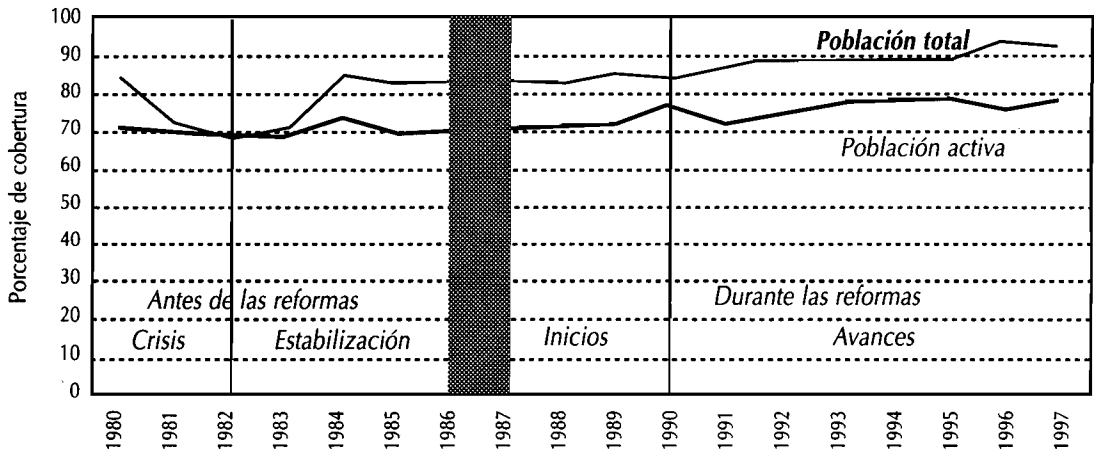
Como los EBAIS entran a formar parte de los servicios de salud de la CCSS, una forma alternativa de aproximar la cobertura de los servicios de salud, primarios y secundarios, es poniendo atención a la cobertura formal del seguro de salud. Esta información, sin embargo, tiene limitaciones en el tanto que el seguro de salud es un derecho universal establecido, por lo cual todos los que tienen acceso a él sin capacidad de pago deben ser asegurados por cuenta del Estado. Como ello solo ocurre cuando se presenta la necesidad, la cobertura

---

13 La última información disponible se refiere al año 1994, donde se establece que cubría al 50 por ciento de la población rural y al 38 por ciento de la urbana (MIDEPLAN, 1998). Estos programas alcanzaron una cobertura superior al 60 por ciento a finales de los años sesentas, se ven fuertemente afectados con la crisis de la deuda y aunque se recuperan parcialmente hacia mediados de los ochentas (Miranda y Asís-Beirute, 1989), vuelven a debilitarse durante el primer lustro de los noventas.

formal puede estar subestimando el acceso efectivo de la población a los servicios de salud en los estratos de menores ingresos<sup>14</sup>. Teniendo estas limitaciones en mente, el gráfico 2 muestra la evolución de la cobertura del seguro de salud. Según estas estadísticas, en 1997, cerca del 88 por ciento de la población del país aparece formalmente incorporada al seguro de salud, y entre la población activa se aproxima al 75 por ciento de cobertura. También muestra el gráfico los embates de la crisis de inicios de los ochentas que redujo la cobertura en 17 puntos de por ciento en tan solo dos años. Si bien la cobertura se empieza a recuperar durante el período de las reformas, no es sino hasta inicios de los noventas que recupera los niveles relativos del período precrisis.

Gráfico 2  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL**



Con una cobertura tan amplia que se aproxima a la universalidad, es de esperar pocas diferencias por tipos de población a no ser que estuvieran presentes cuadros de exclusión encubiertos. Acudiendo a las encuestas de hogares, se puede profundizar en ello. El cuadro 4 ofrece información sobre la cobertura del seguro de salud, para 1998, según distintas características de la población. La cobertura global, si bien un tanto menor a la mostrada en el cuadro previo, reafirma la prácticamente universalidad del sistema. Los grupos más

14 En los estratos más altos también se da esta situación como una "afiliación oportunista" cuando se requiere de intervenciones quirúrgicas de alta complejidad y no tiene el tiempo de ir a los Estados Unidos o la atención de enfermedades crónicas (Güendel, 1997).

vulnerables, a saber, menores, mujeres e inactivos, aparecen con coberturas por encima del promedio. Tampoco se observan brechas regionales importantes, lo cual muestra la amplia cobertura de las zonas rurales. Por estratos de ingreso sí se nota una mayor diferencia aunque es de notar que el 80 por ciento de la población más pobre aparece incorporada, y ello sin contabilizar el impacto de los EBAIS. Por condición de actividad, los asalariados aparecen con una mayor cobertura, como era de esperar, aunque esta es significativa entre los no asalariados. Solo los desocupados, y en particular los hombres desocupados, tienen una escasa cobertura que muestra una falla de protección del sistema para este grupo.

Cuadro 4

**COSTA RICA: COBERTURA DEL SEGURO DE SALUD SEGÚN  
CONDICIONES DE ACTIVIDAD, ESTRATO, ZONA Y SEXO. 1997**

Porcentajes						
Indicador	Población Total	Menos de 12 años	Ocupados		Desocupados	Inactivos
			Asalariad.	No asalariad.		
País	82,7	85,8	84,3	68,6	52,2	85,3
Estrato de ingreso 1/						
Cuartil 1	83,7	81,1	73,1	67,5	56,3	80,7
Cuartil 2	87,8	84,8	81,0	68,0	44,9	84,1
Cuartil 3	82,1	90,9	85,4	68,1	48,6	87,7
Cuartil 4	81,1	94,4	91,9	70,6	60,9	92,2
Zona						
Urbana	83,7	87,2	88,0	64,7	42,2	86,4
Rural	81,9	85,1	81,3	71,1	60,8	84,5
Sexo						
Hombres	80,5	86,4	82,2	65,4	45,3	86,3
Mujeres	84,8	85,3	88,8	77,6	61,4	84,9

1/ Según ingreso familiar per cápita. El cuartil 1 incluye al 25% de las familias con los ingresos familiares per cápita más bajos.

Fuente: Cálculos del autor según la EHPM del INEC.

Confrontando la información, se notan diferencias en cuanto a la cobertura de la población activa según categoría ocupacional (asalariados/no asalariados). La razón de ello estriba en el acceso a formas de aseguramiento diferentes a las que le corresponderían según su *status* ocupacional. Como se observa en el cuadro 5, no todos los asalariados aparecen como asegurados directos asalariados, sino que un 8 por ciento de ellos se asegura como trabajador independiente (voluntario) como forma de “precarización” del empleo y otro 10 por ciento continúa como familiar, probablemente jóvenes o mujeres que se reportan como inactivas. También se observa una dispersión mayor entre el aseguramiento voluntario, que se asocia con el trabajo por cuenta propia, pero solo cerca de la mitad de ellos están afiliados de esa forma. Finalmente, un 10 por ciento de los asegurados como familiares y un 22 por ciento de los asegurados por cuenta del Estado aparecen como ocupados, señalando posibles mecanismos de evasión de las cotizaciones.

## El sector educación

La cobertura del sistema educativo se aproxima tradicionalmente con las tasas netas de escolarización. Estas tasas, que se reproducen en el gráfico 3, muestran un aumento significativo en preparatoria (año previo a la primaria) duplicando la cobertura en el período, valores cercanos al 90 por ciento en primaria (reflejando altas coberturas con alta repetición), así como resultados poco alentadores en cuanto al nivel secundario. Esto último, tanto por lo bajo de su nivel, ya que la tasa neta no alcanza el 50 por ciento, como por el hecho de que no se ha logrado recuperar los niveles precrisis en las tasas brutas. Considerando la educación básica obligatoria (los tres primeros ciclos) la tasa de escolarización bruta ronda al 93 por ciento y muestra una recuperación de los niveles precrisis hasta principios de los años noventas, reproduciendo el patrón comentado sobre la cobertura del sector salud; esto es, fuerte deterioro durante la crisis de inicios de los ochentas, y luego una recuperación gradual que toma casi una década recuperar los niveles de cobertura antes de la crisis.

Parte de los bajos niveles de cobertura en secundaria, se deben a problemas de rezago producto de la repetición de cursos, lo cual refleja grados de ineficiencia dentro del sistema, pero parte de estos resultados tienen su origen por el lado de la demanda. El cuadro 6 reproduce las tasas de asistencia por grupos de edad obtenidas de la encuesta de hogares en procura de estimar el peso relativo de cada uno de esos elementos.

Cuadro 5

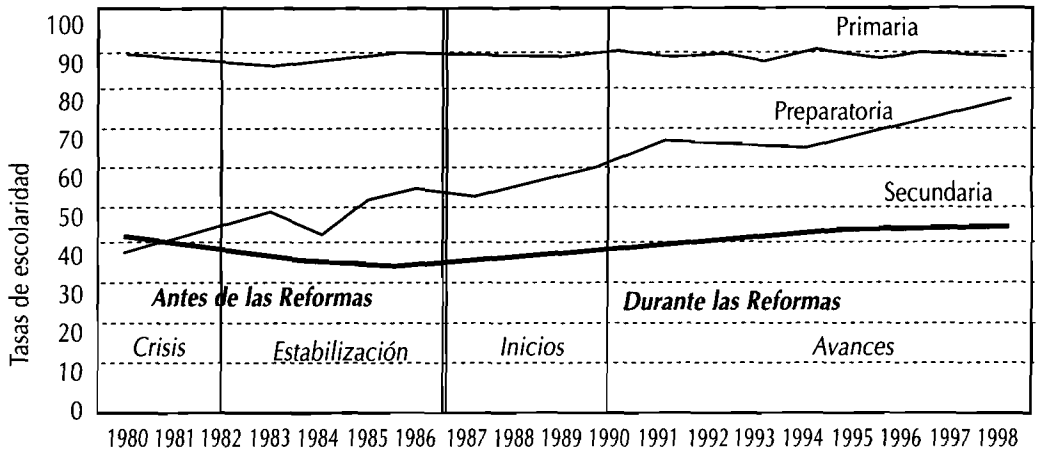
**Costa Rica: Porcentaje de cobertura del Seguro de Salud y  
composición de aseguramiento por condición de actividad: 1998**

Porcentajes							
	Porcentaje del Aseguramiento	Composición de Aseguramiento 1/					
		Total	Cotizante Directo			Por cuenta del Estado	Familiares del Cotizante
			Asalariado	Voluntario	Pensionado		
Población	84,0	34,2	22,3	9,8	2,2	11,9	53,9
Menor de 12 años	87,1	2,2	0,0	2,1	0,1	9,3	88,5
Activos	79,3	76,4	56,7	18,9	0,8	7,2	16,5
Ocupados	81,1	78,2	58,3	19,1	0,8	7,0	14,8
Asalariados	84,8	85,2	76,4	8,4	0,4	4,9	9,8
No asalariados	71,8	57,8	6,0	50,0	1,9	12,9	29,3
Independientes	71,7	63,2	6,7	54,5	2,0	13,1	23,7
No familiares	72,8	15,9	0,3	14,9	0,7	11,6	72,4
Desocupados	49,7	25,7	13,8	11,2	0,7	12,4	61,9
Cesantes	49,2	28,0	16,3	10,9	0,8	13,2	58,8
Buscan 1 vez	52,7	14,3	1,4	13,0	-0,0	8,5	77,1
Inactivos	87,6	11,4	0,6	5,4	5,3	19,3	69,4

1/ Estructura relativa donde el total de asegurados de cada fila es 100%

Fuente: Cálculos del autor con base en la EHPM del INEC.

Gráfico 3

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL GENERAL**

Fuente: Cálculos del autor basado en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples. INEC.

Se observa cómo las tasas de asistencia de la población en edad preescolar es bastante alta, con cierta brecha zonal que se reproduce por estrato de ingreso, en tanto que entre la población con edad escolar, la asistencia es muy generalizada sin mayores diferencias según la zona de residencia o el nivel de ingreso de la familia ni el sexo del alumno. Estas tasas son a su vez mayores que las tasas netas del gráfico 2 por la posible presencia de preescolares de mayor edad o de colegiales de menor edad.

Donde surgen las mayores variaciones es entre la población en edad de asistir a la educación media. Las tasas de asistencia son mayores que las netas por el hecho del rezago escolar, pero las brechas regionales y por estrato de ingreso son importantes. Lo primero apunta a problemas de oferta en el ámbito rural; lo segundo, a problemas de demanda por el alto costo de oportunidad que representa para una familia de escasos recursos mantener a su hijo, en particular si es varón, en el sistema educativo. Este hecho, unido a un mayor rendimiento por parte de las mujeres, explica el por qué la cobertura o asistencia es mayor entre las mujeres en estos grupos etarios.

### **Evolución del gasto sectorial**

Acorde con el papel del Estado, en la provisión de los servicios de salud y educación, el gasto privado en estos sectores es reducido y las fuentes de

Cuadro 6

**COSTA RICA: TASAS DE ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR. 1998**  
**PORCENTAJES**

Indicador	Preescolar (6 años)	Primaria (7 a 12 años)	Secundaria	
			(13 a 15 años)	(16 a 18 años)
País	88,2	97,1	73,5	50,8
Estrato de ingreso <sup>1/</sup>				
Cuartil 1	80,5	95,1	61,1	36,7
Cuartil 2	90,2	97,5	72,8	41,1
Cuartil 3	92,9	98,6	79,6	52,4
Cuartil 4	91,6	98,4	83,9	67,3
Zona				
Urbana	94,4	98,6	87,8	66,5
Rural	84,3	96,2	63,9	39,3
Sexo				
Hombres	87,9	97,0	72,1	49,2
Mujeres	88,6	97,3	74,9	52,6

1/v Según ingreso familiar per cápita. El cuartil 1 incluye al 25% de las familias con los ingresos familiares per capita más bajos

Fuente: Cálculos del autor según la EHPM del INEC.

información escasas y dispares. Las estimaciones más recientes surgen de una encuesta a los hogares realizada en el año 1992 para el Ministerio de Planificación. Según esta fuente, cuya calidad no es de lo mejor, el gasto en salud (cuidados y conservación de la salud) representó el equivalente al 2 por ciento del ingreso familiar, y los gastos en educación el 4 por ciento del ingreso familiar (Sauma, 1997). Ambos tipos de gastos muestran además una amplia concentración en los estratos de mayores ingresos, particularmente los de educación. Por ello se realiza un análisis del gasto realizado por el Estado, y se toma al gobierno general como unidad de análisis. Esto significa que se excluyen las empresas estatales, financieras y no financieras, cuyos egresos no corresponden conceptualmente con la definición del gasto público.<sup>15</sup>

15 En el caso del sector salud implica no considerar los servicios de suministro de agua y alcantarillado, que está bajo la responsabilidad de empresas públicas, ni el seguro de riesgos al trabajo, que lo administra una empresa estatal financiera. En el sector de educación y en particular de educación general, esta delimitación no implica exclusión alguna. Por otra parte, se dispone de datos hasta el año 1996.

Cuadro 7

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN GLOBAL EN EDUCACIÓN GENERAL Y SALUD  
POR PERIODO. 1980 - 1996**

Indicadores	Educación general <sup>1/</sup>				Salud <sup>2/</sup>			
	Antes de las Reformas		Durante las Reformas		Antes de las Reformas		Durante las Reformas	
	Crisis (1980/82)	Ajuste (1983/86)	Inicios (1987/90)	Avances (1991/96)	Crisis (1980/82)	Ajuste (1983/86)	Inicios (1987/90)	Avances (1991/96)
<b>Magnitud del gasto</b>								
Gasto total (millones)								
colones 1996	35.893	28.888	35.703	52.364	76.795	72.337	91.552	108.979
dólares 1996	172,8	139,1	171,9	252,1	369,7	348,3	440,8	524,7
Gasto per cápita								
colones 1996	15.366	11.066	12.194	15.496	32.864	27.765	31.292	32.320
dólares 1996	74,0	53,3	58,7	74,6	158,2	133,7	150,7	155,6
<b>Dinámica del gasto real</b>								
Índice 1980 = 100 <sup>3/</sup>								
Gasto total	63,5	86,1	95,0	145,3	64,4	94,2	109,2	138,0
Gasto per cápita	59,9	72,1	71,0	92,2	60,7	78,9	81,6	87,6
<b>Crecimiento real anual</b>								
Gasto total	-20,3	7,9	2,5	7,3	-19,7	10,0	3,8	4,0
Gasto per cápita	-22,6	4,7	-0,4	4,4	-22,1	6,8	0,9	1,2
<b>Prioridad</b>								
Macroeconómica (% PIB)	3,2	2,4	2,5	3,0	6,9	6,1	6,5	6,2
Fiscal (% GTGG)	12,3	8,8	9,1	10,1	26,4	22,2	23,3	21,2
Social (% Gasto Social)	16,9	12,8	13,1	15,3	36,2	32,3	33,6	32,0
1/ Incluye educación preescolar, primaria, secundaria y especial.								
2/ Incluye atención a la salud y programas de nutrición.								
3/ Al último año de cada periodo.								

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda, el Banco Central y del FODESAF.

## El sector salud

En el sector salud se incluye el Ministerio de Salud (MS) y sus instituciones adscritas, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y los fondos aportados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) principalmente para los programas de nutrición y en menor medida para los programas de atención primaria. El cuadro 7 presenta los indicadores globales de este gasto considerando los distintos períodos económicos que caracterizan el tiempo, que arranca en 1980. Globalmente el gasto en salud representó en los noventa un promedio anual de US\$ 525 millones (US\$ 587 en 1996) para un gasto per cápita de US\$ 156 dólares por año (US\$ 164 en 1996).<sup>16</sup>

16 Las cifras en dólares de 1996 se obtienen de dividir las magnitudes en colones de 1996 por el tipo de cambio promedio anual de los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos (207,7 colones por US\$1).



La dinámica del gasto real en salud muestra claramente el impacto de la crisis de inicios de los ochentas, y los esfuerzos por recuperar los niveles de inversión social posteriormente, sin mayor éxito aun si se miran las magnitudes ajustadas por la población. Durante solo dos años, el gasto real total se reduce cerca de un 35 por ciento y el gasto per cápita un 39 por ciento.

Las políticas de estabilización o ajuste están acompañadas, como se indicó previamente, con un apuntalamiento de los recursos al sector. Estos crecen a un ritmo anual del 10 por ciento en este lapso, pero resulta aún insuficiente para recuperar el poder adquisitivo perdido.<sup>17</sup> Durante las reformas económicas, el crecimiento del gasto público en salud se mantiene, tanto en términos totales como per cápita, aunque a ritmos más moderados. Ello posibilita que ya para 1989 se recupere el monto total real de 1980, aunque en términos per cápita ello no sucede aún en 1996, donde asciende al 88 por ciento del nivel mostrado en 1980.<sup>18</sup>

Como tanto la producción como el gasto público total y social tienen dinámicas diferentes, los indicadores de prioridad permiten ver otro aspecto de la evolución. En términos de la prioridad macroeconómica, esta es alta y tiende a mantenerse por encima del 6 por ciento del PIB, como promedio, en los distintos períodos. Cabe señalar que la prioridad macroeconómica era muy alta en 1980 (7,8 por ciento del PIB, pero que simultáneamente tanto el gobierno central como la CCSS enfrentaban un gran desequilibrio financiero). Ello explica por qué durante la crisis macroeconómica la prioridad macroeconómica es mayor que en los otros períodos a pesar que para 1982 representó apenas el 5,5 por ciento del PIB. La prioridad fiscal indica que también ha sido alta ya que algo más de una quinta parte del gasto público se canaliza al sector, y también sucede lo mismo con la prioridad social, pues cerca de un tercio del gasto social se destina al sector. La evolución muestra el mismo patrón señalado previamente, mayor prioridad durante la crisis, producto de los altos niveles en 1980, reducción durante el ajuste o estabilización, recuperación al inicio de las reformas y una leve reducción durante los noventa. Esta última es fruto de crecimientos reales mayores del gasto en otros sectores, como educación, más que contracción de recursos en el sector salud. Efectivamente, el gasto real en salud crece en este decenio por encima del ritmo de expansión que mostró a inicios de las reformas.

---

17 Para transformar las cifras monetarias a términos reales se utiliza el índice de precios al consumidor como deflator. Este procedimiento, que es el usual en el país para deflatar las cifras fiscales no es necesariamente el más adecuado, sobre todo para evaluar cambios en el corto plazo. A plazos más largos, los distintos indicadores de precios tienden a converger.

18 Cabe señalar que el gasto en 1980 era insostenible, producto de los desequilibrios fiscales existentes en esa época y de que se habían alcanzado esos valores aprovechando el "boom" financiero que posibilitaron los altos precios del café durante la segunda mitad de los setentas. Por ello, la confrontación con las magnitudes de 1980 podría ser incorrecta para dimensionar el esfuerzo realizado.

Dada esta evolución global, es necesario determinar las especificidades del comportamiento en el interior del sector salud. El cuadro 8 ofrece una serie de indicadores sobre ese aspecto. Por institución, la CCSS gana protagonismo en relación con el Ministerio de Salud y es responsable del 86 por ciento del gasto del sector. Este protagonismo en el gasto, y por ende en el financiamiento, se estaría fortaleciendo durante el proceso de reforma del sector por el traslado de los servicios de atención a personas que estaban en manos del MS. Sin embargo, ello no explica totalmente la pérdida de participación del MS, institución que, a pesar de la recuperación del gasto real en los noventa, no logra restablecer los niveles de gasto precrisis. En particular, el gasto real se deteriora a inicios de las reformas, y ello explica en parte el deterioro de los programas de atención primaria que sufrió el país a inicios de los noventa y que llevan al proceso de reforma comentado.<sup>19</sup> La CCSS, por su parte,

Cuadro 8

<b>COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SALUD, 1980, 1987 Y 1996.</b>											
Indicador	Estructuras %			Índice 1980 = 100				Crecimiento Real (promedio anual)			
								Antes de las Reformas <sup>1/</sup>		Durante las Reformas <sup>2/</sup>	
	1980	1987	1996	1982	1986	1990	1996	Crisis	Ajuste	Inicios	Avances
<b>Por Institución</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>64,4</b>	<b>94,2</b>	<b>109,2</b>	<b>138,0</b>	<b>-19,7</b>	<b>10,0</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>
MS	31,3	23,0	14,3	66,5	85,6	59,5	63,1	-18,5	6,5	-8,7	1,0
CCSS	68,7	77,0	85,7	63,5	98,1	131,8	172,2	-20,3	11,5	7,7	4,6
<b>Por Nivel</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>64,4</b>	<b>94,2</b>	<b>109,2</b>	<b>138,0</b>	<b>-19,7</b>	<b>10,0</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>
Básico	24,5	18,5	17,8	65,0	72,6	68,3	100,5	-19,4	2,8	-1,5	6,7
Curativo	65,3	72,2	75,7	63,3	99,2	126,3	160,0	-20,4	11,9	6,2	4,0
Nutrición	10,3	9,3	6,5	70,1	113,5	97,9	87,8	-16,3	12,8	-3,6	-1,8
<b>Por Rubro</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>64,4</b>	<b>94,2</b>	<b>109,2</b>	<b>138,0</b>	<b>-19,7</b>	<b>10,0</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>
Sueldos y Salarios	58,5	52,8	55,6	66,7	89,4	104,4	131,3	-18,3	7,6	4,0	3,9
Otros Gastos	27,1	41,1	38,6	87,5	131,2	158,8	196,5	-6,4	10,7	4,9	3,6
Gastos de Desarrollo	14,4	6,1	5,8	11,8	44,2	35,5	55,5	-65,6	39,0	-5,3	7,7

1/ Este período va de 1980 a 1986, dividido en crisis (1980/82) y ajuste (1983/86)  
2/ Este período va de 1987 a 1996, dividido en inicios (1987/90) y avances (1991/96)

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, el Ministerio de Hacienda, del Banco Central y FODESAF.

19 En realidad la contracción del gasto en el MS es mayor si se excluyen los fondos aportados por el FODESAF y que son incluidos en esas cifras. Si se pone la atención en lo que el MS gastó en salud (atención primaria principalmente) para 1996 solo se estaría gastando en términos reales la mitad de lo que invertía en 1980 y el deterioro del gasto real se mantiene hasta 1991 y 1993 donde apenas se gasta un tercio de lo que se gastaba inicialmente.

ya para mediados de los ochentas había logrado recuperar sus niveles de gasto y al final del período muestra una expansión del 72 por ciento. Esta expansión, aunque se da dentro de un marco de equilibrio financiero en su mayor parte, muestra una tendencia difícil de sostener financieramente en el mediano plazo, y es ello lo que el proceso de reformas trata de controlar.

La reducción del gasto en salud por parte del MS no refleja necesariamente una reducción similar en los programas de atención básica, pues la CCSS los fue asumiendo paulatinamente, en particular la atención del embarazo y la inmunización. Estas actividades las realiza principalmente, aunque no exclusivamente, a través de las denominadas clínicas menores. Por ello, en la definición del nivel básico se considera el gasto del MS más el de la Caja en sus clínicas menores. Con esta aproximación, se observa que si bien este nivel pierde participación en el gasto total, por lo menos al final del período está recuperando los niveles iniciales de gasto real. No obstante, el hecho de que la CCSS asumiera crecientemente estos servicios, no evitaba su deterioro, como efectivamente sucedió a inicios de los noventas, pues la lógica de funcionamiento de ella es más reactiva que proactiva, válida para la atención del embarazo y la vacunación, pero no para la promoción de la salud y el saneamiento ambiental. Con la instalación de los EBAS se procura revertir esa tendencia.

El nivel curativo reproduce claramente el comportamiento del gasto de la CCSS con su aumento del 60 por ciento real y con una participación creciente del gasto hasta alcanzar el 76 por ciento. Los programas de nutrición son los que pierden prioridad durante el período, y en particular durante las reformas. Así, mientras que son los que menos sufren antes de las reformas, en particular por los programas de compensación desarrollados en este período para paliar los efectos de la crisis, durante las reformas se contraen en términos reales, reflejando una pérdida de prioridad no solo atribuible al mejoramiento de las condiciones nutricionales, sino en particular al aumento de la prioridad que los programas de vivienda popular adquieren en este período y que compiten por los mismos recursos del FODESAF.<sup>20</sup>

Por rubros de gasto, la evolución muestra problemas importantes que no son necesariamente los salarios y que están ocultos dentro de la recuperación del gasto señalado. Los salarios pierden participación durante la crisis, y si bien se recuperaron durante las reformas económicas y muestran un crecimiento real, aún representan un porcentaje menor al mostrado a inicios del período

---

20 En 1987 se reformó el sistema financiero de la vivienda y se creó un subsidio para la vivienda conocido como el "bono de vivienda", subsidio que representa una transferencia a las familias de menores recursos que les permiten financiarse, más o menos, una casa popular. Para financiar este subsidio, se aprobó legislativamente destinar un tercio de los recursos del FODESAF, lo que afectó aquellos programas que no tenían aportes determinados por ley.

(56 por ciento *vs.* 58 por ciento). El rubro que más crece es de los otros gastos corrientes como medicinas y materiales que prácticamente se duplica durante el período, aunque se han logrado controlar parcialmente en los noventas.

Ello muestra un área de explosión de costos, que está parcialmente explicado por el cambio en el perfil epidemiológico de la población, pero también por el sesgo curativo del sector, sesgo que las reformas procuran revertir. El otro componente del gasto, el gasto de desarrollo o de capital, destaca otro problema en la dinámica del sector; esto es, una postergación de inversiones, sobre todo en equipos e instalaciones básicas, que comprometen la capacidad resolutive del sistema en el futuro y que explica parcialmente el deterioro de la calidad percibido por la población en términos de atención en los servicios curativos (aumento de la espera para ser atendido).

## El sector educación

En el sector educación, al contrario del salud, donde el gasto considerado comprende prácticamente la totalidad del gasto público en salud, solo se analiza el gasto ejecutado en la educación general o básica, y por ende solo participa una institución: el MEP. Se excluye por lo tanto, el gasto realizado en la educación superior, en la parauniversitaria y en la formación profesional. Se está entonces analizando un gasto en educación que representa cerca del 60 por ciento del gasto público total en educación, participación que ha oscilado desde un 49 por ciento a mediados de los ochentas hasta un 65 por ciento en 1996.

El cuadro 7 muestra las magnitudes globales y los principales rasgos de la evolución del gasto en educación, *vis a vis*, los de salud a partir de 1980. Globalmente, el gasto en educación general representó como promedio en este decenio un monto cercano a los US\$ 252 millones (US\$ 306 en 1996) para una magnitud per cápita de US\$ 75 anuales (US\$ 85 en 1996), magnitudes que representan prácticamente la mitad de lo gastado en salud en ese período.

La dinámica de este gasto real, desde 1980, muestra un comportamiento similar al de salud según los períodos en estudio, solo que se deteriora ligeramente más durante la crisis y se recupera con mayor lentitud, pero con más intensidad. En efecto, la reducción durante la crisis (37 por ciento en términos totales y 40 por ciento en relación con la población) resulta ligeramente mayor a la contracción mostrada por el gasto en salud.<sup>21</sup> Durante el período de estabilización se recupera parcialmente, pero más lentamente que el de salud,

---

21 En realidad, el deterioro es mayor pues el gasto real en educación siguió cayendo durante 1983 y 1984, de modo que la pérdida acumulada fue del 44 por ciento en términos totales y del 50 por ciento per cápita. Por el contrario, el gasto en salud empieza a recuperarse desde 1983.

pues está más expuesto a las medidas de disciplina fiscal del Gobierno Central y no dispone como la CCSS de las posibilidades de incrementar las contribuciones tripartitas. Durante la primera parte de las reformas, siguen creciendo sus montos totales, pero a un ritmo menor que en períodos previos y por debajo de la expansión del gasto en salud en ese lapso. En términos per cápita, prácticamente no se modifica, y eso hace que no logre recuperar los montos reales que ostentaba en 1980 y que sólo lo logre tres años después de que lo hizo el sector salud. No obstante, durante los noventa, el gasto real en educación se expande con mayor fuerza que el gasto en salud, fruto del restablecimiento de su papel prioritario en la agenda nacional. Así, para 1996 el gasto real en educación resulta un 45 por ciento mayor al gasto real de 1980 en tanto que el de salud que era un 38 por ciento superior a su nivel inicial. Estas diferencias son mayores si se establecen en relación con el año de mayor deterioro, así el gasto en salud crece un 114 por ciento entre 1983 y 1996, en tanto que el de educación lo hace en un 158 por ciento entre 1985 y 1996. Sin embargo, y al igual que en salud, ello resulta aún insuficiente para recuperar los niveles per cápita mostrados a inicios de los ochentas.

La prioridad macroeconómica muestra que el gasto en educación general ha oscilado entre un 2,5 por ciento y un 3 por ciento del PIB con una evolución similar a la mostrada en el sector salud; esto es, la mayor prioridad se da durante la crisis por los altos niveles alcanzados en 1980 (3,8 por ciento del PIB), pierde participación durante el ajuste o estabilización, y empieza a ganar prioridad macroeconómica durante las reformas. La diferencia básica aquí es que el sector de educación general continúa ganando prioridad durante el decenio de los años noventa en tanto que el sector de salud la reduce ligeramente a pesar de la expansión de sus gastos reales. La prioridad fiscal y social muestran un comportamiento similar. La prioridad fiscal indica que el gasto en educación general representa, en promedio, cerca del 10 por ciento del gasto del gobierno general, parte de un 12 por ciento durante la crisis, se reduce durante la estabilización y se recupera durante las reformas para terminar con una participación que se aproxima al 11 por ciento (10,6 por ciento en 1996).

La prioridad dentro de gasto social era al inicio de los ochentas del 17 por ciento, cae durante la estabilización hasta el 13 por ciento (12 por ciento en 1984), y se recupera casi completamente durante las reformas para situarse en los noventa en un 15 por ciento (16 por ciento en 1996). El rasgo distintivo aquí, al igual que en salud, es que tanto durante el ajuste macroeconómico como durante las reformas económicas, el gasto social no solo se protegió sino que se incrementó producto de una prioridad creciente. Fue la crisis de la deuda de inicios de los ochentas, la que golpeó el gasto social, en tal magnitud y en tan reducido lapso, que aún trece años después los sectores no logran recuperarse plenamente.

Las especificidades del gasto en educación general se presentan en el cuadro 9. Institucionalmente como se ha indicado, solo el MEP participa, aunque ello no implique que se está incorporando todo su gasto ya que todo el financiamiento a la educación postsecundaria pasa por transferencias incorporadas en su presupuesto, transferencias que se han excluido para este análisis. Tampoco se computan los recursos provenientes del FODESAF para comedores escolares, rubros de gasto incorporados en el sector salud dentro de los programas de nutrición. El cuadro presenta una desagregación por nivel educativo. Dentro del presupuesto del MEP, los gastos directos para estos niveles se encuentran diferenciados, excepto entre primaria y preescolar que se consideran en conjunto. Estos se separaron según la estructura de la matrícula lo que supone costos medios iguales entre ellos. No existen series con los costos diferenciales, con excepción de unos pocos años, y sugiere que este supuesto es razonable para los últimos años, pero no así en los primeros, donde el costo por alumno en preescolar aparece marcadamente por debajo del de primaria. Si esto último es lo correcto, se estaría subestimando la evolución de los gastos en preescolar. Los gastos generales, que no superan al 10 por ciento de los gastos totales, con una media cercana al 7 por ciento, se han asignado por nivel en proporción con la matrícula.

*Cuadro 9*  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN GENERAL,  
1980, 1987 Y 1996.**

Indicador	Crecimiento Real (promedio anual)												
	Estructuras Porcentual			Índice 1980 = 100				Antes de las Reformas <sup>1/</sup>				Durante las Reformas <sup>2/</sup>	
	1980	1987	1996	1982	1986	1990	1996	Crisis	Ajuste	Inicios	Avances		
<i>Por Institución</i>													
MEP	100,0	100,0	100,0	63,6	86,1	95,0	145,3	-20,3	7,9	2,5	7,3		
<i>Por Nivel</i>	100,0	100,0	100,0	63,6	86,1	95,0	145,3	-20,3	7,9	2,5	7,3		
Preescolar	0,8	2,5	6,9	66,6	165,9	608,5	1330,9	-18,4	25,6	38,4	13,9		
Primaria	57,1	59,6	54,1	64,6	90,7	96,0	137,6	-19,7	8,9	1,4	6,2		
Secundaria	40,3	35,9	35,4	61,8	78,4	83,0	127,5	-21,4	6,1	1,4	7,4		
Académica	28,6	24,5	23,5	60,8	75,7	80,4	119,1	-22,0	5,6	1,5	6,8		
Técnica	11,7	11,4	11,9	64,0	85,0	89,2	148,0	-20,0	7,4	1,2	8,8		
Especial	1,8	2,0	3,7	70,7	77,4	121,5	290,0	-15,9	2,3	11,9	15,6		
<i>Por Rubro</i>	100,0	100,0	100,0	63,6	86,1	95,0	145,3	-20,3	7,9	2,5	7,3		
Salarios	93,7	94,4	90,8	61,2	80,7	95,0	140,8	-21,8	7,2	4,1	6,8		
Otros Gastos Corrient	1,6	4,7	5,8	73,8	360,0	360,8	513,8	-14,1	48,6	0,0	6,1		
Inversión	4,7	0,8	3,4	107,4	97,2	3,5	106,3	-3,6	-2,5	-56,5	76,8		

1/ Este periodo va de 1980 a 1986, dividido en crisis (1980/82) y ajuste (1983/86)  
2/ Este periodo va de 1987 a 1996, dividido en inicios (1987/90) y avance (1991/96)

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, el Ministerio de Hacienda, del Banco Central y FODESAF.

Con estos procedimientos, el cuadro muestra la evolución por nivel. Preescolar, que tenía una participación casi nula en 1980 es el que más crece y al final del período representa el 7 por ciento del gasto en educación general, coherente con la ampliación de la cobertura mostrada por este nivel, y ello a pesar de que los supuestos utilizados pueden estar subestimando la evolución. La educación especial, que es el otro tipo de educación con crecimiento sostenido, pero con escasa importancia relativa, es el segundo en dinamismo. En tanto que en los niveles primario y secundario, la evolución es inversa por período. La educación primaria, que absorbe cerca del 55 por ciento del gasto en educación general, aumenta su participación antes de las reformas gracias a una recuperación mayor del gasto real en el período de estabilización y luego pierde peso relativo durante las reformas. No por contracción del gasto, sino por crecimiento real por debajo de los otros niveles. La educación secundaria se torna más vulnerable durante la crisis y el período de ajuste, en particular la académica, con lo que pierde peso relativo. Durante las reformas económicas, el gasto en secundaria aumenta, en sus etapas iniciales a un ritmo similar al de primaria y luego más rápidamente, lo cual permite mantener su participación relativa, excepto la secundaria académica. Esta es la que finalmente crece con menos intensidad apoyando la hipótesis de que la escasa cobertura en ese nivel responde tanto a problemas de demanda como de oferta.

Por rubros de gasto, la estructura relativa corrobora la fuerte concentración en el pago de salarios del gasto, lo cual ha llevado a algunos a señalar que el presupuesto de MEP es un presupuesto de salarios y su función administrar a sus empleados, principalmente docentes. Esta participación si bien se mantiene antes de las reformas, durante ellas se reduce para situarse en un 91 por ciento en 1996, indicando la apertura de espacios para la ampliación de los otros gastos que permiten mejorar la calidad. En todo caso, las remuneraciones reales se expanden en ese período a un ritmo alto y crecen desde 1980 en un 41 por ciento. Este crecimiento es mayor en los noventas, prácticamente al duplicarse el ritmo de expansión en el sector salud y señalar tanto mejoras en los salarios medios como crecimiento de la planilla por los esfuerzos de aumentar la cobertura. Los otros rubros tienen comportamientos muy dispares. Los gastos corrientes no salariales, donde se incluyen los materiales educativos, representaban en 1980 un reducido porcentaje del gasto total (2 por ciento); sin embargo, tienen un fuerte crecimiento durante el ajuste, de modo que al final de período previo a las reformas ya habían más que duplicado su participación en el gasto (5 por ciento en 1987). Al iniciarse las reformas, estos gastos se mantienen congelados, pero vuelven a crecer en los noventas de manera que al final del período han ganado un punto de por ciento adicional. Los gastos de inversión, también de escasa participación en 1980, logran mantenerse durante la crisis, pero caen dentro del ajuste de modo que

para 1987 no alcanzan ni el 1 por ciento del gasto total. Esta situación se agudiza durante los primeros años de las reformas donde prácticamente desaparecen a costa de los aumentos de salarios. Ello produce un deterioro de las instalaciones educativas, y un faltante de infraestructura que compromete sensiblemente tanto la calidad de la educación como las posibilidades futuras de atención a la población en edad escolar. Durante los noventas, con la entrada en ejecución del préstamo conjunto BID/BM centrado en infraestructura, se logra reiniciar un proceso de inversión en el sector que resulta aún insuficiente para restablecer el peso relativo de este rubro en la estructura de gasto y de recuperar la desinversión producida durante buena parte del período anterior. De nuevo aquí, al igual que en el caso de salud, la recuperación del gasto real durante las reformas ocultan distintas dinámicas que deben explicitarse para ponderar sus impactos.

## El impacto redistributivo del acceso

El rasgo distintivo de la composición del gasto social en Costa Rica es que cerca del 70 por ciento se destina a la formación de capital humano al provenir de los servicios de educación y salud, y no de los de seguridad social (pensiones) como en otros países con estructuras de población más envejecidas y predominantemente urbanas. Por ello, es importante no solo ver si el gasto se ha recuperado sino también observar cómo se distribuye entre la población. Varios estudios se han realizado en el país sobre la forma como el gasto público se distribuye entre las familias según su nivel de ingreso, resaltando los que se refieren a los años 1983, 1986 y 1992, utilizando las encuestas de ingresos que para los dos primeros años fueron realizadas por el IICE/UCR<sup>22</sup>, y la encuesta de inversión social de 1992-93 del Ministerio de Planificación Nacional.

En el caso de la salud, los grupos de menores ingresos reciben la mayor parte del gasto público, tal como se muestra en el cuadro 10. De hecho, la distribución del gasto total es más progresiva que la de los beneficiarios, y muestra cómo las familias de menores ingresos están recibiendo tanto servicios costosos como no costosos.<sup>23</sup>

---

22 Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Se refiere específicamente a la Encuesta de Gasto Público Social de 1983 y a la Encuesta sobre características socioeconómicas de las familias costarricenses de 1986.

23 Los servicios considerados son hospitalización, consulta externa, atención primaria y programas de nutrición.



Cuadro 10

**COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y DE LOS GASTOS PÚBLICOS  
EN EDUCACIÓN Y SALUD POR ESTRATO DE INGRESO. 1983, 1986, 1992.**

Estrato de Ingreso <sup>1/</sup>	Salud			Educación		
	1983	1986	1992	1983	1986	1992
<i>Beneficiarios</i>						
Total	100	100	100	100	100	100
I Quintil	21	23	27	25	24	27
II Quintil	21	23	23	25	23	23
III Quintil	21	21	19	20	21	20
IV Quintil	20	19	18	18	17	18
V Quintil	17	14	13	12	15	12
<i>Gasto Público Social</i>						
Total	100	100	100	100	100	100
I Quintil	32	28	30	19	19	18
II Quintil	20	24	22	21	17	19
III Quintil	17	24	18	18	19	19
IV Quintil	19	14	17	21	21	24
V Quintil	12	11	13	22	24	20
<i>Progresividad</i> <sup>2/</sup>	-0,16	-0,17	-0,16	0,02	0,06	0,03
<p>1/ Familias ordenadas según su ingreso familiar per cápita.  2/ Coeficiente de Gini para la distribución del gasto por quintiles. Mide progresividad (Gini &lt; 0) o regresividad (Gini &gt; 0) respecto a la distribución proporcional (Gini = 0). Indicador varía entre -1 (mayor progresividad) y 1 (mayor regresividad).</p>						

Fuente: Sauma y Trejos (1998).

También los resultados muestran que la progresividad tiende a mantenerse sin mayores cambios durante el período de las reformas, luego de un leve deterioro durante los años de la estabilización de la economía. En educación, los resultados sugieren, para todos los años considerados, que el gasto público beneficia principalmente a los estratos de menores ingresos en la educación primaria, pero a los de mayores ingresos en la universitaria, en tanto que la educación secundaria tiende a concentrarse en los estratos medios.

Como resultado de las diferencias de costos entre los niveles educativos, el gasto público total en educación se distribuye de manera ligeramente regresiva; es decir, llega en mayor proporción a las familias de mayores ingresos, aun cuando la matrícula se distribuye totalmente a la inversa. Sin embargo, con el aumento en los gastos en primaria *vis a vis* universidad, esta regresividad se ha venido reduciendo, después de que había aumentado un poco durante la estabilización de la economía por la contracción del gasto en educación general (Trejos, 1999).

## Productividad y rendimiento del gasto

Para aproximar la evolución de la productividad de los recursos humanos y en esa dirección del rendimiento del gasto, se profundizará en algunos componentes de gasto, confrontado con indicadores de rendimiento. Primero, se hará una introducción sobre la calidad global de cada servicio, y el análisis seguirá concentrado en el sector público.

### El sector salud

Existe en el país una aceptación bastante generalizada sobre la provisión de estos servicios por parte del Estado bajo los principios de equidad, solidaridad y universalidad que han guiado su desarrollo. Las reformas en marcha apuntan a fortalecer este papel. También existe la percepción de que los servicios son de buena calidad, pero que se han deteriorado. En particular, la pérdida de capacidad operativa del MS en la atención primaria, la extensión de los tiempos de espera para ser atendidos en el seguro de salud, la consecuente extensión de formas de corrupción como el cobro ilícito para ser atendido con mayor prontitud dentro del seguro de salud, práctica conocida como “biombo”, así como la práctica sindical de bloquear los servicios como medidas de presión, acrecientan esta sensación de deterioro en la calidad de los servicios (Trejos, *et al.*, 1994). Las reformas en marcha apuntan a enfrentar estos problemas.

En todo caso, la comparación de los indicadores de resultado o logro en salud, con los obtenidos por otros países con similar o mayor desarrollo económico, señalan que el sistema de salud público en Costa Rica no solo ha sido muy exitoso, sino que los resultados se mantienen y mejoran aun dentro del período de las reformas.

El cuadro 11 muestra que en los indicadores tradicionales de logro, como la esperanza de vida al nacer y las tasas de mortalidad infantil y menores de cinco años, los índices alcanzados por el país se aproximan a los valores promedio de los países industrializados. Estos indicadores, junto con la provisión de

agua potable e incidencia de la desnutrición, ubican al país en una situación muy favorable, tanto si se circunscribe al istmo centroamericano, como si se ve a la región en su conjunto. La posición favorable se mantiene aun si se compara con los países en desarrollo con alto desarrollo humano según la clasificación del PNUD.

Cuadro 11

**COMPARACIÓN DE LOS INDICADORES DEL LOGRO EN SALUD COSTA RICA Y OTROS GRUPOS DE PAÍSES.**

Indicador	Costa Rica	Resto América Central <sup>1/</sup>	América Latina y El Caribe	Países en Desarrollo con alto IDH	Países Industrializados
Esperanza de vida al nacer (años)					
1960	61,6	47,3	55,3	55,9	68,6
1987	75,0	63,9	67,4	70,0	73,9
1995	76,6	67,6	69,2	70,1	74,2
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)					
1960	85,0	135,0	107,0	98,0	35,0
1987	18,0	58,0	52,0	32,0	15,0
1996	13,0	38,1	35,0	29,0	13,0
Mortalidad menores cinco años (por mil nacidos vivos)					
1960	112,0	207,0	157,0	115,0	43,0
1987	23,0	81,0	70,0	32,0	18,0
1996	15,0	48,1	43,0	35,0	16,0
Población con acceso a agua potable					
1975/80	72,0	44,0	60,0	59,0	...
1985/88	91,0	61,0	80,0	73,0	...
1990/96	96,0	69,4	77,0	82,0	...
Niños desnutridos (% de niños menores de 5 años)					
1975	10,0	25,0	17,0	14,0	...
1985/90	6,0	21,0	14,0	14,0	...
1990/97	2,0	19,7	10,0	12,0	...
... Información no disponible					
1/ Incluye Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.					

Fuente: PNUD (varios años); UNICEF (1989) y Garnier et al. (1997)

Centrado en el seguro de salud, y por ende en los servicios de mayor complejidad hasta hace poco, el cuadro 12 presenta un conjunto de indicadores de calidad asociados con su prestación desde 1980. Los resultados son si se quiere dispares, pero muestran en general que la calidad tiende a mantenerse durante las reformas, aunque no se continuó con el proceso de mejoras que se

observa durante el período de estabilización económica, y que corresponde también con la estabilización financiera de la CCSS. Debe tenerse en cuenta al evaluar estos indicadores, los cambios en el perfil epidemiológico de la población, con lo que se acrecienta la población de mayor edad, y en esa dirección se da una creciente prevalencia de enfermedades crónicas y degenerativas. Esto último puede explicar el ligero repunte de las tasas de mortalidad ahí incorporadas.

Cuadro 12

**COSTA RICA: CALIDAD DE LOS SERVICIOS DEL SEGURO DE SALUD, 1980-1997**

Indicador	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tasa de mortalidad hospitalaria (por 100 egresos)	1,80	1,74	1,79	1,81	1,70	1,70	1,70	1,70	1,67	1,72	1,81	1,84	1,80	1,80	1,83	1,99	1,98	1,98
Consultas externas médicas por egreso hospitalario <sup>1/</sup>	21,55	21,25	20,34	21,50	20,29	19,05	19,50	19,58	19,41	19,02	19,97	20,71	20,59	20,35	21,27	22,29	23,62	24,65
Índice de autopsias por cada cien defunciones hospitalarias	71,39	0,00	37,00	33,43	32,01	22,75	21,17	33,25	27,88	26,25	22,97	19,07	25,50	20,79	14,48	13,11	11,38	12,37
Estancia preoperatoria media (días)	2,19	2,12	2,05	2,08	3,32	2,68	1,80	1,44	1,63	1,57	1,58	1,59	1,58	1,57	1,57	1,61	1,49	1,05
Tasa de mortalidad post-operatoria por cada 100 operaciones	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	6,53	7,26	7,20	7,54	6,87	7,07	7,05	7,69	7,27	6,60
Tasa de mortalidad materna hospitalaria por cada 1000 egresos <sup>2/</sup>	n.d	0,17	0,10	0,14	0,14	0,21	0,12	0,07	0,07	0,04	0,11	0,07	0,07	0,06	0,11	0,13	0,07	0,12
Tasa de mortalidad fetal hospitalaria (%) <sup>3/</sup>	10,89	11,47	11,32	11,04	11,28	11,09	10,94	10,70	10,97	10,60	10,28	10,57	10,80	10,91	10,84	10,62	11,38	11,23
Consultas prenatales por parto	2,84	2,50	2,46	3,31	3,25	3,31	3,31	3,14	2,24	2,19	2,28	2,29	2,41	2,49	2,38	2,46	2,18	2,33
Índice de cesáreas por cada 100 partos atendidos	15,89	15,53	15,50	15,90	16,62	17,06	18,30	18,41	19,40	19,53	19,52	19,84	20,88	20,99	21,11	21,21	21,25	18,16

1/ No incluye las consultas de Medicina Mixta ni Médico de Empresa.  
2/ Por cada 1000 egresos de Servicios de Ginecobstetricia.  
3/ Tasa por 100 nacimientos más defunciones fetales.  
N.D.: No disponible.

Fuente: Cálculos del autor con base en los anuarios estadísticos de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Como los gastos del seguro de salud, en concordancia con la concentración de los servicios a las personas definido en el marco de las reformas, representan el 86 por ciento del gasto total en salud (cuadro 8), el análisis de la efectividad del gasto y la productividad de los recursos humanos se concentra

en él.<sup>24</sup> Como marco de referencia, el cuadro 13 introduce un desglose sobre el gasto del seguro de salud para los períodos identificados. Por destino del gasto, el dirigido directamente a prestar los servicios (prestaciones) pierde ligeramente participación al crecer menos que el total. Si bien ello sucede, el componente de pagos en dinero (subsidios por incapacidades laborales principalmente) crece fuertemente en especial durante los años ochentas después de la crisis. Aumento en la incidencia de incapacidades y en el día de incapacidades explica estos resultados, tendencia que se controla en los años noventas.<sup>25</sup> Los gastos administrativos generales; esto es, no asociados con la prestación directa de los servicios, no sólo son reducidos, sino que tienden a perder participación no evidenciando un proceso de burocratización al menos en la sede.

Cuadro 13

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL SEGURO DE SALUD, 1980, 1990 Y 1996.**

Indicador	Estructuras %			Índice 1980 = 100				Crecimiento real (promedio anual)			
								Antes de las reformas <sup>1/</sup>		Durante las reformas <sup>2/</sup>	
	1980	1987	1996	1982	1986	1990	1996	Crisis	Ajuste	Inicios	Avances
<i>Por Destino del Gasto</i>	100,0	100,0	100,0	66,2	97,2	136,2	178,0	-18,3	9,9	8,8	4,6
Prestaciones	91,5	89,8	87,4	64,2	93,9	132,4	170,1	-19,9	9,9	9,0	4,3
Especies	87,1	82,4	80,9	64,1	92,8	128,4	165,5	-20,0	9,7	8,4	4,3
Dinero	4,4	7,4	6,5	67,2	113,9	210,9	260,7	-18,0	14,1	16,7	3,6
Administración	4,3	4,0	3,7	77,5	81,6	99,8	154,7	-11,9	1,3	5,2	7,6
Otros gastos	4,2	6,2	8,8	109,8	186,7	258,0	375,7	4,8	14,2	8,4	6,5
<i>Por Tipo de Servicio</i>	100,0	100,0	100,0	64,8	98,7	131,4	173,3	-19,5	11,1	7,4	4,7
Hospitalización	64,1	56,5	52,7	65,8	93,8	111,9	142,5	-18,9	9,3	4,5	4,1
Consulta	35,9	43,5	47,3	63,0	107,3	166,3	228,4	-20,6	14,2	11,6	5,4
Médica	34,6	41,8	45,9	62,8	107,0	166,3	230,1	-20,8	14,3	11,6	5,6
Odontológica	1,3	1,1	1,0	59,4	84,8	115,8	130,7	-22,9	9,3	8,1	2,0
Proveedores privados	0,0	0,6	0,4						37,5	15,3	0,0
<i>Por Nivel de Atención</i>	100,0	100,0	100,0	64,8	98,5	130,9	173,2	-19,5	11,0	7,4	4,8
III Nivel	72,1	64,7	62,1	64,8	92,0	115,2	149,2	-19,5	9,2	5,8	4,4
Hospitalizaciones	55,3	46,6	42,6	65,8	90,9	105,6	133,3	-18,9	8,4	3,8	4,0
Consulta externa	16,8	18,1	19,6	61,4	95,4	147,1	201,7	-21,6	11,6	11,4	5,4
II Nivel	21,7	26,9	26,9	64,6	112,1	167,8	214,8	-19,6	14,8	10,6	4,2
Hospitalización	9,7	10,8	10,9	65,9	110,5	148,1	195,5	-18,8	13,8	7,6	4,7
Consulta externa	12,0	16,1	16,0	63,6	113,3	183,6	230,3	-20,3	15,5	12,8	3,8
I Nivel	6,2	8,3	11,0	65,0	126,3	184,6	306,7	-19,4	18,1	10,0	8,8
Consulta externa	6,2	8,3	11,0	65,0	126,3	184,6	306,7	-19,4	18,1	10,0	8,8

1/ Este período va de 1980 a 1986, dividido en crisis (1980/82) y ajuste (1983/86).

2/ Este período va de 1987 a 1986, dividido en inicios (1987/90) y avance (1991/96).

Fuente: Cálculo del autor con base en CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica.

- 24 El MS no solo abandona esta función sino que sus sistemas de información son muy limitados y deteriorados en el tiempo como para ser de utilidad. Obtener estimaciones del gasto resulta ya difícil, pero lograr información sobre recursos humanos y sobre acciones también para una serie de años es imposible.
- 25 Con la aprobación de la Ley de Igualdad Real para la Mujer, en 1987, la licencia por maternidad pasó de dos a cuatro meses.

Empero, el rubro que más crece es el residual, que incluye tanto la producción industrial, como la formación de los recursos humanos, el mantenimiento general y construcciones así como el servicio de la deuda<sup>26</sup>. Este último rubro es el que explica su expansión real durante la crisis.

Por tipo de servicio, el cuadro de marras muestra que los gastos en la consulta externa, especialmente las médicas, son los que más se expanden, y no los de hospitalización, que son los tradicionales disparadores del costo. Este resultado, que está acorde con el aumento de las consultas externas por egreso incorporado en el cuadro previo, puede indicar mejoras en la eficiencia interna del gasto al asignarlo a los servicios más baratos, y reducir así la presión sobre los más caros. Esto parecen corroborarlo las cifras por nivel de atención, ya que el crecimiento en el gasto va en relación inversa con el nivel de atención. En todo caso, dentro de la consulta externa pueden estarse presentando presiones de costo no asociados con mayores servicios, y en la hospitalización pueden estarse presentando presas de servicios no atendidos. Las críticas por la ampliación de los períodos de espera sugieren que ello no está del todo ausente.

Dos comentarios adicionales parecen pertinentes. Primero, la escasa expansión de los gastos asociados con proveedores privados (médico de empresa y medicina mixta), los cuales no logran llegar ni al 1 por ciento del gasto, y durante los noventa están congelados<sup>27</sup>. Segundo, el impacto no discrecional que produjo la crisis en todos los rubros de gasto y servicios, en tanto que una vez superada la crisis se torna posible nuevamente introducir la discrecionalidad al gasto.

El cuadro 14 ofrece una serie de indicadores que muestran la evolución de los servicios de hospitalización a partir de 1980. Globalmente se observan ganancias de productividad en los tres indicadores relacionados; la estancia promedio se reduce, acompañada de un aumento en el giro de camas y en su tasa de ocupación. Ello en parte está apoyado por una reducción de la estancia preoperatoria, gracias a la introducción de la cirugía ambulatoria, entre otros

---

26 Los datos de este cuadro difieren ligeramente del cuadro 13 por seguir criterios de registro diferentes, tanto en el momento de asignación del gasto como en el conjunto de partidas. Este último sigue un principio de devengado contra caja en el primero e incorpora como gasto tanto la amortización de deudas (financiamiento en el primero), como una estimación de la depreciación y de la revalorización de activos entre otros.

27 Este monto, sin embargo, está subestimado pues no incorpora los pagos a las cooperativas que administran tres clínicas.

(véase cuadro 12), y permite reducir la necesidad de dotación de camas por habitante (cuadro 14). Esto es reforzado por un menor egreso por habitante, apoyado por la expansión de la consulta externa en los niveles menores de atención, aunque también podría estar mostrando situaciones de demanda insatisfecha.<sup>28</sup> La composición de los egresos refleja una creciente importancia de los servicios de gineco-obstetricia y pediatría a costa de los servicios de medicina y cirugía general. Precisamente en este servicio pareciera estarse presentando un cuello de botella.

La estructura de costos de los servicios de hospitalización muestra que son los costos directos, en especial los costos no salariales como materiales y suministros, los que más se expanden en el período. Por el contrario, los costos indirectos, relacionados con servicios de apoyo (farmacia, laboratorios, etc.), tienen un menor crecimiento, a pesar de que los medicamentos y exámenes por egreso están aumentando como producto de la atención de casos de mayor complejidad. Esto hace que los gastos directos, y en menor medida los pagos salariales, ganen participación dentro de los costos de hospitalización. Los primeros pasan del 60 por ciento al 69 por ciento y los segundos del 52 por ciento al 55 por ciento.

Por otra parte, los costos unitarios o costos por estancia se expanden a un ritmo superior al que lo hacen la totalidad de gastos de hospitalización, para un promedio de todo el período del 2,7 por ciento anual real. Ello es producto de una reducción absoluta en el número de estancias. Este costo medio creció fuertemente durante los ochentas, después de la contracción de la crisis, aunque durante el decenio de los noventas ha reducido su ritmo de expansión. Este, sin embargo, del orden del 3,8 por ciento, se aproxima al crecimiento de la economía y parecería necesario mayores ganancias de productividad para reducir su ritmo de expansión. Según el grado de complejidad de los hospitales, los costos por estancia se expanden más fuertemente en los hospitales especializados y regionales en tanto que los hospitales periféricos ostentan los menores crecimientos. Este menor crecimiento se sustenta en ganancias de eficiencia más que en la concentración en actividades de menor complejidad.

El panorama de la evolución de las consultas externas no muestra un cuadro tan positivo en cuanto a ganancias de productividad. Más aún, los costos laborales, por concesiones fruto de negociaciones colectivas, particularmente con

---

28 No existen estadísticas sobre tiempos de espera, aunque este se señala como un problema creciente y las nuevas autoridades de la Caja (1998/2002) han nombrado a un gerente para que se ocupe exclusivamente de este problema.

los médicos, han encarecido el servicio por encima de lo esperado. El cuadro 15 ilustra el proceso con una serie de indicadores. Globalmente, las consultas por paciente se han reducido de cuatro a tres por año y las consultas per cápita han vuelto al nivel de tres por año, luego de reducirse durante la mayor parte del período. Esta reducción se concentra en las consultas médicas, particularmente las de especialistas, con lo que se ha generado un cuello de botella y el alargamiento de las esperas para citas con especialistas.<sup>29</sup> La estrategia seguida por los asegurados de acudir a los servicios de emergencia, lo que explica su duplicación, no resuelve satisfactoriamente el problema sino que congestiona este último servicio haciéndolo perder efectividad. Parte de este resultado es producto de la reducción de las consultas por hora profesional contratada, en particular a partir de 1987, proceso que no se ha revertido.

Los costos por consulta aumentan más fuertemente que los de hospitalización, como se había señalado, y ello se da también en los gastos directos y dentro de ellos, entre los gastos salariales que tienen aquí un mayor impacto por la reducción de las consultas por hora contratada, *vis a vis*, el aumento en los salarios reales de estos profesionales. Los costos directos pasan de representar el 57 por ciento en 1980 del costo de la consulta al 75 por ciento en 1997 y los salariales del 35 por ciento al 44 por ciento. Aunque los costos directos se vuelven más importantes dentro de la consulta externa, los costos directos no salariales son los más dinámicos. La razón es que allí se incorporan los subsidios por enfermedad y maternidad de los asegurados directos, prestaciones en dinero que, como se vio, se incrementaron fuertemente durante el período. Los costos indirectos, que incluyen los servicios de apoyo y los gastos administrativos directos, pierden participación gracias a un crecimiento por debajo del promedio, y ello se produce a pesar de que no se observan descensos en los servicios de apoyo al servicio de consulta externa. La evolución de los costos por consulta según instancia prestadora, muestra que este aumenta más fuertemente en cuanto mayor es el grado de complejidad del nivel de atención si se considera el período en su conjunto, no así si la atención se pone en los años de las reformas, en particular en los años noventas, donde las consultas se expanden a una tasa real media del 2,6 por ciento; esto es, menor a la que crecen los costos de hospitalización en el mismo lapso.

---

29 También se presenta con los especialistas problemas de distribución espacial que dificulta aún más su acceso a las personas de zonas alejadas.



*Cuadro 14*  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE HOSPITALIZACIÓN  
DEL SEGURO DE SALUD, 1980-1997.**

Descripción	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Camas por mil habitantes	3,0	2,9	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7
Egresos por cien habitantes	10,7	10,7	10,4	10,5	10,8	11,4	11,0	10,8	10,4	10,3	9,6	9,3	9,3	9,1	8,9	8,7	8,5	8,5
Estancia promedio	7,9	7,2	7,2	6,8	7,2	6,3	6,7	6,1	6,3	6,2	6,0	6,1	6,4	6,1	5,7	5,8	6,1	5,9
Giro de camas	35,4	36,5	35,7	37,9	40,7	44,1	44,0	44,6	44,6	46,0	44,5	45,4	47,8	48,5	50,5	49,9	49,9	51,3
Índice de ocupación	77,9	76,5	74,3	76,9	79,2	81,0	79,5	79,1	78,4	78,8	76,7	78,1	81,0	78,9	81,1	80,3	81,3	81,2
Egresos según servicio (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Medicina	18,3	18,3	16,7	17,1	16,2	15,2	15,2	15,2	14,6	14,3	13,9	13,3	13,2	13,4	13,3	14,1	13,9	14,1
Ginecobstetricia	36,9	36,9	38,5	38,2	39,3	39,6	40,0	39,1	40,8	41,5	42,2	41,9	41,2	41,6	41,7	41,8	42,1	41,3
Pediatría <sup>1/</sup>	16,7	16,7	16,8	18,7	18,7	20,4	20,1	20,5	19,0	18,8	19,0	19,1	19,4	19,3	19,8	19,7	20,4	19,8
Cirugía	23,7	23,7	22,6	20,4	20,7	20,1	20,5	20,8	21,2	21,0	20,8	21,6	22,1	21,6	21,6	20,6	20,1	21,1
Otros <sup>2/</sup>	4,4	4,4	5,5	5,6	5,1	4,7	4,3	4,4	4,4	4,4	4,1	4,2	4,2	4,1	3,6	3,7	3,6	3,7
Estancias por tipo de hospital (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nacionales	33,2	33,1	31,7	32,4	32,3	31,3	30,6	30,4	31,3	31,1	31,3	32,9	32,2	32,7	33,2	32,6	31,8	31,3
Especializados	36,5	35,6	36,2	36,0	35,8	36,4	35,3	35,4	34,1	34,1	33,5	32,8	34,6	34,2	28,9	29,6	31,1	30,7
Regionales	18,7	19,4	19,7	19,2	19,8	20,1	20,3	20,0	19,9	19,4	19,4	17,9	18,0	17,8	20,5	20,6	19,7	20,7
Periféricos	11,5	11,8	12,4	12,4	12,1	12,1	13,7	14,2	14,6	15,4	15,8	16,4	15,3	15,3	17,4	17,1	17,4	17,4
Índice 1980 = 100																		
Costo de hospitalización	100,0	88,1	65,8	71,1	78,3	87,2	93,8	85,5	87,6	103,8	111,9	107,2	108,8	122,5	142,4	147,0	142,5	143,9
Directo	100,0	86,3	61,9	68,7	76,3	90,6	97,2	84,3	91,5	106,1	117,1	112,5	117,4	132,9	160,9	168,9	161,4	165,5
Salarios	100,0	87,6	64,2	70,8	76,5	83,6	89,2	81,4	85,3	100,2	107,6	103,9	107,2	124,4	150,2	145,7	151,3	152,5
Otros	100,0	77,1	46,6	54,0	74,8	137,9	151,3	104,1	133,7	146,7	181,4	171,0	187,2	189,9	233,5	326,5	229,5	254,2
Indirecto	100,0	90,8	71,6	74,9	81,3	82,1	88,8	87,4	81,7	100,4	104,1	99,2	95,8	106,9	114,6	114,1	114,1	111,4
Costo por estancia	100,0	87,8	67,2	71,6	77,9	86,1	94,1	86,1	90,6	108,6	123,4	122,2	115,2	131,7	165,9	166,6	154,0	157,6
Hosp. Generales	100,0	87,3	68,3	72,3	78,0	87,5	96,3	85,1	88,9	105,9	118,7	109,3	105,1	120,7	152,4	154,1	148,3	152,6
Hosp. Especializados	100,0	92,5	69,0	71,9	79,7	83,2	90,6	80,5	84,5	105,5	122,2	123,9	108,2	124,9	183,0	172,0	149,8	157,9
Hosp. Regionales	100,0	84,0	66,2	72,5	76,6	85,6	92,3	89,3	94,0	109,4	126,3	137,1	130,7	149,9	161,2	168,4	158,4	156,7
Hosp. Periféricos	100,0	84,9	62,7	67,1	75,8	88,3	93,4	88,8	90,3	108,4	119,3	116,6	119,8	132,9	147,2	152,1	140,3	142,6
Servicios de apoyo																		
Medicamentos por egreso	7,89	7,68	7,73	7,53	7,12	6,78	6,53	6,68	6,82	6,60	6,57	7,08	7,66	8,08	9,54	10,2	12,13	12,79
Exámenes por egreso	14,48	13,95	12,70	12,14	11,68	12,35	13,26	13,53	14,23	14,96	15,80	17,91	17,63	18,13	19,88	22,87	23,99	25,39
1/ Incluye Cirugía de Niños																		
2/ Comprende Pensión (pago directo), Cuidados Intensivos y Crónicos en Psiquiatría, Geriatría y Rehabilitación.																		

Fuente: Cálculo del autor con base en CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica

**Cuadro 15**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONSULTA EXTERNA**  
**DEL SEGURO DE SALUD, 1980-1997.**

Descripción	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consultas por consultante	4,0	4,1	3,4	3,4	3,5	3,6	3,5	3,5	3,1	3,1	3,0	3,1	3,0	2,9	3,0	3,0	3,1	3,0
Consultas por habitante	3,0	3,1	2,8	3,0	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,8	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1
Externas	2,7	2,6	2,4	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4
Médicas	2,3	2,3	2,1	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1
Medicina general	1,5	1,5	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4
Especialidades	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Odontológicas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros profesionales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Urgencias	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Consultas por tipo	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Externas	87,6	86,4	87,1	87,4	88,8	88,8	85,8	84,6	82,7	81,6	81,1	80,3	79,7	78,9	77,4	77,6	77,8	77,3
Médicas	75,9	74,7	75,6	76,5	77,5	77,5	75,2	74,4	72,5	71,2	70,7	70,1	69,3	69,0	67,8	67,7	67,9	67,4
Medicina general	48,6	48,3	47	48,2	49,1	49,3	48,4	48,1	46,5	44,2	44,1	43,6	42,8	42,9	43,1	43,3	44,2	43,7
Especialidades	27,3	26,4	28,6	28,3	28,4	28,2	26,8	26,2	26,0	27,0	26,7	26,5	26,6	26,1	24,7	24,4	23,7	23,7
Odontológicas	8,2	8,1	7,7	7,4	7,8	7,9	7,7	7,4	7,3	7,7	7,9	7,6	7,7	7,2	7,0	7,2	7,1	7,2
Otros profesionales	3,6	3,6	3,9	3,5	3,5	3,3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7
Urgencias	12,4	13,6	12,9	12,6	11,2	11,2	14,2	15,4	17,3	18,4	18,9	19,7	20,3	21,1	22,6	22,4	22,2	22,7
Consultas por hora contratada	3,9	3,9	3,6	4,2	4,1	4,1	4,1	4,0	3,7	3,7	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4
Médicas	4,3	4,3	4,0	4,6	4,5	4,5	4,5	4,4	4,1	4,0	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,7
Odontológicas	2,4	2,4	2,1	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4	2,5	2,3	2,4	2,5	2,4	2,5
Otras especialidades	2,7	2,7	2,5	2,7	2,5	2,3	2,5	2,5	2,4	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,2
Servicios de apoyo																		
Medicinas por consultante	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,6
Exámenes por consultante	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4
Índice 1980 = 100																		
Costo de consulta ext. <sup>1/</sup>	100	91,0	62,8	65,6	73,9	91,2	107,0	117,4	126,0	155,8	166,3	171,3	174,3	204,5	224,6	222,4	230,1	241,8
Directo	100	91,3	61,9	63,8	74,6	99,5	122,9	134,0	158,5	191,6	205,5	213,2	221,4	265,2	295,6	295,6	298,4	318,7
Salarios	100	92,9	69,2	74,4	82,1	102,3	117,1	117,1	139,7	172,4	184,2	200,5	195,7	236,8	275,2	292,2	286,1	306,9
Otros	100	88,9	50,5	47,1	62,7	95,1	132,0	160,5	188,1	221,7	238,9	233,1	261,6	309,8	327,7	301,1	317,8	337,2
Indirecto	100	90,5	64,0	68,0	73,1	80,4	86,1	95,6	83,3	108,8	114,9	116,5	112,7	124,9	131,5	126,3	140,4	140,9
Costo por consulta	100	88,0	64,9	62,3	72,0	86,8	100,4	112,9	118,1	146,4	155,2	156,0	153,6	183,3	194,6	180,3	181,4	173,6
Hosp. Generales	100	85,5	61,4	58,2	78,3	98,7	121,4	134,7	120,2	158,7	181,5	173,2	173,1	213,0	231,1	204,2	211,9	215,1
Especializados	100	77,9	54,4	58,7	70,8	83,2	92,4	90,2	110,9	149,5	157,1	166,9	160,0	188,9	233,4	225,8	208,0	219,4
Hosp. Regionales	100	90,5	68,5	65,5	79,8	87,6	98,1	112,8	128,2	155,1	148,9	156,5	152,4	174,3	197,6	184,9	192,6	189,3
Hosp. Periféricos	100	88,3	62,4	60,5	62,0	83,9	100,0	116,1	127,0	158,2	162,1	162,1	154,6	181,9	170,2	162,6	157,9	150,9
Clínicas Mayores	100	92,2	74,7	68,1	72,5	77,9	87,9	98,8	101,4	119,5	133,6	132,9	133,7	161,1	177,4	162,8	164,3	141,8
Clínicas Menores	100	89,3	62,4	58,4	60,7	74,8	88,2	88,5	99,5	113,2	136,2	127,2	129,8	148,4	149,8	141,8	130,5	138,8
Relación privado/Público <sup>2/</sup>	2,1	2,1	2,2	2,5	2,8	2,4	2,3	2,3	2,2	1,9	1,8	1,7	1,8	1,5	1,5	1,9	2,0	2,0

1/ Consulta externa incluyendo clínicas menores.

2/ Veces que el costo de la consulta privada supera el costo directo de la consulta pública.

Fuente: Cálculo del autor con base en CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica.

Un último indicador incorporado en el cuadro relaciona el costo privado de la consulta con el costo directo en la CCSS. Aunque estos costos no son estrictamente comparables debido a que en el costo de la CCSS se incluyen partidas tales como los subsidios por incapacidad, los resultados son indicativos de la magnitud y de los impactos potenciales en las finanzas públicas y familiares al pasar a un sistema generalizado de copagos. Los costos privados duplican el público, y esta diferencia solo se redujo en la primera parte de los noventa cuando se dieron fuertes incrementos salariales en el sector público.

## El sector educación

La percepción general sobre el sector educación también apunta a una reducción de su calidad a partir de los años ochentas y la expansión de la educación privada se ve como consecuencia de ello, aunque no se existe consenso para su expansión como posibles proveedores financiados con fondos estatales. La puesta en la agenda como tema prioritario en los noventa, y la ejecución de iniciativas para el mejoramiento de su calidad, ya se perciben en las encuestas de opinión, donde en los últimos levantamientos ya casi la mitad de los encuestados señala mejoramientos en los servicios educativos estatales. A pesar de esta percepción de pérdida de calidad, la comparación con otros servicios similares en la región ubica al país, durante la primera mitad de los ochentas, en una situación muy favorable regionalmente, aunque no cuando se compara con los países más desarrollados.

El cuadro 16 muestra los resultados de un estudio piloto sobre el logro en matemáticas y ciencias, realizado en 1992, entre estudiantes de trece años en cinco países latinoamericanos. El estudio diferencia por tipo de centro educativo y destaca que el país se ubica en una posición favorable aún en colegios rurales. Aunque estos resultados deben verse con cautela, por provenir de estudios de caso, resultan bastantes consistentes, lo cual robustece la conclusión. El cuadro muestra también, por otra parte, que los resultados de los centros educativos que atienden a la población de menores recursos, si bien obtienen resultados por debajo del promedio de Estados Unidos, estos no son tampoco muy distantes. (Wolff, *et al.*, 1994).

Cuadro 16

**LOGRO EN MATEMÁTICAS Y CIENCIAS EN ALGUNOS PAÍSES DE  
AMÉRICA LATINA POR TIPO DE COLEGIO. 1992**

Privados	Matemática				Ciencias			
	Colegios de élite	Colegios privados de clase baja o públicos de clase alta	Colegios públicos de clase baja	Colegios públicos rurales	Colegio de elite	Colegios privados de clase baja o públicos de clase alta	Colegios públicos de clase baja	Colegios públicos rurales
Argentina	50	41	33	29	45	43	37	28
Colombia	66	32	27	35	47	29	36	37
Costa Rica	72	59	44	43	66	59	50	50
República Dominicana	60	41	29	31	52	38	29	29
Venezuela	44	29	55	33	55	38	37	35
Promedio Nacional para Estados Unidos	52				55			
Promedio Nacional	50				55			

Fuente: Luna y Wolff (1993) citado por Wolff et al. (1994)

Un estudio similar realizado por la UNESCO en 1994, y para siete países de la región, corrobora la mejor situación relativa del país en cuanto a su educación. El cuadro 17 recoge estos resultados realizados a estudiantes de cuarto grado o inicios de quinto. Según estos dos resultados, dos terceras partes de los alumnos se ubicó por encima de la mediana, solo superado por Venezuela, país con una extracción más urbana, y un 16 por ciento está en el cuartil superior; esto es, el doble del promedio regional. Por otra parte, menos del 1 por ciento de los estudiantes se ubican en el cuartil inferior.

Cuadro 17

**RENDIMIENTOS TOTALES DE ALUMNOS EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1994**

País	Rangos porcentuales de logro				Total
	0-25	26-50	51-75	76-100	
Argentina	2,6	38,5	54,1	4,8	100,00
Bolivia	4,2	67,4	25,8	2,6	100,00
Costa Rica	0,7	33,9	49,7	15,7	100,00
Chile	2,7	39,8	47,6	9,9	100,00
Ecuador	13,6	59,7	25,2	1,5	100,00
República Dominicana	2,2	60,7	34,9	2,2	100,00
Venezuela	0,8	30,7	49,8	18,7	100,00
Total	4,1	47,2	40,2	8,5	100,00

Fuente: UNESCO/OREALC (1994) citado por Larrañaga (1997).

A pesar de esta posición favorable en el contexto regional, en cuanto a indicadores de rendimiento o logro, si se miran con más detalle las características y evolución de la educación general en el país es claro que enfrenta grandes desafíos, aunque se perciben mejoras luego de deterioros en los ochentas. Como se observa en el cuadro 18, se han aumentado los días de clases y la cobertura de estudiantes con acceso a programas de informática educativa y de la segunda lengua. También ha mejorado la calificación del profesorado en primaria sin modificaciones en los tamaños de los grupos. Sin embargo, en este nivel, predomina la doble jornada lo que evidencia la diferencia entre las relaciones alumnos/maestros y alumnos/grupo. Aunque no existen estadísticas periódicas, también se presentan problemas de infraestructura y de materiales, problemas que se están enfrentando con los financiamientos externos en ejecución.

Cuadro 18

**COSTA RICA: INDICADORES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN GENERAL PÚBLICA,  
1980-1998**

Indicador	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Primaria</b>																			
Tamaño de grupo	16		16		16	16	16	16	16	17	17	17	17	17	18	18	18	18	18
Alumnos por docente	32	34	32	32	34	32	33	32		33	33	34	34	34	34	33	32	31	30
Porcentaje de maestros titulados		87						73		78		79	79	82	84	83	85	87	87
Porc. Matriculados escuelas unidocentes						28					26	26	26	25	25	25	24	23	22
Días clases por ciclo	211	177	179	171	174	171					167	181	176	176	169	169	176	177	200
Porc. Alumnos Programa de Informática									16	28	27	26	30	29				31	30
Porcentaje Segundo Idioma																16	21	30	44
<b>Secundaria</b>																			
Tamaño de grupo	35		26		31	32	32	31	32	31	32	34	34	34	34	34	33	33	37
Alumnos por docente	22	21	21	19	19	19	19	20		19	20	21	22	22	22	21	20	20	21
Porcentaje maestros titulados		80						82		80		78	76	73	74	74	75	76	80
Días clases por ciclo	211	177	179	171	174	171					167	181	176	176	169	169	176	190	200
% Alumnos Programa de Informática																	13	15	42

Fuente: MEP (varios años), MIDEPLAN (1998a, 1998b), El Estado de la Nación, 1999

Poniendo la atención en la educación primaria, el cuadro 19 recoge algunos indicadores de desempeño y de gasto por alumno.<sup>30</sup> Los indicadores de eficiencia ahí consignados, muestran cierto mejoramiento especialmente durante

30 En este análisis se excluye la educación preescolar y la educación especial por su poca significación en el gasto total y por las dificultades en preescolar de aislar los gastos específicos. No obstante, la fuerte ampliación de la cobertura en preescolar, ya comentada, debe tenerse presente como un factor que puede explicar mejoras en el rendimiento en primaria.

las reformas económicas, que corresponde al período donde se logra iniciar un proceso de recuperación del gasto por estudiante.<sup>31</sup> Al final del período analizado, solo un 84 por ciento de los estudiantes se gradúan y un 46 por ciento lo hace sin repetir, para un coeficiente de eficiencia del 82 por ciento. Sin embargo, la recuperación del gasto por estudiante es más lenta e inestable. Se logran superar los niveles de 1980 hasta en el año 1994, luego de un mayor número de años de reducción, y la recuperación total acumulada es bastante menor que la mostrada en el sector salud. Las mayores fluctuaciones del gasto por alumno responden tanto a condiciones económicas como a los criterios de registro con base en caja. En efecto, si se utiliza un criterio base devengado, la tendencia es similar, pero las fluctuaciones se tornan más suaves. Ello sugiere el uso más generalizado dentro del Gobierno Central de trasladar pagos ya comprometidos e incluso ejecutados, al período siguiente cuando las finanzas estatales se complican.

Cuadro 19  
**COSTA RICA: INDICADORES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN  
PRIMARIA, 1980-1997**

Indicador	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Indicadores de eficiencia <sup>1/</sup>	43,8				41,9		41,3	41,6	43,2	44,8	46,7	46,6	45,7	44,3	43,7	44,2	45,9	46,2
% graduado sin quedarse	71,5				77,2		78,3	78,2	80,4	80,0	79,8	78,2	79,2	80,8	83,3	82,9	84,1	84,4
% que se gradúan	0,78				0,78		0,79	0,78	0,80	0,80	0,81	0,80	0,80	0,80	0,81	0,81	0,82	0,82
Coeficiente de eficiencia <sup>2/</sup>																		
Tasa de repetición total	7,4	7,1	11,6	11,2	10,9	10,2	10,6	11,1	11,3	11,6	11,0	9,9	8,3	8,9	9,6	11,7	10,3	10,1
Primer grado	1,3	2,5	17,4	17,9	18,1	17,9	18,1	18,2	19,3	19,3	18,9	18,2	16,9	17,5	17,9	19,1	17,1	16,7
Tasa de deserción Total	3,7	3,6	4,1	4,1	4,2	3,6	4,7	4,4	3,9	4,6	4,7	4,5	4,6	4,1	4,2	5,0	4,5	4,5
Primer grado	8,7	7,7	0,6	2,5	4,0	3,1	4,2	4,1	4,2	4,0	4,7	4,3	3,7	3,4	2,9	3,3	3,5	3,2
Gasto por alumno Miles de colones	80 953	67 128	52 939	51 408	46 878	48 421	66 923	56 994	51 284	59 496	65 584	60 888	66 729	80 089	86 748	70 909	84 396	98 666
de 1997	100,0	82,8	65,4	63,5	57,9	59,8	82,7	70,4	63,4	73,5	81,0	75,2	82,4	98,9	107,2	87,6	104,3	121,9
Índice 1980 = 100		-17,1	-21,1	-2,9	-8,8	3,3	38,2	-14,8	-10,0	16,0	10,2	-7,2	9,6	20,0	8,3	-18,3	19,0	16,9
Variación anual																		

1/ Medidas a través de cohortes escolares reconstruidas.  
2/ Número óptimo de años a emplear (en ausencia de repetición y deserción) como razón del número de años empleados por la cohorte.

Fuente Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación.

31 En educación, al contrario del caso de salud, es más difícil asociar indicadores de rendimiento con el gasto ya que los primeros se ven afectados marcadamente por la coyuntura económica y por disposiciones administrativas en cuanto a la evaluación de los estudiantes.

La situación en la educación secundaria es menos alentadora. Como se observa en el cuadro 20, junto a la caída en la cobertura que se origina en el período de crisis, se da una reducción en la ya baja eficiencia del sistema, y esta eficiencia no tiende a mejorar durante el lapso de las reformas. Para 1997 solo el 38 por ciento de los que ingresan en secundaria logra graduarse y solo el 23 por ciento lo hace sin repetir algún año.

Cuadro 20

**COSTA RICA: INDICADORES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN EN SECUNDARIA 1980-1997**

Indicador	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
Indicadores de eficiencia <sup>1/</sup>																			
% graduado sin quedarse	29,0				28,2		25,7	22,8	23,6	24,2	25,3	23,9	23,3	23,5	21,8	21,0	21,8	22,7	
% que se gradúan	43,3				44,4		43,1	37,8	39,9	41,5	41,7	38,8	37,1	38,2	35,8	36,0	36,8	37,9	
Coefficiente de eficiencia <sup>2/</sup>	0,6				0,6		0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	
Tasa de repetición																			
total	9,6	8,7	11,9	12,2	12,8	11,5	11,4	10,8	13,2	13,0	13,1	11,7	12,5	11,5	12,7	13,2	13,0	11,4	
Primer grado	0,4	0,3	12,4	13,7	14,9	13,3	12,7	12,7	15,8	14,9	15,5	12,9	14,8	14,5	16,0	17,0	17,3	17,1	
Tasa de deserción																			
Total	13,5	13,0	16,6	16,3	18,3	15,2	15,8	16,5	15,5	15,5	14,4	13,4	15,2	14,1	14,6	16,1	13,6	13,2	
Primer grado	17,6	17,4	24,9	23,1	24,6	24,0	25,9	26,0	24,1	24,9	23,0	22,3	24,3	26,0	27,3	29,0	27,0	25,2	
Gasto por alumno																			
Miles de colones de 1997	122,8	101,0	79,3	81,9	76,4	84,3	117,3	98,7	110,7	105,9	118,5	98,9	101,3	114,9	122,7	100,3	113,8	135,2	
Índice 1980 = 100	100,0	82,2	64,5	66,7	62,2	68,6	95,5	80,4	90,1	86,3	96,5	80,5	82,4	93,6	99,9	81,7	92,7	110,1	
Variación anual		-17,8	-21,5	3,3	-6,7	10,4	39,1	-15,8	12,1	-4,3	11,9	-16,5	2,4	13,5	6,7	-18,2	13,5	18,8	
Relación Privado / Público <sup>3/</sup>																			
	1,2	1,2	1,0	1,5	1,5	1,9	1,7	2,2	2,2	1,9	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,7	2,2	2,3	

1/ Medidas a través de cohortes reconstruidas.  
2/ Número óptimo de años a emplear (en ausencia y deserción) como razón del número de años empleados por la cohorte.  
3/ Veces que el costo por alumno en colegio privado supera al gasto por alumnos en el sector público.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Pública.

Esto se debe no solo a las tasas de repitencia que son altas como en la primaria, tanto para el nivel en su conjunto como para el primer año del ciclo, sino y, sobre todo, por los altos grados de deserción. La deserción en secundaria casi cuadruplica la existente en primaria y tiende a ser muy elevada en el primer año. Ello muestra problemas de diseño en la forma de organizar la educación secundaria, problemas que no parecen haberse aminorado durante los últimos años. Estos bajos desempeños tampoco han sido contrarrestados con una mayor inversión de recursos en este nivel educativo. Como se observa en el mismo cuadro, los gastos reales por alumno apenas logran en 1997 superar los niveles existentes en 1980. La comparación de estos gastos con los realizados en el sector privado refleja que el gasto por alumno era bastante satisfactorio, pero, a través del período, la brecha se ha ampliado, de modo que el costo en la educación privada, en los últimos años, más que duplicar el gasto por alumno que está realizando el Estado, y con resultados consecuentemente muy diferentes.

## Conclusiones

La evolución de los sectores de educación y salud a partir de 1980 muestra claramente el impacto que en su desempeño tuvo la crisis de inicios de los ochentas. La abrupta caída de los recursos en solo tres años produjo reducciones en la cobertura, eficiencia y calidad de los servicios ofrecidos, cuando la demanda por ellos aumentaba por efecto de la misma crisis, en particular en salud. En este lapso, los trabajadores de estos sectores no estuvieron ajenos de los deterioros sufridos por el conjunto de los trabajadores del país en el poder adquisitivo de sus salarios, aunque al contrario de estos últimos, no enfrentaron situaciones de desempleo a causa de la reducción de la cobertura de los programas. Más aún, su fuerte organización gremial les permitió recuperar con mayor rapidez el poder adquisitivo y para algunos grupos, como los profesionales de la salud, obtener incluso beneficios antes no contemplados.

Durante el periodo de estabilización de la economía, el rasgo distintivo fue el apuntalamiento financiero de las instituciones estatales de estos sectores, sin deterioros en las condiciones laborales de los trabajadores y con mejoras en sus salarios reales, cuando la agenda internacional proponía moverse en la dirección opuesta. Este apuntalamiento financiero fue más rápido en el sector salud y se acompañó de mejoras en los niveles de eficiencia con que se prestaban los servicios y recuperaciones de la cobertura perdida. En el sector educación, el drenaje de recursos continuó por más tiempo y la recuperación fue más tardía, pero intensa con particular énfasis en los años noventas. En todo caso, se tardó alrededor de una década para recuperar los niveles de gasto, y en algunos casos de cobertura, existentes antes de la crisis.

El período de reformas económicas es acompañado de aumentos en los recursos hacia estos sectores, fortaleciendo del papel estatal en su prestación, y no solo en su financiamiento, así como mejoras en cobertura, calidad y eficiencia. Sin embargo, estos últimos resultados no son, sin embargo, generalizados. En salud, son más claros los aumentos de eficiencia en hospitalización, mientras que, en educación, las ganancias percibidas se concentran más claramente en la educación primaria. En educación, las ganancias obtenidas se logran mediante el aumento de los recursos asignados, pero con niveles de gasto real por alumnos inferiores a los existentes antes de la crisis. Además, ello se logra abriendo espacios dentro del presupuesto para aumentar la participación de los gastos para materiales educativos y para inversión. No obstante, estos continúan siendo aún insuficientes para reponer la desinversión de los años ochentas.

En salud, por el contrario, las mejoras se sustentan en un gasto unitario creciente, aunque no en términos per cápita, pero que puede poner límites a su sostenibilidad financiera a largo plazo. En este sector, aunque la recomposición



del gasto sugiere mejoras en la eficiencia interna de la asignación, algunos rubros de gasto, tanto por evolución insuficiente como el de inversión, como por explosión como las prestaciones en dinero o los materiales, demandan de atención. Por otra parte, la recuperación por unidad de servicio, pero no por habitante, sugiere tanto aumentos de eficiencia como creciente demanda insatisfecha. Sobre esto último, la ampliación de las colas muestra que ello no está ausente.

Esta evolución se da en el marco de un comportamiento favorable del mercado de trabajo en los sectores. Hay un crecimiento del empleo de calidad y en las remuneraciones reales. Esto se produce sin que el gasto en planillas absorba o explique mayoritariamente el aumento del gasto, sino que por el contrario se abren espacios para la canalización a gastos de desarrollo en ambos sectores. Lo anterior no significa que no existan dificultades y las reformas en marcha en ambos sectores procuran enfrentar la mayoría de los desafíos identificados. No obstante, estas reformas son aún muy incipientes para poder evaluar impacto alguno. Sin embargo, cabe resaltar que estas reformas se están llevando a cabo teniendo en cuenta la fuerte organización laboral y dentro del marco de una profunda negociación con los sectores laborales. La fuerte organización laboral, si bien se torna en un desafío para introducir reformas en los sectores dentro de un contexto democrático, no significa de modo alguno una limitación insalvable al proceso.

## Bibliografía

- Barahona, M.; P. Sauma y J. D. Trejos. 1999. "La política social costarricense y las reformas económicas. 1983 - 1997". En M. Barahona (editor): *Costa Rica hacia el siglo XXI*. Heredia, Costa Rica: Editorial Universidad Nacional.
- Castro, C. y L. B. Sáenz. 1998. *La reforma del Sistema Nacional de Salud*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Garnier, L.; R. Grynspan; R. Hidalgo; G. Monge y J. D. Trejos. 1998. "Costa Rica: Social Development and Heterodox Adjustemt". En S. Mehrotra y R. Jolly (editores): *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*. Nueva York, EEUU: Clarendon Press Oxford.
- Garnier, L. 1997. "La política social en tiempos de ajuste". En: *Revista Economía y Sociedad*. No. 5, septiembre-diciembre.
- Güendel, L. 1997. "Gestión de la reforma de la políticas de salud: entre la sostenibilidad y el estancamiento". En L. Güendel (compilador): *Costa Rica: Las políticas de salud en el umbral de la reforma*. Serie de Políticas Sociales No. 1. San José, Costa Rica: UNICEF/Ministerio de Salud.
- Güendel, L. y J. D. Trejos. 1994. *Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica*. Serie Reformas de Políticas Públicas, No 18. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Franco, R. 1997. "Paradigmas de la política social en América Latina". En: Menjívar, R. y otros (editores). *Pobreza, exclusión y política social*. Serie Educación e Informática No. 1. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Fonseca, C. 1991. *Computadoras en la escuela pública costarricense: la puesta en marcha de una decisión*. San José, Costa Rica: Fundación Omar Dengo.
- García, I. 1999. "El sistema nacional de pensiones: principales reformas del período 1984-1997" En C. Conejo, H. Mora y J. R. Vargas (compiladores): *Costa Rica hacia el siglo XXI: Balance de las reformas económicas 1983-1998*. Heredia, Costa Rica: Editorial Fundación UNA.
- Hausmann, R.. 1998. "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense". En R. Jiménez (editor): *Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Ickis, J.; C. Sevilla y M: Ñíguez. 1997. *Estudio del sector salud de Costa Rica*. Alajuela, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
- Lizano, E. 1999. *Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica 1982 - 1994*. Serie Estudios No 13. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Lora, E. 1997. *Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeografiado.

- Martínez, J. 1998. El papel de las agendas internacionales y los filtros domésticos en el éxito de las reformas: el caso del sector salud en Costa Rica. 1988-1998. Ponencia presentada al XX Encuentro de LASA, Chicago. 1998.
- Ministerio de Educación Pública (MEP). 1997. *Personal total que labora en instituciones de Educación Regular- 1997*. Publicación No. 166-97. San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). 1998. *Principales indicadores de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Salud (MS). 1995. *Memoria 1994*. San José, Costa Rica: Ministerio de Salud.
- Miranda, G. 1988. *La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social (EDNASSS), Caja Costarricense de Seguro Social.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Crisis y perspectivas del sector salud hacia el siglo XXI: la reforma del sector salud". En L. Güendel (compilador): *Costa Rica: Las políticas de salud en el umbral de la reforma*. Serie de Políticas Sociales No. 1. San José, Costa Rica: UNICEF/ Ministerio de Salud.
- Miranda, G. y L. Asís-Beirute. 1989. *Extensión del Seguro Social a la zona rural en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social (EDNASSS/CCCS).
- Morley, S. 1999. *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Serie de Reformas Económicas No. 12. Santiago, Chile: CEPAL.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 1992. *Estabilización, ajuste estructural y políticas sociales en Costa Rica: El papel de los programas compensatorios*. Documentos Ocasionales No. 1. Proyecto Interdepartamental sobre Ajuste Estructural. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). 1990. *La Deuda Social en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Programa Mundial del Empleo de la OIT.
- Rama, G.. 1994. *A la búsqueda del siglo XXI: nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*. Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Grupo de la Agenda Social. Washington, D.C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo
- Rodríguez, A. y F. Durán. 1998. *Reforma de Pensiones: Los Desafíos de la Vejez*. San José, Costa Rica: Gobierno de Costa Rica, Programa Reforma Integral de Pensiones.
- Raczynski, D. 1995. "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Diagnóstico y enseñanzas de política": En: D. Raczynski (editora): *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*. Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo/CIEPLAN.
- Rosero, L. 1985. "Determinantes del descenso de la mortalidad en Costa Rica". En Asociación Demográfica Costarricense (editor): *Demografía y Epidemiología en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Asociación Demográfica Costarricense.

- Rosero, L. 1991. "Studies of the Costa Rican Model: Peace, Health and Development". En *Peace, Health and Development*, No. 4, pp: 47-58.
- Sanguinety, J.A. 1988. *La salud y el Seguro Social en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Development Technologies, Inc. y Pragma Cooperation.
- Sauma, P. 1997. "Costa Rica: a Public Approach". En E. Zuckerman y E. de Kadt (editores). *The Public-Private Mix in Social Services: Health Care and Education in Chile, Costa Rica and Venezuela*. Social Agenda Policy Group. Washington, D.C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sauma, P. y J. D. Trejos. 1998. *El gasto público social y los servicios sociales básicos en Costa Rica: un análisis en el marco de la Iniciativa 20/20*. Informe para el proyecto conjunto PNUD/UNICEF/CEPAL "Revisión del gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe". Mimeografiado.
- Segunda Vicepresidencia, 1995. *Plan Nacional de Combate a la Pobreza*. San José, Costa Rica: Segunda Vicepresidencia de la República y Consejo Social de Gobierno.
- Seligson, M. A., J. Martínez y J. D. Trejos. 1996. *Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas*. Serie Divulgación Económica No. 51. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Sojo, A. 1998. "Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparada". En *Revista de la CEPAL*, No. 66, pp.: 73-104, diciembre.
- Trejos, M. E. y J. M. Valverde. 1995. *Las organizaciones del Magisterio frente al ajuste*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Trejos, J. D. 1989. *Caracterización del Sector Informal Urbano en Costa Rica*. Serie Documentos de Trabajo No. 125. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Reimpreso en J. V. Zevallos (editor): *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997.
- \_\_\_\_\_. 1991. "La Política Social y la valorización de los recursos humanos". En L. Garnier, R. Hidalgo, G. Monge y J. D. Trejos: *Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza. Una alternativa para el desarrollo*. San José, Costa Rica: Ediciones Guayacán.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza. Instituciones, programas y recursos". En D. Raczynski (editora): *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*. Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo/CIEPLAN.
- \_\_\_\_\_. 1999. *El mercado laboral no agrícola en Costa Rica en los años noventas: estado de la microempresa*. Documentos de Trabajo No. 2. San José, Costa Rica: PRONAMYPE / PROMICRO.
- Trejos, J. D., L. Garnier, G. Monge y R. Hidalgo. 1994. "Sistema de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma en Costa Rica". En C. Aedo y O. Larrañaga (editores). *Sistema de Entrega de los Servicios Sociales: una agenda para la reforma*. Santiago, Chile: ILADES/BID.

- Villasuso, J. M.. 1992. "Fondos y Programas Sociales en Costa Rica durante los ochentas". En OPS/OMS (editores): *Fondos y Programas de Compensación Social: Experiencia en América Latina y el Caribe*. Washington D.C., EE. UU.: Programa de Desarrollo de Políticas de Salud OPS/OMS.
- Wolff, L., E. Schiefelbein y J. Valenzuela. 1994. *Improving the quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- World Bank. 1991. *Staff Appraisal Report. Costa Rica Basic Education Rehabilitation Project*. Report No. 9893-CR. Country Department II, Human Resources Operations Division, Latin America and Caribbean Regional Office. Washington D.C., Estados Unidos de América: documento mimeografiado.





*crecimiento y  
productividad*





*José Antonio Cordero P.*

## Introducción

En este trabajo se desarrolla un análisis de la inversión y el crecimiento en Costa Rica para el período 1962-1998. El objetivo de la investigación ha sido establecer la forma en que el proceso de ajuste estructural ha afectado los procesos de formación de capital y expansión económica.

El documento consta de siete secciones. En la siguiente se presentan algunas consideraciones generales en cuanto a la interpretación del proceso de crecimiento del país en el período 1962-98, se incluye una explicación de las características de cada uno de los períodos que se analiza. También se examina la forma en que se ha financiado el gasto en inversión, y la composición de la formación de capital. Un último segmento estudia el comportamiento de la inversión pública en el sector transportes.

En la tercera sección, se presentan los resultados del trabajo econométrico y en la cuarta se analiza el cambio en la productividad total de la economía agregada. En el siguiente segmento del trabajo, se explora la evolución de la formación de capital a nivel de sector de actividad y se incluye un estudio del crecimiento de la productividad total para cada uno de los sectores.

La sexta sección muestra la inversión a nivel de sector CIIU, y se incluye un análisis del dinamismo de los sectores y del cambio en productividad total. Durante el desarrollo del trabajo, se encontraron serias dificultades en la calidad de la información para llevar a cabo este segmento; por lo tanto, los resultados deben interpretarse con alguna precaución.

Finalmente, se realiza una investigación sobre el gasto en inversión en los sectores de electricidad y telecomunicaciones. Se procura también analizar las barreras que impiden un mayor crecimiento de la inversión en estos sectores.

## Análisis del proceso de inversión en Costa Rica

### Consideraciones generales

En esta sección se analiza el comportamiento que ha mostrado la inversión a nivel agregado en el país, y las implicaciones macroeconómicas de dicho comportamiento. El análisis se organiza por medio del estudio de cuatro períodos en el desarrollo de Costa Rica.

<i>PERÍODOS DE ESTUDIO</i>	<i>ETAPA DEL DESARROLLO DEL PAÍS</i>
1962-1980	Sustitución de importaciones
1981-1982	Crisis económica
1983-1985	Estabilización y recuperación
1986-1998	Apertura comercial y ajuste estructural

A continuación se describen brevemente las características generales de cada una de las etapas que aparecen en el cuadro anterior.

#### *Sustitución de importaciones: 1962-1980*

Esta etapa se inicia en el año 1962, cuando el país resuelve formar parte del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Durante estos años, se promueve la industrialización por medio del esquema tradicional que incluye una protección arancelaria al sector industrial, tasas de interés reales muy bajas o negativas, tipo de cambio sobrevaluado y gran participación del sector público en la generación de empleo. En esta época, también se realizaron importantes inversiones en la formación de profesionales y técnicos, así como en el campo social y de la salud.

La existencia de un mercado cautivo y los incentivos para la adquisición de bienes de capital generaron inicialmente una elevada tasa de inversión que se tradujo en importantes aumentos en la producción y las ventas. En el cuadro 1, se puede observar que en el período 1962-73 el PIB real creció a una tasa promedio anual del 6,75 por ciento; las exportaciones crecieron en promedio un 12,45 por ciento por año, mientras que las importaciones lo hicieron un 10,67 por ciento por año.

Sin embargo, a partir de 1974, el mercado centroamericano encontró dificultades para continuar su crecimiento, lo que limitó las posibilidades de aumentar las ventas a este destino. El cuadro 1 muestra que en los años 1974-80, el crecimiento del PIB real se desacelera a un 4,86 por ciento, las importaciones

crecen un 7,34 por ciento y las exportaciones solo se incrementan en un 4,12 por ciento. Es claro que los productores locales encontraron serios problemas para mantener el ritmo de expansión de sus ventas al MCCA. Esta situación, en combinación con los incentivos otorgados para la inversión en el sector industrial, provocó una acumulación de capital ineficiente, tal y como se verá más adelante en nuestro análisis de productividad.

En este subperíodo 1974-80, se hace evidente que el país sufre un serio problema estructural: el crecimiento de la economía se asocia con un aumento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El crecimiento económico también se desaceleró, y es así como entramos en la década de los años ochentas. El primer año de esa década marca la culminación de la aplicación de la estrategia de desarrollo hacia adentro; la tasa de inversión alcanza cerca de un 28 por ciento del PIB. Los niveles alcanzados en este año para una cantidad importante de indicadores, incluyendo la mencionada tasa de inversión, y el ingreso per cápita, caen fuertemente a partir del inicio de la crisis en 1981.

**Crisis económica: 1981-1982**

En 1981, la segunda crisis del petróleo se combinó con una caída de los términos de intercambio de nuestros principales productos de exportación, para provocar una grave crisis económica. En este período, según el cuadro 1, la producción nacional cae un 4,77 por ciento en promedio anual, y las importaciones

**Cuadro 1**

**COSTA RICA: TASAS REALES DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL  
COMPONENTES SELECCIONADOS DEL GASTO AGREGADO**

AÑOS	Análisis por períodos (Colones constantes de 1966)								
	Tasa de crecimiento								
	PIB	Importaciones	Consumo Privado	Consumo Gobierno	Consumo Total	FBK	Demanda Interna	Exportaciones	Demanda Total
<b>1962-80</b>	<b>6,05</b>	<b>9,44</b>	<b>5,40</b>	<b>7,02</b>	<b>5,62</b>	<b>8,41</b>	<b>6,27</b>	<b>9,38</b>	<b>6,81</b>
1962-73	6,75	10,67	5,72	7,48	5,95	8,43	6,44	12,45	7,59
1974-80	4,86	7,34	4,86	6,21	5,07	8,38	5,98	4,12	5,49
<b>1981-82</b>	<b>-4,77</b>	<b>-22,23</b>	<b>-9,07</b>	<b>-4,08</b>	<b>-8,20</b>	<b>-26,36</b>	<b>-13,88</b>	<b>2,83</b>	<b>-9,58</b>
<b>1983-85</b>	<b>3,87</b>	<b>10,82</b>	<b>5,72</b>	<b>0,67</b>	<b>4,81</b>	<b>13,26</b>	<b>7,01</b>	<b>1,99</b>	<b>5,43</b>
<b>1986-89</b>	<b>4,85</b>	<b>13,10</b>	<b>4,06</b>	<b>2,78</b>	<b>3,86</b>	<b>8,51</b>	<b>5,00</b>	<b>11,94</b>	<b>7,05</b>
<b>1990-96</b>	<b>3,72</b>	<b>7,68</b>	<b>3,21</b>	<b>1,81</b>	<b>2,99</b>	<b>4,24</b>	<b>2,63</b>	<b>8,82</b>	<b>4,97</b>
1990-93	4,97	12,03	4,47	2,50	4,17	11,54	5,64	10,13	7,20
1994-96	2,06	1,88	1,51	0,90	1,42	-5,51	-1,39	7,08	1,99

Fuente: Elaborado con información del Banco Central de Costa Rica.

decrecen en más de un 22 por ciento. La formación de capital se contrae un 26,36 por ciento, y las exportaciones solamente crecen un 4,12 por ciento.

El gran aumento del precio de los combustibles inicialmente y la posterior necesidad de honrar la deuda contratada en el exterior para hacer frente a los mayores precios del petróleo generaron una situación de estrangulamiento externo. Taylor (1988) indica que los países que enfrentan esta situación no disponen de las divisas requeridas para financiar las necesidades de importación de bienes de capital y de consumo. En efecto, en el cuadro 2 se observa cómo el índice del valor total importado cae en 1981-82, y 1983-85 muy por debajo del nivel de 1980, año seleccionado como base (ciento por ciento) en el cálculo de estos índices.

**Cuadro 2**

**COSTA RICA: COMPOSICIÓN E ÍNDICES DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES**

AÑO	Estructura de las importaciones (En porcentajes)*				Índices de valor de importaciones (Base 1980=100)*			
	Bienes de capital	Materias primas	Bienes de consumo	TOTAL Importac.	Bienes de capital	Materias primas	Bienes de consumo	TOTAL Importac.
1956-61	23,32	40,71	35,97	100,00	7,28	5,22	8,93	6,65
1962-80	25,43	45,74	28,83	100,00	42,47	32,24	34,88	35,12
1974-80	25,99	49,60	24,40	100,00	82,85	64,90	63,55	68,36
1981-82	19,99	61,13	18,86	100,00	65,40	80,33	49,69	68,96
1983-85	18,39	62,29	19,32	100,00	60,39	83,23	50,29	69,56
1986-89	22,61	55,15	22,23	100,00	97,54	98,54	77,24	92,63
1990-97	21,19	51,61	27,20	100,00	185,29	188,22	195,21	189,47

\* Cálculos realizados utilizando cifras en colones constantes de 1966.

Fuente: Elaborado con base en información del Banco Central de Costa Rica.

Una situación similar se observa en relación con el índice de las importaciones de bienes de capital que desciende a 65 por ciento durante la crisis, y a 60 por ciento en la recuperación. Esta situación contrasta con la caída mucho más moderada del índice para las materias primas (en donde se incluyen los combustibles) en los períodos de crisis y recuperación. Durante estos años, la incapacidad del país para generar suficientes ingresos en moneda extranjera, y la necesidad de pagar una factura petrolera sumamente alta, obligan a realizar un ajuste hacia abajo de las importaciones de bienes de inversión y de consumo.

Usualmente en períodos de escasez de medios de pago internacional, el tipo de cambio tiende a depreciarse. A pesar de que en Costa Rica el tipo de cambio nominal creció un 157,26 por ciento de 1980 a 1981, y un 86,16 por ciento de 1981 a 1983, este ajuste no fue suficiente para aclarar el mercado cambiario. Ante el persistente exceso de demanda de dólares, el Banco Central se vio en la necesidad de racionar la demanda por medio de la creación de una presa de solicitudes de moneda extranjera. Este racionamiento es, en última instancia, el mecanismo que genera la reducción en el índice de importaciones de bienes de capital y de consumo.

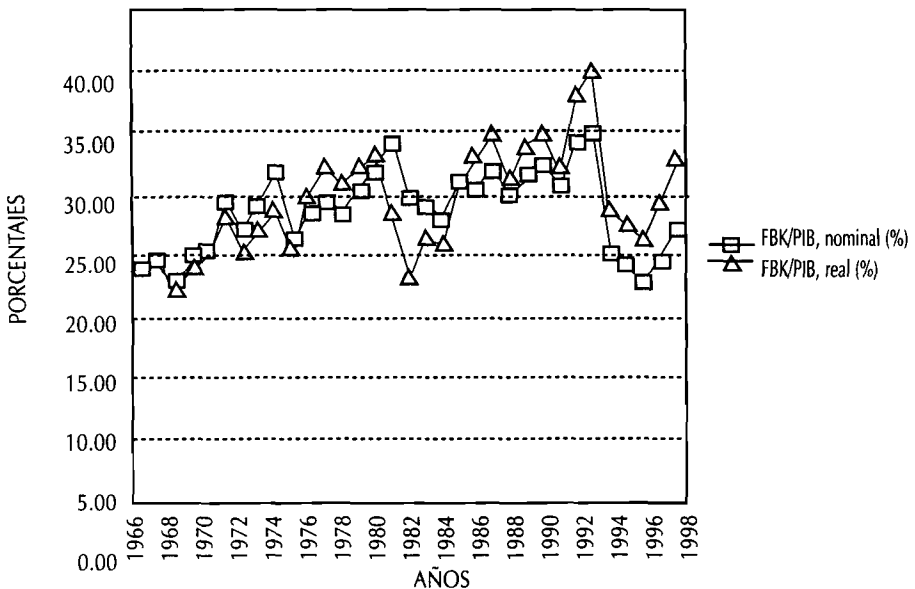
**Recuperación:1983-85**

En este período se consolida el control de la crisis económica y se inicia el proceso de recuperación. Los proyectos de inversión que habían sido postergados durante la crisis son iniciados en estos años y la relación FBK/PIB real supera el 25 por ciento en 1985, según se observa en el gráfico 1. Esto, a pesar de que, según el cuadro 2, persiste todavía la situación de estrangulamiento externo (el índice de importaciones de bienes de capital es inferior al del período 1981-82).

La contracción de las importaciones de bienes de capital pudo haber sido mucho mayor debido a la necesidad de atender el pago de las obligaciones de deuda externa, y al escaso dinamismo de las exportaciones, que en este período crecieron solamente un 1,99 por ciento. El apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional fue fundamental para evitar una mayor contracción.

**Gráfico 1**

**Costa Rica, relación formación bruta de capital/PIB (en porcentajes)**



El cuadro 5 (que aparece más adelante) muestra el gran crecimiento de los flujos de capital oficial de largo plazo recibidos en estos años. Este apoyo internacional permitió atender los compromisos adquiridos con la comunidad financiera internacional sin sacrificar aún más los montos de importaciones.

### ***Apertura comercial: 1986-1989***

En 1985 el país aprueba un Programa de Ajuste Estructural (PAE), cuya ejecución se inicia más formalmente en 1986. Con ese programa, el país se compromete a llevar a cabo un proceso de ajuste que procura lograr una especialización más acorde con las ventajas comparativas del país. Entre los resultados más importantes del PAE se puede mencionar un gran incremento de las exportaciones no tradicionales (su crecimiento es del 11,94 por ciento en promedio anual en este período), una mayor apertura y crecimiento del sector financiero y bancario privado y un incremento en la inversión extranjera directa. La superación del estrangulamiento externo puede apreciarse en el cuadro 2, que muestra cómo los índices de importación totales y de bienes de capital, tienden a alcanzar los niveles logrados en 1980.

### ***Consolidación de la apertura: 1990-1997***

A partir del inicio de la década de 1990, se aprecia una pérdida en el dinamismo de las exportaciones no tradicionales agrícolas e industriales. En este último sector se da una desaceleración de la producción textilera, provocada en parte por la aplicación en otros países de programas de ajuste con incentivos similares a la exportación e inversión extranjera. Surge entonces el turismo como una interesante alternativa para mejorar los ingresos de divisas. En 1994, el país inicia un dinámico proceso de atracción de inversión extranjera directa en actividades de alto contenido tecnológico. Las gestiones realizadas culminan con la llegada al país del productor de procesadores INTEL.

### **El financiamiento de la inversión**

En este segmento analizamos la forma en que se ha financiado la formación de capital en Costa Rica. Este país ha sido tradicionalmente deficitario en cuanto a su capacidad para financiar la acumulación de capital, por lo que ha sido necesario recurrir al ahorro externo para cerrar la brecha entre ahorro doméstico e inversión. En el cuadro 3, se nota que hasta el período de crisis inclusive, el ahorro externo tuvo una mayor importancia relativa que el ahorro nacional en el financiamiento de la formación de capital.

Cuadro 3

**COSTA RICA: AHORRO NACIONAL NETO Y AHORRO EXTERNO COMO  
PORCENTAJE DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL**

PERIODO	(Ahorro Nal. Neto) /FBK %	(Ahorro Ext.) /FBK %
<b>1962-80</b>	<b>44,47</b>	<b>55,53</b>
1962-73	47,57	52,43
1974-80	39,15	60,85
<b>1981-82</b>	<b>39,01</b>	<b>60,99</b>
<b>1983-85</b>	<b>60,17</b>	<b>39,83</b>
<b>1986-89</b>	<b>70,49</b>	<b>29,51</b>
<b>1990-97</b>	<b>82,33</b>	<b>17,67</b>
1990-93	75,18	24,82
1994-97	89,49	10,51
* Cálculo con base en colones constantes de 1966.		

Fuente: Elaborado con información del Banco Central de Costa Rica.

No es sino hasta en la fase 1983-85, que el ahorro nacional toma la delantera como fuente de financiamiento de la inversión. Este cambio se explica en parte por la condición de estrangulamiento externo que sufrió la economía entre 1981 y 1985, que obligó a una importante reducción de las importaciones.

En el cuadro 4, por otra parte, se observa que la relación ahorro nacional/PIB no supera el 10 por ciento sino hasta en los años 1986-89; resulta interesante tener en cuenta que el aumento de esta relación ocurre precisamente en el período en el que la tasa pasiva real de interés se torna positiva. No es coincidencia que la tasa pasiva muestre signo positivo en la fase de apertura. Como se mencionó en el primer apartado de esta sección, el inicio en 1986 de la aplicación del Programa de Ajuste Estructural generó importantes cambios en el mercado financiero; una de las consecuencias de dichos cambios es definitivamente el incremento de la tasa de ahorro nacional que, de solamente un 7,02 por ciento del PIB en 1962-80, pasa a alcanzar un 24,23 por ciento en el segmento 1994-97 (cuadro 4). En esta última fase un 82,33 por ciento de la formación de capital se financia con ahorro nacional, mientras que solamente un 19,67 por ciento de esta se cubre con ahorro externo.

**Cuadro 4**

**COSTA RICA: RELACIÓN AHORRO NACIONAL NETO / PIB Y TASA BÁSICA PASIVA  
(en porcentajes)**

PERÍODO	(Ahorro Nal Neto)/PIB %	Tasa Básica Pasiva %	Tasa Básica Pasiva Real %
<b>1962-80</b>	<b>7,02</b>	<b>6,66</b>	<b>-2,05</b>
1962-73	6,57	4,48	0,68
1974-80	7,80	10,40	-6,34
<b>1981-82</b>	<b>6,76</b>	<b>21,31</b>	<b>-41,33</b>
<b>1983-85</b>	<b>7,23</b>	<b>19,38</b>	<b>-17,06</b>
<b>1986-89</b>	<b>17,76</b>	<b>21,68</b>	<b>6,11</b>
<b>1990-97</b>	<b>22,58</b>	<b>24,88</b>	<b>6,20</b>
1990-93	20,93	24,69	4,56
1994-97	24,23	25,08	7,83

\* Cálculo con base en colones constantes de 1966

Fuente: Elaborado con información del Banco Central de Costa Rica.

La composición de este último se presenta en el cuadro 5. Vemos aquí cómo la inversión extranjera directa (IED) y el capital oficial de largo plazo (COLP) representan sus principales componentes en los años anteriores a la crisis. La creación del Mercado Común Centroamericano en 1962 y el proteccionismo asociado con su funcionamiento crearon un mercado cautivo que atrajo gran cantidad de empresas extranjeras.

**Cuadro 5**

**COSTA RICA: FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE  
DE BALANZA DE PAGOS  
(Períodos seleccionados y cifras en porcentajes)**

PERÍODO	IED*/ Déficit	COLP*/ Déficit	COCP*/ Déficit	CPLP*/ Déficit	CPCP*/ Déficit	RedRes*/ Déficit	Déficit/ PIB
1962-73	34,57	35,32	4,93	14,02	13,57	-10,82	6,93
1974-78	24,03	54,80	0,68	20,95	9,43	-10,92	10,58
1978-80	9,26	56,55	8,96	7,91	2,12	18,44	12,58
1981-82	13,03	-0,22	118,59	-3,12	-47,30	-20,17	13,16
1983-85	34,41	224,33	-103,64	-14,49	-34,99	-70,00	5,50
1986-90	47,21	-90,92	135,77	-0,37	-27,05	-34,56	5,33
1991-93	110,75	126,62	-45,26	2,73	40,17	-205,96	5,01
1994-97	248,68	-104,02	-15,96	4,47	-41,34	-36,03	2,36

\* IED: Inversión Extranjera Directa  
COLP: Capital Oficial Largo Plazo  
CPLP: Capital Privado Largo Plazo (Neto de IED)  
RedRes: Reducción Reservas Monetarias Internac.  
COCP: Capital Oficial Corto Plazo  
CPCP: Capital Privado Corto Plazo

Fuente: Cálculos con base en información del Banco Central de Costa Rica.



Las tarifas y los subsidios prevalecientes permitieron a estas compañías vender en la región a un precio superior al del mercado internacional y apropiarse de grandes excedentes.

La relación IED/PIB se reduce en forma clara desde el período 1962-73 al 1978-80, como resultado de la inestabilidad social y política en otros países de Centroamérica, y de las dificultades que encontraron las firmas externas para aumentar sus ventas en la región centroamericana. A partir de 1983-85, la IED recupera su posición en el financiamiento del déficit de cuenta corriente de balanza de pagos, hasta alcanzar casi un 250 por ciento del déficit.

La importancia de la inversión extranjera en relación con la producción nacional y la FBK se puede apreciar en el cuadro 6. Se nota aquí de nuevo, que el país ha experimentado dos episodios de gran influencia de la IED; el primero de ellos durante la sustitución de importaciones (1962-80) y el segundo durante la etapa de consolidación de la apertura (1990-98).

Cuadro 6

**COSTA RICA: IMPORTANCIA RELATIVA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA TOTAL**

PERIODO	IED/PIB %	IED/FBK %
1962-80	2,05	10,12
1981-82	1,80	7,86
1983-85	1,61	8,46
1986-89	1,95	10,02
1990-98	3,75	18,59

Fuente: Cálculos con base en información del Banco Central de Costa Rica.

Una gran proporción de la inversión externa que llega al país durante los años 1990-98, se ubica dentro del régimen denominado Zona Franca de Exportación, el cual otorga exenciones tributarias a las empresas que logran acogerse a dicho régimen. De acuerdo con el cuadro 7, la tasa de crecimiento promedio anual de la inversión en zona franca fue del 96,91 por ciento de 1990 a 1998, y del 164,61 por ciento en el período 1996-98.

## Cuadro 7

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PLANEADA  
BAJO RÉGIMEN DE ZONA FRANCA  
(millones de US \$)**

PERIODO	Inversión Nueva (Promedio anual)	Inversión Acumulada (Promedio anual)	Crecimiento Inversión Nueva %
1986-90	21,32	65,34	55,67
1991-95	40,96	218,40	33,51
1996-98	112,97	486,20	164,61
<b>1990-98</b>	<b>63,42</b>	<b>295,24</b>	<b>96,91</b>

Fuente: Elaborado con base en información suministrada por PROCOMER.

Aunque al inicio del proceso de ajuste estructural, las firmas externas vienen al país con el fin de desarrollar actividades de maquila intensivas en el uso de mano de obra barata, se observa a partir de 1994 la llegada de compañías interesadas en utilizar mano de obra más calificada.

Es indudable que la IED ha contribuido a emplear a más costarricenses que, en general, devengan un salario promedio superior al que devengarían si ocupasen puestos análogos en empresas de capital nacional. También ha habido una gran contribución en términos de exportaciones (estas crecieron en zona franca un 33 por ciento en promedio anual de 1994 a 1997 según información del cuadro 8). Pero también puede notarse una importante contribución a las importaciones, que se incrementaron un 26 por ciento en promedio anual de 1994 a 1997.<sup>1</sup>

El elevado monto de importaciones por parte de las empresas del régimen de zona franca ha generado algunas reservas en cuanto al verdadero impacto de dicho esquema sobre la balanza de pagos. El cuadro 8 justifica en parte estas reservas: la balanza comercial de estas empresas resultó negativa en 1993 y 1994. La relación compras locales/exportaciones es bastante reducida y muestra una

1 Eliminamos del cálculo de este promedio al año 1998, debido a que el inicio de las operaciones de IN-TEL transforma sustancialmente las cifras de exportación e importación.

sostenida tendencia hacia la baja. Este coeficiente es un indicador del grado de vinculación de las firmas de zona franca con el resto de la estructura productiva del país. Es obvio que en la actualidad existe solamente una limitada articulación entre las empresas de capital extranjero y las de capital nacional.<sup>2</sup>

La situación discutida al final del párrafo anterior ha inducido a varios sectores a plantear que nuestra economía está adquiriendo un carácter dual: tenemos un sector de capital extranjero de gran dinamismo, coexistiendo con una industria nacional de escaso dinamismo y limitada capacidad competitiva.

### Cuadro 8

#### COSTA RICA: INFORMACIÓN SOBRE EL RÉGIMEN DE ZONA FRANCA DE EXPORTACIÓN (1993-1998)

TRANSACCIONES	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Compras locales (en US\$)	n.d.	30.727.056	32.392.236	35.199.892	50.927.012	67.541.825
Exportaciones (en US\$)	293.631.036	344.562.603	434.258.260	644.019.677	891.209.894	1.968.151.419
Crecimiento exportaciones (%)		17	26	48	38	121
Importaciones (en US\$)	299.401.307	344.987.978	419.291.549	527.670.962	746.225.307	1.522.944.219
Crecimiento importaciones (%)		15	22	26	41	104
Balanza (exp. - imp.) (en US\$)	-5.770.271	-425.375	14.966.711	116.348.715	144.984.587	445.207.199
Compras locales/ exporta. (%)	nd	9	7	5	6	3
OPERACIÓN	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nº de empresas	131	149	177	188	195	206
Empleo total (a)	n.d.	21.520	25.374	25.525	25.699	29.711
Crecimiento empleo total (%)	-	-	18	1	1	16
Empleo promedio	n.d.	144	143	136	132	226
Salario promedio (US\$)*	274	276	175	277	333	
Inversión acumulada (US\$)**	223.249.709	253.483.461	311.419.485	334.679.605	484.110.515	639.844.103
Inversión promedio (US\$)	1.704.196	1.701.231	1.759.432	1.780.211	2.482.618	3.106.039
Inversión Acum/Empleo total		11.778,97	12.273,17	13.111,84	18.837,72	21.535,60
<p>Nota: La información mostrada agrega los datos obtenidos de las empresas de zonas francas que se mantuvieron en operación durante el período indicado. Para 1998, el número de empresas es preliminar  (a) Para 1998, corresponde al dato de 131 empresas que presentaron el informe anual a mayo de 1999.  * Con base en información preliminar.  **Corresponde a los planes de inversión que registran las empresas de Zonas Francas  n.d.= no disponible</p>						

Fuente: PROCOMER

2 Esta situación también se observa en otros países de Centroamérica, según plantean Jenkins et al. (1998).

## Composición de la formación bruta de capital

En esta sección se examina la estructura de la formación de capital, como se puede apreciar en el cuadro 9, esta puede tomar la forma de infraestructura o maquinaria y equipo, tanto en el sector privado como en el sector público. En el cuadro mencionado, puede notarse que la construcción de infraestructura superó ligeramente a la adquisición de maquinaria y equipo durante los períodos 1962-80 hasta 1983-85. En la fase de inicio de la apertura (1986-89); sin embargo, es la inversión en maquinaria y equipo la que empieza a superar con mayor amplitud a la construcción de estructuras y nuevos edificios. Ya para el período 1990-97, la diferencia a favor de maquinaria y equipo es sustancialmente mayor. Esta situación podría reflejar el hecho de que con un mayor nivel de desarrollo, y con la necesidad de subsistir en una economía más abierta a la competencia internacional, las empresas asignan mayor importancia al mejoramiento de sus sistemas productivos que a la construcción de nuevos edificios.

*Cuadro 9*

### **FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL COMO PORCENTAJE DEL PIB REAL** (Cifras relativas obtenidas a partir de colones constantes de 1966)

PERIODO	TOTAL FBK REAL		FBK PRIVADA REAL		FBK PÚBLICA REAL		TOTAL		
	Infra- estructura	Maquinaria y Equipo	Infra- estructura	Maquinaria y Equipo	Infra- estructura	Maquinaria y Equipo	FBK PRIVADA	FBK PUBLICA	FBK TOTAL
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>1962-80</b>	<b>22,10</b>	<b>19,91</b>	<b>5,96</b>	<b>8,93</b>	<b>5,08</b>	<b>1,02</b>	<b>14,89</b>	<b>6,10</b>	<b>20,99</b>
1962-73	20,41	17,81	6,13	8,10	4,05	0,80	14,24	4,86	19,09
1974-80	24,99	23,51	5,67	10,35	6,83	1,40	16,02	8,23	24,25
<b>1981-82</b>	<b>18,08</b>	<b>16,26</b>	<b>3,59</b>	<b>7,35</b>	<b>5,45</b>	<b>0,78</b>	<b>10,94</b>	<b>6,23</b>	<b>17,17</b>
<b>1983-85</b>	<b>17,88</b>	<b>17,87</b>	<b>3,82</b>	<b>7,90</b>	<b>5,12</b>	<b>1,04</b>	<b>11,71</b>	<b>6,16</b>	<b>17,88</b>
<b>1986-89</b>	<b>18,82</b>	<b>23,28</b>	<b>5,45</b>	<b>10,49</b>	<b>3,96</b>	<b>1,15</b>	<b>15,94</b>	<b>5,11</b>	<b>21,05</b>
<b>1990-97</b>	<b>18,16</b>	<b>29,05</b>	<b>4,74</b>	<b>13,22</b>	<b>4,23</b>	<b>1,34</b>	<b>17,96</b>	<b>5,57</b>	<b>23,53</b>

Fuente: Elaborado con información del Banco Central de Costa Rica.

También se observa que en todos los períodos de estudio, el total de la FBK privada supera ampliamente al total de la FBK pública. En 1962, la relación FBK pública/PIB real fue de 4,06 por ciento, en 1974 dicha relación alcanzó un 5,88 por ciento, y en 1980 ascendió a 9,72 por ciento. Es obvio que la sustitución de importaciones favorece la inversión estatal, lo que se aprecia en

las cifras anteriores. La tasa de inversión privada es inferior en 1981-82 y 1983-85 en relación con el período 1962-80. Pero se nota un importante repunte a partir de los años de apertura en donde la relación alcanza casi un 18 por ciento en la fase 1990-97. La tasa de FBK pública cae a 5,11 por ciento y 5,57 por ciento en las fases de apertura y consolidación de la apertura, respectivamente. Esta información refleja claramente los efectos del proceso de ajuste estructural, el cual, según se explicó antes, requería de una racionalización del gasto gubernamental. Así, el Estado se vio en la necesidad de sacrificar importantes rubros de inversión frente a otros gastos de mayor urgencia en el corto plazo. Más adelante, podrá apreciarse el impacto de este sacrificio sobre el sector transportes. El ascenso de la acumulación privada de capital, en combinación con la caída de la acumulación pública, parece sugerir la existencia de una asociación negativa entre ambas. Sin embargo, en una sección posterior el análisis econométrico indicará que, más bien, la inversión gubernamental parece promover la formación privada de capital.

La información del cuadro 9 indica que en el sector privado la FBK se dirige mayoritariamente a la adquisición de maquinaria y equipo, mientras que en el sector público la FBK se orienta en mayor proporción hacia la infraestructura y las nuevas construcciones. En este sector, la brecha entre ambos destinos de la formación de capital se ha contraído especialmente a partir de 1986, lo que sugiere que el Estado ha reducido sus gastos en infraestructura en una proporción mayor que sus gastos en compra de maquinaria y equipo. Por último, puede verse que la tasa total de formación de capital pasó de un 20,99 por ciento del PIB en el período 1962-80 a un 23,53 por ciento del PIB en los años 1990-97.<sup>3</sup>

### **Inversión pública en el sector transporte**

El cuadro 10 muestra la evolución de la relación entre la inversión bruta pública real en el sector transporte y el PIB, por período de estudio. Puede notarse que mientras que en 1980 dicha relación alcanzó un 2,67 por ciento, para el período 1990-97 solamente se logró un 0,59 por ciento.

---

3 Utilizando cifras del Banco Central, encontramos que en 1962 la tasa de inversión total fue del 18,7 por ciento, mientras que en 1997 alcanzó un 24,71 por ciento. Debe tomarse en cuenta que, según el cuadro 6, la IED representa cerca de un 3,75 por ciento de la producción nacional en el período de consolidación de la apertura.

**Cuadro 10**  
**RELACIÓN ENTRE INVERSIÓN BRUTA PÚBLICA EN EL SECTOR TRANSPORTE**  
**Y EL PIB NACIONAL**

(Cifras en porcentajes\* y promedios anuales)

Período	Carreteras	Puertos	Aeropuertos	Ferrocarriles	Tuberías	TOTAL
1980	1,58	0,52	0,06	0,51	0,00	2,67
1981-82	0,65	0,38	0,01	0,06	0,02	1,11
1983-85	1,67	0,40	0,02	0,01	0,06	2,16
1986-89	0,74	0,03	0,02	0,01	0,01	0,80
1990-97	0,37	0,11	0,05	0,02	0,04	0,59

\* Información obtenida a partir de cifras en colones constantes de 1966.

Fuente: Elaborado con base en información del Banco Central de Costa Rica y el documento Estadísticas del Sector Transporte 1986, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, San José, Costa Rica.

En materia de carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles se observa también una caída en la mencionada relación. Es obvio que la tasa de inversión del Estado en materia de transportes se ha reducido en forma clara desde 1980 hasta la época actual.

**Cuadro 11**  
**CONDICIÓN DE LA RED VIAL NACIONAL SEGÚN TIPO DE SUPERFICIE**  
**(kilómetros)**

AÑO	Buena		Regular		Mala		TOTAL	
	km	%	km	%	km	%	km	%
1986	1972	27,58	3453	48,29	1726	24,14	7151	100,00
1987	3440	48,11	3451	48,26	260	3,64	7151	100,00
1988	2902	40,50	2609	36,41	1654	23,08	7165	100,00
1989	3009	40,98	3112	42,39	1221	16,63	7342	100,00
1990	2797	37,98	2962	40,22	1605	21,80	7364	100,00
1991	2418	32,92	3331	45,36	1595	21,72	7344	100,00
1992	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
1993*	970,1	13,20	4365,65	59,40	2013,85	27,40	7349,6	100,00
1994	453,1	6,13	5098,77	68,99	1838,75	24,88	7390,62	100,00
1995	671,62	9,10	4625,14	62,67	2083,05	28,23	7379,81	100,00
1996	1156,88	15,62	2725,24	36,80	3523,42	47,58	7405,54	100,00
1997	724,99	9,79	2513,52	33,94	4166,37	56,27	7404,88	100,00
1998	1098,25	14,79	2742,44	36,93	3585,74	48,28	7426,43	100,00

\*: A partir del año 1993, se modifica el método de evaluación de la condición de la red vial, para pasar de un concepto de servicio a un concepto de deterioro.

Fuente: Estadísticas del Sector Transporte, Ministerio de Obras Públicas y Transportes Dirección General de Planificación, varios años, San José, Costa Rica.

Las consecuencias de la contracción en la inversión en transportes se pueden apreciar en el cuadro 11, que presenta el estado de la red vial nacional según tipo de superficie. En 1993, un 27,4 por ciento de la red vial se encontraba en mal estado. Para 1998, dicha porción llegaba al 48,28 por ciento. Igualmente, en 1994 un 68,99 por ciento de la red vial se encontraba en estado regular, mientras que en 1998 dicho monto alcanzó solamente un 36,93 por ciento. En 1998 únicamente un 14,79 por ciento de la red vial se encontraba en buen estado.

En contraste con lo anterior, vemos en el cuadro 12 que en el período 1977-80, el índice de la cantidad de vehículos en circulación fue de 68,82, siendo la base 1986=100. En el período 1994-97, dicho índice había llegado a 203,36, de manera que aproximadamente en diez años se duplicó la cantidad de vehículos en circulación. Entonces, a lo largo de los años, han crecido las dificultades del gobierno para financiar el desarrollo de la infraestructura de carreteras, al tiempo que se ha dado un gran crecimiento de la utilización del sistema vial del país. Una inversión insuficiente, combinada con un uso más intensivo de nuestras vías, ha generado un gran deterioro de dichas vías, como se pudo observar en el cuadro 11.

**Cuadro 12**  
**COSTA RICA: VEHÍCULOS EN CIRCULACIÓN**  
*(promedios anuales por período)*

Período	Cantidad	Crecimiento %	Índice cantidad de vehículos (1986=100)
1977-80	167540,25	10,84	68,82
1981-82	198352,50	2,27	81,47
1983-85	218081,00	4,02	89,58
1986-89	267833,75	6,52	110,01
1990-97	425274,75	8,30	174,68
1994-97	495108,25	8,63	203,36

*Fuente: Estadísticas del Sector Transporte, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Planificación, varios años, San José, Costa Rica.*

En relación con el transporte aéreo, el cuadro 13 presenta cómo el índice de la movilización de pasajeros internacionales por el Aeropuerto Internacional "Juan Santamaría" pasó de 100 en el período 1977-80 a cerca de 231 en los años 1990-97. En forma similar, el cuadro 14 presenta la movilización de carga internacional y local en nuestro aeropuerto internacional. En este caso, el

índice pasó de 100 en los años 1977-80 a 322,64 en la fase 1990-97. Finalmente, en el cuadro 15 se aprecia una duplicación en el volumen de carga movilizad por los puertos del país entre los años 1986 a 1997.

Resulta interesante observar que, según la información anterior, tanto la duplicación de la cantidad de pasajeros, como la triplicación del volumen de carga movilizad ocurren básicamente de 1983-85 a 1990-97. Es precisamente en estos años, que el país empieza a avanzar hacia el proceso de racionalización del gasto público; lamentablemente dichas decisiones han impedido que el ritmo de inversión gubernamental marche al ritmo que evoluciona el sector productivo nacional.

Las cifras que presentan los cuadros 13, 14 y 15 reflejan los efectos del proceso de ajuste estructural, el cual se tradujo en un gran aumento de las exportaciones y del turismo. Pero una comparación de estos indicadores con las relaciones de los cuadros 10 y 11, nuevamente nos lleva a concluir que el gobierno no ha sido capaz de llevar a cabo la inversión que se requiere para respaldar las transformaciones que ha experimentado la economía nacional.

### Cuadro 13

#### **COSTA RICA: ÍNDICE DE MOVILIZACIÓN DE PASAJEROS LOCALES E INTERNACIONALES DEL AEROPUERTO "JUAN SANTAMARÍA"** (Base: Período 1977-80)

Período	Índice
1977-80	100,00
1981-82	90,70
1983-85	89,55
1986-89	114,57
1990-97	230,92

Fuente: Estadísticas del Sector Transporte, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Planificación, varios años, San José, Costa Rica.

En cierta forma, puede plantearse que la racionalización del gasto público que surge del proceso de ajuste resulta inconsistente con las presiones que este mismo proceso impone al país, especialmente en materia de infraestructura de transportes.



**Cuadro 14**

**COSTA RICA: MOVILIZACIÓN DE CARGA LOCAL E INTERNACIONAL  
AEROPUERTO JUAN SANTAMARÍA  
(Base: Período 1977-80)**

Período	Índice
1977-80	100,00
1981-82	76,15
1983-85	96,32
1986-89	181,28
1990-97	322,64

*Fuente: Estadísticas del Sector Transporte, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Planificación, varios años, San José, Costa Rica.*

En el caso de Costa Rica, esta situación se ha visto agravada muy seriamente por un marco legal inapropiado que tolera gran cantidad de retrasos en la adjudicación de licitaciones para la construcción de obra pública. Estos retrasos no surgen tanto del proceso de calificación sino de las apelaciones que se presentan por parte de las empresas constructoras que no resultan seleccionadas por el proceso de licitación.

**Cuadro 15**

**COSTA RICA: CARGA MOVILIZADA POR PUERTO**

AÑOS	Toneladas	Índice 1986=100
1986	3209594	100,00
1990	4571596	142,44
1997	7943381	247,49

*Fuente: Estadísticas del Sector Transporte, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Planificación, varios años, San José, Costa Rica.*

## Análisis econométrico

El análisis econométrico tiene como objetivo identificar los más importantes determinantes de la inversión privada en la economía. Se examinaron los resultados de diferentes modelos por medio del uso de ecuaciones de regresión lineal. La estimación se llevó a cabo por medio del uso del paquete estadístico SPSS. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro de resumen que aparece más adelante. En la primera columna se observa una lista de las variables explicativas utilizadas en cada regresión. Cada una de las columnas restantes muestra los resultados de las regresiones utilizadas, teniendo todas como variable dependiente a la relación formación bruta de capital privada/PIB. También se incluyen los valores del coeficiente de regresión ( $\beta$ ), el valor del estadístico t, y el valor p. Este último representa el nivel al que los coeficientes de regresión son significativamente diferentes de cero. Una segunda tabla presenta una descripción de las variables utilizadas y su notación. En todas las ecuaciones, se encontró autocorrelación, problema que fue corregido utilizando el método de Cochran y Orcutt.

Se procuró inicialmente utilizar una ecuación de regresión, análoga a la que aparece en el trabajo de Moguillansky y Hofman (1999) y cuyos resultados aparecen en la columna 6 del cuadro de resumen. Como puede apreciarse, el modelo explica únicamente un 69 por ciento de la variabilidad de la formación de capital privada, y solamente “lninflac” y “lnindco3” mostraron una importante significancia estadística.

Los resultados más satisfactorios en términos de ajuste y de significancia de los coeficientes y su signo, se logran con las ecuaciones (1) y (5). En la primera de ellas, se obtiene el mejor ajuste ( $R^2 = 0.9256$ ) de todos los modelos analizados, y solamente la variable “lnkl” no es significativa a un nivel menor que el 10 por ciento de probabilidad. Las restantes variables explicativas son significativamente diferentes de cero a niveles de probabilidad inferiores al 4 por ciento.

Los resultados de esta primera regresión nos indican que, tal como han planteado algunos autores (por ejemplo Taylor [1983, 1991]), el nivel de actividad económica, representado aquí por la producción nacional (lnlgpibr), ejerce una fuerte influencia sobre la inversión: el coeficiente estimado, que en este caso representa una elasticidad, alcanzó un valor de 1,21. Esta variable resultó altamente significativa y con elevados niveles para el coeficiente b en todas las ecuaciones que se estimaron. El coeficiente de la tasa de interés nominal (lnintnom) es negativo, tal y como esperaríamos si seguimos una teoría keynesiana de la inversión.

Variable explicativa	REGRESIÓN					
	1	2	3	4	5	6
	VARIABLE DEPENDIENTE					
	Lnfkrip	Lnfkrip	Lnfkrip	Lnfkrip	Lnfkrip	Lnfkrip
Lnlgpibr						
β	1,2148	1,0938	1,0057	0,9146	1,3894	0,1002
t	4,6279	6,1453	4,5573	4,1612	4,8274	0,4404
p	0,0003	0,000014	0,0004	0,0007	0,00019	0,6655
Lnintom						
β	-0,4508	-0,4626	-4,4719	-0,5632	-0,3359	
t	-4,3243	-4,4980	-4,5315	-6,5684	-3,2531	
p	0,0006	0,00037	0,0004	0,000006	0,0050	
Lnindfi3						
β	0,6650	0,4295	0,5704	0,9083	0,2506	
t	3,3524	2,3310	2,0570	5,8163	3,0850	
p	0,0044	0,0332	0,0575	0,00003	0,0071	
Lnlgedp						
β	-0,2773	-,01395	-0,1691	-2,6208	-0,2627	-0,1151
t	-5,2363	-1,8404	-1,9734	-4,5268	-4,3773	-1,5604
p	0,0001	0,0843	0,0672	0,0003	0,0005	0,1382
Lnindge3						
β	-0,9765	-0,7125	-0,9219	-1,4753		-0,6469
t	-2,2237	-1,6120	-1,7038	-3,6785		-1,0811
p	0,04195	0,1266	0,1090	0,0020		0,2957
Lnfkpupi						
β	0,2501		0,0793	0,2016	0,26199	
t	2,9671		0,6599	2,2579	2,7188	
p	0,0096		0,5193	0,0383	0,0152	
Lnkl						
β	-1,1849				-2,0860	
t	-1,7500				-3,4113	
p	0,1010				0,0036	
Lnptpib						
β		0,2296	0,1793			
t		2,7014	1,4527			
p		0,0157	0,1669			
Lnlgdeu						
β						-0,1699
t						-2,8509
p						0,1156
Lnindco3						
β						1,1680
t						2,3668
p						0,0309
Lninflac						
β						-0,1010
t						-3,0170
p						0,0082
R2 Ajustado	0,925596	0,906113	0,90756	0,89983	0,89994	0,6888

**SIMBOLOGÍA UTILIZADA PARA DENOTAR LAS VARIABLES  
EN LOS MODELOS DE REGRESIÓN**

<b>Lnfkprip</b>	Logaritmo natural de la relación formación bruta de capital privado real/PIB real.
<b>Lnlgpibr</b>	Logaritmo natural del PIB real con un rezago de un período.
<b>Lnintom</b>	Logaritmo natural de la tasa de interés nominal.
<b>Lnindfi3</b>	Logaritmo natural de un promedio de tres rezagos del índice de reforma financiera obtenido por Morley.
<b>Lnlgiedp</b>	Logaritmo natural de la relación inversión extranjera directa/PIB real con un rezago de un período.
<b>Lnindge3</b>	Logaritmo natural de un promedio de tres rezagos del índice general de reforma obtenido por Morley.
<b>Lnfkpupi</b>	Logaritmo natural de la relación formación bruta de capital pública real/PIB real.
<b>Lnkl</b>	Logaritmo natural de la relación capital/trabajo.
<b>Lnptfpib*</b>	Logaritmo natural de la relación productividad total de factores de producción/PIB real.
<b>Lnlgdeu</b>	Logaritmo natural de la relación deuda externa/PIB real con un rezago de un período.
<b>Lnindco3</b>	Logaritmo natural de un promedio de tres rezagos del índice de reforma comercial obtenido por Morley.
<b>Lninflac</b>	Logaritmo natural de la inflación.

Con el fin de evaluar el impacto del proceso de ajuste estructural, se incluyeron las variables “lnindfi3” y “lnindge3,” las cuales representan indicadores de reforma financiera y de reforma general, respectivamente (desarrollados por Morley *et al.* [1999]).<sup>4</sup> Los coeficientes de ambos índices son significativos, pero solamente “lnindfi3” parece tener un impacto positivo sobre la formación de capital privada. Las políticas de ajuste, entonces, parecen haber ejercido dos tipos de influencia sobre la acumulación de capital: las reformas generales que han conducido a una racionalización del gasto público y a una mayor apertura comercial tienden a desestimular la inversión privada, mientras que las reformas en el sector financiero han tenido un efecto favorable sobre dicha variable. En este punto es necesario mencionar que el sector financiero ha experimentado una enorme transformación que ha generado un importante crecimiento de la cantidad de intermediarios e instrumentos financieros utilizados.

<sup>4</sup> Los indicadores fueron desarrollados por Morley, Machado, y Pettinato como parte del proyecto de CEPAL denominado “Crecimiento, Empleo y Equidad: América Latina y el Caribe en los años 1990.”

Contrario a lo esperado, la inversión extranjera directa rezagada ( $\ln I_{giedp}$ ) ejerce una influencia negativa sobre la acumulación en el sector privado. Este resultado debe evaluarse con mucha reserva debido a que no está claro cuáles son los fenómenos que refleja. Sin embargo, mencionada la advertencia, parece apoyar la percepción de algunos empresarios nacionales en el sentido de que el gobierno, en su empeño por atraer empresas extranjeras al país, podría estar descuidando al sector productivo nacional. El coeficiente de esta variable nos muestra un nivel de  $-0.2773$ , lo cual implica que ante un crecimiento de un 1 por ciento en la inversión extranjera directa de este año, se producirá una reducción del  $0.02773$  por ciento de la formación de capital privada del próximo año.

La formación de capital pública ( $\ln I_{fkpupi}$ ), por otra parte, muestra un impacto favorable sobre la variable dependiente ( $\ln I_{fkprip}$ ). Obviamente, esto contradice el argumento neoclásico convencional en el sentido de que la acumulación de capital público, desplaza la formación de capital privado en el conocido efecto "crowding-out." Parece entonces confirmarse el planteamiento de otros autores como Taylor (1993, 1996), y Bacha (1990), quienes argumentan que la inversión del sector público más bien complementa a la formación de capital privado, ocasionando el efecto conocido como "crowding-in."

Si se observa este resultado en conjunto con la caída en la tasa de inversión gubernamental, reportada en el cuadro 9 para los años 1986-1991, entonces podríamos preocuparnos sobre la evolución futura de la formación de capital en el país. Es necesario entonces tomar medidas para evitar que la contracción relativa en la inversión estatal afecte negativamente la propensión a invertir del sector privado.

Finalmente, el aumento de la relación capital/trabajo ( $\ln I_{kl}$ ) provoca una reducción de la inversión privada. De hecho, según nuestro resultado, un aumento de la relación capital/trabajo conduce a una reducción más que proporcional en la formación privada de capital.

La ecuación 5 es básicamente la misma ecuación 1, con la diferencia de que se excluye el indicador de reforma general ( $\ln indge3$ ). La exclusión de esta variable causa una reducción del  $R^2$  ajustado al 0.8999, pero permite que la relación capital/trabajo sea ahora significativa a un nivel de probabilidad del 0,3 por ciento. Por lo demás, los resultados de la primera regresión se mantienen.

La estimación de los modelos econométricos permiten plantear los siguientes comentarios con respecto a la robustez de los resultados: (1) el acelerador tuvo en todas las ecuaciones un coeficiente positivo y mayor que la unidad (con la única excepción de la regresión 4, en donde su coeficiente fue de .0915),

(b) el índice de reforma financiera mostró en todas las estimaciones un signo positivo, mientras que el índice general de reforma tuvo un signo negativo en todas ellas, (c) el coeficiente de la formación de capital pública apareció siempre con un signo positivo.

### **Análisis del cambio en la productividad total de los factores de producción**

Con el objetivo de analizar la eficiencia de los procesos de acumulación de factores productivos, en particular del capital, se desarrolla un análisis de contabilidad del crecimiento. Este análisis parte de una función de producción neoclásica estilo Cobb-Douglas:

$$Y = AK^\gamma L^{(1-\gamma)}$$

en donde  $y$  representa el nivel de producción nacional real,  $K$ , el *stock* de capital,  $L$  representa el insumo de trabajo, y  $A$  representa el nivel de productividad total de factores. Aplicando logaritmos y derivando con respecto al tiempo, podemos llegar a la siguiente expresión:

$$\dot{y} = a + \gamma \dot{k} + (1-\gamma) \dot{l}$$

en donde  $\dot{y}$  representa la tasa de crecimiento de la producción nacional,  $a$  representa el residuo o cambio en la productividad total de factores de producción,  $\dot{l}$ , la tasa de crecimiento del empleo y  $\dot{k}$ , la tasa de crecimiento del *stock* de capital. El término  $a$ , en realidad, representa mejoras o reducciones en la eficiencia con la que se utilizan los factores productivos. Los componentes  $\gamma$ , y  $(1-\gamma)$  representan respectivamente la participación de la remuneración al capital en el producto total, y la participación de la remuneración al factor trabajo en el producto total. La suma de ambas participaciones debe ser igual a la unidad cuando la función de producción, como en este caso, presenta rendimientos constantes de escala.

Los niveles de  $\dot{k}$ ,  $\dot{l}$ ,  $\dot{y}$ , y  $\gamma$  se estiman con base en las cifras de cuentas nacionales publicadas por el Banco Central de Costa Rica. El cambio en la productividad total de factores  $a$  se obtiene entonces en forma residual. El nivel de capital se estima aplicando la metodología utilizada por Young (1995).

En materia de infraestructura, las series de capital se formaron utilizando los datos sobre formación de capital que utiliza Azofeifa (1990). En cuanto a maquinaria y equipo, los datos se estimaron con base en información sobre importaciones de bienes de capital para el período 1937-1954, que aparece en el documento Departamento de Investigaciones (1958); implícitamente se supuso aquí que en esos años el país carecía de capacidad para producir maquinaria y

equipo, por lo que toda la inversión en este campo debía ser comprada en el exterior. Una vez obtenidas las series para los años 1937-54, se procedió a encadenarlas a las series sobre formación de capital que emite el Banco Central a partir de 1950. El año inicial para nuestra serie de *stock* de capital será entonces 1937.

Para calcular el capital neto de depreciación, se trabajó con una vida útil esperada de 40 años para edificios y construcciones, y una tasa de depreciación del 2,5 por ciento anual; en el caso de la maquinaria y equipo se trabajó con una vida útil de 12,5 años y una tasa de depreciación del 8 por ciento anual.

Los resultados de la estimación aparecen en los cuadros 16 y 17. En este último cuadro, puede apreciarse la evolución del cambio en la productividad total de factores (PTF) en los períodos analizados en este estudio. Para todo el período 1962-98, el residuo mostró un promedio anual de 0,12 por ciento. Estos niveles son muy reducidos, especialmente si se comparan con los encontrados para los países de Asia por autores como Young (1995) y Collins y Bosworth (1996).

El resultado anterior nos indica que, en el largo período comprendido entre

**Cuadro 16**  
**COSTA RICA: ACUMULACIÓN DE FACTORES Y CAMBIO EN LA PRODUCTIVIDAD TOTAL**  
**1952-1998**

AÑO	Crecimiento PIB Real	Crecimiento stock de K* Año de stock inicial: 1937	Participación Ingresos de K en PIB	Crecimiento del Empleo	Participación remuneración de L en PIB	Residuo (Cambio en PTF)
1950		-5,16	0,49		0,51	
1951	2,61	5,86	0,49	2,50	0,51	-1,54
1952	8,83	8,50	0,49	2,50	0,51	3,39
1953	14,35	8,58	0,49	2,50	0,51	8,86
1954	0,84	6,99	0,49	2,50	0,51	-3,86
1955	11,55	7,84	0,49	2,50	0,51	6,43
1956	-2,86	8,19	0,49	2,50	0,51	-8,15
1957	9,08	8,74	0,50	2,50	0,50	3,48
1958	4,53	6,21	0,50	2,50	0,50	0,19
1959	3,19	8,29	0,49	2,50	0,51	-2,14
1960	6,15	7,40	0,49	2,50	0,51	1,25
1961	-0,03	7,28	0,48	2,50	0,52	-4,83
1962	7,74	7,42	0,48	2,50	0,52	2,86
1963	4,65	7,48	0,49	2,10	0,51	-0,06
1964	4,53	6,85	0,49	3,50	0,51	-0,60
1965	9,50	9,05	0,48	3,50	0,52	3,34
1966	8,15	5,63	0,47	3,50	0,53	3,65
1967	6,26	6,10	0,47	3,50	0,53	1,52
1968	7,85	5,57	0,48	3,50	0,52	3,36
1969	5,39	5,92	0,48	3,50	0,52	0,73
1970	5,98	7,47	0,47	3,50	0,53	0,60
1971	7,17	8,30	0,46	3,50	0,54	1,46
1972	8,22	7,67	0,47	3,50	0,53	2,78
1973	6,82	6,93	0,49	4,15	0,51	1,31
1974	4,24	8,12	0,48	5,48	0,52	-2,50
1975	2,07	6,88	0,48	5,48	0,52	-4,08
1976	5,75	8,63	0,47	3,49	0,53	-0,15
1977	8,23	8,28	0,49	6,38	0,51	0,93
1978	5,90	8,59	0,45	5,62	0,55	-1,06
1979	6,22	9,19	0,44	3,28	0,56	0,37
1980	1,26	6,84	0,44	0,82	0,56	-2,20
1981	-2,41	3,23	0,51	0,21	0,49	-4,15
1982	-7,00	0,66	0,56	4,63	0,44	-9,41
1983	-0,39	0,97	0,49	1,02	0,51	-1,39
1984	7,69	2,58	0,47	3,85	0,53	4,43
1985	2,13	2,70	0,46	3,71	0,54	-1,11
1986	5,33	3,52	0,47	3,33	0,53	1,91
1987	4,63	3,98	0,45	8,09	0,55	-1,59
1988	4,64	3,41	0,45	3,02	0,55	1,44
1989	5,51	4,19	0,44	3,75	0,56	1,56
1990	4,17	5,06	0,42	3,07	0,58	0,26
1991	1,58	2,96	0,46	-1,03	0,54	0,80
1992	5,69	4,44	0,44	3,61	0,56	1,71
1993	8,15	6,68	0,44	5,09	0,56	2,36
1994	4,58	5,23	0,44	3,83	0,56	0,13
1995	1,55	4,74	0,44	2,64	0,56	-2,02
1996	-0,26	3,54	0,45	-1,96	0,55	-0,75
1997	3,59	4,53	0,44	7,18	0,56	-2,41
1998	6,43	6,36	0,44	5,87	0,56	0,34

\* El stock de capital fue estimado utilizando la fórmula de Alwyn Young (1995).

\* Se estimó el stock de capital utilizando tasas de depreciación de 2,5 por ciento anual para edificio y construcciones, y 8 por ciento para maquinaria y equipo.

Fuente: Cálculos del autor con base en datos del Banco Central de Costa Rica.



1962 y 1995, el crecimiento promedio de Costa Rica está explicado fundamentalmente por acumulación de factores de producción, en oposición a mejoras en productividad. Aunque esta conclusión es análoga a la obtenida por Young (1995) para los cuatro "tigres" asiáticos, tal y como se mencionó en el párrafo anterior, hay una gran diferencia en los niveles de cambio en PTF encontrados en su estudio y en esta investigación para Costa Rica.

En el cuadro 17 se observa que la fase de más favorable evolución del cambio en la PTF es la de sustitución de importaciones (1962-1980) con un promedio anual del 0,64 por ciento. Dentro de estos años, el subperíodo de mejor desempeño es 1966-73 en donde la productividad total crece un 1,93 por ciento en promedio anual. Es evidente que en esta época el crecimiento fue estimulado por una gran acumulación de capital que se tradujo en un elevado crecimiento de la producción. Esto fue posible gracias a la capacidad del Mercado Común Centroamericano de absorber nuestras exportaciones de productos industriales.<sup>5</sup>

**Cuadro 17**  
**COSTA RICA: ACUMULACIÓN DE FACTORES Y**  
**CAMBIO EN LA PRODUCTIVIDAD TOTAL SEGÚN PERÍODOS**  
**1962-1998**

PERÍODO	Crecimiento del PIB Real	Crecimiento stock de capital	Participación Ingreso de capital en PIB	Crecimiento del empleo	Participación remuneración Del trabajo en el PIB	Residuo (Cambio en PTF)
1953-61	5,20	7,72	0,49	2,50	0,51	0,137
1962-80	<b>6,10</b>	<b>7,42</b>	<b>0,47</b>	<b>3,73</b>	<b>0,53</b>	<b>0,64</b>
1962-73	6,86	7,03	0,48	3,35	0,52	1,75
1966-73	6,98	6,70	0,47	3,58	0,53	1,93
1974-80	4,81	8,08	0,46	4,36	0,54	-1,24
1981-82	<b>-4,70</b>	<b>1,94</b>	<b>0,53</b>	<b>2,42</b>	<b>0,47</b>	<b>-6,78</b>
1983-95	4,25	3,88	0,45	<b>3,38</b>	<b>0,55</b>	<b>0,65</b>
1983-85	3,14	2,08	0,47	2,86	0,53	0,64
1986-89	5,03	3,77	0,45	4,55	0,55	0,83
1984-89	4,99	3,40	0,46	4,29	0,54	1,11
1986-98	<b>4,28</b>	<b>4,51</b>	<b>0,45</b>	<b>3,58</b>	<b>0,55</b>	<b>0,29</b>
1990-98	3,94	4,84	0,44	3,14	0,56	0,05
1990-93	4,90	4,79	0,44	2,68	0,56	1,28
1962-98	<b>4,64</b>	<b>5,67</b>	<b>0,47</b>	<b>3,53</b>	<b>0,53</b>	<b>0,12</b>
1953-98	<b>4,75</b>	<b>6,07</b>	<b>0,47</b>	<b>3,33</b>	<b>0,53</b>	<b>0,12</b>

Fuente: Elaborado por el autor con base en las cifras del cuadro 16

5 Debe tenerse en cuenta también, que la etapa de sustitución de importaciones se ve estimulada también por una situación bastante favorable de la economía mundial.

La crisis económica de 1981-1982 lleva el crecimiento del *stock* de capital a solamente un 1,94 por ciento promedio por año. El estrangulamiento externo que vive la economía durante estos años dificulta la adquisición de materias primas importadas para la producción, lo que, en combinación con la situación recesiva que vive el mercado doméstico del país y la crisis política de Centroamérica, reduce la producción nacional un 4,70 por ciento en promedio cada año. El resultado es una gran caída en la PTF.

La situación económica mejora visiblemente a partir del año 1986, lo que genera un aumento de la PTF y una recuperación de los niveles de acumulación de capital. Durante este período de apertura, el país se ve favorecido por el incremento de las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales y una mayor búsqueda de la eficiencia por parte del sector industrial.

Los años de consolidación de la apertura (1990-98) ven el inicio de un gran dinamismo del sector turismo y de la inversión extranjera. Esto se refleja en un importante aumento de la PTF especialmente en el lapso 1990-93. El cuadro 17 nos indica que de 1990 a 1993 el crecimiento de la productividad total fue de 1,28 por ciento anual, lo cual resulta bastante satisfactorio. En 1994, se inicia una aguda crisis fiscal que el gobierno procura resolver por medio de una gran reducción del gasto agregado; el resultado es una recesión que no concluye sino hasta finales del año 1996, como se muestra en el cuadro, de 1990 a 1998 la PTF solamente crece 0,05 por ciento por año.

A pesar de que los resultados de este estudio nos indican que el crecimiento de Costa Rica ha estado basado más en acumulación de factores que en aumentos de productividad, debemos observar que se da una importante asociación entre el crecimiento de la producción y el cambio en la productividad total. En el gráfico 2, puede verse claramente esta situación. La vinculación entre estas dos variables fue verificada econométricamente por medio del uso de las ecuaciones de regresión lineal que aparecen en la siguiente figura:

**Figura 1**

Variable explicativa	VARIABLE DEPENDIENTE	
	Crepibreal	Crepibreal
Crecptf		
$\beta$	1,0023	0,9857
t	10,072	10,5202
p	0,0000000	0,0000000
KI		
$\beta$		-0,000363
t		-2,2099
p		0,03650
R2 Ajustado	0,78029	0,8081
DW	1,8840	2,0225

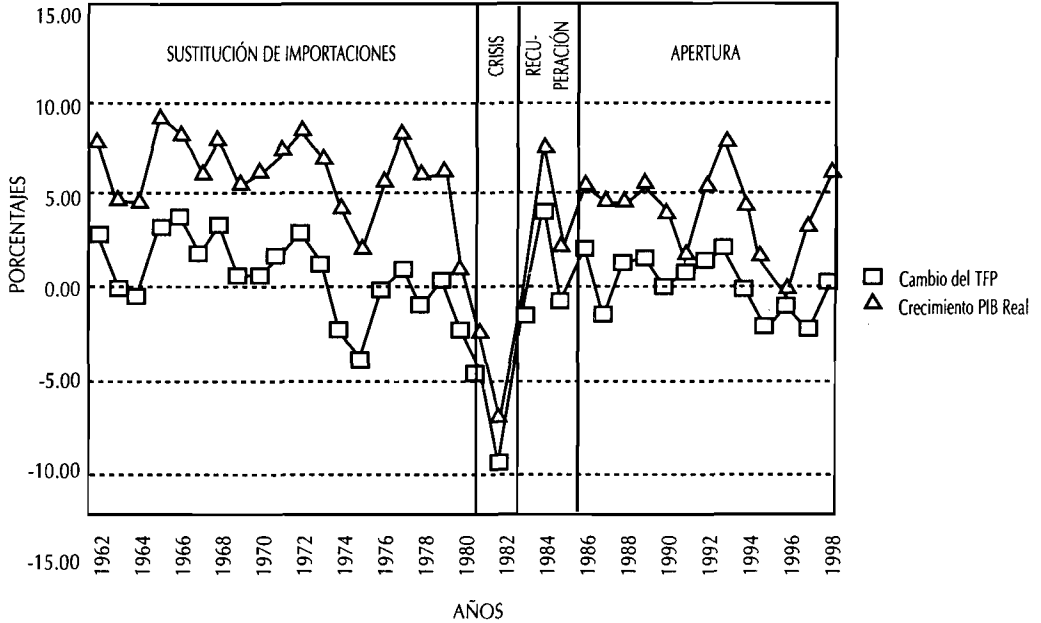
en donde “crecpibreal” representa el crecimiento del PIB real, y “crecptf” representa el crecimiento de la productividad total. Las estimaciones mostraron inicialmente la presencia de autocorrelación, la cual fue corregida utilizando el método de Cochran y Orcutt.

Puede observarse que “crecptf” explica más de un 78 por ciento de la variabilidad de la producción nacional. Si añadimos al modelo la relación capital/trabajo ( $kl$ ) como variable explicativa del aumento del PIB real, entonces logramos explicar un 81 por ciento de la variabilidad de la producción nacional. En ambas regresiones, tanto el coeficiente asociado a “crecptf” como el asociado a “ $kl$ ” fueron estadísticamente significativos. El coeficiente del crecimiento de la PTF, como era de esperarse, presentó un signo positivo. Sin embargo, el coeficiente de la relación capital/trabajo fue negativo. Este resultado refleja el hecho de que un crecimiento excesivo del *stock* de capital puede conducir a una situación de acumulación ineficiente, lo que se reflejaría en un menor crecimiento de la producción y de la PTF.

Como resultado de este trabajo, podemos concluir que si bien el crecimiento de la producción nacional está explicado fundamentalmente por la acumulación de factores de producción, también es cierto que cerca de un 80 por ciento del crecimiento nacional está explicado por el aumento de la productividad.

Lamentablemente, es poco lo que podemos inferir sobre los determinantes del crecimiento de la PTF. El análisis por períodos nos muestra algunas etapas de duración limitada en las que se observa un elevado incremento de la productividad total de factores tanto durante la sustitución de importaciones, como durante la apertura. La incapacidad para mantener por un período más largo, el crecimiento de la productividad total puede ser explicada como resultado de la incapacidad del país para iniciar un proceso que permita a lo largo del tiempo la especialización en productos o sectores de suficiente dinamismo.

**Gráfico 2**  
**Costa Rica: Crecimiento en la Productividad Total de Factores**  
**y el PIB real: 1962-1998**



Se observa entonces que la evolución del país ha estado marcada por distintos elementos, que han acelerado y desacelerado el ritmo de expansión económica. Así, las políticas implementadas durante la sustitución de importaciones estimularon el desarrollo industrial por medio del crecimiento de la demanda interna y las exportaciones al Mercado Común Centroamericano. Durante las primeras fases de este período, los productores pudieron traducir en ventas crecientes sus elevadas tasas de acumulación de capital. Es así como podemos observar elevadas tasas de crecimiento de la PTF en los subperíodos 1962-73 y 1966-73.

Una vez que las posibilidades de expansión del MCCA se agotan, los empresarios encuentran dificultades para vender su producción, la estrategia de sustitución de importaciones (que había provocado el estímulo de crecimiento inicial), genera una acumulación ineficiente de capital al incentivar la inversión en maquinaria y equipo por medio del subsidio de las tasas de interés. La imposibilidad de traducir en producción toda la capacidad productiva del capital adquirido, provoca excesos de capacidad ociosa que se traducen en un negativo nivel de crecimiento de la productividad total durante los años 1974-80.

Una situación análoga a la anterior se vive en los períodos de apertura 1986-89 y 1990-95. Al inicio de esta apertura, la aplicación del primer programa de

ajuste estructural (PAE) conduce a la expansión de las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales y maquila textil. Las transformaciones generadas por el PAE contribuyen a acelerar el proceso de crecimiento económico que se ubica en un 5,03 por ciento en promedio anual de 1986 a 1989 (véase cuadro 17). El incremento de la PTF en 1986, 1988 y 1989 es considerablemente elevado, según se nota en el cuadro 16.

Lamentablemente las posibilidades de aumentar las exportaciones agrícolas no tradicionales y los productos textiles de las empresas maquiladoras son limitadas. La asignación de recursos nacionales hacia estas actividades genera entonces una reducción de las posibilidades de crecimiento económico. Sin embargo, en este caso, el país logra activar rápidamente otras opciones de aceleración: el turismo y la inversión extranjera industrial. Es así como en los años 1990-1994 (con una interrupción por dificultades fiscales en 1991), se consiguen tasas de crecimiento superiores al 4 por ciento que llegan hasta el 8,15 por ciento en 1993, según se aprecia en el cuadro 16. La eficiencia de esta expansión se refleja en un crecimiento de la PTF del 1,71 por ciento y del 2,36 por ciento en 1992 y 1993 respectivamente.

El proceso parece nuevamente agotarse en 1994, año en que como se indicó anteriormente, se siembra la semilla de la recesión que afectará al país en 1995 y 1996. Aunque esta recesión tiene un origen fiscal, es claro que el sector externo sufre una reducción de las posibilidades de crecimiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales, y una clara caída de la maquila textil.

En 1994, se inicia con gran fuerza la promoción en el exterior de las posibilidades que ofrece Costa Rica para el establecimiento de actividades de mayor contenido tecnológico. Para 1996, la empresa INTEL decide construir una gran planta ensambladora de componentes electrónicos para equipo de cómputo. Se plantea que el nuevo eje del crecimiento del país será la inversión extranjera de contenido tecnológico.

## **Formación bruta de capital por sector de actividad**

### **Análisis de la inversión según sector de actividad**

La estructura sectorial de la formación bruta de capital se estudia en esta sección. En el cuadro 18, se observa que la industria es el sector de mayor participación en la inversión total, situación que se ha mantenido en todos los períodos de estudio. Esta participación alcanzó un máximo en la fase de apertura (1986-89) con un 32,09 por ciento para caer a un 26,71 por ciento durante el ciclo siguiente.

El sector agrícola aportaba un 12,21 por ciento del gasto total en inversión nacional de 1965 a 1980. Como era de esperar, esta relación cayó en forma

significativa a partir de la segunda fase de la sustitución de importaciones (1974-80) como resultado de los estímulos otorgados a la industria. Al iniciarse el proceso de apertura, la agricultura recupera algún terreno, y ya de 1990 a 1994 su aporte a la FBK se sitúa en 10,43 por ciento, una proporción apenas inferior a la que prevalecía al inicio del análisis.

Los aportes de los sectores electricidad, servicios y transportes han mostrado fluctuaciones a lo largo del período de estudio, pero en la fase 1990-94 tienden a retornar a los niveles que mostraban en el ciclo 1965-80. Se observa también un gran ascenso de la importancia de la formación de capital en el área financiera. Esta última, como ya se mencionó, ha experimentado un fuerte crecimiento como resultado del proceso de ajuste estructural iniciado en 1986.

Específicamente en el sector electricidad, se da un aumento en la contribución a la inversión en los años 1974-80 y 1981-82. Este comportamiento está asociado con la construcción de grandes proyectos de generación eléctrica durante esos años. En Costa Rica, la producción de energía eléctrica descansa en forma mayoritaria sobre el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), empresa estatal autónoma. En los años posteriores a la crisis económica, y una vez concluida la represa hidroeléctrica de Arenal (la más grande del país), el ICE se vio en la necesidad de reducir su ritmo de inversión con el fin de evitar imponer presiones sobre el endeudamiento externo del país. Esto conduce a la postergación de proyectos de importancia para el desarrollo de la nación. En los últimos años, la obligación de transferir parte de los excedentes de la institución al Gobierno Central (para atender necesidades fiscales), impide el desarrollo de los proyectos aplazados. Esta situación ha incidido negativamente en la capacidad de la institución para prestar todos los servicios requeridos por la población.

Tal vez el cambio más pronunciado en materia de inversión se produce en los campos del gobierno general y el comercio. En los años 1965-80, el aporte del primero a la inversión total fue del 15,37 por ciento; este porcentaje, sin embargo, cae al 5,98 por ciento en la etapa 1990-94. Esta situación, en realidad, refleja un resultado comentado anteriormente cuando presentamos la evolución de la formación pública y privada de capital; esto también ha afectado la capacidad del Estado para mantener un ritmo de acumulación consistente con las necesidades que plantea el proceso de reforma. El comercio, por otra parte, también expande su relevancia también apoyado por la apertura comercial que estimula la importación de mercancías a menores tasas impositivas. El aumento del turismo también ha impulsado la inversión en los establecimientos comerciales.

**Cuadro 18****COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL  
SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD***(Cifras en porcentajes obtenidas con base en datos en colones constantes de 1966)*

Período	Agricultura real	Industria real	Construcción real	Electricidad real	Transporte real	Comercio real	Financ. real	Inmuebles real	Servicios real	Gobierno general real
<b>1965-80</b>	<b>12,21</b>	<b>18,38</b>	<b>5,52</b>	<b>8,25</b>	<b>15,76</b>	<b>5,28</b>	<b>1,79</b>	<b>14,85</b>	<b>2,59</b>	<b>15,37</b>
1965-73	16,14	18,86	5,33	7,14	14,58	5,36	1,51	14,14	2,90	14,05
1974-80	7,16	17,76	5,77	9,68	17,29	5,17	2,16	15,76	2,18	17,07
<b>1981-82</b>	<b>6,73</b>	<b>24,63</b>	<b>2,67</b>	<b>11,08</b>	<b>15,56</b>	<b>10,80</b>	<b>1,90</b>	<b>11,16</b>	<b>2,46</b>	<b>13,00</b>
<b>1983-85</b>	<b>6,72</b>	<b>27,41</b>	<b>3,46</b>	<b>7,71</b>	<b>14,26</b>	<b>12,50</b>	<b>2,19</b>	<b>10,85</b>	<b>1,82</b>	<b>13,08</b>
<b>1986-89</b>	<b>8,01</b>	<b>32,09</b>	<b>2,90</b>	<b>7,24</b>	<b>13,75</b>	<b>10,26</b>	<b>3,50</b>	<b>11,51</b>	<b>2,82</b>	<b>7,92</b>
<b>1990-94</b>	<b>10,43</b>	<b>26,71</b>	<b>3,40</b>	<b>8,12</b>	<b>15,44</b>	<b>16,10</b>	<b>2,36</b>	<b>8,55</b>	<b>2,90</b>	<b>5,98</b>

Fuente: Elaborado con información del Banco Central de Costa Rica.

**Análisis del crecimiento en productividad total  
por sector de actividad**

En esta sección se estudia el cambio en productividad total por sector de actividad en cada uno de los períodos en análisis. El objetivo es examinar la eficiencia de los procesos de acumulación de factores de producción en una forma desagregada, e identificar la posible relación entre los niveles de productividad total de cada sector.

La metodología utilizada es análoga a la empleada en el análisis para la economía nacional, cuyos resultados se presentaron anteriormente. Las series de *stock* de capital se formaron utilizando la metodología de Young (1995); en el área de infraestructura se partió de las cifras sobre formación bruta de capital por sector de actividad que aparecen en Azofoifa (1990). Para maquinaria y equipo, los datos fueron generados utilizando información sobre importaciones de bienes de capital para el período 1937-1954 que aparece en el documento Departamento de Investigaciones (1958), y se procede en la misma forma que en la determinación de las series de capital para la economía agregada.

El año inicial para el acervo de capital es 1937 para los sectores industria, agricultura y energía eléctrica. El año inicial para el capital en los sectores

construcción, comercio y establecimientos financieros fue 1950, debido a que no fue posible vincular estos campos en forma clara con las cifras sobre importaciones de maquinaria y equipo del documento Departamento de Investigaciones (1958).

Se encontraron limitaciones para obtener algunos datos en "establecimientos financieros," y "electricidad," por lo que no fue posible la construcción de series de datos suficientemente extensas. Los resultados específicos aparecen en los cuadros 19 y 20.

**Cuadro 19**  
**COSTA RICA: CAMBIO EN LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES POR**  
**SECTOR DE ACTIVIDAD**  
(Tasas de crecimiento)

Período	Agricultura			Industria			Electricidad		
	Tasa de crecimiento			Tasa de crecimiento			Tasas de crecimiento		
	Valor agregado	Capital*	PTF	Valor agregado	Capital*	PTF	Valor agregado	Capital*	PTF
1977-80	2,20	4,62	0,81	6,10	9,76	-2,5	nd	nd	nd
1981-82	0,20	0,82	-3,18	-5,95	1,81	-6,8	nd	nd	nd
1983-85	2,85	1,31	2,20	4,74	1,92	1,9	nd	nd	nd
1986-89	5,26	5,87	0,56	4,60	4,16	-1,8	5,33	4,49	2,2
1990-95	3,69	7,07	0,51	4,75	6,18	0,8	5,50	6,42	1,4
1986-95	<b>4,32</b>	<b>6,59</b>	<b>0,53</b>	<b>4,69</b>	<b>5,38</b>	<b>-0,2</b>	<b>5,43</b>	<b>5,65</b>	<b>1,7</b>
1977-95	<b>3,21</b>	<b>4,73</b>	<b>0,46</b>	<b>3,87</b>	<b>5,38</b>	<b>-1,1</b>			<b>1,7</b>

\*: Año base para el stock de capital: 1937.

Fuente: Elaboración del autor con base en cifras del Banco Central de Costa Rica.

En el primero de esos cuadros puede verse que de 1977 a 1995, la productividad total en el sector agrícola creció un 0,5 por ciento en promedio anual, en la industria decreció un 1,1 por ciento y en energía eléctrica se incrementó un 1,7 por ciento. Resalta aquí el satisfactorio desempeño que muestra el sector electricidad, pero causa alguna sorpresa el decepcionante resultado de la industria.

Examinando con mayor detalle el caso de la agricultura, los datos indican que solamente durante el período de crisis (1981-82) se dio una acumulación ineficiente de factores de producción (decrecimiento en un 3,2 por ciento de la productividad total). Durante el período de estabilización (1983-85), la PTF



creció un 2,2 por ciento en promedio anual. Con excepción de estos años, y de la fase de crisis, se observan incrementos de PTF muy similares. De hecho, la productividad crece más durante el período final de sustitución de importaciones (1977-80), época en la que se argumenta generalmente que existía sesgo en contra de la agricultura, que durante los años de apertura (1986-1995). Las políticas de ajuste estructural, entonces no parecen haber tenido impacto en el desempeño de este sector.

Los resultados anteriores deben tomarse con precaución debido a que las estimaciones fueron realizadas suponiendo que no hay variaciones relevantes en el insumo de tierra utilizado. Este supuesto, aunque razonable para una economía nacional agregada y para otros sectores de actividad, podría resultar inapropiado para la agricultura, campo en el que es obvio que la tierra es un factor de gran importancia.

En cuanto a la industria, parece ser que la asignación de diferentes esquemas de protección, especialmente durante la sustitución de importaciones, ha conducido a un proceso de acumulación ineficiente de capital. Precisamente en el período 1977-80, el *stock* de capital crece a una tasa promedio anual del 9,76 por ciento. El valor agregado de la industria creció solamente un 6,1 por ciento lo que provoca una caída de la PTF del 2,5 por ciento.

Durante la crisis, la economía entra en una recesión que genera un incremento de la capacidad ociosa en la industria. En los años de estabilización (1983-85) se estimula la demanda interna, lo cual induce a los empresarios a aumentar su producción. La existencia de capacidad ociosa permite elevar la producción con niveles de inversión muy moderados; en efecto, en el cuadro 19 se aprecia cómo el *stock* de capital crece solamente un 1,92 por ciento de 1983 a 1985. El resultado de esta situación es un aumento significativo (1,90 por ciento) en la PTF en ese período.

Aunque durante la primera fase de la apertura comercial, (1986-89) la PTF cae un 1,8 por ciento, la situación parece mejorar para los años 1990-95, cuando este indicador aumenta un 0,8 por ciento. El proceso de ajuste estructural iniciado en 1986 solamente genera un impacto favorable sobre el aumento de la PTF en industria a partir de la etapa 1990-95.

En relación con el sector de energía eléctrica (en el cual también se incluyen las telecomunicaciones), es claro que el país ha desarrollado en forma importante la capacidad existente. Vemos en el cuadro 19, que el aumento de la productividad es considerable en todos los períodos, especialmente en 1986-89. Como se verá más adelante, los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria han incidido negativamente en la capacidad de las empresas públicas para invertir sus excedentes. La reducción de la inversión, junto con la necesidad de

elevar la producción y la cobertura de los servicios, podría haber contribuido al mencionado crecimiento de la productividad total en el sector electricidad.

El cuadro 20 presenta la evolución de la PTF en los sectores construcción, comercio y establecimientos financieros. En el campo de la construcción, hay una caída de la PTF en todos los períodos estudiados, a excepción de los años de estabilización, fase en la que el residuo alcanza un 12,3 por ciento en promedio anual. Es posible que, al igual que en la industria, los excesos de capacidad que se originan en los años de crisis, permitan incrementos importantes en la producción en los años de estabilización junto con pequeños cambios en el *stock* de capital. En el lapso 1983-1985, se dio una reducción del 3 por ciento en el acervo de capital del sector construcción y un gran incremento en la producción.

**Cuadro 20**

**COSTA RICA: CAMBIO EN LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES  
DE PRODUCCIÓN SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD\***  
(Períodos seleccionados)

AÑO	Construcción %	Comercio %	Financiero %
1977-79	-1,76	-1,59	nd
1980-82	-10,26	-13,31	nd
1983-85	12,35	8,57	nd
1986-89	-4,87	-1,18	1,91
1990-95	-2,19	-0,72	0,25
1986-95	-3,26	-0,91	0,91
<b>1977-95</b>	<b>-1,67</b>	<b>-1,48</b>	<b>0,91</b>

\* Año base para el stock de capital: 1950.

Fuente: Elaborado por el autor con base en información del Banco Central.

En el caso del sector comercio, nuevamente se aprecia un crecimiento de la productividad total para los años de estabilización. En todos los otros períodos, al igual que en el sector construcción, la PTF presenta cambios negativos. De la misma forma que en otros sectores, durante los años 1983-85, se dio un aumento muy importante del valor agregado generado en el sector, y un

aumento apenas superior a cero del *stock* de capital. En la fase de consolidación de la apertura, se observa un crecimiento del 6,32 por ciento en el *stock* de capital, y un aumento cercano al 6 por ciento en el nivel de empleo. Aunque se dio también una reducción de la PTF en esos años, es claro que el sector comercio experimentó una importante reactivación en ese período, con un incremento del 5,29 por ciento en la producción. Es muy posible que el auge del turismo en esos años, junto con el proceso de apertura comercial, tuviese un impacto favorable sobre la actividad comercial del país. Sin embargo, no tenemos evidencia para argumentar que el proceso de ajuste estructural haya generado una mejora en la eficiencia con que opera el comercio.

La información del cuadro 20 sugiere que el sector financiero experimentó muy importantes niveles de actividad en todo el lapso 1986-95. Este dinamismo se percibe tanto en las tasas de crecimiento de la producción, como en los niveles positivos de incremento en la productividad total. El comportamiento del sector fue más notable durante la fase inicial de apertura comercial (1986-89): el acervo de capital creció un asombroso 12,41 por ciento, mientras que la producción aumentó un 8,45 por ciento. El cambio de la PTF fue de 1,91 por ciento en la fase mencionada, pero decae notablemente en la segunda parte del proceso de apertura.

La situación de este sector se puede entender fácilmente si recordamos que, especialmente a partir de la entrada en vigencia del primer Programa de Ajuste Estructural, se dieron en el país importantes reformas en el sector financiero. Estas reformas permitieron un acelerado crecimiento del tamaño e importancia de la banca privada y de otros intermediarios financieros.

A continuación vemos cómo la información generada sobre el crecimiento de la PTF fue utilizada para obtener el nivel de productividad total. El cuadro 21 presenta un índice del nivel de productividad total para los sectores agricultura, industria y electricidad. Este índice fue elaborado de forma que el nivel de productividad de la industria representa un ciento por ciento.

**Cuadro 21**  
**COSTA RICA: ÍNDICE DEL NIVEL DE PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES**  
**SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD\***

<i>Industria = 100</i>			
AÑO	Agricultura	Industria	Electricidad
1973	nd	nd	nd
1974	nd	nd	nd
1975	nd	nd	nd
1976	108	100	nd
1977	153	100	nd
1978	232	100	nd
1979	249	100	nd
1980	203	100	nd
1981	156	100	nd
1982	177	100	nd
1983	154	100	nd
1984	145	100	nd
1985	124	100	14
1986	194	100	22
1987	225	100	23
1988	204	100	19
1989	273	100	30
1990	352	100	35
1991	270	100	57
1992	251	100	58
1993	258	100	58
1994	259	100	216
1995	263	100	130

\* Año base para el stock de capital: 1937.

*Fuente: Elaborado por el autor con base en información del Banco Central.*

El gráfico 3 muestra los resultados para varios sectores. Es obvio que el nivel de productividad es superior en la agricultura que en la industria y la energía eléctrica. Esto es interesante debido a que diferentes autores han planteado que la industria es más productiva que la agricultura. Como se aprecia en el gráfico, esa no es la situación de Costa Rica y, más bien, la brecha se amplía en forma considerable en favor del sector agrícola entre 1985 y 1990.

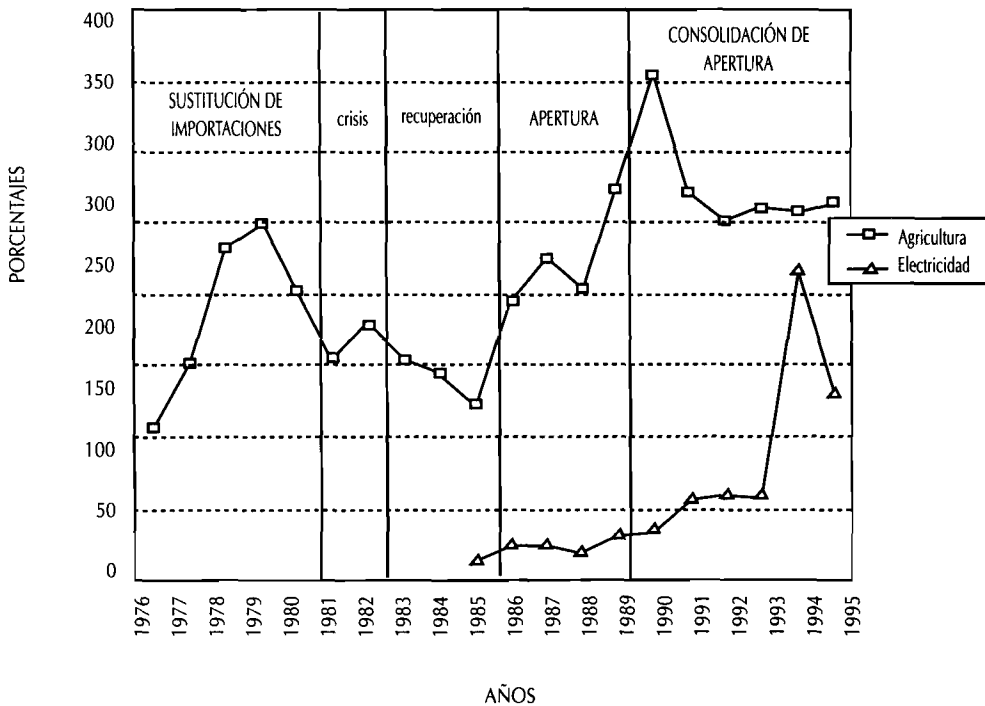
El análisis anterior nos permite plantear algunas conclusiones. La primera de ellas apunta hacia la importancia que las políticas de reactivación de la demanda interna tuvieron durante el período 1983-89. Estas políticas, dentro de

un contexto recesivo, propiciaron un mejor desempeño de los diferentes sectores, tanto en términos del crecimiento de la PTF, como de crecimiento de la producción.

La segunda conclusión importante se relaciona con el impacto del proceso de ajuste sobre el desempeño y la eficiencia en los procesos de inversión. La información analizada indica que los programas de ajuste estructural no han propiciado una mejora en la eficiencia con que se llevan a cabo los procesos de acumulación de capital. Dos sectores escapan a este argumento: uno de ellos es el financiero, mientras que el otro es electricidad. Como se argumentó antes, y como se explicará posteriormente con mayor detalle, en el sector electricidad las dificultades existentes para realizar la inversión requerida, pueden haber contribuido a mostrar un desempeño favorable en este campo. Además, las mejoras en eficiencia pueden haber surgido de los esfuerzos realizados para superar las limitaciones a que está expuesto el sector (en particular el Instituto Costarricense de Electricidad, principal generador de electricidad en el país).

Gráfico 3

**Costa Rica: Índice del nivel de productividad total**  
**Agricultura, electricidad, industria**  
*(Industria = 100%)*



En el campo financiero, a pesar de que no disponemos de información para los años anteriores a la aplicación del ajuste estructural, es muy posible que las reformas expliquen una porción bastante significativa del buen desempeño que muestra el sector.

## **El comportamiento de la inversión en sectores industriales**

### **Estructura de la inversión por sector y su evolución**

Con el fin de llevar a cabo un análisis más desagregado del comportamiento de la inversión, se procuró obtener información sobre la formación de capital a nivel de rama CIIU. La fuente principal de datos fue el trabajo de Zárate (1999) con base en la Encuesta de Coyuntura Industrial del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. La información obtenida se muestra en los cuadros 22a, 22b, 22c, y 22d.

En el primero de estos cuadros, se puede observar el crecimiento de la inversión, por sector CIIU, para dos períodos de estudio: 1986-1989 y 1990-1997. Algunos de los sectores estudiados (323 y 382 por ejemplo) muestran en los años 1986-89 tasas de crecimiento astronómicas; esta situación resulta de la aparición y desaparición de firmas de tamaño importante en algunos años, así como del hecho de que en general las unidades empresariales no realizan grandes inversiones en forma continua sino en puntos distantes en el tiempo. Por otra parte, el estudio de Coyuntura Industrial no reemplaza las empresas que desaparecen sino hasta en el momento en que se renueva la muestra utilizada. Eso no ocurre todos los años.

## Cuadro 22A

COSTA RICA: CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA INVERSIÓN POR SECTOR CIU  
PARA PERÍODOS SELECCIONADOS

*(Porcentajes obtenidos a partir de colones constantes de 1966)*

CIU	1986-89	1990-97	1990-95	1990-94
311: Fabricación productos alimenticios	62,03	20,02	0,08	-2,94
312: Fabricación productos alimenticios	52,85	nd	-33,20	-26,38
313: Industria de bebidas	8,68	28,08	15,26	10,53
314: Industria del tabaco	78,54	5,27	7,91	16,45
321: Fabricación de textiles	23,22	12,29	-2,23	-9,01
322: Fabricación prendas de vestir exc. calzado	35,27	-11,11	-9,79	-3,05
323: Industria del cuero exc. calzado	1938,17	18,35	-33,98	-54,94
324: Fabricación de calzado exc. de caucho	20,47	-13,56	-11,50	-1,01
331: Industria de la madera y prod. de madera	163,07	36,37	10,43	1,67
332: Fabricación muebles y accesorios exc. metal	94,80	-16,48	-21,18	-17,69
341: Fabricación de papel y productos de papel	52,47	5,26	-7,58	-5,00
342: Imprentas, editoriales	5,15	9,85	7,64	4,79
351: Fabricación sustancias químicas industrial	17,56	21,32	3,17	-0,18
352: Fabricación de otros productos químicos	24,53	36,76	14,87	9,64
353: Refinerías de petróleo	-13,62	-100,00	nd	-100,00
355: Fabricación productos de caucho	75,09	20,65	6,27	3,58
356: Fabricación de productos plásticos	44,12	67,00	44,53	27,21
361: Fabricación objetos de barro	61,79	-6,98	-39,39	-37,26
362: Fabricación de vidrio y prod. de vidrio	-11,49	21,48	11,42	19,74
369: Fabricac. otros productos minerales no metal	16,21	29,67	18,03	23,62
372: Industrias básicas metales no ferroso	-42,00	28,72	15,15	20,54
381: Fabric. Productos metálicos exc. maquinaria	19,68	1,18	-9,21	-6,44
382: Construc. maquinaria exc. eléctrica	397,31	22,49	-7,08	-13,49
383: Constr. maquinaria, aparat., suministr. eléct.	36,69	27,00	2,26	-2,45
384: Construcción material de transporte	18,59	20,27	25,34	33,57
385: Fabricac. equipo profesional y científ.	-42,00	-35,36	nd	-35,36
390: Otras industrias manufactureras	123,20	-39,47	-33,70	-27,45

Fuente: Estimaciones con base en los datos de Zárate, 1999

Cuadro 22b

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN SEGÚN SECTOR CIU**  
(Cifras en porcentajes obtenidas con base en colones constantes de 1966)

CIU	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
311	7,57	11,13	6,96	8,67	5,98	9,60	8,10	19,42	19,15	17,00	15,75	17,47	19,33
312	0,46	0,40	0,31	0,42	0,40	0,52	0,49	0,91	0,55	0,30	0,03	0,00	0,00
313	10,16	8,24	4,08	3,07	2,12	2,26	2,60	3,83	5,56	9,21	6,84	8,42	6,23
314	0,65	0,81	0,83	0,92	0,83	1,07	2,22	5,70	5,81	4,40	2,38	0,97	0,00
321	4,43	3,80	1,77	2,07	1,41	2,53	1,94	3,45	2,09	3,32	2,56	2,78	1,62
322	2,48	1,60	1,02	1,39	1,36	1,95	1,56	3,28	3,94	3,57	1,93	0,16	0,00
323	0,71	2,01	55,47	51,54	69,90	52,82	57,16	0,22	0,06	0,00	0,51	1,38	1,68
324	0,92	1,06	0,35	0,40	0,14	0,29	0,28	1,13	0,84	0,59	0,08	0,01	0,00
331	0,27	0,13	0,34	0,46	0,54	0,68	0,67	1,28	1,26	0,94	1,64	2,22	2,67
332	0,58	0,41	0,08	0,38	0,26	0,73	0,43	1,02	0,42	0,26	0,18	0,05	0,00
341	5,42	4,36	3,88	4,43	4,24	5,69	4,78	12,52	11,03	10,66	6,29	3,33	2,91
342	8,94	8,34	3,10	2,72	1,29	1,55	2,02	3,13	3,03	5,64	4,32	2,76	0,00
351	4,66	3,00	0,90	1,47	1,20	2,04	1,19	2,80	2,82	3,32	3,79	2,96	3,18
352	4,66	5,23	2,73	2,31	1,34	1,52	1,74	3,98	5,59	6,51	5,19	8,41	8,63
353	27,04	27,27	8,23	5,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
355	0,97	1,11	0,91	1,49	1,27	2,15	1,71	4,10	3,77	4,63	5,58	3,75	3,18
356	4,11	5,95	2,27	3,00	1,25	2,88	2,09	4,99	5,27	6,11	23,58	18,43	20,71
361	1,67	2,66	1,91	1,72	1,24	1,20	1,06	0,90	0,47	0,46	0,00	11,99	14,65
362	0,00	0,00	0,28	0,40	0,47	0,59	0,62	1,36	2,55	2,14	1,74	0,33	0,40
369	6,75	4,77	1,08	1,89	1,21	2,43	3,68	12,96	15,12	12,43	9,26	6,89	6,67
372	0,00	0,00	0,00	0,16	0,12	0,35	0,17	0,43	0,78	0,72	0,57	0,33	0,40
381	2,87	3,27	1,46	1,27	0,55	0,84	0,94	1,86	1,84	1,47	1,18	0,47	0,22
382	0,02	0,06	0,19	0,70	0,62	1,35	0,78	1,81	1,18	1,05	0,57	0,98	1,13
383	3,65	3,04	1,27	2,22	1,57	3,37	2,86	7,00	5,44	3,87	5,02	5,73	6,40
384	0,71	0,49	0,17	0,26	0,20	0,35	0,20	0,33	0,92	1,18	0,92	0,18	0,00
385	0,00	0,00	0,00	0,20	0,16	0,45	0,21	0,52	0,06	0,02	0,00	0,00	0,00
390	0,30	0,85	0,41	0,67	0,34	0,79	0,48	1,07	0,43	0,23	0,09	0,00	0,00
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estimaciones realizadas utilizando los datos de Zárate (1999).

En el cuadro 22b, aparece la estructura de la inversión por sector CIU por año, y en el cuadro 22c se muestra dicha estructura según períodos de estudio; además, en este último se especifica si la rama es dinámica o rezagada. Se han considerado dinámicas, aquellas actividades que presentan un crecimiento de su contribución a la inversión total entre los períodos 1985-89 y 1990-97.



**Cuadro 22c**  
**COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN REAL**  
**SEGÚN DIFERENTES PERÍODOS Y SECTOR CIU**  
*(cifras en porcentajes)*

CIU	1985-89	1990-97	Tipo de Rama	
311	8,06	15,73	Dinámica	
312	0,40	0,35		<b>Rezagada</b>
313	5,54	5,62	Dinámica	
314	0,81	2,82	Dinámica	
321	2,70	2,54		<b>Rezagada</b>
322	1,57	2,05	Dinámica	
323	35,93	14,23		<b>Rezagada</b>
324	0,58	0,40		<b>Rezagada</b>
331	0,35	1,42	Dinámica	
332	0,34	0,39	Dinámica	
341	4,47	7,15	Dinámica	
342	4,88	2,81		<b>Rezagada</b>
351	2,25	2,76	Dinámica	
352	3,25	5,20	Dinámica	
353	13,66	0,00		<b>Rezagada</b>
355	1,15	3,61	Dinámica	
356	3,32	10,51	Dinámica	
361	1,84	3,84	Dinámica	
362	0,23	1,22	Dinámica	
369	3,14	8,68	Dinámica	
372	0,06	0,47	Dinámica	
381	1,89	1,10		<b>Rezagada</b>
382	0,32	1,10	Dinámica	
383	2,35	4,96	Dinámica	
384	0,37	0,51	Dinámica	
385	0,07	0,16	Dinámica	
390	0,51	0,39		<b>Rezagada</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		

Fuente: Cuadro 22b.

Según el cuadro 22d, en el período 1985-89 los sectores dinámicos aportaron cerca de un 40 por ciento del valor total de la inversión, mientras que en las rezagadas el aporte fue de un 60,53 por ciento del total. En el período 1990-97, la situación cambia y las ramas dinámicas realizan cerca del 80 por ciento del gasto total en formación de capital, mientras que las rezagadas contribuyen con solo un 21,81 por ciento de dicho gasto.

Un detalle interesante de apreciar, lo constituye el hecho de que, según el cuadro 22a, durante los años 1986-89 el crecimiento promedio de la inversión fue negativo solamente en cuatro de las ramas estudiadas. En el período 1990-97, dicho crecimiento fue negativo en 7 de las 27 ramas (exactamente la mitad de ellas). Muy posiblemente esta situación refleja la recesión económica que sufrió el país en 1996. En efecto, las cifras anuales indican que, durante 1996, diez sectores mostraron reducciones en la inversión superiores a las reducciones experimentadas el año anterior. En el año 1996, trece sectores redujeron su inversión

**Cuadro 22d**  
**COSTA RICA: CONTRIBUCIÓN A LA INVERSIÓN**  
**SEGÚN COMPORTAMIENTO DE LAS RAMAS INDUSTRIALES**  
 (Cifras en porcentajes)

TIPO	1985-89	1990-97
Dinámicas	39,47	78,19
Rezagadas	60,53	21,81
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Cuadro 22c.

Con el fin de aislar, al menos en parte, el impacto recesivo de las políticas aplicadas por el gobierno durante los años 1995 y 1996, se muestran en el cuadro 22a las tasas de crecimiento de la inversión para los años 1990-94. Como puede apreciarse, en este período un total de 22 sectores (81 por ciento del total de sectores) reduce su inversión o reduce el crecimiento de esta inversión. Durante el período 1990-95, un total de 18 sectores presenta reducciones en su inversión, y en 1990-97 la cantidad de actividades que contraen su acumulación de capital es de 17 (63 por ciento del total de sectores). Vemos entonces que no parece que la reducción de la expansión de la inversión observada en el ciclo 1990-97 sea explicada por la recesión que sufrió la economía en 1996. Posiblemente esta reducción puede ser explicada por las políticas económicas aplicadas en esos años.

En ausencia de información desagregada por sector para el período previo a 1985, es difícil determinar el efecto sobre la disposición a invertir de las políticas de ajuste estructural implementadas a partir de ese año. Sí parece, sin embargo, que –de acuerdo con la información disponible– la profundización de las reformas a partir de los años 90 generó una reducción del crecimiento de la inversión en cerca del 63 por ciento de los sectores analizados. Un resultado interesante lo constituye el comportamiento de la acumulación de capital en el campo de los textiles (322). Esta actividad presenta contracciones importantes en el ritmo de inversión de los años 1990-97. Se refleja en este caso, la pérdida de competitividad del país en el campo textil, especialmente a partir de la década de los 90.

Sin embargo, en este momento, no es posible determinar si esa reducción en el ritmo de acumulación de capital es favorable o desfavorable. Es bien conocido el hecho de que las políticas de sustitución de importaciones causaron un exceso de capacidad instalada en una cantidad importante de sectores industriales. Morales (1992), por ejemplo, concluye que, en 1990, la tasa de utilización de la capacidad instalada en la industria de Costa Rica era de cerca del 50 por ciento. Aunque se ha argumentado por Kalecki (1971) y otros autores que las empresas industriales tienden a mantener capacidad ociosa, los niveles que revela el mencionado estudio son posiblemente muy elevados. En este sentido, las políticas de apertura y el encarecimiento de los recursos crediticios durante los años 90, pudieron generar una tendencia hacia la racionalización de la inversión por parte de las unidades productivas. El análisis de productividad total por rama CIIU nos permitirá obtener algunas conclusiones adicionales en este sentido.

## **Acumulación y productividad total a nivel de ramas industriales**

Para llevar a cabo este estudio, se utilizó la información que dispone el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Esta entidad recopila anualmente información sobre las empresas con el fin de determinar si pueden acogerse al régimen de incentivos fiscales. El estudio cubre los años 1986-96, aunque en algunos años se dispone de datos para el año 1997. Desafortunadamente, se encontraron dificultades con respecto a la calidad de la información. La veracidad y sentido de los datos recopilados fue revisada, cuando fue posible, por medio de comparaciones con la información disponible en la Encuesta de Coyuntura Industrial que realiza el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

El objetivo de este ejercicio fue verificar la eficiencia de los procesos de inversión por medio del análisis del cambio en la productividad total de cada una de las ramas estudiadas. Los resultados aparecen en forma resumida en el cuadro 23. Como puede verse, solamente se dispone de información para algunas ramas debido a que no en todos los casos existían los datos necesarios para llevar a cabo este estudio. Puede notarse que 12 de 18 ramas analizadas presentaron un crecimiento de la productividad total de factores de producción en el período posterior a 1990. Estas ramas son:

- 3412: Fabricación de envases y cajas de papel y de cartón
- 3419: Fabricación de artículos de pulpa, papel y cartón
- 3420: Imprentas, editoriales e industrias conexas
- 3523: Fabricación de jabones y preparados de limpieza
- 3559: Fabricación de productos de caucho
- 3560: Fabricación de productos plásticos, NEP
- 3692: Fabricación de cemento, cal y yeso

- 3699: Fabricación de productos minerales no metálicos  
 3824: Construcción de maquinaria y equipo especiales para las industrias  
 3831: Construcción de máquinas y aparatos industriales eléctricos  
 3839: Construcción de aparatos y suministros eléctricos, NEP

Los datos presentados en la sección anterior no son totalmente comparables con la información presentada en la presente sección, debido a que la fuente de datos es diferente. También, en la sección anterior, la información se encuentra organizada por sector CIU, mientras que aquí tenemos los resultados a nivel de rama industrial. Sin embargo, podemos tratar de establecer alguna comparación de los dos tipos de análisis. En primer lugar, las ramas que en el cuadro 23 presentan elevadas tasas de crecimiento del *stock* de capital (superior al 6 por ciento), también muestran elevadas tasas de aumento de la inversión en el cuadro 22a.

### Cuadro 23

#### COSTA RICA: CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA PRODUCTIVIDAD

##### TOTAL DE FACTORES SEGÚN RAMA CIU

(cifras en porcentajes para períodos seleccionados)

Rama	Período	Crecimiento Prod. Real %	Crecimiento Stock de K %	Crecimiento de la PTF %
3111	1991-96	9,63	8,91	-5,10
3115	1992-96	14,50	26,43	-11,01
3116	1992-97	8,81	1,81	
	1993-97	0,19	0,11	-7,91
3117	1991-96	20,46	1,81	n.d.
	1994-96	20,46	1,94	<b>15,28</b>
3133	1992-96	-7,46	10,11	-14,07
321	1992-96	-5,60	-4,89	-0,78
3412	1992-97	13,24	6,31	<b>6,73</b>
3419	1988-89	-34,51	7,72	-25,22
	1990-97	35,08	4,18	<b>29,28</b>
3420	1991-97	6,97	4,55	1,77
3523	1993-95	12,00	8,83	<b>2,22</b>
3559	1991-97	17,06	12,48	<b>5,12</b>
3560	1992-95	34,17	8,24	<b>14,90</b>
3620	1991-96	-2,20	1,66	-4,49
3692	1992-96	7,62	3,90	<b>3,53</b>
3699	1992-95	30,56	19,34	<b>10,69</b>
3824	1989	-1,57	11,25	-10,92
	1990-96	3,73	2,52	<b>1,11</b>
3831	1991-97	14,59	0,40	<b>13,89</b>
3839	1993-96	16,11	3,46	<b>12,19</b>

Fuente: Elaborado por el autor con base en información del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

En segundo lugar, las ramas que lograron aumentos de la productividad total según el cuadro 23, están ubicadas en sectores CIU cuyo crecimiento de la inversión se redujo o fue negativo en el período 1990-94, en comparación con 1986-89 (con la única excepción del sector 369).

Nos referimos, específicamente, a los sectores: 341, 342, 355 y 382. En estos casos, puede plantearse que existen elementos para sospechar que la reducción del ritmo de acumulación de capital en esas ramas, estuvo asociada con una mayor búsqueda de la eficiencia en la inversión por parte de dichas actividades. Las políticas aplicadas a partir de los años 90, entonces, pueden haber estimulado la eficiencia en los procesos de inversión en los sectores indicados.

## **Análisis de la inversión en los sectores de infraestructura**

### ***La generación eléctrica y las telecomunicaciones***

En esta sección se analiza el comportamiento y evolución de la generación eléctrica y las telecomunicaciones. Como se verá más adelante, esta es una de las áreas del país en la que se proponen cambios más drásticos durante estos meses. Las discusiones en la Asamblea Legislativa, en relación con este tema, han tomado ya varios años, y todavía estamos lejos de un acuerdo nacional sobre el particular. En esta sección, se presenta primero alguna información general sobre la generación eléctrica y las telecomunicaciones, las cuales están principalmente bajo el control del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Posteriormente, se analiza el comportamiento de los gastos de inversión real del ICE. Luego se plantean las restricciones que enfrenta esta entidad para incrementar el ritmo de su inversión. Al final, se presentan algunas de las propuestas que se han estudiado en la Asamblea Legislativa para transformar las entidades públicas y el ICE.

## **Antecedentes, organización y estructura del sector eléctrico**

En principio, la energía eléctrica fue suministrada en Costa Rica por empresas del sector privado. Compañías costarricenses y de capital extranjero participaron a lo largo de diferentes etapas de nuestro desarrollo en el suministro de energía eléctrica y telecomunicaciones. Aunque la cobertura de los servicios se incrementó con el tiempo, siempre se presentaron problemas con la calidad del servicio prestado. El establecimiento de un monopolio en materia eléctrica en 1922 por parte de la empresa "The Electric Bond and Share" no mejoró la situación y, a partir de la década de 1930, se intensifica la presión de la población para la nacionalización del suministro de energía eléctrica (Segura, 1999; Chinchilla, 1999).

El 26 de julio de 1949 se aprueba la Ley No. 449, que crea al ICE como una institución autónoma encargada de velar por el suministro de electricidad y realizar las inversiones requeridas en este campo. El objetivo de la creación de esta entidad fue fundamentalmente atender los problemas energéticos del país y garantizar la disponibilidad de energía en el futuro. El 28 de octubre de 1963, se promulga la Ley No. 3226 en la que se adicionan como objetivos del ICE el desarrollo y operación de los servicios e inversiones en el campo de las telecomunicaciones.

De acuerdo con Segura (1999), el Sistema Eléctrico Nacional tenía en 1949 una base de generación de 18 MW. En 1999, la capacidad instalada del país es de 1 300 MW, con una cobertura nacional del 96 por ciento. El restante 4 por ciento es cubierto por otras entidades, incluyendo una muy pequeña porción de generación privada.

En materia de telecomunicaciones, y siguiendo al mismo autor, el país contaba en 1962 con 14 000 líneas. En 1999, el número de líneas fijas y móviles asciende a 890.000, con una cobertura territorial del 95 por ciento. Esta entidad, según puede verse, ha realizado una importante contribución al desarrollo del país.

La nacionalización del suministro de energía eléctrica se flexibiliza en 1991 con la aprobación de la Ley No. 7200, que “autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela, en centrales de hasta 20 MW, pertenecientes a empresas o cooperativas de electrificación rural. La potencia total de estas plantas no debe superar el 15 por ciento de la capacidad instalada del país” (Chinchilla, 1999:64). Las empresas que se acogen a esta Ley deben tener una participación costarricense de un 65 por ciento del capital social. Los excedentes de energía que se generan son adquiridos por el ICE.

El sector eléctrico de Costa Rica está organizado en torno a diez entidades; ocho de ellas son productoras: el ICE, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC), la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), Coope-Guanacaste, Coope-Santos, Coopesca y Coope-Alfaro Ruiz (Chinchilla, 1999).

El ICE es propietario del 96 por ciento de las acciones de la CNFL, mientras que la JASEC y la ESPH son empresas municipales que fueron creadas para generar y distribuir energía eléctrica en los cantones correspondientes. Las cuatro últimas empresas mencionadas son cooperativas de electrificación rural, establecidas en 1963 para la distribución de electricidad en comunidades específicas. Las restantes instituciones que participan en la organización del sector electricidad en Costa Rica son el Ministerio de Ambiente, Energía, y Minas (MINAE), y la Autoridad Reguladora de Servicio Público (ARESEP).

Esta última entidad está a cargo de estudiar y aprobar las tarifas que se cobran por los servicios de electricidad suministrados por entidades públicas y privadas. También supervisa la calidad del servicio prestado. El MINAE, por su parte, es el organismo rector del sector eléctrico (Chinchilla, 1999).

Es necesario agregar que la infraestructura disponible en el país para la distribución de la electricidad pertenece al ICE. Las compras y ventas de energía del ICE a proveedores privados o públicos se llevan a cabo con base en tarifas que deben ser aprobadas por la ARESEP. El ICE, la CNFL, las empresas municipales, las cooperativas y las empresas que participan en la generación privada, pueden vender al detalle con tarifas aprobadas por la ARESEP (Chinchilla, 1999).

Finalmente, debe mencionarse que la distribución en el país está organizada por medio de una red denominada Sistema Nacional Interconectado. Esta red puede intercambiar energía con Honduras, Nicaragua y Panamá. Los intercambios se producen para atender emergencias y garantizar continuidad de flujos en el corto plazo (Chinchilla, 1999).

El cuadro 24 presenta la forma en que se distribuyeron las ventas de electricidad en el Sistema Nacional Interconectado en el año 1997. Como es de esperarse, el ICE suministra un 84,83 por ciento de la energía eléctrica nacional, mientras que la segunda entidad en importancia es la CNFL, que aporta un 4,32 por ciento del total.<sup>6</sup>

**Cuadro 24**  
**COSTA RICA: SISTEMA NACIONAL INTERCONECTADO: ESTRUCTURA DE LAS**  
**VENTAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA SEGÚN EMPRESA PRODUCTORA, 1997**  
(Porcentajes)

ENTIDAD	PRODUCCIÓN
ICE	84,83
CNFL	4,32
ESPH	0,34
JASEC	2,12
PARALELA/PRIVADA	8,25
OTRAS	0,14
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración con base en cifras de: Instituto Costarricense de Electricidad, "Informe Anual de Labores", Dirección Operación de Energía, San José, 1998.

6 La generación privada o paralela representa más de un 8 por ciento del total, pero es suministrada por varias empresas del sector privado.

El aporte de diferentes tipos de proyectos del ICE en 1997 aparece en el cuadro 25. Los proyectos hidroeléctricos generan casi un 85 por ciento de la energía que vende esta institución; los proyectos geotérmicos generan un 11,48 por ciento mientras que las plantas térmicas aportan un 3,62 por ciento. Estas últimas plantas resultan ser las más costosas debido a que operan por medio de combustibles fósiles, los cuales deben ser importados del exterior. Las fluctuaciones en el precio internacional del petróleo inciden en el costo que los usuarios deben pagar por la electricidad.

**Cuadro 25**  
**COSTA RICA: ICE**  
**ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA SEGÚN TIPO DE PLANTAS**  
(acumulado, 1997 (KWH))

Tipo de Planta	Contribución (%)
H*	84,90
T*	3,62
G*	11,48
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>

\* H=Hidroeléctrica, T=Termoeléctrica, G=Geotérmica

Fuente: Elaboración con base en cifras de: Instituto Costarricense de Electricidad, "Informe Anual de Labores", Dirección Operación de Energía, San José, 1998.

La evolución de la generación de energía eléctrica y de la capacidad instalada se muestra en el cuadro 26; no se observa una tendencia clara en cuanto al crecimiento de la generación y la capacidad instalada. Sin embargo, a partir del inicio del período de apertura en 1986 y hasta 1997, las ventas de electricidad crecieron más que la capacidad instalada. Este comportamiento deficitario de la capacidad instalada queda aún más claro si observamos, para este mismo período, la relación capacidad instalada/generación eléctrica, que alcanza solamente una tasa del 89,70 por ciento. De 1995 a 1997, esta relación alcanzó un 90,01 por ciento, mientras que de 1983-1985 fue de 113,91 por ciento.

**Cuadro 26**  
**COSTA RICA: SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL:**  
**EVOLUCIÓN DE LA GENERACIÓN Y LA CAPACIDAD INSTALADA EN ELECTRICIDAD**

PERÍODO	Crecimiento de la generación %	Crecimiento de la capacidad instalada %	(Capacidad/Generación) %
1983-85	2,15	7,30	113,91
1986-89	6,67	0,52	94,91
1990-94	6,24	4,41	85,36
1995-97	4,02	9,01	90,01
1986-97	5,83	4,27	89,70

Fuente: Elaboración con base en cifras del Instituto Costarricense de Electricidad,



La información analizada plantea la posibilidad de que se esté produciendo un estancamiento de las inversiones en el desarrollo de mayor capacidad de generación en los últimos años, particularmente a partir del inicio del ajuste estructural y la apertura en 1986. Sin embargo, para lograr una conclusión más clara en ese sentido, es necesario examinar el comportamiento de los flujos de inversión. El comportamiento de la inversión del ICE (en colones constantes de 1966) en el campo de la generación eléctrica se puede apreciar en el cuadro 27.

El crecimiento promedio anual de la inversión en el período 1990-1994 fue de un 21,88 por ciento; sin embargo, para el período 1995-97, el crecimiento fue negativo. Esta información fortalece la percepción de una importante desaceleración de los flujos de inversión en el sector eléctrico.

**Cuadro 27**

**COSTA RICA: ICE: INVERSIONES\* EN EL SECTOR ELÉCTRICO-ICELEC**

(millones de colones constantes de 1966 y tasas reales de crecimiento)

AÑOS	Inversión real	Tasa real de crecimiento (%)
1989	151,98	
1990	203,91	34,17
1991	189,01	- 7,30
1992	359,33	90,11
1993	320,82	-10,72
1994	330,97	3,16
1995	401,54	21,32
1996	253,57	-36,85
1997	273,36	7,81
<b>Promedios anuales</b>		
1990-94		21,88
1995-97		- 2,57
1990-97		12,71

\* Corresponde a inversión local y externa, incluyendo gastos financieros y de construcción.

\*\* Cifras basadas en presupuesto estimado.

Fuente: Elaboración con base en cifras del Instituto Costarricense de Electricidad, "Informe Anual de Labores", Dirección Operación de Energía, San José, 1998.

Ahora veamos la situación de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL). Esta entidad, como se mencionó anteriormente, suministra un 4,32 por ciento de la energía eléctrica del país. La CNFL se establece en 1941, al fusionarse, bajo el control de la Electric Bond and Share Company, las tres empresas de generación eléctrica más importantes de la época en el país: la Compañía Nacional Hidroeléctrica, la Compañía Nacional de Electricidad y The Costa Rica Electric Light and Traction Company. En 1967, el gobierno compra, por

intermedio del ICE, el 92,3 por ciento de las acciones de la CNFL (Chinchilla, 1999). La CNFL abastece aproximadamente a 300 mil usuarios del área metropolitana y tiene capacidad para generar un 14 por ciento de la energía que distribuye a los consumidores; el restante 86 por ciento se compra al ICE (Chinchilla, 1999). Los componentes de la inversión de la CNFL y las tasas de crecimiento del total invertido por año aparecen en colones constantes, en el cuadro 28.

**Cuadro 28**

**COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ: COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN REAL**  
(millones de colones constantes de 1966)

AÑO	GASTOS DE FORMACIÓN DE CAPITAL				Total Gastos Formación Capital	Maquinaria y equipo	Total Inversión Real	Crecimiento Inversión Real (%)
	Vías de Comunicación	Edificios	Instalaciones	Otros				
1986	0	0	10.363	360	10.722	266	10.988	
1987	0	152	11.611	0	11.763	2.623	14.387	30,93
1988	0	58	11.376	0	11.434	1.692	13.126	-8,76
1989	0	0	13.757	0	13.757	1.379	15.137	15,32
1990	0	0	12.810	0	12.810	868	13.678	-9,63
1991	0	0	0	0	0	1.555	1.555	-88,63
1992	0	0	0	0	0	7.066	7.066	354,36
1993	715	0	0	5.311	6.026	5.234	11.260	59,35
1994	426	1.609	0	0	2.034	9.369	11.403	1,28
1995	212	1.287	557	40	2.096	7.291	9.387	-17,68
1996	145	610	562	0	1.317	3.774	5.091	-45,77

Fuente: Informe Anual, Compañía Nacional de Fuerza y Luz, varios años.

El cuadro 29 muestra un aumento en el crecimiento promedio anual de la inversión en el período 1990-94, en comparación con 1988-89. Sin embargo, estas cifras parecen encubrir la gran contracción que se produce en los años 1995-96 (tasa de crecimiento de -31,72 por ciento).

**Cuadro 29**

**COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ**  
**TASAS DE CRECIMIENTO REAL DE LA INVERSIÓN SEGÚN DIFERENTES PERÍODOS**  
(Porcentajes)

PERÍODO	Total de Inversión Real
1988-89	3,28
1990-94	63,34
1995-96	-31,72
1990-96	36,18

Fuente: "Informe Anual", Compañía Nacional de Fuerza y Luz, varios años.

La composición del gasto corriente de la CNFL se puede observar en el cuadro 30. El elemento más interesante de este cuadro, como se verá más adelante, es una importante tendencia hacia el aumento en la importancia relativa de las transferencias al sector público.

**Cuadro 30**  
**COSTA RICA: COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ**  
**COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS GASTOS CORRIENTES**  
**SEGÚN DIFERENTES PERÍODOS**  
(porcentajes)

Período	Remuneraciones	Otros Gastos de Consumo	Intereses	Transferencias al Sector Público	Otras Transferencias	TOTAL
1985-89	9,11	86,85	2,90	0,00	0,00	98,86
1990-94	9,24	84,93	1,67	3,02	0,49	99,36
1994-96	9,44	80,82	2,80	5,68	1,27	100,00

Fuente: "Informe Anual", Compañía Nacional de Fuerza y Luz, varios años.

## El sector de telecomunicaciones

Recordemos que en 1963 se aprueba una ley en la que se incluyen, entre los objetivos del ICE, el desarrollo y operación de los servicios e inversiones en el campo de las telecomunicaciones. Desde esa época, los servicios de telefonía en el país han sido suministrados fundamentalmente por el ICE.

Como se mencionó anteriormente, el país disponía en 1962 de 14 000 líneas telefónicas. En 1998, la cantidad total de líneas alcanzaba 890 000. Un indicador utilizado con frecuencia para medir el grado de desarrollo en telecomunicaciones es el número de líneas por cada 100 habitantes o tasa de penetración. La tabla que se presenta a continuación muestra las tasas correspondientes de cada país centroamericano. Es obvio que, de acuerdo con este indicador, Costa Rica presenta el mayor grado de desarrollo de las telecomunicaciones en el área centroamericana. La tasa de penetración en Costa Rica se encuentra ubicada entre las de Chile y Argentina en 1995 (Raventós, 1998). El cuadro 31 presenta la evolución de densidad telefónica en Costa Rica. Para 1997, esta se ubica ya en 19,5 líneas por cada 100 habitantes.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Debe notarse que para 1995 hay una divergencia entre la densidad telefónica reportada por ICETEL, y la cifra reportada en el cuadro 31.

**Cuadro 31**  
**COSTA RICA: DENSIDAD TELEFÓNICA**  
 (Número de teléfonos por cada 100 habitantes)

AÑO	Densidad telefónica	Tasa de crecimiento
1987	10,1	
1988	10,2	0,99
1989	10,3	0,98
1990	10,4	0,97
1991	10,6	1,92
1992	10,7	0,94
1993	13,2	23,36
1994	14,5	9,85
1995	16,2	11,72
1996	17,89	10,43
1997	19,50	9,00

Fuente: ICETEL, Departamento de Planificación.

El cuadro 32 nos muestra que existen en Costa Rica 2,46 teléfonos públicos por cada 1 000 habitantes en 1997. En 1995, se disponía de 2,3 teléfonos públicos por cada 1 000 habitantes, cifra que, de acuerdo con Raventós (1998), superaba en ese momento a las de Argentina y Chile, aunque estaba por debajo de los niveles encontrados en Estados Unidos (6) o Italia (7).

**Cuadro 32**  
**COSTA RICA: DENSIDAD DE TELÉFONOS PÚBLICOS POR LÍNEAS Y POR HABITANTES**

AÑO	TELÉFONOS PÚBLICOS POR:	
	MIL LÍNEAS	MIL HABITANTES
1991	20	2,1
1992	20,1	2,2
1993	18,2	2,3
1994	15,5	2,3
1995	14,1	2,3
1996	12,96	2,32
1997	12,25	2,46

Fuente: ICETEL, Departamento de Planificación.

Otros indicadores de desempeño para un conjunto de países del mundo en 1997 aparecen en el cuadro 33. Tal y como se indicó en el párrafo anterior, la cantidad de líneas por cada 100 habitantes en Costa Rica es superior a la cantidad disponible en países como México, Chile y Argentina. El porcentaje de digitalización de Costa Rica resulta inferior al de Uruguay, México, Chile (cuanto menor es el grado de digitalización, tanto mayor será el grado de automatización).

**Cuadro 33**  
**INDICADORES DE DESEMPEÑO SECTORELECOMUNICACIONES**  
**PAISES SELECCIONADOS**

INDICADORES	Costa Rica	España	Estados Unidos	Uruguay	México	Chile	Argentina
Líneas/100 habitantes	20,72	39,2	64	27,3	9,1	15,6	17,7
% Demanda satisfecha	92,6	100	100	100	97,7	97,7	98,3
% Digitalización	80	68	78	100	88	100	78
Costo Instalación Residencial (\$)	103,6	194,6	43,3	149,6	235,9	257,4	500
Costo Instalación Comercial (\$)	121,5	194,6	72,3	231,9	483,9	257,4	750,2
Mensualidad Residencial (\$)	5,12	11,4	11,7	9,17	6,3	15,3	8,5
Mensualidad Comercial (\$)	7,45	11,4	41,8	20,9	13,7	21,8	29,7
Líneas por Empleado	158	229,3	190	n.d.	180,1	216,2	209

Fuente: Instituto Costarricense de Electricidad.

En la misma tabla se indica que el costo de instalación del servicio telefónico residencial es de 103,6 dólares, mientras que el costo para un servicio telefónico comercial es de 121,5 dólares. Estas cifras compiten favorablemente con las de España, y el resto de los países latinoamericanos que aparecen en la tabla. Por otra parte, las mensualidades residenciales y comerciales son las menores de los países mencionados.

Finalmente, el cuadro 34 indica el comportamiento de la brecha entre la inversión real efectiva y la inversión requerida. Debe notarse el gran aumento de dicha brecha, el cual es posiblemente reflejo de las barreras que enfrenta el ICE para llevar adelante sus planes de inversión. En la siguiente sección se realiza un análisis de las barreras que enfrentan las empresas públicas para llevar a cabo sus decisiones de inversión.

Cuadro 34

COSTA RICA: SISTEMA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES					
INVERSIÓN ANUAL, SUPERÁVIT E INVERSIÓN REQUERIDA					
(millones de dólares)					
AÑO	Inversión efectiva	Superávit	Inversión requerida	Inversión requerida menos inversión efectiva	Superávit/ Inversión realizada %
1991	34,6	42,1	76,6	42,00	121,68
1992	63,3	34,1	61,9	-1,40	53,87
1993	66	61,7	105,2	39,20	93,48
1994	91,7	23,2	138,1	46,40	25,30
1995	102,4	46,8	142,9	40,50	45,70
1996	115,6	72,5	152,8	37,20	62,72
1997	118	72,5	174,5	56,50	61,44
1998	112,5	79,2	210,2	97,70	70,40
1999			204,7		
2000			210		
2001			220,8		
2002			225,6		

Fuente: ICETEL, Departamento de Planificación.

## Las barreras a la inversión en las empresas del sector público de Costa Rica

El 19 de octubre de 1982, con la Ley No. 6821, se crea una comisión denominada "Autoridad Presupuestaria." Esta comisión tiene entre sus responsabilidades

la formulación de las directrices de la política presupuestaria del sector público, incluyendo temas como inversión, endeudamiento y salarios. Asimismo, debe velar por la ejecución de las políticas que emanan del Presidente de la República en cuanto a la ejecución de los presupuestos de instituciones públicas. Como resultado de esta Ley, el Presidente adquiere capacidad para incidir en las políticas presupuestarias de las instituciones estatales. En efecto, en su artículo 11, la Ley indica que:

*“A más tardar el 1º de junio de cada año, la Autoridad Presupuestaria publicará en el Diario Oficial “La Gaceta” los lineamientos generales y específicos que deberán seguir las instituciones del Sector Público, en la formulación de los presupuestos para el año inmediato siguiente.*

*El 1º de julio de cada año, las instituciones del Sector Público que tengan que seguir lineamientos específicos adicionales oportunamente determinados por acuerdo de la Autoridad Presupuestaria, presentarán a la Secretaría Técnica los proyectos de presupuesto, con el propósito de que se les extienda una certificación o constancia de haber cumplido con ese requisito...”*

Los lineamientos a que se refiere la Ley representan, en muchas ocasiones, instrucciones específicas para la generación de excedentes o superávit en las entidades estatales, y para traspasar dichos excedentes al Gobierno Central.

La obligación de generar superávit incide negativamente en la capacidad de las empresas públicas para llevar a cabo un plan de inversión física congruente con el cumplimiento de sus objetivos. El cuadro 34 presenta con claridad la forma en que ha venido creciendo el superávit generado por el ICE-Telecomunicaciones, y cómo esta situación se desarrolla en forma paralela al crecimiento de la brecha entre la inversión requerida y la inversión efectiva. Parece, entonces, claro que la Autoridad Presupuestaria actúa como una restricción a las posibilidades e intenciones de inversión de las empresas públicas. La misma Ley No. 6821 en su artículo 10 indica que:

*“Ninguna institución del Sector Público, excepto las del Sector Financiero Bancario, podrá negociar préstamos externos sin la autorización previa de la Autoridad Presupuestaria.”*

De esta manera, la Autoridad Presupuestaria no solo reduce la capacidad de las empresas públicas para utilizar recursos propios para la inversión, sino que, además, cierra otras opciones que podrían ser utilizadas para llevar adelante un plan de inversiones consistente con las necesidades del país.

Con el fin de apreciar con mayor claridad las consecuencias de la mencionada ley, podemos examinar el comportamiento de algunos componentes del gasto en inversión y del gasto corriente del ICE. En el cuadro 35, se puede apre-

ciar la composición de la inversión real en esta institución en colones constantes de 1966. La crisis económica afectó sensiblemente los flujos de inversión realizados, lo cual se puede apreciar en las tasas de crecimiento negativas que presenta la inversión durante los años 1982 y 1983.

**Cuadro 35**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD:**  
**COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN REAL**  
(millones de colones constantes de 1966)

AÑO	Vías de comunicación	Edificios	Instalaciones	Obra urbana	Otros	Total gastos formación capital	Maquinaria y equipo	TOTAL Inversión Real	Crecimiento Inversión Real (%)
1979	0	381	15.325	0	0	15.706	10.773	<b>26.480</b>	
1980	0	2.077	14.059	0	0	16.135	23.019	<b>39.154</b>	47,87
1981	0	1.068	42.576	0	0	43.644	10.249	<b>53.893</b>	37,64
1982	0	430	12.558	0	0	12.988	1.968	<b>14.956</b>	-72,25
1983	0	45	1.307	0	0	1.352	817	<b>2.169</b>	-85,50
1984	0	25	14.437	0	0	14.462	1.269	<b>15.731</b>	625,27
1985	0	611	15.287	0	0	15.898	3.552	<b>19.450</b>	23,64
1986	0	181	152.480	0	0	152.661	5.225	<b>157.886</b>	711,75
1987	0	141	136.039	0	0	136.180	12.253	<b>148.432</b>	-5,99
1988	0	8	162.271	0	0	162.278	17.786	<b>180.065</b>	21,31
1989	0	0	150.748	0	0	150.748	15.758	<b>166.506</b>	-7,53
1990	0	0	254.522	0	0	254.522	18.547	<b>273.069</b>	64,00
1991	0	0	194.280	0	0	194.280	10.421	<b>204.701</b>	-25,04
1992	0	0	336.978	0	0	336.978	26.417	<b>363.395</b>	77,52
1993	0	0	374.964	0	0	374.964	26.365	<b>401.329</b>	10,44
1994	0	0	555.964	0	0	555.964	30.804	<b>586.767</b>	46,21
1995	0	0	443.610	0	0	443.610	40.698	<b>484.308</b>	-17,46
1996	0	0	414.652	0	0	414.652	43.284	<b>457.936</b>	-5,45

Fuente: Instituto Costarricense de Electricidad, Informe Anual, varios años.

La situación mencionada puede notarse más claramente en el cuadro 36. Resulta interesante observar la forma en que se reduce la tasa de crecimiento real de la inversión total después del período de crisis económica. Durante el período 1991-1996, la tasa promedio de crecimiento anual de la inversión del



ICE apenas superó el 14 por ciento. Esta tasa resulta muy reducida si se considera que en 1980 y 1981 la inversión en este sector creció, en términos reales, 47,87 por ciento y 37,64 por ciento respectivamente. En el período 1983-85, el crecimiento real de la inversión fue de 187,80 por ciento.

Cuadro 36

**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**TASAS REALES DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA INVERSIÓN**  
**SEGÚN DIFERENTES PERÍODOS**  
*(en porcentajes)*

PERÍODO	CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN		
	Total	Instalaciones	Maquinaria y Equipo
1981-82	-17,30	66,17	-68,14
1983-85	187,80	307,06	58,92
1986-90	156,71	193,54	46,61
1991-96	14,37	13,76	27,47

Fuente: Instituto Costarricense de Electricidad, Informe Anual, varios años.

En el cuadro 37, se puede apreciar la evolución de la composición del gasto en inversión según diferentes períodos. Se ha dado una disminución sostenida en la porción del gasto que se destina a la construcción de edificios. En la última fase analizada (1991-1996), esta porción de la inversión alcanza un nivel de cero.

Por otra parte, el gasto en instalaciones y en adquisición de maquinaria y equipo, que representaban en los años 1979-1980 porciones casi iguales del total de la inversión, representan en el período 1991-1996, un 93 por ciento y un 7 por ciento del total, respectivamente.

A partir de los años de crisis económica (1981 y 1982), se produce una tendencia sostenida hacia la reducción de la participación del gasto en maquinaria y equipo, y un incremento de la importancia de construcción de instalaciones. El cuadro 37 permite apreciar el gran crecimiento del gasto en instalaciones en los dos períodos posteriores a la crisis (1983-85 y 1990-96) y el moderado aumento relativo del gasto en maquinaria y equipo.

**Cuadro 38**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN**  
**SEGÚN DIFERENTES PERÍODOS**

PERIODOS	Edificios %	Instalaciones %	Maquinaria y equipo %	TOTAL %
1979-80	3,37	46,89	49,74	100,00
1981-82	2,43	81,48	16,09	100,00
1983-85	1,79	76,87	21,33	100,00
1986-90	0,04	92,42	7,54	100,00
1991-96	0,00	92,99	7,01	100,00

Fuente: Instituto Costarricense de Electricidad, Informe Anual, varios años.

No existen argumentos técnicos que sugieran que la inversión en los sectores de electricidad y telecomunicaciones tienda a ser cada vez más intensiva en instalaciones, y cada vez menos intensiva en maquinaria y equipo. Por lo tanto, es posible que el cambio en la estructura de esa inversión resulte de la existencia de barreras que impiden al ICE continuar adquiriendo la maquinaria y el equipo que se requieren.

La estructura del gasto corriente se presenta en el cuadro 38. La participación de las remuneraciones en el gasto corriente total ha mostrado apenas un aumento leve al pasar de un 28,9 por ciento en el período 1979-80, a un 30,35 por ciento en los años 1990-96.

La participación de los gastos por intereses se incrementó en forma notoria en las fases 1983-85 y 1986-89, pero descendió abruptamente en la fase 1990-96. Entre 1983 y 1989, el ICE debió atender el servicio de la deuda de los empréstitos contratados en años anteriores.

A partir de inicios de la década de los años 90, y en cumplimiento del artículo 10 de la Ley No. 6821, la reducción del acceso al crédito se manifiesta en forma más clara y se traduce en una gran contracción de los gastos por intereses.

El cuadro también muestra cómo las transferencias del ICE al sector público, que en los años 1979-1980 representaban un 0,32 del gasto corriente total, pasan a representar un 8,59 por ciento de dicho total en la fase 1990-1996. Estas transferencias se realizan también en cumplimiento de los lineamientos

**Cuadro 38**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**  
**COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS GASTOS CORRIENTES**  
**SEGÚN DIFERENTES PERÍODOS**

PERIODO	Remuneraciones	Otros Gastos de Consumo	Intereses	Transferencias al Sector Público	Otras Transferencias	TOTAL
1979-80	28,91	46,19	22,16	0,32	2,42	100,00
1981-82	21,90	49,46	26,79	0,35	1,50	100,00
1983-85	24,03	34,19	36,42	3,88	1,48	100,00
1986-90	30,31	24,54	36,46	6,31	2,38	100,00
1991-96	30,35	42,09	15,11	8,59	3,87	100,00

Fuente: Instituto Costarricense de Electricidad, Informe Anual, varios años.

de la Autoridad Presupuestaria y reducen en forma significativa la capacidad de inversión y gestión pública del ICE. El crecimiento de este componente del gasto corriente, ya se había observado al analizar el caso de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL).

Las mencionadas barreras a la inversión que surgen de los lineamientos que emanan de la Autoridad Presupuestaria se combinan con las limitaciones que impone la Ley General de Administración Pública. Este punto también es señalado por Raventós (1998), quien menciona que ejecutivos del ICE han planteado repetidamente su malestar por su obligación de utilizar un sistema de aprovisionamiento anticuado. Como resultado de la Ley de Administración Pública, la asignación de contratos sufre una interminable serie de apelaciones y revisiones, que afectan negativamente la capacidad de la institución para operar eficientemente.

Las barreras que enfrentan tanto el ICE como otras entidades públicas para llevar a cabo sus actividades en una forma más eficiente, han conducido en diversas ocasiones a pensar en la posibilidad de privatizar algunas de las mencionadas entidades. Sin embargo, la oposición que se ha dado en cuanto a la privatización ha generado la necesidad de plantear otras opciones que buscan la modernización y flexibilización de las opciones de acción y administración de las instituciones estatales.

Existe un proyecto de ley actualmente en discusión en las comisiones de trabajo de la Asamblea Legislativa, para modernizar los sectores de generación eléctrica y de telecomunicaciones. Los diputados de los partidos mayoritarios de la Asamblea Legislativa han acordado con el Presidente de la República procurar una pronta aprobación de la reforma.

El proyecto de modernización cubre cuatro áreas:

- Una reforma a la Constitución Política que permitirá que el ICE y otras empresas públicas se desempeñen en un régimen especial que sería sujeto de derecho privado. Esto brindaría a las empresas estatales una mayor flexibilidad para competir y mejorar la calidad en los servicios prestados. El objetivo del proyecto es convertir a las empresas públicas en entidades con total autonomía y capacidad de competencia.
- Un proyecto de ley para el fortalecimiento del ICE. El proyecto procura transformar el ICE en una corporación. Esta corporación del ICE se registraría por el derecho privado y tendría plena independencia administrativa, técnica y financiera. El objetivo de esta propuesta es permitir al ICE lograr una mayor capacidad competitiva en condiciones de libre mercado.
- Un proyecto denominado "Ley General de Electricidad," cuyo objetivo es eliminar los límites a la generación eléctrica por tipo de inversionista. Este proyecto procura abrir el mercado energético para estimular la competencia y menores costos. También plantea la posibilidad de vender energía a grandes consumidores en el país, al mercado centroamericano.
- Por medio de esta Ley, el ICE podría suscribir contratos de duración razonable con los generadores privados de electricidad y con tarifas más atractivas (en la actualidad el ICE se ha visto obligado a suscribir contratos de duración excesiva y a tarifas rígidas).
- Ley General de Telecomunicaciones: Este proyecto de ley incorpora las recomendaciones que se derivan del Foro Nacional de Concertación organizado por el actual gobierno. Se propone la apertura gradual del mercado para concluir en el año 2002.

El proyecto también propone la creación de un ente regulador que se denominaría Instituto Regulador de Telecomunicaciones. En él habría representación de empresarios, trabajadores, funcionarios del gobierno y consumidores. El Instituto deberá intervenir cuando se presenten conductas monopolísticas, anti-competitivas y discriminatorias. En dichos casos será posible imponer sanciones o fijar tarifas con el fin de promover la competencia y proteger al consumidor.

## Conclusiones

En este trabajo se presenta un análisis de la inversión durante el período 1962-1998. En esta sección planteamos las principales conclusiones del trabajo. Primeramente, se observa que el crecimiento de la formación de capital en el período anterior a la crisis se financió principalmente con ahorro externo. Este último tomó la forma de flujos de capital oficial de largo plazo e inversión

extranjera directa, principalmente. Luego de la crisis, y especialmente a partir de la aparición de tasas de interés reales positivas y la reforma estructural de 1985, el ahorro nacional toma mayor importancia como fuente de financiamiento de la acumulación de capital. La IED que había caído drásticamente durante la crisis, se recupera y se concentra en las zonas francas de exportación. Sin embargo, se aprecia una muy reducida vinculación de este esquema con el resto de la economía; esta situación ha conducido a varios grupos a plantear (con sobrada justificación) su preocupación por la conformación de lo que han denominado una economía dual: un sector de capital extranjero dedicado a la exportación y el cual experimenta un gran dinamismo, coexistiendo con una industria nacional de escaso dinamismo y reducida competitividad.

También se ha determinado que, después del proceso de ajuste, se ha producido una importante tendencia hacia la reducción de la inversión pública. Aunque esta tendencia se inicia con mayor fuerza, después de las reformas de 1985, no es posible concluir que la caída relativa de la formación de capital pública sea causada específicamente por dichas reformas. No debemos olvidar que el país experimenta serias dificultades fiscales hacia el final de la década de los años ochentas y durante la mayor parte de la década de los noventas.<sup>8</sup>

Sin embargo, sí resulta muy claro que el proceso de transformación, iniciado en 1985, ha generado cambios de gran trascendencia en la economía nacional. Estos cambios requieren de gran apoyo en materia de inversión pública que el gobierno ha sido incapaz de proveer. En síntesis, el ajuste estructural ha generado en el Estado una gran presión por llevar a cabo proyectos que no está en capacidad de financiar.

Se condujo un análisis econométrico para identificar los principales determinantes de la formación de capital privado. Entre los resultados más relevantes se encuentra el efecto favorable que la inversión pública ejerce sobre la formación de capital privado. También tienen un impacto positivo, variables como el indicador de reforma en el sector financiero y la producción (esta última con un rezago). Entre las variables que mostraron un coeficiente negativo encontramos a la tasa de interés nominal, la relación capital/trabajo y la inversión extranjera directa.

En cuanto al crecimiento económico, hemos visto cómo en general la producción se ha incrementado como resultado de la acumulación de recursos

---

8 Obviamente, puede ser posible que el ajuste estructural haya contribuido a agravar los problemas fiscales que sufrió el país en el pasado, pero la verificación de dicha hipótesis escapa a los alcances del presente estudio.

productivos. No obstante, se ha podido determinar también que existe una importante correlación entre el aumento del PIB y el crecimiento de la PTF. Esto nos indica que deben realizarse esfuerzos por identificar las fuentes del aumento de la productividad total.

El análisis de las fuentes del crecimiento por sector de actividad permitió determinar que en la industria se dio una contracción de la PTF en los años 1977-80, lo cual refleja claramente la percepción de la ortodoxia económica en cuanto a la ineficiencia de los procesos de acumulación en los sectores de sustitución de importaciones. La situación empeora notablemente durante la crisis, lo cual también era de esperarse dado que la contracción del Mercado Común Centroamericano, en esa época, afecta más directamente a las actividades manufactureras. Durante el proceso de recuperación, los productores incrementan la utilización de la capacidad instalada, lo que permite abastecer la demanda sin necesidad de aumentar el tamaño del *stock* de capital; el resultado es un crecimiento importante de la PTF. Durante los años iniciales de la apertura, y contrario, a lo esperado, se produce una pérdida de eficiencia que se refleja en una gran caída de la productividad total; la situación mejora en alguna medida durante los años 1990-95.

La agricultura, por otra parte, muestra reducciones en el residuo solamente durante los años de crisis. Resulta interesante observar que durante la última fase de la estrategia de sustitución de importaciones (1977-80), el incremento de la PTF es superior al de la fase de apertura. Puede verse entonces que, a pesar de que se ha argumentado en repetidas ocasiones que la sustitución de importaciones provocó un sesgo en contra de la agricultura, dicho sesgo no incidió negativamente en la eficiencia de este sector.

El estudio incluyó un análisis de la formación de capital en las entidades estatales a cargo de la producción de electricidad y de servicios de telecomunicaciones. La conclusión más relevante a extraer en este campo, apunta hacia el impacto negativo que ejerce el Gobierno Central sobre las posibilidades de inversión en las entidades encargadas de proveer los mencionados servicios. La ley que crea la Autoridad Presupuestaria faculta al Estado a utilizar los excedentes generados por las empresas estatales. Esta situación, obviamente, limita fuertemente la acumulación de capital en estos sectores. En ausencia de dicha ley, estas empresas podrían llevar a cabo un mayor y más oportuno gasto en inversión, lo cual posiblemente mejoraría la calidad del servicio suministrado a la población.

## Bibliografía

- Azofeifa, G. 1990. "Metodología para el cálculo de indicadores de productividad del factor capital en Costa Rica para el período 1976-1989. Anexos. Departamento de Investigaciones Económicas. Banco Central de Costa Rica.
- Bacha, E. 1990. "A Three-Gap Model of Foreign Transfers and the GDP Growth Rate in Developing Countries". *Journal of Development Economics*. 32:279-296.
- Chinchilla Mora, Henry 1999. "Análisis de la Incidencia del Modo de Cobro en el Uso de la Energía Eléctrica". Tesis de Maestría en Administración Pública. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica.
- Collins, S; y Bosworth, G. 1996. "Economic Growth in East Asia: Accumulation *versus* Assimilation". *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Departamento de Investigaciones. 1958. "Estudio del sector externo de la economía costarricense," Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica. Departamento de Investigaciones. Escuela de Economía. Universidad de Costa Rica.
- Greene, W.H., 1990. *Econometric Analysis*. New York: Macmillan.
- Instituto Costarricense de Electricidad. 1998. "Informe anual de labores," 1997. Dirección Operación de Energía, San José. Costa Rica.
- Jenkins, M., Esquivel, G., y Larraín, F.1998."Export Processing Zones in Central America," Harvard: Development Discussion Papers No. 646. Harvard Institute for International Development. Agosto.
- Keynes, J.M.. 1936. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Londres: Macmillan.
- Kalecki, M.. 1971. *Selected Essays on the Dynamics of Capitalist Economies*. Cambridge University Press.
- Morales, P. 1993. *Indicadores de capacidad instalada en la industria costarricense* . Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas IICE. Universidad de Costa Rica.
- Morley, S.; Machado, R.; y Pettinato, S.1999. "Indexes of Structural Reform in Latin America," Santiago: CEPAL, Serie Reformas. Enero.
- Pindick y Rubinfeld 1981. *Econometric Models and Economic Forecast*. N.Y. Mac Graw Hill. 2da. Edición.
- Segura, R. 1999. "El ICE: Historia de un asedio," San José, Costa Rica. Mimeo. Febrero.
- Taylor, L.1983. *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*. New York: Basic Books.

- Taylor, L. 1996. "Income Distribution, Trade, and Growth," en Blecker, R. (editor). *U.S. Trade Policy and Global Growth: New Directions on the International Economy*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Taylor, L. 1993. "A Three-Gap Analysis of Foreign Resource Flows and Developing Country Growth," en Taylor, L. (editor). *The Rocky Road to Reform: Adjustment, Income Distribution, and Growth in the Developing World*, Cambridge: MIT Press.
- Young, A. 1995. "The Tyranny of Numbers," *Quarterly Journal of Economics*.
- Zárate, Luis. 1999. "Aproximación de la formación bruta de capital del sector industrial en Costa Rica," Documento interno. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). Universidad de Costa Rica. Setiembre.



## Introducción

Luego de la severa crisis de 1981-1982, se percibió la necesidad de cambiar la estrategia de desarrollo de Costa Rica y se inició entonces la adopción del modelo de apertura económica, el cual persiguió una mayor inserción de la economía en el mercado mundial a través de la promoción de las exportaciones y la reducción del proteccionismo. Entre las reformas llevadas a cabo, a partir de 1986, citan Monge y Lizano (1997:10), la reducción de las barreras a las importaciones y la eliminación de las distorsiones en los mercados domésticos de factores y bienes; la reducción del tamaño del Estado y su modernización; la concesión de subsidios compensatorios y otros incentivos a las exportaciones no tradicionales; la adopción de políticas macroeconómicas estables y consistentes con el modelo de apertura; y la disminución de los impuestos a las exportaciones.

En este capítulo se trata el tema de cuál ha sido el desempeño de la economía costarricense en términos de crecimiento económico, productividad laboral y empleo durante los años de la apertura económica. La motivación del tema surge de la preocupación por el escaso crecimiento económico en la región latinoamericana en el contexto del nuevo modelo de crecimiento emergente y el consecuente fracaso en las predicciones de los organismos internacionales que vaticinaban que la eliminación de las distorsiones en la economía atizaría el crecimiento económico y el empleo y generaría aumentos en la productividad de los factores (Weller, 1997:1-2).

Se pretende recabar evidencias sobre dos hipótesis. La primera es que el crecimiento económico es la variable más importante para la generación de empleo, y la segunda es que en el corto plazo las reformas reducen el empleo

por el cese de las actividades económicamente inviables y el tiempo requerido para el surgimiento de las nuevas actividades.

Este capítulo consta de tres secciones. La primera presenta la dinámica experimentada por la producción, su crecimiento y variabilidad, así como sus cambios en términos sectoriales. La segunda analiza la evolución del crecimiento de la producción *vis a vis*, el crecimiento del empleo y la relación entre el comportamiento de la productividad laboral y el salario real. En la tercera sección, se incluye un análisis, ahora a nivel sectorial, del desempeño de estas mismas variables.

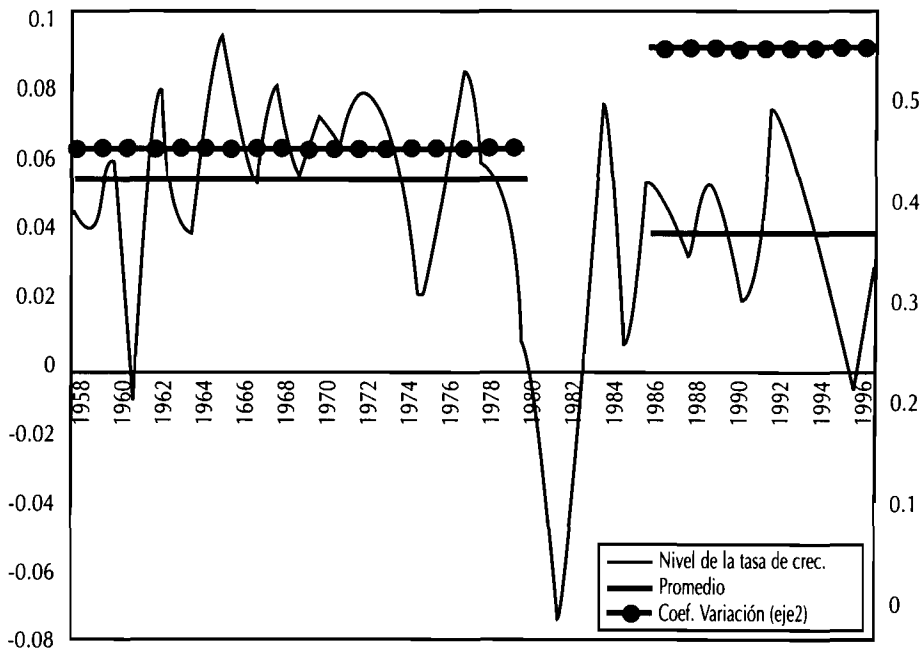
## El crecimiento y la estructura productiva

En esta sección se analiza la evolución del producto interno bruto (PIB), sus tasas de crecimiento promedio y la variabilidad de estas tasas, así como los cambios en su composición en términos de actividades económicas o macrosectores.

Desde una perspectiva de largo plazo, la tendencia de la producción real cos-

Gráfico 1

**Costa Rica: Tasas de crecimiento anual del PIB real: nivel, promedio y coeficiente de variación para 1957-1980 y 1986-1997**



Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR.

tarricense ha sido claramente creciente, con únicas<sup>1</sup> disminuciones en los años 1961, 1981 y 1982 (crisis de la deuda), y recientemente, en 1996, año de recesión interna. No obstante, debe preocupar que las tasas de crecimiento han sido muy variables de un año a otro, lo cual no es más que un reflejo de la inestabilidad que ha caracterizado a la economía. Esto es cierto, tanto bajo el modelo anterior de desarrollo como bajo el actual, siendo los coeficientes de variación de las tasas de crecimiento anuales de 45 por ciento en el período 1957-1980 y de 55 por ciento en el período 1986-1997 (gráfico 1).

Esta situación debe llamar la atención, pues uno de los factores más importantes en la generación de empleo y salarios crecientes es el dinamismo sostenido de la economía. La volatilidad del crecimiento ha aumentado en la industria, la construcción y los establecimientos financieros, mientras que en el resto de los sectores se ha reducido (cuadro 1). La mayor volatilidad del crecimiento puede radicar en un mayor grado de exposición a la competencia internacional y a los flujos de capitales externos, en comparación con las décadas de los años sesentas y setentas y en parte también, a una todavía alta dependencia de la demanda interna, como lo señalan Monge y Lizano (1995), que se ve contenida recurrentemente con los programas de estabilización macroeconómica adoptados al inicio de cada período gubernamental.

Cuadro 1

**COSTA RICA: COEFICIENTES DE VARIACIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL, POR PERÍODOS, SEGÚN MACROSECTORES ECONÓMICOS**

Macrosector	1957-1980	1986-1997
Agropecuario	0,83	0,67
Industrias, minas y canteras	0,67	0,89
Electricidad, gas y agua	0,69	0,37
Construcción	1,24	3,55
Comercio, restaurantes y hoteles	1,14	0,77
Transportes, almac. y comunic.	0,55	0,45
Establecimientos financieros, sec. y otros servicios	0,41	0,67
Bienes inmuebles	0,55	0,21
Gobierno general	0,61	0,50
Otros servicios personales	0,63	0,36
<b>PIB</b>	<b>0,45</b>	<b>0,55</b>

Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR.

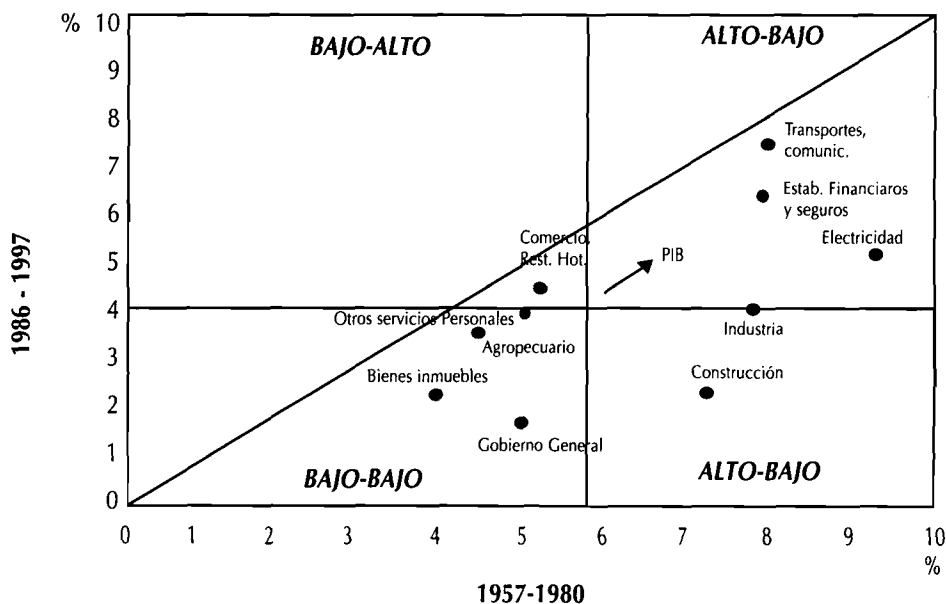
1 Desde cuando las estadísticas de cuentas nacionales son comparables (1957).

Por otra parte, si se comparan las tasas de crecimiento promedio anual del PIB del período 1957-1980 con las del período de las reformas económicas, *i.e.*, 1986-1997, se constata que este segundo período se ha caracterizado por un menor crecimiento, 30 por ciento inferior (gráfico 1). Este patrón de menor crecimiento durante el período de las reformas se presenta en todos los sectores económicos, lo cual se puede observar en el gráfico 2, donde todos los puntos están por debajo de la línea de 45°. La construcción, el gobierno general, la industria y la electricidad, el gas y el agua son los que más lo han reducido<sup>2</sup>.

Este comportamiento diferenciado del crecimiento de los sectores económicos permite caracterizarlos según niveles de crecimiento, alto y bajo en relación con el promedio nacional. También en el gráfico 2 se puede observar la ubicación de los sectores en estas categorías en los dos períodos de comparación. Es de resaltar la mejoría en el desempeño de los sectores de comercio, restaurantes y hoteles y otros servicios comunales, sociales y personales, los cuales eran de bajo crecimiento en el período 1957-1980 y pasan a formar en el período 1986-1997 parte del grupo de alto crecimiento, aunque sus tasas son las más bajas del grupo. Por otra parte, la construcción y la industria eran de alto crecimiento y pasan a ser de bajo crecimiento, aunque este último está cerca del promedio.

Gráfico 2

**COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB REAL DE LOS MACROSECTORES ECONÓMICOS EN DOS PERÍODOS: 1957-1980 Y 1986-1997**



Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR.

2 Mayores distancias a la línea de 45°.

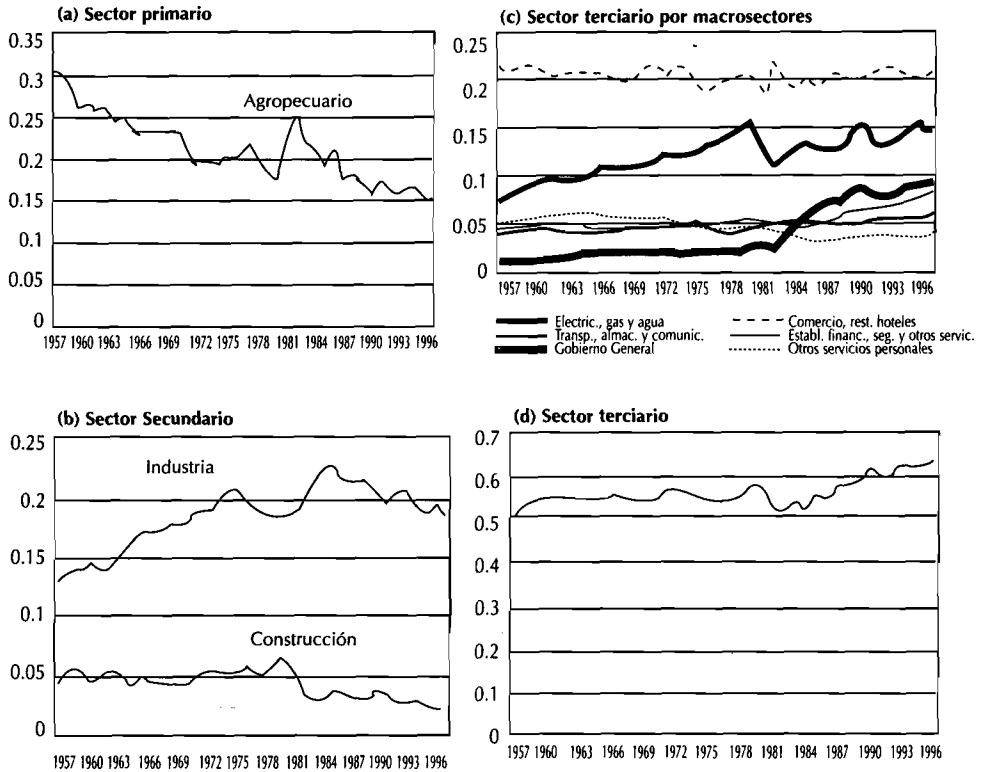
Estos comportamientos diferenciados entre los sectores económicos, sin duda, han generado un cambio en la composición de la producción desde los años cincuentas. Por ejemplo, el sector primario de la economía ha contraído sustancialmente su importancia en la economía costarricense, del 30 por ciento al 15 por ciento, como tendencia de largo plazo (gráfico 3a), no como hecho exclusivo del tiempo de las reformas. En el sector secundario, la industria aumentó mucho su importancia por la política sustitutiva de importaciones de los años sesentas, tendencia que se detuvo durante la segunda crisis petrolera en la década de los setentas. Durante la crisis de la deuda (1981-1982) y la estabilización macroeconómica (1983-1985) continuó con la tendencia de aumentar su participación, la cual se revirtió durante el período de la apertura económica (1986-1996<sup>3</sup>), período durante el cual la industria pasó de representar el 21 por ciento en 1986 a 18,5 por ciento en 1996 (gráfico 3b). La actividad de construcción que durante los años setentas representaba el 5,5 por ciento del PIB, luego de pasada la crisis y durante el período de apertura llega a representar tan solo un 3 por ciento y con tendencia continuamente descendente, siendo otro sector que parece perder importancia durante este período de reformas (gráfico 3b).

En el sector terciario (gráfico 3c), el comercio, restaurantes y hoteles ha representado alrededor del 20 por ciento del PIB y durante los últimos once años parece mantenerse alrededor de ese nivel porcentual, sin mostrar tendencia clara de ganancia ni de pérdida. El gobierno general ha mostrado una tendencia creciente con un revés por la crisis de la deuda y por las recesiones de 1991 y 1996. Esta tendencia ascendente en períodos de no recesión y en el contexto del modelo actual en el que el Estado pierde protagonismo en la actividad productiva, es una especie de contradicción, y lo que podría estar reflejando es un crecimiento inercial de la masa salarial, parte mayoritaria de su valor agregado nominal, y no un aumento de la actividad del gobierno en la economía nacional. Evidencia de ello es que su participación en el PIB real se ha disminuido, pues en 1986 representaba un 9,5 por ciento y en 1996 un 7,6 por ciento.

---

3 A la fecha de este informe no estaba disponible la información de valor agregado por macrosector para el año 1997.

Gráfico 3  
Costa Rica: Evolución de la participación en PIB nominal



Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR.

El sector financiero muestra una tendencia creciente en todo el período pero se acentúa notablemente durante el período de apertura económica. Otros servicios comunales, sociales y personales es otro sector cuya importancia en el PIB ha aumentado durante este período, pues en el anterior su tendencia era a disminuir. Electricidad, gas y agua; transportes, almacenamiento y comunicaciones son dos sectores cuya tendencia de largo plazo ha sido hacia el aumento de su aporte al PIB, pero con un crecimiento más modesto durante este tiempo de reformas en la economía. En términos agregados (gráfico 3d), los servicios habían mantenido un aporte de alrededor del 55 por ciento del PIB, con tendencia estable en el tiempo, con excepción de los aumentos de finales de los años setentas y las disminuciones durante la crisis de la deuda. Sin embargo, durante los últimos diez años, período 1986-1996, han aumentado casi diez puntos porcentuales del PIB. En el cuadro A.1 del anexo A, se presentan las participaciones porcentuales en el PIB nominal de cada uno de los macrosectores económicos desde 1957 hasta 1996.

Campos *et al.* (1997:172-180) revisan los cambios ocurridos en las participaciones relativas de los macrosectores en el PIB, pero en términos reales, y concluyen que en el caso de los sectores agropecuario, industrial manufacturero, electricidad, gas y agua y otros servicios personales, no se observan cambios estadísticamente significativos en la participación entre 1983 y 1996. En el resto de los sectores, comercio, restaurantes y hoteles; gobierno general; construcción; transportes, almacenamiento y comunicaciones; establecimientos financieros, seguros y servicios a empresas; y bienes inmuebles, sí parece haber existido un cambio en sus participaciones relativas. A pesar de los resultados en torno a los sectores agropecuario e industrial, al analizar las recomposiciones en el interior de cada uno, sí encuentran que hubo cambios en las participaciones relativas de las actividades económicas de cada sector.

Es curioso que Campos *et al.* (1997:173) afirman que esos resultados cuestionan la suposición de que los programas de ajuste estructural variaron perceptiblemente la estructura del PIB, sin plantear la posibilidad de los errores de medición, objeto de estudio de su investigación.

En consonancia con los cambios en la estructura productiva, la estructura de las exportaciones es ahora muy diferente. Al observar la evolución de las exportaciones costarricenses, destaca el gran auge de los productos no tradicionales, tanto en la agricultura como en la industria, que han crecido un 16 por ciento anual entre 1986 y 1996, luego de que antes de la apertura el crecimiento fuera de un 5 por ciento anual. El banano y la caña de azúcar, dos de los cuatro productos tradicionales de exportación, también han tenido un crecimiento acelerado luego de la apertura comercial. Un comportamiento contrario tuvieron el café y la carne, los otros dos productos tradicionales de exportación que han experimentado problemas en los mercados internacionales.

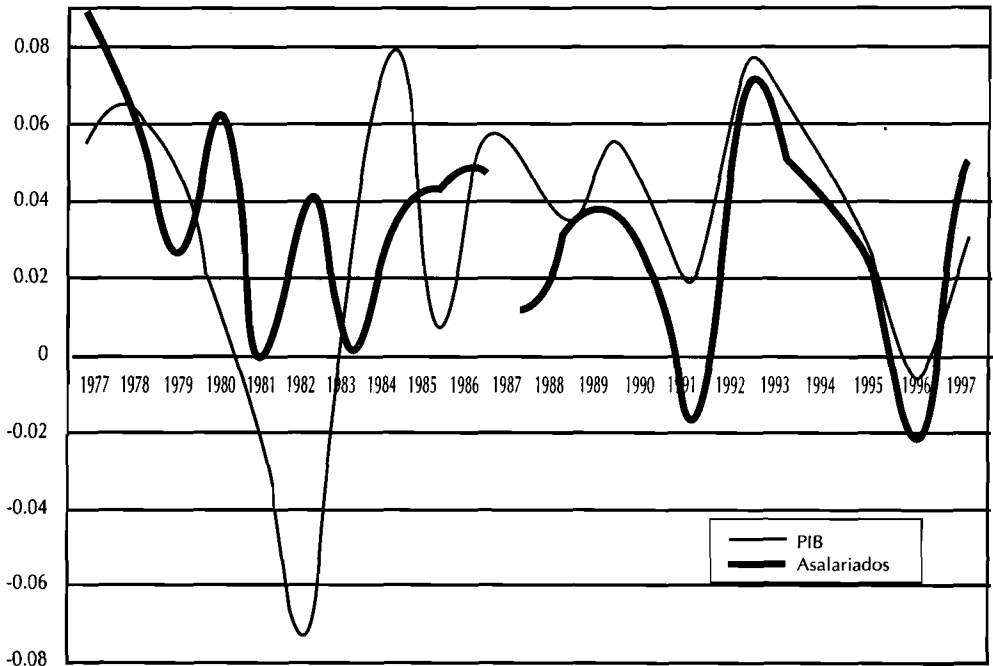
## **Producción, empleo, productividad y salario promedio**

En esta sección se analiza el comportamiento de la producción, el empleo asalariado, la productividad promedio por trabajador asalariado y el salario promedio, a nivel del país, con el propósito de conocer las relaciones macroeconómicas entre esas variables en el caso costarricense, durante dos subperíodos 1976-1986 y 1987-1997.

La elección de los subperíodos responde a dos motivos: el primero de ellos pretende analizar el grado de asociación de estas variables durante el período anterior a las reformas y durante el período posterior a ellas. Como se ha mencionado, las reformas se iniciaron en Costa Rica en el año 1986. El segundo motivo es que la serie de datos sistemáticos de empleo es comparable de 1976 a 1986 y de 1987 a 1997, a raíz de los cambios metodológicos y el rediseño muestral implementados en 1987. Estos dos motivos llaman a trabajar con el lapso 1976-1986

como el período anterior a las reformas. Este lapso que corresponde a los últimos diez años del modelo de sustitución de importaciones, no es el más representativo del modelo “anterior” debido a la interacción de fenómenos de corto plazo con la estructura de largo plazo de la economía, que a su vez entraba en un proceso de agotamiento. Por un lado, en 1976-1977 ocurre el *boom* del café que generó un gran crecimiento; posteriormente en 1981-1982 aconteció la crisis de la deuda que fue la más severa desde la gran depresión de los años treinta, luego el país inició un programa de estabilización que se prolongó desde 1983 a 1985 y en 1986 se inicia el período de las reformas económicas estructurales. Es así como durante estos diez años, la producción de la economía costarricense tuvo un comportamiento muy volátil, como pudo observarse en el gráfico 1.

Gráfico 4  
Costa Rica: Tasas de crecimiento anual del PIB real y del empleo asalariado



Para el empleo asalariado no se une 1986 con 1987 por no comparabilidad de las series.  
Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR y de la DGECC.

En el gráfico 4 se presentan las tasas de crecimiento anual del PIB real y del empleo asalariado. Es notorio cómo el empleo asalariado parece seguir el comportamiento del PIB durante el período 1987-1997, y no tanto en el período anterior a las reformas. En efecto, el coeficiente de correlación durante este primer período asciende a 0,3, mientras que el del segundo período asciende a 0,86 y a 0,89 si se elimina el año recesivo de 1991. Claro que hay que considerar que el período de fines de los años setentas y hasta mediados



de los años ochentas fue un período en el cual sucedieron eventos de muy diversa naturaleza y consecuencias, como ya se mencionó. Por lo anterior, no es un período que sea representativo del modelo “anterior”. Por el contrario, el período 1987-1997 es un período estable en términos de acontecimientos de este tipo, no en términos de comportamientos volátiles en las variables macroeconómicas, como se vio en el caso del crecimiento del PIB. Este análisis da muestra del efecto tan importante que ejerce el crecimiento económico en la generación cuantitativa de empleo.

En el gráfico 5 se muestran las tasas de crecimiento anual del salario promedio de los asalariados y de su productividad media, con el propósito de verificar la relación entre ambas. De la simple observación de estos comportamientos no se desprende una mayor o menor correlación antes o después de las reformas económicas; sin embargo, esta estadística arroja un valor de 0,88 para el período anterior, y de -0,18 para el período más reciente 1987-1997, resultado que cambia a 0,22 si no se incluye el año recesivo de 1991. Entonces, se encuentra evidencia de que anterior a las reformas en la economía existía una mayor asociación entre el comportamiento del salario promedio y de la productividad media, asociación que después de las reformas baja sustancialmente, e incluso se torna negativa.

Gráfico 5  
**Costa Rica: Tasas de crecimiento anual de la productividad media real y del salario real promedio <sup>1/</sup>**



1/ De fuente CCSS.

Para la PMeL no se une 1986 con 1987 por no comparabilidad de las series de empleo.

Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR y de la DGEC.

Azofeifa (1994:43-48), utilizando indicadores alternativos de la productividad media del trabajo<sup>4</sup>, analiza también la relación entre productividad laboral y salario real<sup>5</sup>, tanto a nivel del país como de los macrosectores económicos. Entre sus conclusiones se encuentra que durante 1976-1986, los niveles de productividad fueron mayores al salario real promedio y que de ese año hasta 1992 sucedió lo contrario; esto es, el salario real fue mayor que la productividad, posiblemente debido a escasez de mano de obra en relación con el factor capital y la mejoría de la calidad de la mano de obra (Azofeifa, 1994:46). Otra conclusión señalada es que no existe paralelismo en la evolución de ambas variables, excepto en 1991 y 1992 que existe una brecha menor. Por último, con un análisis de regresión sencillo muestra que no hay asociación estadística entre ambas variables. No obstante, en términos de tendencias sí se encuentran ciertos paralelismos no mencionados por Azofeifa (1994). De 1976 a 1979 ambas variables crecían, durante 1980-1982 ambas decrecieron y de 1983 a 1984 ambas crecieron. En 1989 y 1990 y en 1992, también crecieron ambas; y es, no obstante, entre 1985 y 1988 cuando la relación se pierde. Estos comportamientos podrían apoyar la observación de que la correlación fue más alta antes de las reformas que después de ellas.

Sobre el comportamiento de los salarios reales durante el período de las reformas económicas, Trejos (1997:32) señala que “en un primer momento los salarios tienden a crecer muy poco, fruto de una política salarial “austera”, y posteriormente presentan importantes aumentos, sobre todo durante 1993 y 1994, cuando las entradas de capital especulativo permitieron un amplio crecimiento económico. En todo caso, los salarios muestran un deterioro en su poder adquisitivo en aquellos años en que los desequilibrios, tanto fiscales como comerciales, obligan a políticas de estabilización. Ello fue así en 1988, 1991 y 1995”.

Posteriormente, Trejos (1997:32-33) analiza si los aumentos y disminuciones del salario real, desde 1980, resultan en forma acumulada en ganancias o en pérdidas de poder adquisitivo. Así, afirma que “... es claro que los salarios empiezan a perder valor en forma generalizada a partir de 1981 y alcanzan la mayor pérdida a mediados de 1982. A partir de ahí, aunque los salarios empiezan a recuperarse, como vimos anteriormente, no es sino hasta 1986 que retoman los niveles que tenían en 1980. Desde 1986 y hasta 1992, los salarios

---

4 Productividad media por hora, por ocupado y otro utilizando un índice ponderado del factor trabajo.

5 Salario promedio global y el salario disponible desagregado para algunos sectores proveniente de la encuesta de hogares.

muestran cierto congelamiento en su valor real, con pequeñas variaciones hacia arriba y hacia abajo. Esto significa que a finales de los ochentas e incluso hacia 1992, los salarios no diferían de los montos obtenidos antes de la crisis de la deuda(...). No obstante, a partir de mediados de 1992 los salarios empiezan a crecer en magnitudes importantes, y esos montos se han mantenido a pesar de las pérdidas sufridas en 1995 y 1996 (...), ya que por su reducida magnitud no logran neutralizar las ganancias acumuladas.”

## **Desempeño sectorial en producción, productividad y empleo**

En esta sección se realiza un análisis del desempeño en producción, productividad promedio y empleo de las actividades económicas a nivel de macrosector, comparando el período que hemos denominado anterior a las reformas con el posterior a ellas.

Seguidamente se analiza el desempeño de actividades económicas específicas, también solo para el período del modelo de apertura económica. A este nivel del estudio se realizan aperturas de los macrosectores agropecuario e industrial, a nivel de productos en el primer caso y de divisiones económicas en el segundo. Debido a la importancia y dinamismo del sector turístico dentro de la economía costarricense, se realizan estimaciones de su producción, productividad y empleo, para contemplarlo en el análisis como si fuera una actividad económica adicional. En esta sección se incluye, además, un análisis del desempeño exportador de estas actividades durante 1987-1996.

### **Los macrosectores**

En el cuadro 2 se observa la ubicación de los macrosectores: agropecuario; industria y minas; electricidad, gas y agua; construcción; comercio, restaurantes y hoteles; transporte, almacenamiento y comunicaciones; establecimientos financieros, seguros y servicios prestados a empresas; gobierno general; y, otros servicios comunales, sociales y personales, en relación con su desempeño en el crecimiento de la producción real, de la productividad laboral real, del empleo y de las exportaciones, durante los subperíodos 1976-1986 y 1987-1997<sup>6</sup>. En el cuadro A.2 del anexo A, se observan las tasas de crecimiento geométrico de estas variables para cada uno de los subperíodos citados. En el anexo B se presenta el detalle metodológico para la construcción de las series de producción, productividad y empleo que dan origen a los datos del cuadro A.2.

---

6 La elección de los subperíodos fue justificada en la sección anterior.

El cuadro 2 nos dice, en primer lugar, que los sectores de alto crecimiento de la producción durante 1976-1986 y además con aumento de la productividad laboral fueron electricidad, gas y agua; y transportes, almacenamiento y comunicaciones, los que tuvieron por consiguiente una generación débil de empleo<sup>7</sup>. También con alto crecimiento de la producción, pero con disminución de la productividad laboral se encuentran la industria y minas, los establecimientos financieros y seguros, los cuales tuvieron una generación fuerte de empleo. Dentro de los sectores de bajo crecimiento se encuentran el agropecuario, que tuvo un aumento de la productividad y una generación débil de empleo. También están la construcción, el comercio, los restaurantes y hoteles, el gobierno y otros servicios, que

Cuadro 2

**COSTA RICA: MACROSECTORES ECONÓMICOS SEGÚN DESEMPEÑO EN PRODUCCIÓN, PRODUCTIVIDAD LABORAL PROMEDIO Y EMPLEO, 1976-1986 Y 1987-1997**

1976-1986 <sup>a/</sup>					
PRODUCTIVIDAD					
		Aumento		Disminución	
CRECIMIENTO DEL PIB	Alto >2,7%	Elect. gas, agua Transporte y C.	GD GD	Industria y minas Establ. Financ., seg	GF GF
	Bajo <2,7%	Agropecuario	GD	Construcción Comercio, rest. hot. Gobierno Gral. Otros serv. personales	GD GD GF GF
1987-1997 <sup>a/</sup>					
PRODUCTIVIDAD					
		Aumento		Disminución	
CRECIMIENTO DEL PIB	Alto >3,8%	Elect., gas, agua Transporte y C.	GD GF	Comercio, rest., hot. Establ. Fianc., seg Otros serv. personales	GF GF GF
	Bajo <3,8%	Agropecuario Industria y minas Gobierno Gral.	GD GD GD	Construcción	GD
<p>a/ Promedios nacionales son los umbrales. Tasas de crecimiento se muestran en el cuadro A. 2.  GF: generación FUERTE de empleo, mayor al promedio: 3,7% en 1976-1986 y 2,8% en 1987-1997.  GD: generación DÉBIL de empleo, menor al promedio nacional.</p>					

Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR y la DGECC.

7 Estos sectores que lograron sostener un alto crecimiento con aumentos de la productividad se esperaba que hubiesen incorporado nuevas tecnologías de baja o menor intensidad del factor trabajo, dado el resultado de generación débil de empleo mencionado.

disminuyeron su productividad y generaron empleo, en forma débil los dos primeros, y en forma fuerte los dos últimos.

Por otra parte, durante el período de las reformas, las actividades de electricidad, agua, transportes, almacenamiento y comunicaciones continúan siendo las únicas actividades de alto crecimiento y con un aumento de la productividad. Otros servicios comunales, sociales y personales y comercio, restaurantes y hoteles mejoran su posición, pues durante 1987-1997 pasan a ser de alto crecimiento de su producción, aunque siempre con decrecimiento de la productividad, debido a que tuvieron generación fuerte de empleos. El gobierno general mejora también, pues presenta un aumento de la productividad (siempre con bajo crecimiento del PIB) a raíz de un crecimiento más lento del empleo, lo cual constituye su cambio más importante. El empleo del gobierno general crecía al 5,2 por ciento anual antes de las reformas y durante ellas tan solo al 1,1 por ciento anual (cuadro A.2).

Entre los sectores que no cambian su desempeño destaca el sector financiero que continúa siendo de alto crecimiento con disminución de productividad. Este resultado sobre el sector financiero debe ser interpretado con cautela pues si bien la realidad muestra que ha sido un sector de relativo crecimiento, sobre todo durante el período de las reformas, no es de esperar que ese crecimiento haya sido generado con incorporación elevada de empleados, hasta tal punto de disminuir la productividad laboral promedio. Si se considera que el sector financiero es más bien intensivo en capital y que ha tomado ventaja del gran desarrollo tecnológico en el ramo de las telecomunicaciones, este resultado podría ser producto de subestimaciones en el valor agregado del sector.

En relación con esto, Campos *et al.* (1997:106-107) afirman que en este sector ocurrió una desactualización de los indicadores de *quantum* tradicionales como consecuencia de las innovaciones financieras, derivadas de los adelantos tecnológicos y de comunicaciones; el surgimiento de actividades como la intermediación bancaria paralela, el factoreo comercial e instrumentos bursátiles como las Operaciones de Administración Bursátiles (OPAB) y las Cuentas de Administración de Valores (CAV); y la apertura reciente del mercado en seguros y pensiones, que introducen nuevas dificultades en la metodología de valoración de este sector. Por otra parte, el uso de proporciones fijas de valor agregado al valor bruto de producción al calcular los valores del PIB a precios constantes, para varios sectores, incluyendo el sector financiero, puede generar sobre o subestimaciones. En el caso de sectores que incrementan su utilización de insumos importados, ocurriría una sobreestimación de su valor agregado real, mientras que en aquellos que mejoran notablemente sus métodos de producción o las tecnologías empleadas para producir, se generaría una subestimación (Campos *et al.*, 1997:190-194).

Los sectores agropecuario y construcción también mantienen el desempeño, mediocre, que tuvieron el período anterior. Por último, industria y minas presenta un cambio en su desempeño en todas las variables, pasa de alto a bajo crecimiento, de disminución a aumento en la productividad y de generación fuerte a generación débil de empleo. En relación con los otros sectores, durante el último período crece menos que el promedio, tanto en producción como en empleo.

Los sectores transables de la economía costarricense, el agropecuario y el industrial, tal como se señaló anteriormente, experimentaron un aumento de la productividad promedio durante 1987-1997. Ellos han enfrentado crecientemente la competencia de productos de otros países, sustitutos de los que ellos producen, a raíz de las políticas de desgravación arancelaria. Así se han visto obligados a la reconversión productiva (desempeño satisfactorio en productividad), al mismo tiempo que no muestran mejoría en su capacidad de crecimiento de la producción (desempeño bajo). Entonces, la competencia los ha obligado a ser más productivos, pero ellos no han logrado aumentar su crecimiento más allá del promedio nacional.

El auge en producción y el empleo mostrado por las actividades de comercio, restaurantes y hoteles es, en parte, producto de las políticas de promoción del turismo, actividad que ha llegado a convertirse en el principal generador de divisas del país, superando al banano y al café<sup>8</sup>.

El gran dinamismo mostrado por otros servicios sociales, comunales y personales, tanto en producción como en empleo, debe ser motivo de atención, pues esta actividad es una de las que presenta mayor proporción de empleo informal y, en general, son actividades de baja productividad. No obstante, de acuerdo con Campos *et al.* (1997:108) podría existir una sobreestimación del valor agregado de este sector (y del gobierno general), si hubiese habido sustitución de insumos nacionales, mano de obra y capital domésticos debido a la utilización de una mayor proporción de insumos importados.

## **El turismo y las actividades agropecuarias e industriales**

En este apartado se presenta el mismo análisis realizado para los macrosectores, pero a un nivel mayor de especificidad de las actividades económicas. Se estudia únicamente el período de la apertura económica.

El macrosector agropecuario se presenta abierto a nivel de productos. Dicha apertura está limitada por la clasificación que se utiliza en las encuestas de hogares, la cual presenta un nivel de agregación mayor al disponible en las

---

8 La generación de divisas del turismo en 1996 ascendió a US\$689 mill., siendo las generadas por el banano de US\$616 mill. y las del café US\$368 mill. (ICT, 1996: 65).

Cuentas Nacionales (véase anexo B). El sector industrial se abre a nivel de dos dígitos de la CIIU revisión 2<sup>9</sup>, debido a que la representatividad de los datos de empleo de la encuesta de hogares no se garantiza a tres dígitos, salvo para las actividades económicas más grandes y menos aún si interesa analizar dicho empleo por categorías de calidad. Se incorpora, además, el sector turismo, cuya producción se aproxima con el ingreso de divisas cuantificado por el Instituto Costarricense de Turismo<sup>10</sup> y el empleo con los ocupados en las ramas de restaurantes y hoteles (63 CIIU) y servicios de diversión y esparcimiento (94 CIIU). Esta estimación debe hacerse debido a que nuestro sistema de cuentas nacionales no incorpora la actividad turística, a pesar de que se ha constituido en la principal actividad generadora de divisas y afecta en forma transversal a un sinnúmero de actividades económicas que proveen los bienes y servicios que demanda el turista. Es importante hacer la salvedad de que la estimación realizada en el marco de la presente investigación es una aproximación de bajo costo en términos de tiempo. Por ejemplo, es evidente que el turista demanda una serie de servicios y bienes que afectan a las actividades, no solo de alojamiento, alimentación, diversión y esparcimiento, sino que también su demanda afecta al transporte, la producción y venta de artículos para viajes, los profesionales de tráfico de turismo, servicios médicos, educativos, comercio, actividades financieras y profesiones liberales.

En el cuadro 3 se observa la ubicación de las actividades económicas en relación con su desempeño en crecimiento de la producción real, de la productividad laboral real y en generación de empleo, durante 1987-1996. Se destaca, además, el dinamismo exportador de cada una. En el cuadro A.3 se observan las tasas de crecimiento geométrico de estas variables.

El enfoque adoptado para el análisis, como se mencionó al inicio de este documento, toma en consideración las características de las actividades económicas que podrían explicar un desempeño diferente ante el proceso de apertura comercial. Por ello, el estudio del sector agropecuario se realiza tomando en consideración si se trata de actividades de exportación tradicional (café, banano, ganado, caña de azúcar), de exportación no tradicional (pesca y otros agropecuarios) o de consumo interno (granos básicos y silvicultura y extracción de madera).

---

9 Clasificación Industrial Internacional Uniforme, revisión 2.

10 Cifra oficial utilizada por la Sección de Balanza de Pagos del Banco Central de Costa Rica.

Las actividades agropecuarias no tradicionales de exportación, captadas en el grupo de otros productos agropecuarios<sup>11</sup> y en el sector de pesca, tuvieron un alto desempeño en producción y productividad y bajo en empleo. Otros productos agropecuarios incluyen palma africana, macadamia, flores y follajes, piña, melón, fresa, cítricos, entre otros, los cuales han sido promovidos fuertemente a través de incentivos fiscales, desde la segunda mitad de los años ochentas.

El resultado en productividad es, en cierto sentido, esperado, debido al alto grado de competencia internacional que enfrentan estas actividades, al igual que el resultado en producción, debido al establecimiento de incentivos fiscales a las actividades no tradicionales de exportación y a un tipo de cambio más realista. El resultado de la actividad pesquera se origina en una recuperación a partir de los años noventa y no tanto al inicio de la apertura económica, mientras que los otros agropecuarios no tradicionales han sido muy exitosos durante todo el período.

Cuadro 3

**COSTA RICA: ACTIVIDADES ECONÓMICAS SEGÚN DESEMPEÑO EN PRODUCCIÓN, PRODUCTIVIDAD LABORAL PROMEDIO, EMPLEO Y EXPORTACIONES, 1987-1996<sup>a/</sup>**

		CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD		
		Alto >1.3%	Bajo <1.3%	Decreciente <0
CRECIMIENTO DEL PIB	Alto >3.9%	Turismo GF □ Banano GF □ Otros Prod. Agrope. GD □ Pesca GD □ Sust. y Prod, Quim. GF ○ Caña de azúcar GD □		Prod. Metal., GF △ Maquinaria GF △ Ind. Matálicas básicas <sup>b/</sup> GF △
	Bajo <2.7%	Ganado vacuno y otros Pecu. EL ○ Prod. Minerales no metálicos EL △	Prod. Aliment, Bebidas y Tab. GF △ Textiles, EL ○ prendas de vestir, cuero	Papel y Prod. papel GF □
	Decrec. <0	Granos básicos EL	Café EL △	Silvicultura y Extrac. de madera GF madera y Prod. maderas GF □ Otras industrias Manufact. GD △

a/ Los promedios nacionales son los umbrales. Las tasas de crecimiento se muestran en el cuadro A. 3. b/ 1991-1996

GF: generación FUERTE de empleo, mayor al promedio nacional (2,6%).

GD: generación DÉBIL de empleo, menor al promedio nacional (2,6%).

EL: disminución de empleo.

□ alto crecimiento en exportaciones (> al promedio, 11,1% en 1987-1996). △ bajo crecimiento en exportaciones (< al promedio). ○ decrecimiento en exportaciones.

Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR y la DGEC.

11 La agregación que presentan las cuentas agropecuarias nacionales constituye uno de los problemas que son mencionados por Campos *et al.* (1997:123), por cuanto esta no es representativa de la estructura productiva prevaleciente a partir de la segunda mitad de los años ochentas.



La actividad bananera, exportadora por tradición, muestra un elevado dinamismo en las cuatro variables de análisis durante todo el período, con un mejoramiento de la productividad durante la presente década. Monge y Lizano (1997:30) atribuyen la gran expansión de la actividad bananera al programa bananero que se implementó, aunque también la eliminación del sesgo antiexportador evidentemente juega un papel importante. La caña de azúcar, también de exportación tradicional, tuvo un buen desempeño en todas las variables, pero generó empleo en forma débil, resultados que se atribuyen a un mayor crecimiento de la producción y del empleo en los noventa en comparación con el inicio del período. Esta expansión obedece a un cambio en el marco institucional imperante en el sector, que consistió en fijar las cuotas de acuerdo con la capacidad productiva, lo cual generó los incentivos para el incremento del área sembrada y la expansión de los ingenios azucareros.

Todas estas actividades agropecuarias de elevado crecimiento de la producción y la productividad también fueron grandemente exportadoras como lo evidencia su alto crecimiento de las exportaciones.

La actividad ganadera y pecuaria, otra exportadora tradicional, tuvo un bajo desempeño en producción, pero alto en productividad con la consecuente reducción del empleo. No obstante, tanto en producción como en empleo acelera el crecimiento durante la década de los noventa. El bajo desempeño de esta actividad se origina en la eliminación de las tasas de interés subsidiadas, la desgravación arancelaria, la mayor regulación estatal del uso del suelo, así como períodos de bajos precios internacionales de la carne, en un contexto de inadecuada organización para la producción e industrialización y bajos niveles tecnológicos (Pomareda y Pérez, 1996:5), heredados del esquema proteccionista.

Granos básicos, producto de sustitución de importaciones, y café, producto de exportación tradicional, aunque tuvieron decrecimiento de su producción durante todo el período, alcanzaron aumentos importantes en la productividad en los años noventa debido a la contracción del volumen de empleo. El resultado en lo referente a granos básicos es consistente con las conclusiones de Céspedes y Jiménez (1994) en cuanto a que los productos que sustituyen importaciones enfrentarían una reducción de su producción luego de la apertura comercial al encarecerse respecto de los bienes similares importados. Aparte de las reducciones arancelarias, este sector fue ampliamente reformado al liberalizarse los precios al productor, salir el Estado de la comercialización y eliminársele el crédito subsidiado. Otro producto de consumo interno, silvicultura y extracción de madera tuvo muy mal desempeño, generado por un empeoramiento de su situación desde el inicio de esta década, hecho que respalda el argumento señalado sobre el impacto negativo de las reformas económicas sobre los sectores de consumo interno o de sustitución de importaciones. La

intensificación de las políticas para el control del uso del bosque, así como la desgravación arancelaria han incidido, sin duda, en los resultados económicos de este sector.

Solamente una división industrial (de un total de nueve) se ubica en el grupo alto-alto, en tanto que existe una alta concentración de divisiones (cinco de nueve) en el grupo de decrecimiento en productividad. Esta división son sustancias y productos químicos derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico, además tuvo una transformación pues dejó de tener desempeño bajo-bajo entre 1987 y 1990 para llegar a alto-alto durante todo el período. Por su declinamiento de las exportaciones, a pesar de su elevado crecimiento, se evidencia poca capacidad exportadora. El resultado del primer subperíodo puede radicar en que el refinamiento de petróleo tenía una alta protección nominal (156 por ciento) previo a la apertura comercial, de acuerdo con Monge y Lizano (1997:18), y al reducirla su precio relativo aumentó lo que llevaría a una reducción de la producción hacia 1990<sup>12</sup>. El crecimiento posterior de esta división puede deberse al dinamismo en la fabricación de abonos y fertilizantes<sup>13</sup> y productos plásticos y a una recuperación de la refinería de petróleo. Esta penúltima actividad ha sido fuertemente impulsada por las exportaciones no tradicionales, de acuerdo con Monge y Lizano (1997:42). De acuerdo con estos autores, también el calzado, los productos de hule, el tabaco, la destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas, el alcohol etílico, los productos de cuero y sustitutos del cuero, los textiles, el cacao, los chocolates y la confitería gozaban de elevada protección nominal durante el modelo anterior.

Las dos divisiones industriales más grandes, alimentos y bebidas y textiles y confección experimentaron un bajo desempeño durante todo el período. No obstante, su comportamiento por subperíodos fue muy diferente. Mientras que la industria de alimentos mejoró tanto en producción como en productividad y exportaciones durante los años noventa, debido a nuevas alianzas estratégicas con capital externo, los textiles más bien declinaron su desempeño al ocurrir una retirada de las maquiladoras alrededor del año 1995, las cuales se instalaron en otros países con mano de obra más barata; ello implicó una contracción tanto de su producción como de su empleo y exportaciones durante 1991-1996, luego de que 1987 a 1990 aumentarían en más de un 4 por ciento anual. Por su parte, el bajo desempeño del sector alimentario y

---

12 Según información del Banco Central, alrededor de un 69 por ciento de las ventas que realiza la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) es importado.

13 En estos años se hace efectiva la venta de la empresa nacional de abonos y fertilizantes que se denominaba FERTICA.

tabacalero durante los primeros años de la apertura comercial puede radicar en las políticas de desgravación arancelaria, así como en dificultades que experimentaron las actividades de destace de ganado, beneficiado de café y elaboración de azúcar y caídas asociadas con tabaco y bebidas.

Otras actividades industriales de elevado crecimiento en producción, pero con reducción de la productividad laboral y bajo crecimiento de las exportaciones fueron productos metálicos, maquinaria y equipo e industrias metálicas básicas<sup>14</sup>, sectores con fuerte generación de empleo. El primero de ellos aumentó su crecimiento durante los años noventa y redujo su disminución de la productividad, pero redujo su tasa de crecimiento de las exportaciones.

La industria papelera, de imprentas y editoriales, así como la industria maderera y de muebles han tenido mal desempeño durante todo el período, con la única excepción de sus exportaciones, las cuales han sido de alto crecimiento. Este mal desempeño se origina en un empeoramiento de su situación en los años noventa respecto al período inicial de las reformas, ocasionado por pérdida de competitividad con Centroamérica y México en imprentas y editoriales, y por problemas en los suministros de madera para la producción de muebles, puertas y ventanas, debido a un mayor control estatal del bosque.

La actividad turística tuvo un excelente desempeño y, además, con generación fuerte de empleo, a pesar de pérdida de dinamismo si se comparan sus resultados en 1987-1990 con los de 1991-1996 (cuadro A.3). Sin embargo, en comparación con el resto de las actividades se desempeñó bastante mejor que el promedio durante todo el período y los subperíodos.

## Conclusiones

El crecimiento de la economía costarricense ha sido menor y más volátil durante los últimos once años, período caracterizado por la introducción de una nueva forma de buscar el desarrollo económico; razonablemente, el crecimiento del empleo también ha tenido un ritmo inferior<sup>15</sup>. Por ende, las preocupaciones sobre el escaso crecimiento y la débil generación de puestos de trabajo en América Latina mantienen su sentido en el caso que nos ocupa.

---

14 Este sector consta básicamente de la empresa productora de aluminio, ALUNASA que fue adquirida por un consorcio venezolano en los años noventa, luego de pertenecer al Estado a través de CODESA.

15 Aunque en esta investigación no se presentan datos de crecimiento del empleo anteriores a 1976, trabajos como el de Céspedes y Jiménez (1994:36) confirman que el empleo creció a tasas mayores durante el período 1950-1980 (5,5 por ciento anual) que durante el período 1987-1997 (2,8 por ciento anual).

No obstante, la economía costarricense no ha generado destrucciones de empleos en forma masiva, por lo menos a nivel global y de los macrosectores, con la única excepción del sector agropecuario. Pero el declinamiento del empleo absoluto y de la participación del sector agropecuario es una tendencia de largo plazo que se inició con la tecnificación del sector y el agotamiento del modelo agroexportador en las décadas de los años cuarentas y cincuentas, y que continuó con el auge de la industrialización sustitutiva de importaciones de los años sesentas y setentas y no una consecuencia directa del modelo de apertura económica.

A nivel de actividades específicas, solamente la actividad cafetalera, la ganadera y pecuaria y la de granos básicos, han experimentado una reducción del empleo. No obstante, solo en los dos últimos casos los resultados son producto de las reformas económicas. En granos básicos se adoptó una estrategia que incluyó liberalización de precios al productor, salida del Estado de la comercialización, reducción del crédito, sobre todo a la producción arroceras, apertura comercial y cese del financiamiento de las pérdidas por el Banco Central. En el caso de la actividad ganadera, si bien ha habido períodos de bajas en los precios internacionales, se disminuyeron los aranceles, se eliminó el crédito subsidiado y se reguló el uso del suelo con el propósito de proteger el bosque. Por el contrario, en el caso del café lo que ha ocurrido son problemas con los precios en los mercados internacionales. La gradualidad de las reformas, las políticas de promoción de las exportaciones y el apoyo al sector productivo para la reconversión explican la inexistencia de una destrucción masiva de empleos en la economía costarricense, por lo que no hay evidencias a favor de la segunda hipótesis de esta investigación, cual es que en corto plazo el costo las reformas introducidas reducirían el empleo.

El análisis del desempeño de la economía costarricense durante el período del nuevo modelo económico, no puede ignorar el contexto fiscal. Durante todo este tiempo se han presentado recurrentes déficit fiscales, que han provocado períodos de elevadas tasas de inflación y de interés. El sector privado ha vivido los vaivenes de un ciclo electoral, que cada cuatro años obliga al gobierno entrante a hacer ajustes, que han sido recesivos. Los últimos dos fueron en 1990-1991 y en 1995-1996. Gran parte de la dinamicidad del sector productivo descansa en la demanda interna (Monge y Lizano, 1997:21), por lo que todo este período de recurrente inestabilidad, indudablemente ha incidido en las decisiones privadas de inversión. Por ende, los resultados en torno al crecimiento de la economía no pueden ser atribuidos totalmente al modelo de apertura económica. El éxito relativo de algunos sectores puede estar explicado por las políticas de promoción de exportaciones, la eliminación de algunas distorsiones en los precios relativos, la liberalización financiera y por favorables condiciones internacionales de algunos mercados, siendo quizás

las actividades que dependen más de la demanda interna las más afectadas por la inestabilidad macroeconómica. Cabe recordar que Birdsall, Ross y Sabot (1996) mencionan la estabilidad macroeconómica como uno de los factores para el logro de círculos virtuosos de crecimiento.

Durante el período de las reformas se observa que la producción nacional genera un efecto sobre el empleo asalariado, en la misma dirección e importante en volumen, tal como lo evidencia un coeficiente de correlación de 0,86 entre las tasas de crecimiento de ambas variables. Por lo tanto, la magnitud del crecimiento económico se muestra como uno de los principales determinantes del dinamismo del empleo, respaldando la primera hipótesis de este estudio, el crecimiento económico es la variable más importante para la generación de empleo.

Hay evidencias de que la correlación entre el crecimiento del salario real y la productividad media del trabajo es menor después de iniciadas las reformas de la economía, en un contexto de acumulación de ganancias de salario real a partir de 1992.

La estructura de la producción nominal costarricense se caracteriza por una sustancial reducción de la participación del sector agropecuario, como comportamiento de largo plazo; una contracción más modesta de la industria, la construcción y el gobierno general; y un aumento en la participación de los servicios de diez puntos porcentuales, durante el período de las reformas económicas. Entre los servicios que aumentaron su participación en el PIB se encuentran el sector financiero, seguros y servicios a empresas, otros servicios comunales, sociales y personales, electricidad, gas y agua, y transportes, almacenamiento y comunicaciones, mientras que la actividad comercial mantiene su participación. Paralelamente, la estructura de las exportaciones ha cambiado hacia una mayor participación de los productos no tradicionales y un auge impresionante del turismo, que llegó a constituirse en la principal actividad generadora de divisas, superando al banano y al café, antaño los dos productos de exportación más importantes.

El crecimiento de los servicios financieros, transportes, almacenamiento y comunicaciones, de los productos no tradicionales de exportación y del turismo, está relacionado con las reformas económicas hacia una mayor liberalización financiera y desarrollo de intermediarios privados, una mayor apertura comercial, las políticas de incentivos a la actividad turística y de promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados. La reducción modesta de los servicios del gobierno general se atribuye también a la redefinición del papel del Estado en la actividad económica, reforma que aunque ha avanzado poco y lentamente, ha generado por lo menos un detenimiento del crecimiento del Estado. El crecimiento de los otros servicios comunales, sociales

y personales, no se atribuye a las reformas económicas, más bien por la característica de informalidad y poca calificación de los empleos de este sector, puede estar reflejando un crecimiento de la informalidad y de la independencia laboral.

En relación con el análisis a nivel de sectores y actividades económicas, una observación importante es que los resultados no fueron únicos ni unidireccionales a raíz de la heterogeneidad de la estructura productiva y laboral y el impacto desigual de las reformas.

Entre los sectores de mejor desempeño en producción y productividad laboral destacan electricidad, gas y agua y transportes, almacenamiento y comunicaciones, tanto antes como después de las reformas. Y lo mismo se puede afirmar del sector financiero. Por su parte, comercio, restaurantes y hoteles y otros servicios comunales, sociales y personales, durante el período de las reformas han sido de alto crecimiento del valor agregado y del empleo y, por ello, de bajo crecimiento de la productividad laboral. La actividad manufacturera durante las reformas mejoró en productividad laboral a raíz de la mayor competencia internacional, pero experimentó una disminución de la tasa de crecimiento de su producción y del empleo. El sector agropecuario, construcción y el gobierno general, antes como después de las reformas, han sido de bajo crecimiento del valor agregado.

En el interior del sector agropecuario, la actividad que sin duda ha tenido el mejor desempeño en producción, productividad y exportaciones, es la de productos no tradicionales agrícolas, hecho asociado a las exoneraciones, subsidios, regímenes especiales y, en general, toda la política decisiva de incentivos. Dentro de este grupo, la pesca tuvo muy buen desempeño durante todo el período, producto de una notable mejoría en producción y productividad hacia los años noventas; hecho, obviamente, asociado a las políticas mencionadas.

Las actividades bananera y cañera, tradicionales de exportación, fueron también de alto desempeño en producción, productividad y exportaciones, pues experimentaron un mejoramiento hacia 1991-1996 en relación con el subperíodo 1987-1990. En el caso del banano y la caña de azúcar, los resultados no pueden ser atribuidos a las reformas, pues fueron otros motivos como el plan bananero (crédito especial) y la dinámica institucional de la actividad cañera, los que posibilitaron el crecimiento del área sembrada. El café, producto tradicional, ha sido de bajo desempeño, mejorando solamente en productividad laboral en los años noventas, similarmente, la actividad ganadera, también tradicional, ha tenido dificultades en la producción, el empleo y las exportaciones, siendo su resultado en productividad el más satisfactorio, comportamientos que se asocian a las razones mencionadas párrafos atrás.

Las actividades de consumo interno, granos básicos y silvicultura y extracción de madera disminuyeron su producción. No obstante, granos básicos experimentó un alto crecimiento de la productividad laboral debido a un proceso de eliminación de empleos y de bajo crecimiento de la producción, hechos asociados con las reformas económicas implementadas en el sector. Silvicultura y extracción de madera también se han visto afectadas por las reducciones arancelarias y por la intensificación de las políticas de protección de los bosques.

La división de sustancias y productos químicos derivados del petróleo, carbón, caucho y plástico dejó de tener desempeño bajo-bajo entre 1987 y 1990 para llegar a alto-alto durante todo el período, siendo la actividad industrial de mejor desempeño en producción, productividad y empleo, mas no en exportaciones pues estas decrecieron, hechos asociados al crecimiento de la fabricación de abonos y fertilizantes y los productos plásticos. Las dos divisiones industriales más grandes, alimentos y bebidas y textiles y confección, experimentaron un bajo desempeño durante todo el período, siendo su comportamiento por subperíodos un tanto opuesto, pues el inicio de las reformas fue de auge para los textiles y de decaimiento para los alimentos, y el período posterior ya en los años noventas, fue lo contrario. La estrategia de promoción de exportaciones y una más lenta desgravación arancelaria en el campo textil, sin duda incidieron en el gran auge que tomó la maquila textil a finales de los años ochentas. En el área de alimentos, la mejora en los años noventas se asocia con alianzas estratégicas con capital externo que vino a fortalecer muchas industrias heredadas de la fase de sustitución de importaciones.

Productos metálicos, maquinaria y equipo e industrias metálicas básicas fueron de elevado crecimiento en producción, reducción de la productividad laboral, bajo crecimiento de las exportaciones y de fuerte generación de empleo. La industria papelera y de imprentas y editoriales, así como la industria maderera y de muebles han tenido mal desempeño durante todo el período, con la única excepción de sus exportaciones, ocasionado (durante los años noventas) por pérdida de competitividad con Centroamérica y México en imprentas y editoriales, y por problemas en los suministros de madera para la producción de muebles, puertas y ventanas, debido a un mayor control estatal del bosque.

La actividad turística nacional muestra un buen desempeño en producción, productividad y exportaciones, durante todo el período transcurrido de reformas en la economía, a raíz de las políticas de promoción del sector ya mencionadas.

Los resultados de esta investigación constituyen una evidencia adicional, más actualizada, del buen desempeño de la economía costarricense durante el período transcurrido del modelo "tico" de apertura económica. En efecto, las conclusiones de Sauma (1992), Morley (1994), Céspedes y Jiménez (1994),

Gindling y Berry (1992), Yong (1994) y Monge y Lizano (1995), de una forma u otra, caminan en la dirección de las emanadas de este estudio. Por su puesto, no hay que perder de vista la manera cómo se definieron e implementaron las reformas económicas en Costa Rica y el alcance que han tenido hasta el momento. Como varios autores señalan, las decisiones se tomaron en forma consensuada y con aplicación gradual, y aún los temas carentes de consenso esperan una definición.



## Bibliografía

- Azófeifa, A. G. 1997. *Metodología para el cálculo de indicadores de productividad del Factor Trabajo en Costa Rica para el período 1976-1992*. Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No. 159. San José, Costa Rica: Banco Central de Costa Rica.
- Birdsall, N., Ross, D. y Sabot, R. 1995. "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia". *The World Bank Economic Review*. Vol. 9, No. 3.
- Campos, L. et al. 1997. *Evaluación de la medición del PIB: El Caso de Costa Rica*. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía. Universidad de Costa Rica, Escuela de Economía. San José, Costa Rica.
- Céspedes, V. y Jiménez, R. 1994. *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Gindling, T.H. y Berry, A. 1992. "Labor Markets and Adjustment in Costa Rica". En *Labor Markets in a Era of Adjustment*, editado por Horton, Kanbur y Mazumdar.
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT). 1996. *Anuario Estadístico de Turismo*. San José, Costa Rica: ICT.
- Monge, R. y Lizano, E. 1997. *Apertura económica e industrialización en Costa Rica*. Academia de Centroamérica y Friedrich Ebert Stiftung.
- \_\_\_\_\_. 1995. *The Political Economy of Opening Process in Costa Rica*. North American Forum, Stanford University, Policy Paper 95-2.
- Morley, S. 1994. "Poverty and Distribution in Latin America: Evidence from the Past, Prospects for the Future". En *The Impact of Structural Adjustment on Labor Markets and Income Distribution in Latin America* conference papers.
- Pomareda, C. y Pérez, E. 1996. *En el camino hacia una ganadería moderna en Costa Rica: Diagnóstico, orientación y propuestas para la Acción Público-Privada*. San José, Costa Rica: Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano.
- Sauma, P. 1992. *Impacto de las políticas de estabilización y ajuste estructural en el empleo, ingreso y pobreza rural en Costa Rica*. Documento de Trabajo No. 160. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Trejos, J.D. 1997. "Salarios y apertura comercial". *Revista Rumbo*, No. 670, Suplemento *Perspectivas Económicas* No. 5. San José, Costa Rica.
- Weller, J. 1997. Agenda de investigación del módulo "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo" del Proyecto *Crecimiento, empleo y equidad*. Documento mimeografiado. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Yong, M. 1994. "Evolución y comportamiento del sector Industrial de Costa Rica durante el proceso de apertura (1986-1992)". *Ciencias Económicas*, Vol. XIV, No. 1. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

## Cuadro A. 1

**COSTA RICA: PARTICIPACIÓN RELATIVA DEL VALOR AGREGADO NOMINAL SEGÚN  
MACROSECTOR ECONÓMICO, 1957-1996  
(en porcentajes)**

	1957	1959	1961	1963	1965	1967	1969	1971	1973	1975	1976
Agropecuario	30,5	26,0	25,8	24,5	23,5	23,2	23,1	20,4	19,9	20,3	20,4
Industrias, minas y canteras	13,1	13,7	14,1	15,0	16,8	17,2	17,8	18,7	19,3	20,4	19,7
Electricidad, gas y agua	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5	1,7	1,8	1,6	1,8	2,0
Construcción	4,5	5,4	5,0	5,0	4,7	4,4	4,4	4,8	5,1	5,2	5,8
Comercio, restaurantes y hoteles	21,4	21,3	20,2	20,5	20,2	20,4	19,8	21,2	20,9	19,1	18,5
Transportes, almac. y comunic.	3,7	4,1	4,2	4,2	4,3	4,3	4,4	4,5	4,4	4,7	4,6
Establecimientos financieros, sec. y otros servicios	3,5	3,8	3,9	3,8	3,9	4,0	4,2	4,5	5,2	4,9	5,0
Bienes inmuebles	9,9	10,2	10,5	10,5	9,5	9,2	8,3	7,4	6,4	6,7	6,6
Gobierno general	7,6	9,0	9,5	9,5	9,7	10,8	10,9	11,5	12,1	12,4	13,0
Otros servicios personales	5,0	5,4	5,6	5,7	5,8	5,5	5,4	5,3	5,0	4,6	4,4
<b>PIB</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Sector Terciario	51,9	54,9	55,1	55,4	55,0	55,2	54,7	56,1	55,6	54,1	54,2
	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996
Agropecuario	21,9	18,5	23,0	22,0	18,9	18,1	17,2	17,3	16,0	15,7	15,5
Industrias, minas y canteras	19,0	18,3	18,9	21,9	22,1	21,3	20,4	19,9	19,3	19,1	18,5
Electricidad, gas y agua	2,0	1,7	2,5	3,8	3,2	3,0	3,2	3,5	3,7	3,4	3,5
Construcción	5,2	6,4	5,2	2,9	3,6	3,2	3,4	2,8	2,7	2,4	2,2
Comercio, restaurantes y hoteles	19,5	20,4	18,4	19,7	20,5	20,6	19,5	20,2	20,8	20,0	20,4
Transportes, almac. y comunic.	4,1	4,2	4,5	4,9	4,9	4,9	4,9	5,2	5,4	5,3	5,5
Establecimientos financieros, sec. y otros servicios	4,9	5,0	5,1	5,5	5,6	7,0	7,8	7,8	8,4	8,9	9,2
Bienes inmuebles	6,3	6,0	5,0	2,9	3,4	3,9	3,9	3,3	3,0	2,7	2,8
Gobierno general	12,9	15,0	13,4	12,2	13,0	12,7	14,1	13,4	13,5	14,9	14,5
Otros servicios personales	4,2	4,5	4,0	4,2	4,8	5,2	5,7	6,5	7,0	7,6	8,0
<b>PIB</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Sector Terciario	53,9	56,8	52,9	53,2	55,5	57,4	59,0	59,9	61,9	62,9	63,8

Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR.

## Cuadro A. 2

**COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO GEOMÉTRICO DE LA PRODUCCIÓN REAL,  
EL EMPLEO ASALARIADO Y LA PRODUCTIVIDAD PROMEDIO DEL EMPLEO,  
1976-1986 Y 1987-1997**

	Producción real	Empleo asalariado	Productividad del empleo
<b>Período 1976-1986</b>			
Electricidad, gas y agua	6,1	2,4	3,6
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	5,4	3,8	1,5
Establ. financieros, seguros y servicios prestados a empresas	3,4	9,1	-5,3
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras	3,2	4,3	-1,1
<b>PIB (total nacional)</b>	<b>2,7</b>	<b>3,7</b>	<b>-0,9</b>
Comercio por mayor y por menor, restaurantes y hoteles	2,3	3,3	-1,0
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	2,1	1,8	0,3
Gobierno general	2,0	5,2	-3,0
Otros servicios comunales, sociales y personales	2,0	4,7	-2,6
Construcción	-0,3	2,2	-2,4
<b>Período 1987-1997</b>			
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	7,2	4,7	2,4
Electricidad, gas y agua	4,6	1,8	2,7
Comercio por mayor y por menor, restaurantes y hoteles	4,2	5,4	-1,1
Establ. financieros, seguros y servicios prestados a empresas	4,1	7,6	-1,5
Otros servicios comunales, sociales y personales	4,0	4,9	-3,2
<b>PIB (total nacional)</b>	<b>3,8</b>	<b>2,8</b>	<b>1,0</b>
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras	3,4	1,7	1,7
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	3,3	0,6	2,7
Construcción	2,2	2,6	-0,4
Gobierno general	5,1	1,1	1,1

Fuente: Elaboración del autor con datos del BCCR y de la DGEC.

## Cuadro A. 3

**COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO GEOMÉTRICO DE LA PRODUCCIÓN REAL,  
EL EMPLEO ASALARIADO, LA PRODUCTIVIDAD Y LAS EXPORTACIONES DE LAS  
ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 1987-1990 Y 1991-1996**

	1987-1990				1991-1996				1987-1996			
	PIB	L	PMel	X <sup>a/</sup>	PIB	L	PMel	X <sup>a/b/</sup>	PIB	L	PMel	X <sup>a/</sup>
CIU Actividad económica												
10 Café	1,6	1,9	-0,2	1,1	-1,0	-2,4	1,5	1,1	-0,1	-1,0	0,9	1,1
12 Silvicultura y extracción de madera	6,0	16,4	-9,0		-6,4	6,2	-11,9		-2,5	9,5	-10,9	
13 Pesca	2,7	8,8	-5,6	45,6	5,3	-2,0	7,4	16,1 <sup>c/</sup>	4,4	1,5	2,9	26,4
14 Banano	12,0	14,3	-2,0	11,3	6,1	1,9	4,1	11,8	8,0	5,9	2,0	11,6
15 Ganado vacuno y otra prod. pecuaria <sup>d/</sup>	2,3	-6,5	9,4	-8,0	4,2	0,3	3,9	-3,1	3,6	-2,0	5,7	-4,8
17 Caña de azúcar	1,0	-12,9	15,9	18,4	5,4	7,8	-2,2	10,2	3,9	0,4	3,5	12,9
18 Granos básicos,	0,6	4,6	-3,9		-1,7	-5,6	4,1		-1,0	-2,3	1,4	
19 Otros productos agropecuarios	8,1	-0,9	9,1	22,7	5,8	1,0	4,8	20,3	6,6	0,4	6,2	21,1
31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco	1,6	2,9	-1,2	1,9	3,9	3,1	0,8	15,0	3,1	3,0	0,1	9,9
32 Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	4,6	4,2	0,3	5,3	-2,1	-2,3	0,2	-4,5	0,1	-0,2	0,3	-0,9
33 Industria de madera y productos de madera incluidos muebles	4,0	6,1	-2,0	19,1	-7,2	-0,5	-6,7	21,8	-3,6	1,6	-5,2	20,8
34 Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales	4,7	3,8	0,9	17,8	0,6	4,8	-4,0	15,1	1,9	4,4	-2,4	16,1
35 Fabricación de sustancias y productos químicos	-1,0	6,8	-7,3	2,5	7,0	0,8	6,1	-17,6	4,3	2,8	1,4	-10,6
36 Fabricación de productos minerales no metálicos	5,5	-5,6	11,7	5,9	0,1	2,6	-2,5	7,8	1,8	-0,2	2,1	7,1
37 Industrias metálicas básicas	n.d.	n.d.	n.d.	17,5	11,1	11,7	-0,5	6,3	n.d.	-4,4	n.d.	10,3
38 Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	3,6	5,6	-1,8	8,2	5,4	5,6	-0,2	5,9	4,8	5,6	-0,8	6,8
39 Otras industrias manufactureras	0,8	27,1	-20,7	24,0	-8,9	-10,4	1,7	-2,1	-5,7	0,7	-6,4	7,0
63-94 Turismo	20,9	9,1	10,8	20,9	12,2	6,8	5,1	12,2	15,0	7,6	6,9	15,0
<b>PIB</b>	<b>4,2</b>	<b>3,1</b>	<b>1,1</b>	<b>9,9</b>	<b>3,7</b>	<b>2,3</b>	<b>1,4</b>	<b>11,7</b>	<b>3,9</b>	<b>2,6</b>	<b>1,3</b>	<b>11,1</b>
<p>a/ Los datos de la industria provienen del BCCR y los del sector agropecuario de PROCOMER.  b/ Para industria es el período 1991-1995.  c/ 1991-1994.  d/ En exportaciones el dato corresponde a carne.  PIB: producción real, L: empleo asalariado, PMel: productividad media del empleo asalariado, X: exportaciones.  n.d.: no disponible.</p>												

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del BCCR y la DGEC.

## Fuentes y tratamiento de la información sobre producción, productividad, empleo y exportaciones

### I. Producción

Los datos de valor agregado del sector agropecuario, nominal y real, fueron suministrados por el Departamento de Contabilidad Social del Banco Central de Costa Rica. La información presenta el siguiente desglose: banano, café, caña de azúcar, arroz, plátano, papa, frijol, yuca, maíz, cebolla, tabaco, cacao, sorgo, algodón, otros agrícolas, leche, vacuno, aves huevos, porcino, aves carne; madera, pesca, mejoras agrícolas.

Debido a que las cifras de empleo de las Encuestas de Hogares de la Dirección General de Estadísticas y Censos están disponibles a un nivel mayor de agregación, hubo que ajustarse a dicho nivel. Por ello, al final se trabajó con las siguientes actividades agropecuarias: 10 café, 12 silvicultura y extracción de madera, 13 pesca, 14 banano, 15 ganado vacuno y otra producción pecuaria, 17 caña de azúcar, 18 granos básicos y 19 otros productos agropecuarios<sup>1</sup>.

Los datos de valor agregado del sector industrial y de los diferentes sectores de servicios, a dos dígitos de la CIIU, solo se disponen en términos nominales, existiendo en términos reales solo a nivel del macrosector económico. Interesa a dos dígitos debido a que se decidió trabajar con los datos de empleo a este nivel de desagregación, por cuanto mayores niveles, como son tres y cuatro dígitos, solo son representativos para las actividades de la economía más grandes y, además, debido a que el empleo de cada actividad posteriormente va a ser desglosado por calidad del empleo, lo cual genera aun menores niveles de representatividad.

El valor agregado real de las actividades industriales debía ser estimado, para lo cual se utilizaron los índices de *quantum* del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE). Estos índices se calculan para las actividades económicas más importantes de cada macrosector del país. Para el sector industrial, se calculan hasta cuatro dígitos de la CIIU.

Para estimar el valor agregado real, primero los índices se analizaron, luego se tomó el valor agregado nominal del año 1991 (que es la base de los índices) como año base y se le aplicó el índice de cada año para estimar el valor agregado real de cada año posterior y anterior a 1991. De esta manera, el crecimiento de la producción real es el crecimiento que muestra el índice.

Si bien el Banco Central suministró también los índices para electricidad y para las siguientes ramas del macrosector transportes, almacenamiento y comunicaciones: comunicaciones, aviación, agencias de viajes, ferrocarriles, alquiler de autos, muelles,

---

1 La 16 de la clasificación de la DGEC, que es café y caña de azúcar, se dividió entre café (10) y caña de azúcar (17); y la 11 que es servicios agrícolas se incluyó en otros (19).

almacenaje, aduanas y el resto del sector; se decidió no realizar aperturas de los macrosectores en cuestión. Los motivos de ello fueron, en el caso de electricidad, es el que más pesa en el macrosector electricidad, gas y agua, por lo que el comportamiento del macrosector muy posiblemente resulta del comportamiento de electricidad, ya que dicha apertura no aportaba mucho al análisis. Hubiese sido más útil un índice de agua, cuya dinámica se pierde en el macrosector. En relación con el macrosector de transportes, almacenamiento y comunicaciones, los motivos fueron que los índices permitían trabajar con el siguiente desglose: 711 transporte terrestre, 712 transporte por agua, 713 transporte aéreo, 7191 servicios relacionados con el transporte, 7192 depósito y almacenamiento y 7200 comunicaciones. Este desglose se consideró muy desagregado para un sector que representa apenas el 5 por ciento del empleo asalariado total del país y cuyo empleo posteriormente iba a ser analizado por varias categorías de calidad.

## **II. Productividad**

Se trabajó con productividad promedio del empleo asalariado, esto es, producción real por ocupado asalariado.

## **III. Empleo**

Se trabajó con el empleo asalariado, el cual se tomó de las encuestas de hogares de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía.

## **IV. Exportaciones**

Los datos industriales a nivel CIU se tomaron del Banco Central de Costa Rica y corresponden al período 1986-1995. Los datos del sector agropecuario provienen de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), cuya información es a nivel de productos.

*Rudolf Buitelaar  
Ramón Padilla  
Ruth Urrutia-Álvarez*

## **Introducción**

El presente trabajo explora las características y el funcionamiento del Sistema Nacional de Innovación (SNI) en Costa Rica, con énfasis en los cambios que pueden haber ocurrido a raíz de la apertura comercial. El concepto de SNI se refiere al conjunto de instituciones cuyas interacciones determinan cómo las empresas llegan a dominar y poner en práctica diseños y procesos de producción que les son nuevos<sup>1</sup>. La pregunta central es naturalmente en qué medida el SNI influye en el ritmo y la orientación del crecimiento del país.

Costa Rica es un caso de éxito en América Latina desde diferentes perspectivas. El país alcanzó, en un tiempo relativamente breve, un nivel de vida que compara favorablemente en el contexto regional, con las singulares características de una distribución del ingreso más equitativa, un importante acervo de capital humano y un sistema democrático consolidado. El país era uno de los primeros de la región en recuperar los niveles económicos alcanzados previo a la crisis de los ochentas, en lo cual la gradual apertura comercial y el éxito exportador contribuyeron en forma decisiva.

Este panorama global esconde importantes diferencias entre sectores productivos y empresas individuales. El cambio en la estrategia de desarrollo a raíz de la crisis no impactó en todos los agentes económicos de manera igual. Algunos llegaron a dominar y a poner en práctica diseños y procesos de producción nuevos de manera más rápida y eficiente que otros. El presente capítulo explora

---

1 Nelson R. (1993).

con profundidad las características de tres sectores productivos con senderos evolutivos marcadamente distintos e intenta explicar su desempeño con las particularidades sectoriales del SNI.

En primera instancia y como marco general, se presenta una sinopsis de las estrategias de desarrollo seguidas en Costa Rica, en la que se encuentran algunos antecedentes históricos de relevancia para entender las particularidades del desarrollo socioeconómico del país, el funcionamiento del SNI y el crecimiento productivo. El segundo apartado describe el entorno nacional de apoyo al desarrollo tecnológico, profundizando en la formación de recursos humanos, el papel de la inversión extranjera directa, las instituciones de asistencia técnica y los centros de investigación científica aplicada. En el tercero se analiza el desempeño de la industria manufacturera costarricense en los últimos diez años para arribar a la selección de tres sectores por estudiarse con mayor profundidad. El cuarto acápite indaga en las interacciones entre empresas e instituciones en estas tres ramas productivas. Finalmente, las conclusiones exploran las interrelaciones entre desarrollo productivo y el SNI. Además, se reflexiona en torno al futuro inmediato de Costa Rica a partir de la pregunta en qué medida cabe esperar que el actual Sistema Nacional de Innovación funcione como motor endógeno de crecimiento e incida en la reorientación de la inserción internacional del país.

## **Desarrollo económico y productivo**

### **Antecedentes históricos**

#### ***El modelo agroexportador hasta 1959***

El desarrollo productivo de Costa Rica emerge de un pasado reciente. En la época colonial no se dio un proceso de acumulación económica de relevancia. La principal actividad, la agropecuaria, era principalmente de subsistencia. Se introdujeron la caña de azúcar, el cacao y el tabaco, productos que no tuvieron un gran desarrollo. A principios del siglo XIX, Costa Rica era una provincia pobre, despoblada, aislada y en buena medida autárquica.

Son precisamente las condiciones de una relativa escasez de mano de obra, la predominancia de la pequeña propiedad y un acceso relativamente libre a la tierra que con frecuencia se aducen para explicar el desarrollo socioeconómico posterior, tan distinto del observado en otras partes de la región.

El cultivo y la exportación de café fue la primera fuente de acumulación económica, antes de que lo fuera en otros países de América Central. Sin embargo, los obstáculos eran enormes: desconocimiento del cultivo, falta de mano



de obra, de infraestructura y de capital de trabajo. La creación de este “motor de desarrollo” tomó varias décadas, pero llegó a ser entre 1840 y 1890 prácticamente el único producto de exportación del país.

El éxito de la actividad cafetalera en Costa Rica requirió innovaciones en la forma de procesamiento. Durante la segunda mitad del siglo, se introdujeron máquinas nuevas para procesar el café, principalmente para mejorar la calidad del producto y para ahorrar trabajo y tiempo. Asimismo, se adquirieron secadoras a vapor, nuevas máquinas para pulir y separar los granos y se reemplazó la tracción animal por ruedas de agua y turbinas. Los dueños de los beneficios se transformaron en la elite económica, el poder político y los transmisores del progreso tecnológico.

La estrategia de desarrollo nacional se orientó a resolver los obstáculos al crecimiento de la actividad cafetalera: financiamiento, mano de obra e infraestructura de transportes y comunicaciones. El primero dio origen al establecimiento del primer banco en América Central, en los años de 1860. El segundo se atendió mediante una política que favoreciera las inmigraciones, aunque nunca se pudo resolver, y en consecuencia, el nivel salarial siempre fue relativamente elevado. El tercer obstáculo se atendió con esfuerzo privado local<sup>2</sup> y la atracción de inversión extranjera para el establecimiento de un servicio de telegrafía y la construcción de ferrocarriles. El progreso tecnológico internacional concurrió en el éxito cafetalero con la introducción del barco de vapor.

Aunque el país se convirtió en monoprodutor en lo que a sus exportaciones se refiere, el auge económico promovió también el surgimiento de otras actividades económicas. Existen antecedentes de cierta actividad manufacturera en el siglo XIX, entre fábricas de ron, aceite, jabón, velas y tejidos; junto con talleres artesanales dedicados a la sastrería, zapatería y carpintería. Es ilustrativo mencionar que, con la creación de Sociedades Mutualistas, los productores se organizaron para mejorar sus técnicas productivas. La primera de muchas apareció en San José en 1874. Entre los objetivos destacaba la capacitación a obreros y artesanos. Se abrieron escuelas nocturnas y se crearon talleres de artes y oficios.

Hacia finales del siglo XIX, apareció el banano como producto exportable, a raíz de la construcción del ferrocarril hacia la costa atlántica. Con la consolidación de la United Fruit Company (UFCO), las exportaciones de banano alcanzaron su mayor nivel en 1913. El agotamiento de las tierras en el Atlántico y los estragos causados por la enfermedad de Panamá generaron su declive, así como el desplazamiento de la actividad hacia Honduras que, a partir de 1917, era el principal productor de la región. En los años de mayor auge,

---

2 La Sociedad Económica Itinerante, de empresarios locales, financió la construcción del primer camino entre el Valle Central y la costa pacífica en los años 40.

a mediados de la segunda década del siglo XX, las exportaciones de banano significaron un monto mayor que las exportaciones del café.

Costa Rica se vio relativamente poco afectado por la crisis de precios internacionales de 1920/1921, por lo que la década de los veinte fue una época de auge tanto de las exportaciones de banano como de café. Aunque indudablemente el éxito de estos dos productos de exportación derivó en beneficios para otras actividades –el PIB per cápita creció en forma sostenida, el transporte y el comercio (las importaciones) crecieron considerablemente– y se buscaron otras oportunidades de inversión para el capital acumulado; hacia finales de la década de los veinte, el país dependía tanto de este producto que la caída de sus precios lo afectó en forma considerable. Es común ubicar en este momento el agotamiento del modelo agroexportador; sin embargo, en el caso particular de Costa Rica no se produjo otro eje de acumulación de relevancia hasta finales de los años cincuentas.

La actividad agrícola para el consumo interno así como la manufactura mostraron en los años treinta una expansión interesante (crecimientos de 5,7 por ciento y 8,8 por ciento promedio anual). Aunque no fuera concebido como tal, el aumento en los aranceles de importación proveyó cierto incentivo al establecimiento de tales actividades. Hacia finales de la década, se instrumentaron las primeras líneas de crédito para las actividades fuera de la agroexportación. El Consejo Nacional de Producción comenzó a regular los precios internos y a proveer créditos para habilitar a productores en diversos campos. El primer esquema de exenciones arancelarias se adoptó en 1940 (Ley de Industrias Nuevas). En este, la protección se reducía a un régimen preferencial de franquicias de aduana, de importancia solamente para la maquinaria, accesorios, repuestos y algunos combustibles.

En plena guerra mundial, Costa Rica inició la creación de un “Estado de bienestar”, con la introducción en 1941 de un programa de seguridad social, la reforma a la Constitución para incluir Garantías Sociales en 1942 y la implementación de un avanzado Código Laboral en 1943. Las consecuencias fiscales eran serias y el país recurrió al endeudamiento interno. El PIB real per cápita disminuyó y, en particular, la población urbana y el sector comercial se vieron afectados. Además de los problemas económicos, un fraude electoral hundió al país en una época de inestabilidad política del cual surgiera solo después de una guerra civil en 1948.

En la década de los cincuentas, se dieron pasos concretos, pero sin gran impacto, hacia la reorientación del modelo económico. En 1952, se fundó la Comisión Técnica Arancelaria, organismo especializado en el estudio y evaluación de las tarifas de comercio exterior. En 1954, entró en vigencia un nuevo arancel de aduanas. Su estructura refleja tarifas más bajas para bienes de capital y de

consumo básico; moderadas para materias primas industriales; altas para artículos de consumo suntuario. Las manufacturas que podían competir con nacionales muestran un aforo alto o bajo, según se creyó conveniente a la hora de su establecimiento. Especial mención debe hacerse de la protección que recibió en ese arancel la industria textil. Los aforos se elevaron al 80 por ciento ad valorem para géneros de algodón y a más del ciento por ciento para productos textiles sintéticos. El resultado fue una importante expansión de la industria.

Se avanzó en la conformación de un tejido institucional que favoreciera el desarrollo manufacturero. Así, en 1951 se integra el Comité de Normas y Asistencia Técnica Industrial, entidad con atribuciones específicas en el campo de la normalización y control de calidades. En 1956, se organiza el Centro de Cooperación Técnica Industrial, parte del programa de asistencia técnica y promoción para la industria nacional, y en 1957 inicia sus actividades el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), con sede en Guatemala.

No obstante, el desarrollo industrial en la década de los cincuentas fue más bien moderado. El censo de 1950 mostró que el aporte de la industria manufacturera al PIB era de 11 por ciento, frente a 55 por ciento de la agricultura. Hacia finales de la década, el aporte del sector manufacturero al PIB había crecido apenas al 13 por ciento. El período posguerra fue favorable para los precios del café y del banano, y el valor de las exportaciones se duplicó entre 1948 y 1954. Estos dos productos significaron, a mediados de los cincuentas, el 90 por ciento del valor total de las exportaciones. El tercer producto de exportación para este entonces fue el cacao. A partir de 1954, sin embargo, la demanda de banano en los Estados Unidos se estancó y los precios del café disminuyeron. Las exportaciones totales de ambos cultivos cayeron de 70 millones de dólares en 1954 a 60 millones de dólares en 1959. La crisis de balanza de pagos fue determinante en la reorientación definitiva del modelo económico.

### ***La sustitución de importaciones: 1959-1979***

El año 1959 marca el inicio del período de sustitución de importaciones, debido a la aprobación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, en sustitución de la ley de 1940. Este nuevo marco legal ofreció un tipo de protección que favorecía los planes de modernización y ampliación de la planta industrial y obligaba, en cada caso que se pretendiera su aplicación, a evaluar los efectos en el ingreso nacional, la balanza de pagos, la ocupación de mano de obra y el uso de materias primas nacionales. En el mismo año, se instaló la Comisión Consultiva y de Coordinación para el Fomento Industrial, para asesorar en materia de selección de proyectos industriales sujetos a

incentivos especiales provenientes del sector público y con atribuciones para coordinar con los niveles oficiales.

El crecimiento industrial de Costa Rica se da con particular intensidad entre 1960 y 1979. En 1960, la contribución del sector manufacturero al PIB era de 13,2 por ciento y hacia el final de la década de los setentas este indicador subió a 22 por ciento. La tasa de crecimiento promedio anual del valor agregado del sector fue del 10,6 por ciento entre 1960 y 1973, y del 7,2 por ciento entre este último año y 1979. En este dinamismo influyeron la demanda proveniente del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la generación de divisas que en forma abundante resultó del crecimiento económico del sector agropecuario, que posibilitó la rápida expansión del sector manufacturero. En este lapso, la gama de instrumentos que ha aplicado el Estado para favorecer el desarrollo industrial ha sido muy variada. Se elevaron las barreras arancelarias y no-arancelarias contra las importaciones de terceros países y la eliminación de las barreras fronterizas para la mayoría de productos industriales producidos en el interior del MCCA. Se utilizaron ampliamente incentivos fiscales, como la exoneración de impuestos sobre materias primas importadas y sobre la renta. En materia crediticia, la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) amplió la oferta de crédito hacia el sector y se utilizaron tasas de interés subsidiadas para las inversiones, nacionales y extranjeras, en el sector industrial. No menos importante, la política cambiaria significó una sobrevaluación de la moneda y un incentivo adicional para la producción destinada al mercado doméstico. A su vez, se implementaron subsidios a las exportaciones. En términos generales, todos estos mecanismos implicaron transferencias intersectoriales e intraindustriales de ingreso a través de dos vías: la repartición desigual de la carga impositiva y de los subsidios estatales y los cambios en la estructura de precios relativos, provocados por la diferenciación de las tasas de protección efectiva para las distintas ramas de actividad económica.

Como consecuencia del régimen de industrialización así conformado, se produjo un cambio de estructura productiva muy importante. En 1960, la industria de bienes de consumo no durables (alimentos, bebidas, tabacos, textiles, madera, imprenta y editoriales) representaba el 88 por ciento de la producción industrial total. La industria de bienes intermedios (papel, sustancias químicas y minerales no metálicos) representó un 10 por ciento y la metalmecánica un 2 por ciento. Para el año 1973, dado el crecimiento tan acelerado de estos dos últimos grupos de ramas industriales, la participación pasó a ser para las industrias de bienes de consumo un 69 por ciento, para la de bienes intermedios un 21 por ciento y para la metalmecánica un 10 por ciento. A partir de 1973, estas participaciones se mantienen más o menos constantes.

Entre las características estructurales del sector manufacturero así gestado caben destacar los niveles elevados de participación de la inversión extranjera directa, del grado de concentración y de la relación capital-trabajo, significando la instalación de capacidades productivas superiores al tamaño del mercado y una elevada tasa de subutilización de dicha capacidad.

Otro hecho por destacar en cuanto a la transformación industrial, es el aumento de las exportaciones manufacturadas, especialmente hacia el mercado centroamericano. Las exportaciones manufacturadas pasaron del 2,4 por ciento de las exportaciones totales en 1962, a cerca del 30 por ciento en 1977. En otras palabras, las exportaciones manufacturadas crecieron de 2 millones de dólares en 1962 a 270 millones de dólares en 1979.

El desarrollo de las exportaciones industriales (y en general las no-tradicionales) fue estimulado por la Ley de Fomento de las Exportaciones (1973) que comprendía el Régimen de Admisión Temporal, el otorgamiento de un Certificado de Abono Tributario y de un Certificado de Incremento de las Exportaciones. Sin embargo, dadas las condiciones de altos aranceles a las importaciones y sobrevaluación de la moneda, la política de promoción de las exportaciones iniciada a principios de los años setentas, aun con los incentivos que contenía, no fue capaz de compensar el sesgo antiexportador implícito en la política de desarrollo “hacia dentro” y de sustitución de importaciones.

La continua aplicación del esquema de desarrollo “hacia dentro” provocó una serie de rigideces estructurales, a pesar de que en principio la producción industrial inyectó dinamismo a la economía nacional, la pequeñez del mercado local y regional hizo que los beneficios empezaran a tornarse cada vez más reducidos frente a los elevados costos que representaba para el Estado mantener el régimen implementado.

### ***Crisis, ajuste y apertura desde 1979***

A principios de la década de los ochentas se desató una profunda crisis económica. La crisis era el producto de la combinación entre choques externos (alzas en los precios de petróleo, aumentos en las tasas internacionales de interés, deterioro de los términos de intercambio), inadecuadas políticas macroeconómicas (elevación del gasto público, endeudamiento externo desmedido) y la rigidez en el aparato productivo que imposibilitaba la reorientación de la producción hacia mercados externos, producto del sesgo antiexportador inherente en el modelo de industrialización aplicado. Con el advenimiento de la crisis, se iniciaron esfuerzos de estabilización económica y en 1984 los esfuerzos de ajuste estructural, abandonándose los elementos fundamentales en los que se basaba la política industrial en el país. El proceso tuvo como

punto central la consolidación de un sector exportador más ágil, diversificado y competitivo.

En primer lugar, se reunificaron los incentivos dirigidos a la promoción de las exportaciones bajo la Ley de Equilibrio Financiero, No. 6955, donde quedaron definidos los principales instrumentos de política industrial nacional que regirían las decisiones de producción, destino e inversión en este sector. En consecuencia, se creó el Contrato de Exportación, con los objetivos de mejorar y variar la orientación de los incentivos hasta entonces otorgados. Por medio de este contrato, se reguló la aplicación de los subsidios y exenciones fiscales concedidos a las empresas exportadoras, otorgando incentivos a las empresas industriales y agrícolas que exportaran a terceros mercados, mientras que la industria sustitutiva de importaciones para los mercados nacional o regional quedó fuera de estos beneficios. Tres fueron los incentivos básicos: a) ampliación del certificado de abono tributario (CAT) de un 15 hasta un 30 por ciento del valor FOB de la exportación, dependiendo de su valor agregado y su mercado destinatario; b) exoneración de impuestos a las materias primas, productos semielaborados, maquinaria y equipo de las empresas exportadoras; c) exoneración de un ciento por ciento del impuesto a las rentas generadas en la exportación.

Asimismo, al amparo de la Ley de Equilibrio Financiero se modificó el Régimen de Zonas Francas, creado previamente en 1982, y se estableció la Corporación de la Zona Franca de Exportación, lo que aceleró la instalación de empresas acogidas a este régimen. Paralelamente a la creación de la Corporación de Zonas Francas, se diseñaron varios programas de asistencia y desarrollo de la empresa privada, uno de ellos asociado a la promoción de las exportaciones: la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

A la par de la política industrial, se aplicó una política cambiaria flexible, con el objetivo de fomentar la competitividad de las exportaciones costarricenses. La política industrial recayó en la promoción de nuevos rubros agrícolas de exportación (no tradicionales), sin restar importancia a los rubros tradicionales, por medio de la revisión del sistema de incentivos agrícolas (subsidios, tipo de cambio, aranceles, control de precios), con el fin de que los precios internos se aproximaran a los internacionales.

El proceso de apertura comercial se consolidó y se profundizó en la década de los noventa, con sucesivas reducciones arancelarias (el piso arancelario se encuentra en 1 por ciento, el techo en 20 por ciento), la adhesión al GATT y las negociaciones de acuerdos comerciales internacionales. En materia de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa, que es una de las áreas más importantes para el desarrollo del sector productivo, se fusionaron tres órganos tradicionalmente vinculados con el comercio exterior: el Centro

para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones (CENPRO), la Corporación de la Zona Franca de Exportación y el Consejo Nacional de Inversiones. En la actualidad, esta nueva institución, la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER) es la institución oficial para la promoción de las exportaciones y las inversiones. En cuanto a las políticas de estímulo a la inversión nacional, cabe agregar que se implementó una reforma incisiva del sistema financiero.

En materia de desarrollo tecnológico, la administración Figueres Olsen estuvo a punto de cerrar el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y convirtió el Ministerio de Ciencia y Tecnología en Viceministerio, adscrito a Economía, Comercio e Industria. Como se verá en el capítulo tercero, esto no implica necesariamente una disminución de la prioridad otorgada al desarrollo tecnológico. El gobierno centró su atención en la atracción de inversión extranjera directa en sectores de alta tecnología, la implementación del Sistema Nacional de Calidad y una profunda modernización del sistema educativo.

## **El entorno nacional de apoyo al desarrollo tecnológico**

La incorporación de adelantos tecnológicos en el ámbito empresarial costarricense se apoya en un contexto nacional que ha ofrecido cuatro elementos fundamentales: recursos humanos capacitados, estímulos para la atracción de capital y tecnología extranjera, instituciones de apoyo y asistencia técnica a las empresas y un conjunto de centros de investigación científica aplicada.

## **Oferta educativa e inversión en capital humano**

La educación en Costa Rica fue una prioridad en las políticas públicas desde la independencia, particularmente en la fase primaria. A principios del siglo XIX, existían escasamente diez escuelas primarias en el país, algunas décadas después ya se había conformado un sistema de educación pública. La formación primaria fue declarada obligatoria y gratuita; se creó la Escuela Normal, institutos de educación secundaria e inclusive una Universidad. Esta fue eliminada en los años de 1880, para dar mayor énfasis a las fases primaria y secundaria de la enseñanza. En los años de 1940, se declaró la obligatoriedad de la enseñanza secundaria y se creó de nuevo la Universidad, con lo cual el país era el último del continente en contar con una institución de educación superior. La Constitución de 1949 sentó las bases de un sistema educativo integral y se inició una etapa de crecimiento cuantitativo y cualitativo de la oferta educativa. En los años sesentas, se creó el Instituto Nacional de Aprendizaje para la capacitación y la formación para el trabajo.

La década de los setentas vio la expansión del número de universidades, con el establecimiento de la Universidad Nacional en Heredia, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, todas de carácter público. A su vez, se creó el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) para coordinar la planificación y el control de calidad de los procesos y proyectos académicos y cocurriculares que administran las cuatro universidades.<sup>3</sup> Se autorizó también la creación de universidades privadas y se estableció la primera en 1975.

A raíz de la crisis a principios de los ochentas, se disminuyó la inversión en infraestructura educativa y se relajaron los mecanismos de control de calidad de la oferta educativa. El sistema de educación pública entró en una severa crisis. Ante esta situación, se amplió significativamente la oferta educativa privada. Se instalaron a partir de 1986 no menos de 30 universidades privadas, todas orientadas a ofrecer carreras que no requieren una gran inversión en infraestructura física.

A partir de finales de los ochentas, se otorgó de nuevo una prioridad predominante a la educación en el gasto público y se introdujeron reformas en el sistema educativo para mejorar la calidad. En los últimos años, se han implementado iniciativas de envergadura con el fin de preparar los recursos humanos de Costa Rica para una nueva era de desarrollo productivo basado en la incorporación de adelantos tecnológicos. Así, se introdujo en la Constitución de la República un artículo que establece que el gasto en educación pública debe alcanzar al menos el 6 por ciento del producto interno bruto. Se amplió la cobertura de la educación preescolar, se intensificó la enseñanza del idioma inglés y se aumentó fuertemente el acceso a la computación en la escuela primaria. Se tiene el objetivo de facilitar el acceso gratuito a Internet en todos los establecimientos educativos, así como una dirección de correo electrónico a cada uno de los estudiantes de la educación superior. En esta línea, el gobierno acordó una alianza estratégica con la compañía Microsoft.

El gasto público en educación, como porcentaje del producto interno bruto, alcanzó su mayor nivel a principios de la década pasada, como se muestra en el cuadro 1. Después de una importante reducción, a partir de 1991 ha venido creciendo para ubicarse en 5,4 por ciento en 1994, situación similar reporta la importancia del gasto en educación dentro del presupuesto público de la República.

---

3 IRELA (1993).



Cuadro 1  
**Costa Rica: gasto público en educación como porcentaje del PIB**

Año	1970	1980	1987	1991	1994
Como porcentaje del PIB	3,4	6,2	4,7	4,6	5,4
Año	1970	1980	1985	1990	1995
Como porcentaje del presupuesto	26,8	29,6	20,4	20,2	21,0

Fuente: CEPAL, "Anuario Estadístico"; "Estado de la nación en Desarrollo Humano Sostenible" (1997); "Costa Rica Contemporánea" (1997).

En relación con la educación superior, existe en la actualidad una red de universidades, cuatro estatales y 12 privadas. Las primeras se caracterizan por mayores actividades en Investigación y Desarrollo (I&D) y las segundas están orientadas sobre todo a las ciencias sociales. Las universidades estatales tienen una red de sedes regionales con cobertura en todo el país.

El Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) se fundó en 1971 y tiene su sede central en Cartago. Fue la primera universidad en dirigir directamente el enfoque de modernización y mejoramiento del sector productivo nacional. En 1996 tenía medio millar de docentes, 10 por ciento dedicados a la investigación aplicada a jornada de tiempo completo, y 3 por ciento con título de doctor. La matrícula era alrededor de cinco mil estudiantes (ITCR, 1996). Cuenta con varios centros y proyectos de investigación y extensión; varios laboratorios, programas y centros de desarrollo y experimentación. Actualmente, es el centro educativo con mayor presencia en el medio empresarial.

Por su parte, la Universidad Nacional (UNA) fue fundada en 1973 y tiene su sede central en Heredia. Para las actividades de I&D cuenta con casi 200 científicos, más de 40 por ciento a tiempo completo y un tercio con título de doctor. Tiene 11 centros de investigación, seis fincas experimentales y 84 laboratorios. Por otra parte, ha creado institutos anexos o sistemas universitarios de empresas auxiliares, que funcionan como centros pilotos del sector productivo. El financiamiento de estos institutos proviene principalmente del sector privado, lo cual indica el interés y la vinculación del sector productivo con la investigación.

Finalmente, la Universidad de Costa Rica (UCR), creada en 1940 y con su sede central en San José, es, en la actualidad, una de las universidades centroamericanas con mejores capacidades de investigación. Del presupuesto público

para instituciones académicas, absorbe cerca del 60 por ciento. Además de las facultades de farmacia, medicina, microbiología y odontología, cuenta con 14 centros de investigación que en cierta medida son autónomos y obtienen fondos externos.

## **Inversión extranjera directa y financiamiento para el desarrollo productivo**

La inversión extranjera directa (IED) es reconocida como una de las modalidades de transferencia y absorción de tecnología y generadora de procesos de aprendizaje dinámicos. En primera instancia, actúa como mecanismo de transferencia de habilidades a través del entrenamiento y la capacitación formal e informal de la fuerza laboral contratada localmente. En segundo lugar, la incorporación de empresas extranjeras a la actividad productiva estimula el desarrollo tecnológico nacional, mediante la adaptación de la nueva maquinaria y métodos de organización de la empresa y el trabajo a la realidad del país. En tercer lugar, a través de la rotación del personal se generan procesos de difusión de la nueva tecnología.

En general, Costa Rica ha sido un país tradicionalmente abierto, tanto a la inversión privada nacional como a la extranjera. Entre los antecedentes de la estrategia de desarrollo, se encuentra que a fines del siglo pasado el gobierno cedía tierras y concesiones monopólicas a los inversionistas extranjeros. A partir de los años setentas, se inició la política de atracción de inversión extranjera con la modalidad de parques industriales bajo el régimen de admisión temporal y zonas francas, la cual, en el marco de una estrategia de promoción de exportaciones e inversiones, ha ofrecido grandes incentivos de excepción con respecto al resto del sector productivo. No obstante, por su naturaleza, estos esquemas son los menos proclives para impulsar el desarrollo del sector productivo en general. A partir de 1982, se concentró y se modernizó una normativa de regulación y promoción del capital extranjero.

Sin embargo, actualmente no existe una ley específica en materia de IED, solo leyes y reglamentos sectoriales que regulan e incentivan las operaciones del capital extranjero. De esta forma, el marco regulatorio descansa sobre el Reglamento para el Registro Selectivo de Capitales, aprobado por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, en diciembre de 1982, el cual ha sufrido una serie de modificaciones y el Reglamento del Régimen Cambiario. Las leyes sectoriales son de propiedad intelectual, de zonas de procesamiento de exportaciones (ZF), de promoción de exportaciones, de representación de casas extranjeras, de conversión de deuda externa y acuerdos internacionales, que perfilan el marco legal de la IE. Conforme a lo establecido

en el Reglamento para el Registro Selectivo de Capitales, el Banco Central de Costa Rica es el organismo competente para el registro de la IED.<sup>4</sup>

Con el fin de desarrollar las condiciones políticas y materiales adecuadas para la radicación de la inversión extranjera, se fortaleció el Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CENPRO) y se contribuyó a la formación de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), la cual con recursos de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) impulsó, a partir de 1982, un programa dinámico de atracción de capital extranjero, reducido sustancialmente en la actualidad.

Costa Rica se encuentra adherida a los siguientes acuerdos internacionales: Convenio con el Centro Internacional de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), Convenio de la Cooperación de Inversiones Privadas en el Exterior para Inversionistas Estadounidenses (OPIC) y Convenio Consultivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

La normativa vigente incluye el principio de no discriminación, libre remisión de utilidades y repatriación del capital, la centralización de los procesos de inscripción y registro y la negociación y firma de acuerdos multilaterales y bilaterales de promoción recíproca de la inversión extranjera. Las remesas de utilidades al exterior están sujetas a la autorización de un contador de la Declaración del Impuesto sobre la Renta; en todo caso no puede ser superior a los dividendos de la inversión. La repatriación del capital es posible después de dos años de haber efectuado el registro.<sup>5</sup>

En cuanto al financiamiento nacional para la inversión productiva, cabe recordar el caso de la ahora extinta Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). Para que el Estado incursionara en industrias estratégicas, se promovió, en la mayoría de los países de América Latina, corporaciones o instituciones de fomento a la inversión, ya sea para que actuaran como semillero de empresas y proyectos que luego serían traspasados al sector privado; o que tuvieran el papel de intermediarias financieras para capital de riesgo, financiamiento de largo plazo o crédito para la pequeña empresa. Con tal propósito fue creada CODESA en 1972, que experimentó un gran crecimiento al final de la década de los setentas.

En la práctica no asumió un verdadero papel de banca de desarrollo, sino que se convirtió en un instrumento para establecer proyectos de inversión estatales, muchos de los cuales estuvieron mal concebidos o mal administrados y no

---

4 CEPAL (1993).

5 *Ibidem*.

fueron traspasados al sector privado. En 1990, bajo el marco de nuevas políticas en favor de la no intervención del Estado, fue cerrada CODESA y privatizadas sus empresas con el fin de aumentar su eficiencia.<sup>6</sup>

En la década de los noventas, se introducen una serie de reformas en la legislación respectiva al mercado de capitales privado en Costa Rica. Este proceso culminó en diciembre de 1997 con la aprobación de la reforma a la Ley del Mercado de Valores, que permitirá en el mediano plazo que las empresas costarricenses puedan emitir acciones en la bolsa local y tener acceso a este tipo de capital privado para el financiamiento de la inversión productiva.

## **El marco institucional para la asistencia técnica a las empresas**

El sistema de asistencia técnica a las empresas tuvo su primer antecedente moderno en 1951, cuando se creó el Comité de Normas y Asistencia Técnica Industrial. Su labor fue la definición de normas técnicas y la constitución de la primera biblioteca técnica en el país. En las siguientes décadas, han existido, sobre todo, proyectos de asistencia técnica impulsados por organismos internacionales y colaboración externa bilateral. En muchos de estos casos, el mecanismo de asistencia técnica no sobrevivió a la terminación del proyecto, lo cual no quiere decir que estos no pueden haber tenido un impacto positivo. Un paso más formal fue la creación, en 1973, de la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida, y la adopción, para uso obligatorio, del Sistema Internacional de Unidades. La oficina profundizó la normalización en Costa Rica y también dio los primeros pasos en el uso de la metrología y el fomento de la calidad. Otro avance en este sentido, fue la creación del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO) en 1986.

En octubre de 1995, se publicó un decreto presidencial que estableció la creación del Sistema Nacional de Calidad, definido como el conjunto de actividades interrelacionadas y desarrolladas a escala nacional que comprende la normalización técnica voluntaria, la reglamentación técnica, la acreditación, el ensayo y la calibración, la metrología, la certificación y el control, así como otras actividades de apoyo y coordinación. Para esos efectos, se creó la Comisión Nacional de Calidad, ente encargado de velar por la adecuada generación y flujo de confianza en el desarrollo de las actividades de aseguramiento de la calidad.

Dicho decreto encomienda la labor normalizadora nacional, en el ámbito no reglamentario, al Ente Nacional de Normalización (ENN), a través del cual

---

6 Reconversión industrial en Costa Rica (1990).

todos los organismos de naturaleza pública o privada con competencias en áreas sometidas a la normalización encauzarán su actividad. En particular, se le asigna la responsabilidad de constituir los comités técnicos de normalización por sector o aspecto específico que lo amerite, velando por su funcionamiento y reflejando los modos de organización y operación de la Organización Internacional para la Normalización (ISO). Por último, se reconoce oficialmente al INTECO como el ente nacional normalizador.

El INTECO funge como ente de la administración pública sin fines de lucro. La Junta Directiva está compuesta por 15 miembros, entre los que cabe mencionar los ministerios de Economía, Industria y Comercio, Medio Ambiente y Energía, Agricultura y Ganadería y el de Salud, el resto son miembros privados. Como ente nacional de reglamentación técnica, desempeña esfuerzos conjuntos con la Cámara de Industrias para vender la normalización. Uno de sus principales problemas radica en la estrechez financiera por la falta de afiliados. Actualmente, cuenta con escasamente 125, entre físicos y jurídicos.<sup>7</sup> Entre sus principales actividades está la capacitación y la auditoría para ir incursionando en la certificación de sistemas de calidad. Certifica gracias a la acreditación de AENOR de España, pero no puede dar asesorías. En el campo del control de calidad trabaja con el laboratorio industrial de CINDE, lo cual le permite impartir certificados en el ámbito fitosanitario. Es miembro de la Organización de Estandarización de Normas Técnicas (ISO).<sup>8</sup>

En relación con el subsistema de reglamentación técnica, el decreto crea también la Comisión Interministerial de Reglamentación Técnica que es el órgano nacional de reglamentación técnica, cuya secretaría recae en la ONNUM. La misión que tiene encomendada es la de contribuir, mediante el desarrollo de actividades de reglamentación, a asegurar y elevar la calidad de las actividades técnicas, de todo tipo, desarrolladas en el país. Entre sus actividades destacan la elaboración de reglamentos técnicos, la adopción de prácticas reglamentarias acordes con los requisitos internacionales y servir de instancia ante el ENN para que adopte determinada normativa internacional o desarrolle la normativa nacional apropiada que beneficie el sector reglamentario del país.

Fuera de la institucionalidad pública, existe una gran cantidad de organizaciones que ofrecen asistencia técnica a las empresas. Una parte se encuentra en los centros académicos de la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR); otra parte se

---

7 Entrevista del día 09/10/97.

8 Hasta 1997 ha certificado a tres empresas con ISO 9000: Firestone de Costa Rica, S.A, Electro Plast S.A. y Resintech S.A. 20 empresas más están en proceso.

encuentra en los gremios privados; otros son proyectos de organismos financieros y, por último, también existen empresas comerciales que ofrecen este tipo de asistencia. El recuadro 1 muestra un ejemplo de un centro que pertenece al ámbito académico

*Recuadro 1*

**CENTRO DE INCUBACIÓN DE EMPRESAS CIEM**

El Centro de Incubación de Empresas fue inaugurado en 1994, como resultado de una iniciativa del Departamento de Administración de Empresas del ITCR, en colaboración con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Fundación para la Economía Popular y el Parque Industrial Cartago. Su misión es ofrecer un local y algunos servicios comunes a personas con ideas para iniciar empresas de base tecnológica. El Parque Industrial Cartago cedió una de sus naves industriales; Fundeco gestiona fondos para proyectos específicos y el ITCR cubre los gastos corrientes de investigación y permite prácticas de estudiantes.

Alrededor de diez empresas nacientes se encuentran actualmente en el parque o han pasado por él. En este momento se está por "graduar" (significando que se va a instalar fuera del CIEM) la primera empresa exitosa, que se dedica al pulido de cristales de cuarzo en alianza con Motorola. Otras dos empresas también se benefician de relaciones directas con empresas de la Zona Franca y una con CELCO. Si bien todas las empresas tienen algún aspecto innovador, el nivel tecnológico no es siempre excepcional.

El Centro encuentra una limitada demanda, entre otras razones, debido a que las instalaciones no se prestan para todo tipo de actividades. Como el recinto es compartido, no pueden aceptar empresas que causen ruido o que produzcan cierto tipo de desechos. Se ha tomado una iniciativa interesante para atraer a potenciales emprendedores, mediante concursos que ofrecen como premio a la mejor idea una suma de 300.000 colones (\$1,000) y un período de tres meses gratis en el Centro. Actualmente se celebra el tercer concurso, al que se han inscrito 37 ideas, de las cuales 17 fueron seleccionadas para mayor escrutinio.

## **Asistencia a través de las organizaciones gremiales**

Entre las organizaciones gremiales, la Cámara de Industrias de Costa Rica, creada en 1943, es la más grande y representativa organización del sector industrial del país. Dentro de sus servicios están las actividades de capacitación de los recursos humanos de las empresas por medio de cursos, seminarios, talleres y mesas redondas. Manejan una bolsa de subcontratación industrial, donde se procura establecer contactos entre empresas grandes, medianas y pequeñas, especialmente del sector metalmecánico y próximamente se abarcarán otros subsectores como textiles y plásticos; la búsqueda de empresas que puedan fabricar partes, piezas, máquinas o productos finales para otras

empresas; el análisis de procesos de fabricación y la búsqueda de posibles alternativas; y la promoción y asesoría para la participación en ferias industriales, nacionales e internacionales. Adicionalmente se cuenta con la Unidad de Asistencia Técnica a la Industria (UATI).

La UATI, creada en 1994, opera con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA); además, forma parte de la red de apoyo industrial de Centroamérica (CAISNET). Trabaja con el objetivo de aumentar la competitividad de las empresas por medio de la asistencia técnica de calidad, propiciando el acceso e implementación de nuevas tecnologías. Ofrecen servicios de asistencia técnica para la atención de problemas específicos como el planeamiento estratégico, administración de inventarios, programación de la producción, automatización industrial, mercadeo, aseguramiento de la calidad, etc. Asimismo, diseñan programas de capacitación de acuerdo con las necesidades específicas de la empresa.

Actualmente, cuentan con 14 profesionales que brindan servicios. El presupuesto inicial parte de 200 mil dólares del proyecto canadiense, y actualmente, cuenta además con recursos provenientes del proyecto BID-Fomin. Las consultorías que ofrecen les permiten cubrir el 50 por ciento de sus gastos y está planeado que en 1998 sea el 80 por ciento.

Por último, el Programa de Excelencia y Superación Empresarial (PROGRESE) o Proyecto de Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa, nace producto de una iniciativa conjunta entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y varias organizaciones costarricenses, como la Cámara de Industrias, la Cámara de Exportadores y el Centro de Gestión Tecnológica (CEGESTI). El objetivo es apoyar al empresario para que logre una mayor eficiencia y productividad, mejore su competitividad internacional y fortalezca así su capacidad exportadora.

Para lograrlo, se creó el Sistema Integrado de Servicios Empresariales, por medio del cual las pequeñas y medianas empresas tienen acceso a una amplia gama de servicios de consultoría como asesoría y capacitación financiera y de comercio internacional, asesoría en innovación productiva, control de calidad, mercadeo, planeamientos estratégicos y gestión empresarial. Los servicios que otorgan están subsidiados en el marco del proyecto BID-Fomin y tienen como objetivo cubrir al 10 por ciento del espectro empresarial.

En los últimos años, ha surgido en Costa Rica una serie de consultoras privadas que ofrecen servicios de asistencia tecnológica. Entre sus principales servicios destacan la asesoría para lograr las certificaciones ISO, así como la introducción de sistemas modernos de gestión empresarial. Uno de los más importantes es el Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial

(CEGESTI), creado en 1990 bajo el marco de un proyecto conjunto entre el Gobierno de Costa Rica y dos organismos del sistema de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). El propósito básico del CEGESTI es generar una capacidad interna de gestión tecnológica e informática industrial en empresas costarricenses.

A lo largo de los ocho años de operación, el CEGESTI ha estado subvencionado por distintos proyectos de organismos internacionales, como los mencionados anteriormente, apoyo de gobiernos amigos y apoyo por parte del proyecto BID-CONICIT. Hoy se está consolidando como una institución de consultoría privada sin fines de lucro y no recibe subvenciones de ningún organismo, es decir, se autofinancia a través de la venta de servicios.

Actualmente, está formado por 18 profesionales, tres de ellos extranjeros y brindan tres servicios básicos: consultoría (el más importante), investigación y capacitación. Entre las áreas temáticas de dichos servicios destaca el aseguramiento de la calidad, donde se trabaja con las empresas nacionales para lograr su certificación en ISO 9000. CEGESTI ha sido pionero en Costa Rica en la prestación de asistencia técnica para la certificación y están teniendo logros importantes. Asimismo, se da asesoría para el diseño y desarrollo de servicios de monitoreo de costos en las empresas, para la gestión ambiental (ISO 14000), la planeación estratégica de las empresas, la diversificación de las exportaciones y mercados y la salud ocupacional y seguridad industrial.

También existen instituciones de asistencia técnica independientes, creadas con apoyo decisivo de organismos internacionales. El Centro de Formación de Formadores (CEFOF), fue creado en 1992 mediante un proyecto en el marco del convenio de cooperación técnica entre el Japón y la República de Costa Rica.<sup>9</sup> Tiene como objetivo capacitar, con tecnología japonesa, a instructores técnicos y personal para el desarrollo industrial de Costa Rica y otros países centroamericanos. Ha logrado desarrollar una oferta tecnológica enfocada en tres áreas: productividad, control de calidad informática y tecnología para el aseguramiento de la calidad. Además de las áreas destinadas a la capacitación, cuenta con tres laboratorios que apoyan las pruebas y análisis de los productos de las industrias alimentaria, textil y metalmecánica y cuatro laboratorios de informática.<sup>10</sup> Los participantes de los cursos de capacitación provienen de empresas industriales de Costa Rica y del resto de los países centroamericanos.

---

9 Su construcción física se realizó con un aporte económico no reembolsable del gobierno japonés, por el monto de 14 millones de dólares, de los cuales 5 millones se invirtieron en la adquisición de equipos.

10 Sesión No. 19, Consejo Directivo, 1994.



El fin último del CEFOF es aumentar la competitividad de las empresas, cumplir con los términos de entrega, manejar costos competitivos y actitudes para mejorar el servicio al cliente.

## Investigación en ciencia y tecnología

En Costa Rica, a diferencia del resto de los países centroamericanos, existe un marco institucional con un respaldo legislativo explícito para orientar el desarrollo de la política científico-tecnológico. La Ley No. 7169 de 1990 contiene amplios mecanismos y recursos para incentivar la investigación, la formación de recursos humanos y el desarrollo tecnológico de las empresas.<sup>11</sup> Dicha ley crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT), constituido por el conjunto de las instituciones, las entidades y los órganos del sector público, del sector privado y de las instituciones de investigación y de educación superior, cuyas actividades principales se enmarquen en el campo de la ciencia y la tecnología. Asimismo, se define al Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (PNCT) como “el instrumento de planificación del desarrollo científico y tecnológico que propone el Gobierno de la República, es parte del Programa Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, la Ley No 7169 define las atribuciones del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICYT), entre las que sobresalen las siguientes: definir la política científica y tecnológica; coordinar la labor del SNCT y elaborar, poner en ejecución y darle seguimiento al PNCT. Finalmente, se describen las funciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICIT), ente que a continuación es analizado.

El CONICIT fue creado en 1972 y su evolución puede dividirse en cuatro etapas. La primera es la de conformación como respuesta a un conjunto de hechos a escala regional e internacional. En la segunda etapa, se inició el proceso de institucionalización de las actividades de ciencia y tecnología, que comienzan con la formulación del programa AID-CONICIT. La tercera etapa arrancó con la incorporación de la variable científico-tecnológica dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Por último, la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología delimita el inicio de la cuarta etapa, caracterizada por la ampliación de las instituciones del sistema de ciencia y tecnología y el fortalecimiento de su dotación mediante la ejecución del programa CONICIT-BID.<sup>12</sup>

---

11 MICIT (1990).

12 Ciencia y Tecnología en Costa Rica (1992).

Sus objetivos son promover la formación y capacitación, en ciencia y tecnología, en pro del desarrollo nacional; fomentar la investigación científica y tecnológica en áreas prioritarias de la economía nacional, con énfasis en proyectos que vinculen sus resultados con las necesidades tecnológicas de las empresas; promover la información científica y tecnológica como insumo para la ejecución de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico; propiciar la incorporación de nuevas tecnologías de información en los distintos sectores del país; facilitar la adquisición de infraestructura para la ejecución de la investigación y la prestación de servicios de ciencia y tecnología; difundir el quehacer científico y tecnológico en la comunidad costarricense, con el fin de fomentar el interés de los ciudadanos hacia estos temas; captar y administrar recursos financieros de organismos de cooperación internacional en los campos de la ciencia y la tecnología.

Para lograrlos, otorga los siguientes servicios: becas para la realización de estudios de pregrado y posgrado en Costa Rica y en el extranjero; ayuda financiera para asistir u organizar cursos cortos, seminarios, congresos y conferencias, dentro y fuera del país; traer a científicos extranjeros al país para que aporten sus conocimientos; asistencia económica a investigadores nacionales; financiamiento para la ejecución de proyectos de investigación; apoyo técnico y económico a centros de información especializados; organización de actividades de divulgación y capacitación y la prestación de servicios del Registro Nacional Científico y Tecnológico.

Cuenta con un plantel permanente de 42 personas, pero con la posibilidad de realizar contrataciones para proyectos específicos que superen su capacidad. Actualmente, cuenta con pocos recursos dada la reestructuración gubernamental de 1995.

En 1995, en el marco de reformas y reducción del Estado, el CONICIT sufrió una fuerte reducción, a tal grado, que se corrió el riesgo de desaparecer. Sin embargo, continúa manejando dos tipos de fondos, uno, enfocado al sector académico, no reembolsable porque son de apoyo a las actividades de investigación, y otro, dirigido al sector privado que sí es reembolsable. El financiamiento al sector privado se realiza a tasas del 3 por ciento por debajo de la tasa básica.

Actualmente, el CONICIT enfrenta grandes limitaciones, debido a la falta de presupuesto. Como respuesta, dicho Consejo presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley solicitando que el presupuesto público asignado a las actividades de I&D se incremente gradualmente, iniciando con un 0,04 por ciento hasta llegar al 1 por ciento del PIB.

Por último, el proyecto CONICIT-CONARE-BID comprometió recursos del BID por 22,1 millones de dólares y 11,9 como contrapartida del gobierno

costarricense. Como entidades ejecutoras fungieron el CONICIT, responsable del subprograma A, de desarrollo científico y tecnológico, que sustentó la inversión en proyectos de investigación y desarrollo experimental, capacitación de recursos humanos especializados; el reforzamiento de infraestructura de investigación y servicios; así como el apoyo a los sistemas de información científica y tecnológica nacional. El Consejo Nacional de Rectores (CONARE) fungió como el responsable del subprograma B, orientado al fortalecimiento y desarrollo de los centros universitarios de investigación y servicios.

Mediante el programa se financiaron 90 investigaciones en las modalidades de proyectos del Fondo de Riesgo para la Investigación (FORINVES) y del Fondo de Desarrollo Tecnológico (FODETEC), en áreas que permiten fortalecer la capacidad tecnológica de las empresas y la consolidación productiva de sectores como la agroindustria, la agricultura y el aprovechamiento pesquero. De igual manera, el proyecto hizo igual énfasis en el mejoramiento de la enseñanza de las ciencias, la salud del costarricense y el estudio y aprovechamiento de los recursos naturales, con el empleo de tecnología y métodos de punta.<sup>13</sup> Producto de las investigaciones se han alcanzado una serie de logros en el sector productivo y de investigación que se manifiestan en:

- Mejores rendimientos en los procesos productivos, traducidos en aumento de la producción, la calidad, la eficiencia y el aprovechamiento de los recursos en las áreas agrícola, forestal y metalmecánica.
- Incremento de los conocimientos, habilidades y capacidades técnicas y gerenciales de los investigadores.
- Interacción del sector investigador con el sector productivo del país: destaca la transferencia de resultados por medio de convenios entre algunas entidades e investigadores.
- Fortalecimiento de centros de investigación y de educación superior estatal y privados, por medio de dotación de insumos, equipo, maquinaria e infraestructura.
- Aportes al medio ambiente mediante estudios y el establecimiento de posibles acciones para combatir la contaminación.<sup>14</sup>

El marco regulatorio, en materia de propiedad intelectual, tiene sustento en la ley de patentes de invención, dibujos y modelos industriales y modelos de utilidad promulgada en 1983. Un estudio elaborado por la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP)<sup>15</sup> afirma que la

---

13 Programa de Ciencia y Tecnología CONICIT-BID (1997). CONICIT, Costa Rica.

14 *Ibidem*.

15 ONUDI (1996).

legislación en dicha materia presenta varios problemas. En primer lugar, se encuentra diseminada; es decir, no existe un Código de Propiedad Industrial que reúna la legislación sobre propiedad industrial, derechos de autor y otros aspectos específicos. En segundo término, la legislación existente resulta omisa y desactualizada en aspectos como *software*, circuitos integrados, secretos comerciales, biotecnología (la legislación no permite patentar procesos biotecnológicos) y fármacos. Finalmente, presenta serias deficiencias en sus mecanismos para hacerla efectiva.

Por su parte, Monge e Hidalgo (1988), al realizar un análisis de la propiedad intelectual en Costa Rica, comentan algunas deficiencias adicionales del marco regulatorio. Sobresale la ausencia de mecanismos legales que protejan los conocimientos generados por los centros educativos. En los últimos años, se ha dado un aumento en la transferencia y generación de tecnología en los entes educativos, lo que a su vez ha provocado algunas situaciones de sustracción de la tecnología por parte de empresas o individuos, sin que medie autorización ni remuneración alguna.

Los principales centros de formación de los recursos humanos en ciencia y tecnología son las universidades estatales, las cuales son instituciones autónomas, que realizan gran parte de la investigación básica y aplicada. Las actividades de investigación son financiadas por asignaciones presupuestarias del gobierno, fondos externos y la venta de bienes y servicios vinculados con proyectos, consultorías y cursos especializados.

El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) es una asociación civil internacional sin fines de lucro, cuya base de operación se localiza en Turrialba, Costa Rica. Es el principal centro para conducir la investigación, el desarrollo y la educación en ciencias agrícolas, recursos naturales y medio ambiente en el trópico americano, con énfasis en Centroamérica y el Caribe. Sus miembros regulares en 1996 son Belice, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Venezuela y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Bolivia, Colombia y Perú se encuentran en proceso de firmar la *membresía* regular.

Los principales programas técnicos del CATIE son la educación para el desarrollo y la conservación y el programa de desarrollo científico. El primero comprende la escuela, la graduación y el entrenamiento de los profesionales en ciencias agrícolas y recursos naturales a nivel de maestrías y doctorados. En este ámbito, es la primera escuela establecida en América Latina y el Caribe; su origen se remonta a 1946. Ingresan aproximadamente 80 alumnos, 60 de maestría y 20 doctorados, por año.

El programa de desarrollo científico tiene como objetivo producir conocimientos, mejorar la tecnología y los sistemas de administración, la información sobre innovaciones, el desarrollo para promover un medio ambiente sano para la agricultura y un uso sustentable de los recursos naturales en el trópico americano. Las áreas del programa son el manejo sustentable de la producción tropical, la administración de cuencas y sistemas agroforestales, el manejo de la forestación tropical y la silvicultura, la biodiversidad y conservación y la producción socioeconómica.

Para financiar los programas de investigación y educación, en 1996, el CATIE recibió más de 8 millones de dólares, siendo los principales donantes, Dinamarca, Suecia, Noruega y los Estados Unidos. Por otra parte, en el mismo año, el centro negoció exitosamente proyectos por casi 12 millones de dólares.<sup>16</sup> Del total de 500 empleados que forman el *staff* actual del CATIE, más de 50 son doctores, más de 60 tienen maestría y más de 100 son técnicos agrícolas. El presupuesto anual de las actividades del centro asciende, en promedio, a más de 16 millones de dólares.<sup>17</sup>

Para finalizar, el cuadro 2 muestra algunos indicadores sobre el esfuerzo científico y tecnológico en Costa Rica. En 1970, la participación del gasto en investigación y desarrollo (I&D) en el PIB, era de 0,15 por ciento, con una contribución del 59 por ciento del sector público y del 41 por ciento de centros de educación. A nivel de actividades, el 49,3 por ciento del gasto en I&D se destinaba al sector agropecuario; 10 por ciento a las ciencias sociales; 16,8 por ciento a las ciencias médicas; 17,6 por ciento a las ciencias naturales, exactas e ingeniería; y 6,3 por ciento a otras actividades.<sup>18</sup>

En 1985, la relación entre el gasto en I&D y el PIB se había incrementado a 0,38 por ciento, pero con una mayor participación del sector académico público. A principios de la década presente, alcanza el 0,73 por ciento y para 1996, el 1,19 por ciento. Adicionalmente al fuerte incremento, se observa una recomposición del gasto que aparece con gran presencia en las instituciones descentralizadas y el sector productivo y en menor medida en organismos internacionales y no gubernamentales. Cabe señalar que existen opiniones encontradas sobre la confiabilidad de estas cifras.

---

16 CATIE (1996).

17 Entrevista del día 10/10/97.

18 ICAITI (1974).

Cuadro 2  
**COSTA RICA: GASTO EN INVESTIGACIÓN Y  
 DESARROLLO COMO PORCENTAJE DEL PIB**

Sector / Año	1985	1990	1996
Gobierno Central	0,16	0,17	0,19
Instituciones descentralizadas	0,00	0,07	0,44
Sector productivo	0,00	0,09	0,21
Organismos internacionales	0,00	0,25	0,12
Organismos no gubernamentales	0,00	0,01	0,05
Sector académico público	0,22	0,14	0,18
<b>TOTAL</b>	<b>0,38</b>	<b>0,73</b>	<b>1,19</b>

*Fuente: Indicadores de Ciencia y Tecnología, MICYT.*

## conclusiones sobre el entorno y su apoyo al desarrollo tecnológico

Las políticas de oferta tecnológica de Costa Rica se han concentrado en la formación de recursos humanos y en programas de asistencia técnica a las empresas. En contados casos, se registran actividades científicas de investigación y desarrollo que representen una oferta tecnológica propia. Tres décadas de importante apoyo al sistema educativo en todos sus niveles le han permitido desarrollar un acervo de capital humano superior al resto de los países centroamericanos.

La alta participación del gasto en investigación y desarrollo en el PIB en los últimos cinco años, es el indicador de la política seguida en las tres últimas décadas. Si bien reflejan la prioridad que tiene para el gobierno dicho rubro, gran parte de los fondos son producto de préstamos internacionales y de contribuciones de países amigos. CEFOF, CEGESTI, UATI, y muchos otros centros de asistencia técnica, han sido creados por medio de esta clase de financiamiento.

A pesar de que las instituciones de apoyo técnico existentes ofrecen servicios subvencionados, la gran mayoría de las micro, medianas y pequeñas empresas no cuentan con los fondos necesarios para financiar las consultorías.

Por el lado de las políticas de demanda, en la década de los noventa se han consolidado las políticas de apertura comercial y de fomento a las exportaciones. A pesar de que los rubros no tradicionales han ganado terreno, las exportaciones costarricenses continúan siendo de bajo nivel agregado y sofisticación

tecnológica. La estructura industrial es precaria, con fuertes contrastes entre las grandes empresas oligopólicas, el creciente sector informal y las micro y pequeñas empresas. La legislación de la propiedad intelectual presenta serias carencias y atrasos que, entre otros elementos, frenan la generación de innovaciones en los centros educativos.

Existe un sin fin de centros e instituciones que promueven la interrelación entre el subsector académico y el subsector productivo, la mayoría pertenecientes a la UN, la UCR y el ITCR.

Hay consenso acerca de que la capacidad tecnológica alcanzada por el país carece de una base endógena, debido a que el patrón de adopción tecnológica no ha logrado forjarla. Además, se considera que la capacidad tecnológica de las empresas no ha surgido en función de una decisión política explícita de impulsar el desarrollo, sino producto de actividades esporádicas no planeadas.<sup>19</sup> No obstante, es importante conocer los principales hitos del proceso de innovación que ha conducido al país a la situación actual.

## **Evolución de la industria manufacturera**

En el presente apartado se analiza la evolución de la industria manufacturera de Costa Rica entre 1986 y 1996, sobre la base de cinco indicadores: valor agregado, valor bruto, empleo, exportaciones e importaciones. Acto seguido, se presenta la brecha de productividad laboral entre los sectores manufactureros costarricenses y sus contrapartes en los Estados Unidos. Asimismo, con información de la encuesta de coyuntura industrial del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica, se estima el coeficiente Verdoorn para distintos sectores y tamaños de empresas. Por último, se compara la dinámica de la productividad entre empresas pequeñas y grandes. Con esta información, se seleccionan tres sectores productivos para un análisis de mayor profundidad del Sistema de Innovación.

## **Desempeño global**

Entre 1986 y 1996 el producto interno bruto (PIB) de Costa Rica creció a una Tasa Media Anual (TCMA) del 4 por ciento, lo que significó per cápita un aumento de 1,2 por ciento anual.<sup>20</sup> Por su parte, para el mismo periodo, el producto manufacturero registró una TCMA del 3,5 por ciento. Aunque el menor

---

19 Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (1989).

20 CEPAL (1997), pp. 66 y 67. (*Series estadísticas*)

dinamismo relativo de las manufacturas se reflejó en una leve disminución de su participación en el producto total (un punto porcentual), dicha relación se ha mantenido en valores cercanos al 20 por ciento desde principios de los años setentas. Del empleo se tienen datos a partir de 1986, que muestran un leve incremento de la participación del empleo manufacturero en el total del empleo, de 12,6 por ciento en 1986 a 14 por ciento en 1992, para luego bajar a 13 por ciento en 1996.

El cuadro 3 muestra los principales indicadores de la evolución de la industria manufacturera entre 1986 y 1996. El valor bruto de producción muestra el mayor dinamismo relativo de la fabricación de papel y productos derivados (34), de los productos minerales no metálicos (36), de las industrias metálicas básicas (37) y de los productos metálicos, maquinaria y equipo (38). Por el contrario, los productos textiles, prendas de vestir y calzado (32) y los productos de madera (33) presentan un menor crecimiento que el promedio de la industria. Los productos alimenticios (31) y las sustancias químicas (35) y sus derivados tuvieron un dinamismo similar al del total de las manufacturas.

Cuadro 3

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1986-1996**

División	Crecimiento VB	Participación en VA (1996)	Crecimiento empleo	Participación en empleo (1996)	No. de empresas (1996)	Dinamismo exportador	Dinamismo importador
31	19,5	49,2	3,0	29,8	2,0	-2,3	10,3
32	17,2	5,9	3,6	29,4	-2,2	6,2	9,2
33	13,8	2,5	0,6	4,7	0,6	17,1	29,1
34	23,3	7,1	3,9	5,6	3,9	18,4	17,1
35	20,6	21,5	1,3	11,1	3,8	11,0	11,8
36	21,4	3,9	1,2	3,4	-1,1	11,9	12,0
37	27,3	0,1	14,4	0,7	20,1	13,1	8,8
38	24,57	9,56	6,4	13,2	5,3	15,3	11,8

Fuente: *Elaboración propia con base en los datos del IICE de la UCR.*



El comportamiento asimétrico en el interior de la industria manufacturera generó importantes cambios en la estructura de participación porcentual. Si bien los dos principales rubros, el sector alimentario y el sector químico, mantuvieron su participación estable en el valor agregado manufacturero en niveles por debajo del 50 por ciento y alrededor del 20 por ciento respectivamente, la industria de textiles y prendas de vestir disminuyó de 7,7 por ciento del VAM en 1986 a 5,8 por ciento en 1996, prueba de que el sector maquilador no está reflejado en dichas cifras. A su vez, el sector de productos de la madera reduce su participación en el VAM de casi 6 por ciento a mediados de los ochentas, a 2,5 por ciento diez años después. Dichas reducciones fueron absorbidas por el sector papel y celulosa y por los productos metálicos, maquinaria y equipo.

En total, el empleo manufacturero creció de 107.663 trabajadores en 1986 a 148 825 en 1996, lo que representa una TCMA de 3,3 por ciento. Por su parte, el número de empresas de manufacturas pasó de 4 442 en 1986 a 5 242 en 1996, con una TMCA del 1,7 por ciento. En consecuencia, el tamaño medio de planta se incrementó de 24,2 a 28,4 empleados por empresa.

En la división 31, correspondiente a alimentos, bebidas y tabaco, el empleo y la cantidad de empresas presentaron una TMCA de 3 y 2 por ciento entre 1986 y 1990, respectivamente, por lo que el tamaño medio de planta no se modificó significativamente, situación similar a la observada en las divisiones 38 (productos metálicos, maquinaria y equipo), 34 (fabricación de papel) y 33 (productos de madera). Con respecto a la primera, cabe señalar su importante dinámica al ser la división con la mayor TMCA tanto en la planilla (6,4 por ciento) como en el número de empresas (5,3 por ciento). Finalmente, el empleo en la división 35 (productos químicos) fue poco dinámico, no así el número de empresas, por lo que disminuyó el tamaño medio de planta (de 52 a 41 empleados).

En la estructura porcentual, los productos alimenticios (31) y la fabricación de textiles y prendas de vestir (32) continúan siendo los mayores creadores de empleo, al mantener cada uno, entre 1986 y 1996, alrededor del 30 por ciento de la planilla manufacturera. Por su parte, la fabricación de productos metálicos (38) aumentó significativamente su participación en la generación de empleos, al pasar del 9,8 al 13,2 por ciento del total. En sentido opuesto estuvo el comportamiento de las divisiones 33 (madera), 35 (químicos) y 36 (minerales no metálicos) que perdieron cada una entre uno y dos puntos porcentuales.

Entre 1986 y 1996, la TMCA de las exportaciones totales de bienes de Costa Rica fue de 9,4 por ciento y la de las importaciones del 11,4 por ciento, situación por la que la balanza de bienes pasó de un saldo positivo de 39 millones

de dólares en 1986, a uno negativo de 408 millones de dólares en 1996. Por su parte, las exportaciones de bienes manufacturados de Costa Rica crecieron a una tasa media anual del 4,4 por ciento entre 1986 y 1996, mientras que las importaciones de bienes lo hicieron al 12 por ciento. Este importante aumento de la dependencia externa, se reflejó en un significativo déficit comercial en las manufacturas: en 1986 era de 261 800 millones de dólares y para 1996 se había incrementado a 1 983 188 millones de dólares. A pesar de que Costa Rica, ha tenido un tipo de cambio real estable en la presente década, los flujos comerciales, tanto de exportación como de importación, han oscilado de manera importante, debido a la inestabilidad de la economía en su conjunto. De hecho, 1996 fue el peor año de la década para la economía costarricense.

El análisis por sectores indica que los productos de madera (33), los productos de papel (34) y los productos metálicos, maquinaria y equipo (38) fueron los de mayor dinamismo exportador en el periodo analizado. Con exportaciones menos dinámicas, pero una TCMA aún superior al 10 por ciento, se situaron los productos minerales no metálicos (36), las industrias metálicas básicas (37) y los productos químicos (35). Las ventas externas de textiles y productos de cuero (32), registraron una TMCA ligeramente superior a la de la industria manufacturera en su conjunto. Finalmente, las exportaciones de productos alimenticios sufrieron un retroceso en valores absolutos al pasar de 503 453 a 400 756 millones de dólares, entre 1986 y 1996.

Como se puede observar en los dos párrafos anteriores, la gran mayoría de las divisiones y agrupaciones observaron tasas de crecimiento medio anual positivas y mayores al 10 por ciento en el periodo de estudio, no obstante que la tasa de la industria manufactura en su conjunto fue menor al 5 por ciento. Este fenómeno se explica por la alta participación que aún mostraron en 1996 las exportaciones de productos alimenticios en las exportaciones totales (35 por ciento), a pesar de la muy significativa reducción de su peso (en 1986 representaban el 67 por ciento). Las exportaciones de productos químicos (35) y las de productos metálicos, maquinaria y equipo (38) absorbieron la mayor parte, para representar en 1996 el 25,3 y el 13 por ciento, respectivamente, de las exportaciones totales. Por su parte, la participación de las exportaciones textiles (32) experimentó fluctuaciones en la última década, situándose en 1996 ligeramente por arriba de lo observado en 1986.

La fuerte pérdida de participación de las exportaciones de productos alimenticios se explica por el menor dinamismo relativo de la demanda mundial por dichos bienes, por la activa política de diversificación de exportaciones implementada en Costa Rica en la última década y por la reorientación del sector productivo costarricense hacia bienes de mayor valor agregado.

Como último indicador macroeconómico de la industria manufacturera de Costa Rica, se analiza la evolución de las importaciones. Por divisiones, las que presentaron la mayor TCMA entre 1986 y 1996, fueron las importaciones de productos de madera (33) y de papel (34). El resto osciló entre el 9 y el 12 por ciento. En la estructura porcentual de las importaciones, los químicos (35) y los productos metálicos, maquinaria y equipo (38) mantuvieron, a lo largo de la última década, su participación, la cual osciló alrededor del 32 por ciento y del 35 por ciento, respectivamente. Por otro lado, las importaciones de productos de papel (34) aumentaron su participación (de 7,8 por ciento en 1986 a 12,1 por ciento en 1996) a costa de las importaciones de textiles y prendas de vestir (321-322) y de la de productos alimenticios (31).

## **Análisis de la productividad**

En el presente apartado se analiza el comportamiento de la productividad laboral en la industria manufacturera de Costa Rica entre 1987 y 1996 y se la compara con lo ocurrido en los Estados Unidos.

El cuadro 4 muestra un resumen de la evolución de la brecha de productividad laboral entre Costa Rica y los Estados Unidos en los diez últimos años. En 1987, la productividad laboral de la industria manufacturera costarricense, en su conjunto, era el 15,5 por ciento de la productividad de la industria estadounidense. Para 1996 la brecha se abrió aún más. Por divisiones, ninguna cerró la brecha en el periodo analizado. Las caídas más fuertes las registraron los productos de madera (33) y los productos textiles, prendas de vestir y calzado (32).

Al analizar la dinámica del empleo y la dinámica de la brecha productiva en relación con el desempeño de la industria estadounidense, se forma una matriz con cuatro situaciones específicas. En la primera se encuentran los sectores que aumentan el empleo y cierran la brecha de productividad con respecto a lo observado en los Estados Unidos, que se reconoce como la situación "óptima"; en la segunda entran aquellos rubros que cierran la brecha, pero disminuyen la contratación de personal; en el tercero se ubican los que abren la brecha y aumentan el empleo; por último, está la situación menos deseable, donde aumenta la brecha y cae el empleo. En la figura 1 se presentan los resultados para el periodo 1987-1996.

Cuadro 4

**COSTA RICA / ESTADOS UNIDOS: BRECHA DE PRODUCTIVIDAD LABORAL**

División Industrial	Año			
	1987	1990	1993	1996
31	21,2	19,9	20,2	18,9
32	7,2	6,2	6,2	5,2
33	16,8	16,0	13,3	10,4
34	21,0	22,2	21,5	18,0
35	17,3	11,8	12,2	16,3
36	19,0	20,1	20,0	18,1
37	n.d.	5,4	2,5	2,4
38	12,5	11,1	12,4	9,1
39	4,6	2,2	2,0	1,4

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Bureau of Economic Analysis y del IICE de la UCR.

Como se observa, solo una agrupación, la fabricación de productos metálicos (381) se encuentra en la situación óptima. Si bien su participación en la generación del valor agregado y del empleo aún es marginal, se ha expandido de manera importante en los últimos diez años. Otras tres agrupaciones cierran la brecha, pero disminuyeron la planilla. Es el caso de la fabricación de textiles (321), la industria del tabaco (314) y la fabricación de sustancias y productos químicos (351-352).

Figura 1

**COSTA RICA: DINÁMICA DEL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD (1986-1996)**

	Emplea	Despide
Cierra la brecha	381	314 321 351-352
Abre la brecha	311-313 322 331 341 342 383 384 355-356 361-369 371-372 386	323-324 332 353-354 382

La mayor parte de las agrupaciones se encuentran en la situación caracterizada por la generación de empleo con un ensanchamiento de la brecha de productividad. Destaca la presencia de la industria de alimentos y bebidas (311-313) y la fabricación de prendas de vestir (322). Además, tres divisiones enteras se colocaron en este cuadrante: la industria del papel (34), los productos minerales no metálicos (36) y las industrias metálicas básicas (37). En la situación menos favorable, con crecimiento en la brecha y reducción del empleo, están los productos de cuero y calzado (323-324), la construcción de maquinaria no eléctrica (382), la refinación de petróleo y productos derivados (353-354) y la fabricación de muebles de madera (332).

Las diferencias en el crecimiento de la productividad están relacionadas con las diferencias en el crecimiento del producto en la industria manufacturera. A esta relación empírica se le conoce como la Ley de Verdoorn, que muestra la existencia de rendimientos crecientes o economías a escala, tanto estáticos como dinámicos. Los primeros, relacionados con el tamaño y la escala de las unidades productivas, se caracterizan por un aumento de la productividad conforme aumenta el tamaño de planta, debido, entre otras cosas, a la fragmentación y especialización de las tareas productivas. Por su parte, las economías a escala dinámicas son producto de curvas de aprendizaje y de los esfuerzos por la introducción del progreso técnico.<sup>21</sup>

Las observaciones empíricas de Verdoorn motivaron trabajos posteriores de Kaldor, quien postuló que “existe una relación positiva entre la tasa de crecimiento de la productividad en la industria manufacturera y el crecimiento del producto manufacturero”<sup>22</sup>, conocida como la segunda ley de Kaldor. El factor resultante de dicha relación se denomina “coeficiente Verdoorn”.

Como siguiente paso, se calcula el “coeficiente Verdoorn”, con cifras de la encuesta de coyuntura industrial del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica. La base de datos está formada por 268 empresas manufactureras seleccionadas por medio de un muestreo estratificado y con probabilidades proporcionales al tamaño. El año base para la selección fue 1989 y se trabajó con cuatro estratos para la selección por rama de actividad: de 20 a 99 empleados, de 100 a 199, de 200 a 499 y de más de 500 empleados. La muestra representa el 55,2 por ciento del personal total y el 31 por ciento de las empresas, en el año base.

De las 268 empresas seleccionadas, 41 finalizaron operaciones en el periodo que cubre la muestra (1990-1997) y para efectos de los cálculos fue necesario

---

21 Thirlwall (1983), pág. 349-350.

22 Thirlwall (1983), pág. 350.

eliminarlas. Estas empresas representaban el 8,5 por ciento del empleo y el 4,5 por ciento del valor bruto en 1990; 14 tenían más de 100 empleados, y 27, menos de 100. Por otro lado, 17 empresas pertenecían a la división 32 (textiles, prendas de vestir, cuero y calzado); a su vez, 9 de ellas exportaban el ciento por ciento de su producción, lo que confirma la crisis que ha experimentado dicho sector y en especial las maquiladoras de prendas de vestir.

Al utilizar el criterio de 100 empleados para distinguir entre tamaños de empresas, la muestra reducida (sin las empresas que cerraron) quedó conformada por 125 grandes y 102 pequeñas y medianas (PYME). Dentro de las empresas grandes predominan las textiles (32), las de productos alimenticios (31) y de químicos (35). Por su parte, en las PYME sobresalen los productos metálicos, maquinaria y equipo (38) y los productos alimenticios (31).

Para estimar el coeficiente Verdoorn, se obtuvo el crecimiento del producto y de la productividad laboral entre los períodos 1990-93 y 1994-97. A continuación, por el método de mínimos cuadrados ordinarios se calculó la siguiente regresión:

$$\Delta p_m = b + m(\Delta c_m),$$

donde:  $\Delta p_m$  es el cambio de la productividad laboral entre los períodos 1990-93 y 1994-97

$\Delta c_m$  es el cambio en el producto manufacturero para los mismos años,

$b$  es una constante

$m$  es el coeficiente de Verdoorn.

Al tomar las 227 empresas de la muestra, el siguiente fue el resultado:

$$\begin{aligned} \Delta p_m &= 33.7 + 0.654(\Delta c_m) & r^2 &= 0.441 \\ & (0.047) & & \\ t &= (13.821) & & \end{aligned}$$

El coeficiente es estadísticamente significativo con un 99 por ciento de confiabilidad y a grandes líneas establece que para el período analizado, en la industria manufacturera costarricense por cada punto porcentual que creció el producto, se observó un crecimiento de la productividad laboral del 0,65 por ciento.

En el siguiente cuadro se muestran una serie de estimaciones del coeficiente Verdoorn para distintas agrupaciones de empresas. Como se observa, de las cuatro divisiones con mayor número de empresas, el menor coeficiente lo presenta la fabricación de productos textiles (32), fenómeno explicado en gran parte por el uso intensivo de mano de obra. En sentido opuesto está la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo (38), con un coeficiente cercano a la unidad. Esta división, por el contrario de la 32, no ha basado su crecimiento en el aumento del factor trabajo.

El análisis por tamaño de empresa muestra un mayor coeficiente de Verdoorn para las PYME. Este fenómeno encuentra explicación en el predominio del uso intensivo de mano de obra en las grandes empresas, punto que se analizará con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

Cuadro 5

**COSTA RICA : ESTIMACIÓN DE COEFICIENTE VERDOORN**

	Grupo	b	m	Error estándar	T	r2	Observaciones
Divisiones	31	21.155	0,771	0,101	7,579	0,550	49
	32	60.177	0,389	0,111	3,509	0,235	42
	35	29.01	0,637	0,128	4,960	0,3808	42
	38	2.011	0,972	0,148	6,520	0,475	49
Tamaño	Grandes	37.00	0,515	0,047	10,945	0,4954	125
	PYME	34.42	0,798	0,077	10,342	0,481	102
	Maquila	29.91	0,560	0,079	7,016	0,613	41
	No maquila	33.29	0,683	0,054	12,470	0,430	186

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, dado que las actividades de maquila están caracterizadas por el uso intensivo del factor trabajo, cabría esperar que el aumento del producto tuviera pocos efectos sobre la productividad. En efecto, al considerar como maquiladoras aquellas empresas que exportan más del 90 por ciento de su producción<sup>23</sup>, dichos establecimientos en conjunto presentan un coeficiente Verdoorn menor al de las empresas no maquiladoras.

### Análisis por tamaño de empresa

Como se comentó en el apartado anterior, en términos generales la productividad laboral de las empresas manufactureras grandes ha sido menor a la de las PYME a lo largo de la presente década. En 1990 las primeras promediaban 2.001.990 colones corrientes por trabajador, mientras que las segundas promediaban 2.103.543. Entre 1996 y 1997, la productividad de la PYME creció a una mayor tasa, por lo que la diferencia se ha acentuado.

23 La encuesta de coyuntura industrial no distingue entre empresas maquiladoras y no maquiladoras. Si bien usar el cociente de las ventas externas entre el valor bruto para determinar si una empresa es maquiladora o no es un criterio arbitrario, tal y como se analiza en el cuarto capítulo, las maquiladoras establecidas en Costa Rica se caracterizan por exportar la gran mayoría de su producción.

Por división, la situación varía significativamente. En tres divisiones, que en conjunto representan más del 65 por ciento del valor agregado en la industria manufacturera, las PYME son más productivas que las grandes empresas. En 1997, la fabricación de productos alimenticios (31) en las PYME presentó una productividad laboral 35 por ciento mayor; 29 por ciento en el sector textil y 22 por ciento en los productos químicos. En sentido contrario, en 1997 las empresas grandes mostraron una mayor productividad en tres divisiones: 39 por ciento mayor en la industria del papel, 18 por ciento en los productos metálicos, maquinaria y equipo y 142 por ciento en los productos minerales no metálicos.

De los indicadores presentados, se desprende un análisis a profundidad de tres divisiones. En primer lugar, el sector metalmecánico es el único que tiene una agrupación con una situación óptima: cierra la brecha y aumenta el empleo. Asimismo, se caracteriza por su gran dinamismo, tanto en el mercado interno, como en las exportaciones.

La segunda seleccionada es la de productos alimenticios, bebidas y tabaco (311-314), que es la mayor generadora de empleo y de valor agregado. Una de sus agrupaciones, alimentos y bebidas (311-313), aumenta el empleo, pero cierra la brecha, mientras que la industria del tabaco abre la brecha, pero disminuye la planilla.

Por último, se escogió la fabricación de textiles que sobresale por el uso intensivo de mano de obra y su relativa baja participación en el valor agregado (en comparación con su aporte a la generación de empleo). Además, esta división presenta un comportamiento heterogéneo en cuanto a la dinámica del empleo y la productividad y ubica sus agrupaciones en tres cuadrantes distintos.

## Sistemas de innovación sectorial

### El sector metalmecánico

#### *Antecedentes históricos*

A pesar de que Costa Rica no cuenta con los recursos naturales para la fabricación de metales básicos, existen antecedentes de esta actividad que datan del siglo pasado, a raíz del establecimiento de los beneficios de café y la construcción de los ferrocarriles:

*En los dos primeros establecimientos industriales de gran valor en el adelanto fabril y las artes mecánicas, se podía hacer toda clase de herrería, fundición y ebanistería, y se producían máquinas e instrumentos de labranza. El primero de estos establecimientos se fundó en 1866 y no tuvo otro*



*competidor igual en Centroamérica. En el segundo establecimiento se construyó, casi por completo, una locomotora del ferrocarril y una pequeña máquina de vapor. Además, existían 58 talleres de herrería.*<sup>24</sup>

Hasta 1950, el desarrollo de la actividad metalmecánica no parece haber tenido un dinamismo muy notable. El censo de este año reportó la existencia de 24 hojalaterías, 30 herrerías y algunas fábricas de envases y placas, clavos, cates, muebles metálicos de oficina, etc. La OEA<sup>25</sup> encontró escasamente 31 ingenieros industriales y mecánicos en el país, así como 184 técnicos mecánicos y electricistas. De los 92 talleres de mecánica, la mayoría eran muy pequeños, con una o dos máquinas y algunos sin ellas.<sup>26</sup> A su vez, se encontró un conjunto de talleres vinculados a la reparación de medios de transporte. Al parecer, poco más de 2 000 personas se ocupaban en estos talleres de reparación.

El lento desarrollo de la actividad metalmecánica también trasluce en la historia del sistema educacional que lo apoyaba. En 1950, existían dos escuelas de capacitación obrera. El más importante parece haber sido el Colegio Salesiano que funcionaba desde 1907 en Cartago. En 1950, se organizó el Colegio Industrial Salesiano. La Cámara de Industrias creó la Escuela de Capacitación, que en 1952 registró 12 alumnos. La primera Facultad de Ingeniería fue creada en la Universidad de Costa Rica en 1940. En los doce primeros años (hasta 1952) la facultad graduó a 52 personas. En 1952, la facultad tenía 115 alumnos.

El fomento a la industrialización en las décadas de los cuarenta y cincuenta no parece haber tenido un impacto directo en el sector metalmecánico, ya que los instrumentos utilizados implicaban la franquicia aduanera de un ciento por ciento para importar maquinaria, repuestos y otros accesorios por un plazo indefinido, así como la franquicia sobre materia prima y envases que no se produjeran en el país<sup>27</sup> Así, la estructura arancelaria de 1954 preveía los aranceles más bajos para la importación de maquinaria y repuestos.

Un estudio de campo de 1983<sup>28</sup> encontró cuatro empresas creadas con anterioridad a 1960 y concluyó que estas “nacieron vinculadas directa o indirectamente a la agricultura”. Se trata de una empresa establecida en 1926 para envasar café; un taller creado en 1947 para fabricar bombas de agua para

---

24 Calvo (1987).

25 OEA (1953).

26 OEA (1953), p.23-24

27 Ley de Industrias Nuevas (1940).

28 Morales (1984).

irrigación; otra que producía secadoras para arroz (1953) y, por último, una fábrica de envases de hojalata como parte de un proyecto para exportar productos agrícolas enlatados (1958).

Hacia finales de los años cincuentas, el capítulo 38 “fabricación de productos metálicos” aportaba poco más del 1 por ciento al valor bruto de la producción manufacturera. El despegue del sector metalmeccánico se produjo a partir de finales de los años cincuentas, con la profundización de la política de sustitución de importaciones. La contribución del sector al VBP manufacturero se duplicó y alcanzó la modesta cifra de 2,3 por ciento en 1963. Entre 1959 y 1962 se instalaron 10 empresas, de las cuales dos eran sucursales de empresas extranjeras. Entre los demás, destaca la creación de la empresa de refrigeradoras Atlas, que en las siguientes cuatro décadas sería la mayor empresa del ramo. En la mitad de los casos, la iniciativa correspondió a inmigrantes extranjeros con conocimiento y experiencia previa en la producción de artículos similares en su país de origen. Ello refleja que, en gran medida, la transferencia de tecnología en el país se dio a través de la inmigración.<sup>29</sup>

Asimismo, hacia finales de la década de los setentas, el sector metalmeccánico se había constituido en uno de los sectores más pujantes y significativos de la industria costarricense. Con escasas excepciones, se trataba de empresas de tamaño pequeño y mediano, que producían una variedad de productos en pequeñas cantidades, y cubrían buena parte de su particular mercado doméstico y subregional. La capacidad tecnológica se originó fundamentalmente en el exterior, desde luego para las no pocas sucursales de empresas extranjeras así como para muchas empresas nacionales que habían sido fundadas por inmigrantes o empresarios extranjeros. Aun en el caso de empresarios nacionales, “excepto en un caso, todos los demás han requerido contacto con la tecnología externa, a través de contratos de licencia, incorporación de técnicos extranjeros o bien experiencia previa con empresas transnacionales”.<sup>30</sup>

La crisis que se desató a principios de los años ochentas, cuando todavía no se instrumentaba la apertura comercial, afectó indudablemente al sector metalmeccánico por la disminución de la demanda interna y subregional, la elevación de los costos financieros que impedía la inversión, así como por la devaluación cambiaria que encarecía las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios.

Un diagnóstico realizado en 1990<sup>31</sup> afirma que el sector “fue uno de los más golpeados por la crisis de fines de la década de los setentas y principios de los

---

29 Morales (1984), pág. 35.

30 Ulate (1984), pág. 16.

31 Agencia de Reconversión Industrial (1990).

ochentas". Esto pareciera confirmarse por los datos sobre la estructura sectorial del VBP manufacturero, el capítulo 38 cayó de un 10,1 por ciento del VBP en 1980 a un 7,2 por ciento en 1984. Sin embargo, el estudio concluye que hay serias "distorsiones en las cifras de producción calculadas por el Banco Central, no solo en términos absolutos sino de estructura. Esto sugiere que las estimaciones deben ser tomadas con muchísima precaución".

En efecto, el cambio de la estructura del sector manufacturero en términos de valor agregado muestra un panorama completamente opuesto. El capítulo 38 habría contribuido en 1980 con un 10,4 por ciento del Valor Agregado Manufacturero, cifra que para 1982 se elevó a 12,6 por ciento.

Así se explica lo que otros analistas<sup>32</sup> manifestaron: "durante el período 1979-1983, cuando la crisis económica fue más intensa y la producción industrial global disminuyó en un 7,5 por ciento, el sector, contrario a la tendencia general, mostró una mejoría relativa en las dimensiones tecnológicas, financieras y de mercado y llegó a experimentar un aumento de su tamaño en buena parte de sus establecimientos." De hecho, hacia 1983 el sector metalmecánico aumentó su contribución al valor agregado manufacturero a más de 12 por ciento. Tal parece que la crisis atenuó en cierto grado la desprotección a la que ha estado sometido el sector, en la medida en que la devaluación aumentó la competitividad de los bienes de capital locales en relación con los importados.

Tales opiniones, tan diametralmente opuestas, acerca del impacto de la crisis en el sector metalmecánico apuntan hacia una situación de gran heterogeneidad. En el interior de las empresas probablemente el impacto de la crisis también fue heterogéneo. A fines de los setentas, la mayoría de las empresas eran las principales abastecedoras en sus mercados particulares y enfrentaban condiciones de mercado y situaciones productivas singulares. En todo caso, en el agregado, la caída de la demanda interna debe haber impactado negativamente en el sector. Ulate (1984) reporta el cierre de dos empresas importantes de ensamblaje.

### ***Apertura comercial y transformación productiva en el sector metalmecánico***

El impacto de la apertura en el sector metalmecánico parece haber sido, en términos generales, positivo. El sector nunca fue el más favorecido por la protección y en algunas ramas puede haber tenido una protección efectiva negativa<sup>33</sup>, por las exenciones arancelarias, sobre todo para importar maquinaria. A partir de 1987, se disminuyó y racionalizó dicho esquema de exenciones,

---

32 Monge e Hidalgo (1988).

33 *Ibidem*.

como parte de la política de apertura. Para otras empresas, la disminución de la protección puede haber significado solamente la eliminación de una protección efectiva redundante (“agua” en el arancel). También había empresas que gozaban de protección natural por encontrarse en nichos de mercado donde la comercialización internacional es difícil. También la política de deslizamiento cambiario mantuvo un tipo de cambio real estable, que no alentaba las importaciones. Ulate (1993) ubica al sector principalmente dentro del grupo “industrias abiertas orientadas al mercado interno” y, por lo tanto, habrían estado expuestas desde antes a la competencia internacional.

Como se comentó en el tercer capítulo, a partir de 1983 la contribución del sector tanto el valor bruto como agregado del sector manufacturero se encuentra nuevamente en ascenso, hasta recuperar en 1993 y 1994 los niveles ya alcanzados a finales de los años setentas (alrededor del 12 por ciento). En la recuperación incide, sobre todo, el sólido aumento de las exportaciones, principalmente porque algunas empresas aprovechan las facilidades de las zonas francas, donde asimismo se reporta inversión extranjera nueva en el sector metalmecánico.

## **Análisis cuantitativo y desempeño sectorial**

La división 38 se desglosa en varios sectores. Un estudio reciente<sup>34</sup> permite apreciar la situación tecnológica en el sector 381, a mediados de la década de los noventas, cuando ya la apertura comercial se había consolidado. El sector comprende la fabricación de muebles metálicos, estructuras, accesorios y carrocerías. El primer rubro en importancia es el de fabricación de estructuras (3813) y se destacan los establecimientos que fabrican tanques metálicos para depósito, productos especializados como carros blindados para transporte de valores y estructuras metálicas en general. El estudio registra la existencia de empresas con un alto contenido de diseño y aplicación de tecnología de Diseño Asistido por Computadora (CAD, por su siglas en inglés) y tecnología de Manufactura Asistida por Computadora (CAM, por su siglas en inglés), en especial en el caso de empresas grandes. El proceso de producción “sigue las necesidades de ventas” y, por lo tanto, pueden ser de grandes lotes (refrigeradoras, cocinas, tanques de agua caliente) como pequeños lotes (cajas de seguridad, cabinas, calentadores solares de agua). También existen fábricas de producción a pedido, en el caso de estructuras grandes como puentes, vigas, cercas etc., donde se hacen partes en la empresa y se realiza el ensamble final en el lugar de la obra.

En el caso de estructuras metálicas se observa cierta competencia de importaciones, provenientes de México y Estados Unidos (principalmente tanques

---

34 Cámara de Industrias de Costa Rica, (1997).

y depósitos). No obstante, la rentabilidad de realizar importaciones está limitada por los altos costos de transporte, ya que involucra gran volumen y peso de productos que generalmente se transportan vacíos. Asimismo, se registran exportaciones hacia Centroamérica, el Caribe y los Estados Unidos, por un monto aproximado al 30 por ciento del valor de la producción del sector.

El segundo rubro en importancia es el 3819 (productos metálicos diversos). Aquí se fabrican dos productos diferentes, latas y carrocería. La producción de latas se concentra en dos grandes empresas nacionales. Los productos son homogéneos y con estándares de calidad convenidos. Debido a una importante protección arancelaria en el pasado, la apertura ha significado presión y pérdida de clientes en el mercado doméstico. Sin embargo, las empresas han podido tener acceso a otros mercados, y utilizan la exportación de láminas impresas para su posterior ensamblaje en los países de destino, principalmente Centroamérica y el Caribe.

La industria de confección de carrocerías es relativamente grande y dispersa. Hay muchos talleres mecánicos por todo el país que se dedican a estas labores, sin asistencia del diseño estructural, con excepción de algunos casos. Por lo general, el diseño está predeterminado por el cliente. Se requiere, sobre todo, habilidad para doblar el hierro o acero para dar capacidad de resistencia a impactos. Por lo general, el proceso de troquelar las láminas para configurar la resistencia se subcontrata a terceras empresas.

El rubro 3812 (muebles metálicos) es una industria con tecnología tradicional, aunque existen también empresas que ofrecen productos distintos a la mueblería convencional, que tienen un mayor contenido tecnológico, contando algunos con un departamento de investigación y desarrollo propio. Estas empresas buscan la flexibilidad para atender especificaciones puntuales de los clientes (producción por pedido). Finalmente, en el rubro 3811 se fabrican accesorios como herrajes, llaveros, hebillas, etc. Este tipo de empresas son abiertas en el sentido de que importan y exportan sus materias y productos en alto grado.

Un segundo estudio<sup>35</sup> permite apreciar la situación del sector 382. El primer rubro en importancia es el 3824 (construcción de maquinaria para industrias, excepto para trabajar metales y madera), donde las líneas de productos son muy diversas y las características del mercado muy particulares. Por ejemplo, existen empresas pioneras en maquinaria para el sector agrícola y agroindustrial, principalmente orientadas a la producción cafetalera y al cultivo del palmito. Otras empresas se concentran en las necesidades del sector industrial en productos como los hornos para secado de papel y pintura, así como aquellos

---

35 Cámara de Industrias de Costa Rica, (1996).

específicos para panadería. Los precios que se establecen localmente entre fabricantes nacionales tienden a variar mucho según las características propias de la negociación entre los relativamente pocos oferentes y demandantes existentes. En las ramas más abiertas al comercio internacional, como la fabricación de hornos para panadería, la norma ha sido que los precios de los productos domésticos han resultado ser menores a los importados, a pesar de que la importación se ve favorecida por exoneraciones a través de los contratos turísticos. Por otra parte, se observó que todas las empresas exportan o han exportado alguna vez a otros mercados. Finalmente, se detectaron fenómenos de subcontratación en la parte de componentes electrónicos, lo que fomenta una automatización cada vez mayor en los productos, así como una intensa interacción gremial entre pequeñas empresas y talleres por medio de la APTAMAI.

En el segundo rubro en importancia se producen equipos, moldes y troqueles. Esta industria se centra en la introducción de tecnología industrial para la precisión como mecanismo de desarrollo y penetración de mercados para los productores locales. Sus clientes son principalmente la industria textil, eléctrica y farmacéutica. La producción tiende a ser intensiva en equipos y obreros especializados, quienes se capacitan en el exterior o localmente entre obreros extranjeros, e incorporan procesos de diseño cuidadosos que se implementan, en la mayoría de los casos estudiados, con control numérico computarizado. Es crítico también el tratamiento térmico y el control de calidad en cuanto al alcance de las dimensiones y la concentrabilidad buscadas. Los rasgos característicos de los productores líderes son el diseño asistido por computadora, uso de aceros especiales y otros minerales con propiedades como el grafito y el tungsteno, necesidad de tratamiento térmico posterior al mecanizado y uso extendido de control numérico computarizado, que ha desplazado a los pantógrafos utilizados anteriormente, exhaustivos controles de calidad y respeto a las normas internacionales como TIN e ISO.

En la industria de moldes y troqueles participan empresas de excelencia internacional y pequeños talleres de servicios con menor grado de precisión. Las grandes empresas industriales tienen integrados sus propios talleres de metalmecánica de precisión adaptados a sus requerimientos. La producción gira en torno a las características de la demanda, lo que exige una amplia flexibilidad en el diseño. Existe un verdadero carácter exportador hacia Centroamérica, México, los Estados Unidos, el Caribe y Europa. Adicionalmente, algunas empresas les venden a las industrias maquiladoras en la zona franca.

## Éxito empresarial y esfuerzo tecnológico

Para conocer más en detalle algunas experiencias exitosas de empresas del sector, basadas en un esfuerzo tecnológico importante, se visitó seis empresas

seleccionadas para tal fin por la Cámara de Industrias de Costa Rica. Cuatro eran empresas establecidas previas al período de reformas económicas, dos datan de finales de la década de los ochentas. Cuatro empresas podrían calificarse de “medianas” en el ámbito costarricense, con alrededor de 50 empleados, una es grande y otra pequeña.

El destacado esfuerzo tecnológico de estas empresas se explica principalmente por las características y convicciones de los individuos que fundaron las empresas y las dirigen también (excepción hecha a la empresa grande).

En una se trata de un inmigrante que buscó en Costa Rica invertir en una actividad empresarial que aprovechara las ventajas del país –en su opinión, mano de obra relativamente barata y de buena formación–, en un proceso productivo imposible de automatizar. Lo encontró en la fabricación de equipo para seguridad bancaria y comercial, principalmente cajas fuertes, puertas para bóvedas, etcétera. Su esfuerzo tecnológico se orienta a lograr y mantener la máxima calidad en el ámbito mundial, que en este caso está establecida por el Underwriters Laboratory.

En otra, se trata de dos académicos del Instituto Tecnológico de Costa Rica que iniciaron una empresa para aplicar sus conocimientos a un proceso productivo. Diseñaron un chip para el control automatizado de tiempos, temperatura y humedad en los hornos para panadería. La fabricación del chip se hace en los Estados Unidos, sobre la base del diseño costarricense. La empresa produce los hornos en series cortas para la panadería local. Continúa la relación con la Universidad, ahora en la forma de estudiantes que hacen prácticas en la empresa.

En un tercer caso, un ingeniero que había sido gerente de producción en una empresa transnacional, decidió establecer su propia empresa para vender productos de matricería de alta precisión a su antiguo empleador. Continúa invirtiendo en maquinaria moderna, que permite un proceso integrado de diseño y manufactura asistida por computadora. En la actualidad, fabrica una amplia gama de productos de alta precisión (dados, *fixtures*, *tips*, moldes, troqueles) para la industria electrónica dentro y fuera del país. Dado que sus clientes siguen siendo empresas transnacionales, la exigencia de calidad internacional es inexorable.

En estos casos, donde el esfuerzo tecnológico de la empresa tiene el sello del individuo que lo dirige, se tiene éxito si la empresa se sitúa en un nicho de mercado donde prácticamente no se tiene competencia. Estos son muchas veces nichos pequeños y la empresa no puede, y en ocasiones no quiere, crecer más allá del tamaño que es manejable para un individuo.

Desde luego, la trayectoria tecnológica en una empresa grande es marcadamente distinta. En el sector metalmecánica costarricense, tal vez exista solo

una empresa de capital nacional que puede ser considerada grande. En la fábrica de refrigeradoras y cocinas Atlas, ha sido indispensable el contacto con empresas líderes a escala mundial para mantenerse con un buen nivel tecnológico. Desde principios de los ochentas, la empresa obtuvo la licencia de Westinghouse y Fridgidaire. A mediados de los noventas, se hizo una alianza con Electrolux que compró el 20 por ciento de las acciones con opción a la adquisición del paquete completo. La reciente alianza con Electrolux significó importantes inversiones en modernización de la planta. En estos momentos, es una empresa que exporta a 27 países en la región centro y sudamericana, así como en el Caribe. Desde el punto de vista del desarrollo tecnológico, el esfuerzo ya se coordina con empresas transnacionales.

Las empresas medianas visitadas tienen en común una actividad constante de colaboración entre empresas e instituciones. Esto de nuevo se relaciona con los individuos en particular, que son líderes gremiales e impulsores de iniciativas colectivas. Todos son miembros, e inclusive directivos, del gremio ASO-METAL (véase el acápite siguiente), algunos lo son de la Cámara de Empresas de Base Tecnológica. Como tal, están en relación permanente con las instituciones académicas y públicas que apoyan al sector, entre los que destaca el Departamento de Metalurgia del Instituto Tecnológico. Dos empresas se han visto beneficiadas por el CONICIT mediante un subsidio a un proyecto de desarrollo tecnológico en la empresa.

## **Instituciones de apoyo al desarrollo tecnológico**

De acuerdo con señalamientos de Monge e Hidalgo, a mediados de los ochentas había en las universidades estatales nacionales cuatro unidades con funciones explícitas de desarrollar conocimientos ligados directamente a la industria de bienes de capital. Estas son el Instituto de Investigaciones en Ingeniería, la Escuela de Ingeniería Eléctrica y la Escuela de Ingeniería Mecánica, de la Universidad de Costa Rica, y el Departamento de Metalurgia del ITCR. Sin embargo, estos centros han tenido una baja relación con las actividades productivas del sector metalmecánico, por ejemplo, entre enero de 1986 y marzo de 1987 ninguno de ellos realizó servicios de investigación o de consultoría. Cabe destacar que, en parte, la desvinculación está fuertemente ligada a la poca demanda de apoyo tecnológico que las industrias hacen a los centros. Tres de los cuatro centros ocupan la gran mayoría de sus esfuerzos en las tareas docentes y, paradójicamente, el que solo se dedica a la producción y transferencia de tecnología no había realizado ningún trabajo en el campo de los bienes de capital desde hace varios años. A pesar de esta casi inexistente vinculación entre el sector y los centros tecnológicos, es



indiscutible que estos cuentan con una significativa capacidad instalada que podría ser base para elevar este contacto. Tres de los cuatro centros disponen de laboratorios, dos de los cuales tienen un buen equipamiento. Además, dos cuentan con talleres metalmecánicos.

Hacia finales de los ochentas, este panorama parece haber cambiado. Algunos empresarios tomaron iniciativas para introducir tecnología de vanguardia en Costa Rica. Se juntaron algunos de ellos en el llamado “grupo FUTURA” que visitó Silicon Valley a mediados de los años ochentas, en compañía del entonces Ministro de Ciencia y Tecnología; así, a partir de ello se generó cierta efervescencia en el país acerca del desarrollo de empresas de base tecnológica. Dicha actividad resultó en la creación del gremio Consorcio de Empresas de Base Tecnológica (CEBATEC). Aunque su labor no sea de gran importancia, la existencia de un pequeño grupo de empresarios que procura participar en el desarrollo tecnológico de vanguardia es interesante. En la actualidad, CEBATEC forma parte del Consejo de Investigación Industrial de las Américas, junto con prestigiosos institutos de investigación industrial del continente. El gremio busca activamente el acercamiento entre la Academia y el mundo productivo, promoviendo desde principios de los noventas la venta de servicios de laboratorios de investigación en diversos centros universitarios a empresas locales.

Además, a finales de los años ochentas, a partir de la iniciativa de la Corporación de Desarrollo (CODESA), se construyeron algunos “comités subsectoriales”, algunos de los cuales trabajaron con CEGESTI en los llamados “núcleos de gestión tecnológica” para trazar estrategias de modernización tecnológica. Esta iniciativa tampoco ha tenido resultados muy tangibles (la propia CODESA fue cerrada), aunque el mecanismo de coordinación sectorial sí perduró en el tiempo.

De acuerdo con las encuestas hechas para el presente estudio, actualmente son dos las instituciones de mayor relevancia para el desarrollo tecnológico del sector:

El Instituto Tecnológico de Costa Rica, que cuenta con un Departamento de Ingeniería Metalúrgica, con laboratorios especializados en ensayos destructivos y no destructivos, análisis metalográfico, tratamiento térmico, extracción de materiales y otros, ofrece la carrera de ingeniero en metalurgia. En proceso de aprobación se encuentra la carrera en ingeniería mecánica. También ofrece bachillerato, licenciatura y maestría en ingeniería de procesos y de producción industrial, y el Centro de Formación de Formadores (CEFOF) cuenta con un laboratorio para el aseguramiento de la calidad, con capacidad instalada para la metrología dimensional y ensayos destructivos para el sector metalmecánico.

Por otra parte, cabe mencionar que la Universidad de Costa Rica, aunque su relación con el mundo empresarial sea menos estrecha, es el principal centro académico del país y cuenta con infraestructura y capacidad de investigación relevante para el sector. Así, además de los centros mencionados, se formó en 1990 un Centro de Investigaciones en Ciencia e Ingeniería de Materiales, que tiene cierta capacidad en metalurgia.

En la actualidad, las principales instituciones de apoyo al desarrollo tecnológico del sector metalmeccánico se coordinan en el marco del Comité Sectorial Metalmeccánico, el cual fue creado por iniciativa del gobierno como foro de discusión para promover y desarrollar las políticas de fomento industrial que beneficien al sector. Cuenta con una participación activa del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y del Viceministerio de Ciencia y Tecnología; así como de la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Centro de Formación de Formadores y los empresarios agrupados en ASOMETAL. El Comité se reúne semanalmente en las oficinas de la asociación y ha propuesto una serie de iniciativas de relevancia.

## El sector de alimentos

### Marco histórico y desempeño de la industria alimentaria

La industria alimentaria es uno de los sectores más importantes en las primeras fases de un proceso de industrialización. De los antecedentes históricos del sector en Costa Rica, sin embargo, no se dispone de muchos estudios, si se excluyen los productos de exportación que fueron la fuente de acumulación económica en el modelo agroexportador: el café, el banano y en menor medida la industria azucarera, la del cacao y la producción de carne. Estos productos, por lo general, no se registran en el capítulo 31 de la CIU y el presente capítulo no los considera.

Las dos únicas fábricas grandes que en el siglo pasado producían para el mercado nacional eran monopolios estatales: la de licores y la del tabaco. La otra industria que surgió en la primera mitad del siglo XX, eran los molinos de trigo. Herrero y Garnier mencionan la existencia de un “artesano muy diversificado” que trabajaba en el procesamiento de productos agrícolas. Altenburg y otros estiman que, a mediados del presente siglo, toda la producción de alimentos se orientaba al mercado doméstico y que cubría por lo menos la mitad de la demanda doméstica de alimentos. Estas agroindustrias tenían “un nivel tecnológico muy bajo”<sup>36</sup>.

---

36 Altenburg, pág. 65

La política industrial de los años 50 y 60 parece haber tenido impactos de signo encontrado en cuanto al sector productor de alimentos. Por una parte, se desarrolló cierta infraestructura de apoyo: electrificación y caminos, principalmente. También se desarrollaron ciertas industrias proveedoras del sector agrícola, como fertilizantes y maquinaria. Junto con los efectos de la urbanización en cuanto a la demanda por alimentos procesados, esto debe haber estimulado la producción local. Por otra parte, el sistema de industrialización por sustitución de importaciones conllevaba una estructura de incentivos y cargas tributarias evidentemente contraria a la producción agrícola. Está claro que, con ciertas excepciones de empresas nacionales y transnacionales de mayor tamaño, el sector no era de los más dinámicos y perdió peso relativo en la estructura industrial.

La contradicción inherente en un modelo de industrialización que no aprovechara la ventaja relativa del país en la producción agrícola, condujo a la adopción, en la década de los setentas, de un “modelo agroindustrial de desarrollo”. En particular, CODESA adoptó una política de creación de empresas estatales agroindustriales. Entre estas, cabe destacar la Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense S.A. para la producción y comercialización de frutas y legumbres. También participó, con capital minoritaria, en el establecimiento de COMERRICO S.A. (producción de alimentos) y la Unión de Compañías Centroamericanas S.A. (agroindustria en general), entre otras empresas.

La estrategia de desarrollo agroindustrial de esa época es, por lo general, considerada un fracaso, debido, entre otras causas, a que “el concepto era demasiado limitado porque faltaba la conciencia sobre toda la problemática estructural implicada en transformar el sector agrícola, el papel potencial de las pequeñas empresas industriales, especialmente con respecto al desarrollo tecnológico”<sup>37</sup>. No obstante, en la década de los setentas el dinamismo del sector agroindustrial era cuando menos igual al dinamismo industrial en general, revirtiéndose por lo tanto la tendencia de declive que muestra el sector en cuanto a su participación en el valor agregado manufacturero. El desempeño relativo del sector alrededor de los años de la crisis de principios de los ochentas se puede observar en el cuadro 6.

De los datos se deriva que el dinámico desempeño del rubro, en relación con su participación en el valor agregado y las exportaciones de la industria nacional, observado durante la década de los setentas,<sup>38</sup> empieza a disminuir a principios de los ochentas. Así, su participación en las exportaciones totales

---

37 Altenburg, pág. 85

38 Durante el período 1976-1979, en promedio, el rubro 31 participó con aproximadamente el 47 por ciento del valor agregado y el 41,3 por ciento del total exportado por la industria manufacturera.

del sector industrial disminuyó de 44,5 por ciento en 1979 a 38,1 por ciento en 1980, la disminución en el valor agregado fue más moderada. Esta tendencia continúa en el año siguiente y llega a su punto más bajo en 1982. A partir de 1983, logra recuperar su participación en el valor agregado; sin embargo, en términos de exportaciones disminuyó de manera significativa.

Cuadro 6

**COSTA RICA : PARTICIPACIÓN DE LA DIVISIÓN (31) ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO  
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**

En porcentajes del total de la industria manufacturera											
CIU. REV. 2		1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
31	VA	45,30	47,33	47,53	47,61	45,97	45,02	41,34	45,53	47,13	47,68
	IM	6,01	6,11	6,02	5,96	6,54	5,81	5,41	6,83	6,50	6,11
	EX	40,34	40,82	39,70	44,59	38,13	38,64	35,53	29,24	39,04	36,69
311-312	VA	29,79	31,42	31,00	30,87	30,64	32,56	29,44	30,16	31,55	31,72
	IM	5,15	5,28	5,20	5,18	5,62	4,76	4,43	5,98	5,53	5,30
	EX	39,51	39,52	38,32	43,01	37,34	37,34	33,44	28,03	38,09	35,53
313	VA	11,32	11,80	12,30	12,70	12,22	8,99	8,88	12,33	12,20	12,56
	IM	0,82	0,79	0,80	0,76	0,90	1,05	0,98	0,84	0,96	0,81
	EX	0,52	0,57	0,85	1,22	0,65	0,20	1,81	1,09	0,81	1,05
314	VA	4,18	4,11	4,23	4,03	3,10	3,47	3,02	3,03	3,38	3,41
	IM	0,05	0,04	0,02	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	EX	0,31	0,62	0,54	0,25	0,14	0,11	0,27	0,13	0,14	0,11

VA = valor agregado, IM = importaciones, EX = exportaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA) y del IICE de la UCR.

El desempeño del sector analizado se explica principalmente por la agrupación 311-312 "productos alimenticios" y "otros productos diversos", que presenta una alta concentración en las ramas 3114 "pescado, crustáceos y otros productos marinos" y 3113 "Envasado y conservación de frutas y legumbres". Dentro de la rama 3114 se destaca la participación relativa de los camarones y langostas; sin embargo, su participación ha venido disminuyendo. En la rama 3113 los productos más importantes son los purés y pastas de frutas, las legumbres, hortalizas, frutas y conservas. El aporte positivo de estos productos compensa el decrecimiento de otros dentro del rubro 311-312.

### Efectos de la apertura

Posterior al período de la crisis (1980-1982), el sector alimentario se desempeñó en un entorno caracterizado por una política económica de estabilización y

la promoción de exportaciones. Una vez superada la crisis inicial, se planteó la necesidad de iniciar un proceso de transformación productiva, para lo cual se estableció como área prioritaria la promoción de las exportaciones no tradicionales hacia mercados extrarregionales. A mediados de los ochentas, se observó un proceso de reorientación de la industrialización.

Tomando en consideración que el sector alimentario fue uno de los más protegidos, es de esperar que la apertura comercial que se inició en 1986 afectó negativamente su importancia relativa. Lo cual, en Ulate (1993), es considerado como una debilidad heredada del modelo de ISI. En resumen, en los indicadores calculados se refleja una situación negativa para la industria alimentaria, a excepción de la productividad laboral en las ramas 313 y 314.

El análisis de la división 31, presentado en el capítulo 3, parece indicar que el proceso de apertura fue muy severo para las industrias intensivas en mano de obra que producen principalmente para el mercado interno. Cabe recordar que el valor bruto de esta división presentó uno de los menores dinamismos y el valor exportado en 1996 fue menor al de 1986.

No obstante, la industria alimentaria sigue siendo uno de los principales componentes del sector manufacturero costarricense. Ocupa el primer lugar en indicadores industriales muy importantes de la economía nacional, como es la generación de empleo industrial (24,3 por ciento),<sup>39</sup> el mayor parque industrial sectorial (24,3 por ciento), la satisfacción de la demanda interna de productos alimenticios (85 por ciento), la producción industrial (47 por ciento) y las exportaciones industriales (41 por ciento). Además, del total de industrias registradas ante la Caja Costarricense del Seguro Social, el rubro en estudio representa en promedio el 24 por ciento del total de empresas; por lo tanto, es el subsector con mayor número de empresas, seguido por el metal-mecánico y el de la industria textil, vestido y cuero.<sup>40</sup>

La producción del rubro alimentario está orientada principalmente para el mercado doméstico, ya que en promedio, durante el período 1993-1995, el 85 por ciento de la producción tiene como destino el mercado local. Las exportaciones del subsector alimentario están dirigidas principalmente a América

---

39 El sector industrial manufacturero generó en promedio de 1991-1996 el 18 por ciento del empleo nacional, del cual el subsector alimentario representó el 4,5 por ciento. Tomando como ciento por ciento el empleo generado por el sector industrial, el rubro alimentario representa en promedio el 24,3 por ciento. En términos de participación en la actividad económica en su conjunto, el sector manufacturero representa el 20 por ciento del PIB, en el cual el rubro alimentario participa con el 7,5 por ciento, lo que significa un 47 por ciento de la producción industrial total.

40 Quiroz y Zúñiga (1997).

del Norte (42,6 por ciento), mientras que el 25,6 por ciento se destina al mercado centroamericano. En contraste, las importaciones para la industria alimentaria provienen principalmente del bloque resto del mundo (42,2 por ciento) y de Centroamérica (37,2 por ciento).<sup>41</sup>

Previo al período de modernización, en las PYME del subsector predominaban los conocimientos empíricos. Estas empresas prácticamente no dedicaron esfuerzos tecnológicos explícitos, a excepción de los incorporados en la maquinaria y equipo y las recetas de procesos que se perfeccionan con la práctica productiva.

### Estrategias empresariales

En la investigación de campo, se percibió que en 1997 específicamente el subsector alimentario se caracteriza por desplegar grandes esfuerzos por incorporar actividades innovativas al sector productivo. Existe un centro de investigación (CITA) con capacidad de atender gran parte de la demanda productiva; existe una carrera universitaria en ingeniería de alimentos. Dos organizaciones empresariales, la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) y la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), recaban y difunden información acerca de la conformación de las industrias, productos que procesan, maquinaria que utilizan, insumos que incorporan, etc. Las empresas participan activamente en los diferentes proyectos y programas de modernización industrial que organizan las instituciones gubernamentales (MEIC, MICIT, MAG) y no gubernamentales (CEGESTI). Sobresale el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), con capacidad para investigar y experimentar en el manejo integrado de recursos genéticos y biotecnología con el fin de mejorar variedades agrícolas y multiplicarlas.<sup>42</sup>

En el transcurso de esta investigación se entrevistó un total de seis empresas del sector alimentario, que dio lugar a la siguiente tipología de estrategias empresariales:

- *Filiales de transnacionales.* La innovación y la estrategia tecnológica de estas empresas se enmarca en la política de la casa matriz, que fomenta la interacción y el intercambio de experiencias y conocimientos en su red mundial. Además, en relación con la innovación y con la estrategia tecnológica, se practica el *benchmarking* entre las diferentes empresas de la transnacional, lo cual les permite ser innovadores en el mercado local.

41 Cámara de Industrias de Costa Rica (1995).

42 En el siguiente punto se extiende la información sobre la función y los objetivos de las diferentes entidades del SNI vinculado con el sector productivo de la industria alimentaria.

Una de las filiales visitadas cuenta con la certificación ISO 9000 y se considera líder mundial en la elaboración del puré de banano. Este producto, desarrollado en la filial de Costa Rica, con tecnología diseñada en el país, se convirtió en soporte de la transnacional durante la segunda crisis energética a principios de los ochentas. Además, la filial ha contribuido con el mejoramiento de procesos productivos de la empresa y, mediante el desarrollo de programas de proveedores, ha mejorado la calidad de los productos locales hasta alcanzar estándares internacionales. A manera de ejemplo, ha desarrollado programas con los productores locales de azúcar, leche, harinas, carnes, frutas, verduras, vidrio, cartón y plásticos, que son los principales sectores proveedores de materias primas.

- *Empresas nacionales de tamaño medio.* Estas empresas con frecuencia cuentan con alianzas estratégicas con otras empresas locales, a través de las cuales tienen acceso a financiamiento para el desarrollo tecnológico y la innovación. Han desarrollado productos y marcas propias. Mantienen acuerdos de subcontratación con empresas transnacionales, como estrategia para fortalecer su posición en el mercado local y acceder a mercados internacionales.
- *PYME.* Las empresas pequeñas y medianas de capital local y propiedad familiar exhiben serias dificultades para adaptarse a la apertura debido a las mayores exigencias del mercado. Los procesos productivos de estas firmas continúan siendo artesanales. A través del SNI disponen de información relevante acerca de los mercados de tecnología; sin embargo, tienen problemas para acceder al mercado de capitales debido a la falta de garantías bancarias aceptables. Las asesorías y la asistencia técnica pueden ser onerosas para estas empresas. A veces participan en proyectos o programas de modernización (calidad total, demanda sincronizada, las cinco "S", etc.) para ganar tiempo y prolongar su existencia sin tener una estrategia coherente y planes sólidos de modernización.

La mayoría de las empresas entrevistadas consideran que la apertura comercial y las tendencias mundiales de la globalización han provocado mayores exigencias en cuanto a normas, precios, calidad, tiempos de entrega, diseño y servicios posventa. En consecuencia, han visto reducir los márgenes de rentabilidad. La estrategia competitiva de las empresas se basa en la combinación de calidad del producto y bajos precios.

En las entrevistas y visitas a las empresas y a ocho diferentes instituciones, se identificó un incipiente desarrollo en diseño de productos, procesos y marcas propias en la rama de envasado y conservación de frutas y legumbres. Particularmente en una fábrica de alimentos y mercadeo, productora de salsas tropicales, frijoles y chiles jalapeños envasado en latas que actualmente está investigando la posibilidad de envasar sus productos en bolsas metalizadas. Se trata de una empresa que forma parte de un conglomerado con capital nacional, con aproximadamente un año y medio de operar como empresa procesadora de alimentos. El origen de su capital se encuentra en el cultivo del café para la exportación. En vista de la fluctuación de precios internacionales

del café y el estímulo de la política económica por la diversificación de las exportaciones, la empresa decidió explorar otras áreas agrícolas y se dedicó al cultivo de melón con fines de exportación. Los bajos márgenes de rentabilidad en la exportación de productos agrícolas motivó la búsqueda de crear productos con mayor valor agregado. De esta forma, se empezó a diseñar una planta para procesar alimentos, además de sustituir los cultivos de melón por plantaciones de chiles. Al principio no se estaba muy claro acerca de qué productos se iban a elaborar; sin embargo, se aprendió haciendo y corrigiendo los diferentes errores de la fase inicial. La planta fue diseñada por ingenieros costarricenses y extranjeros, con maquinaria de producción nacional y otra parte importada. La subcontratación con empresas transnacionales les facilitó terminar con éxito el diseño de los procesos debido a que recibieron tecnología de estas empresas.

En el período de un año y medio en operación, la empresa tiene un total de 90 empleados, entre los cuales hay cuatro profesionales, dedicados a la investigación y desarrollo de productos y marcas propias; un ingeniero industrial que es el gerente general; dos ingenieros químicos, uno como gerente de producción y otro como jefe de calidad y dos técnicos graduados de la Escuela de Tecnología de Alimentos. La capacitación de los operarios tiene lugar en la práctica. Para los procesos más complejos, se necesitan de cuatro a cinco semanas de entrenamiento, y los más sencillos requieren un par de días. Ocasionalmente, el personal participa en los cursos impartidos por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Tiene buenos vínculos con el CITA, institución que ha facilitado su laboratorio, su planta piloto y sus especialistas para la fase experimental de sus productos. Actualmente, opera con el 70 por ciento de la capacidad instalada, y en los planes de la empresa está llenar la capacidad ociosa con la elaboración de productos propios. Del ciento por ciento de la producción actual, aproximadamente un 30 por ciento es subcontratada; la estrategia de la empresa es mantener el 70 por ciento de producción propia porque permite mejores márgenes de rentabilidad, además de representar un estímulo para la innovación. A octubre de 1997, la empresa cuenta con dos marcas registradas y cinco productos.

La comercialización de los productos propios, tanto en el ámbito nacional como regional, es dominada por la misma empresa. Se consideran líderes a escala nacional en la producción de salsas tropicales, frijoles enlatados, chiles jalapeños envasados en latas y cortados en rodajas y trocitos y uno de los más grandes procesadores a escala regional. Consideran que abastecen entre el 40 por ciento y 60 por ciento del mercado regional, donde han logrado desplazar a la competencia. Por el momento, no se han proyectado al mercado extrarregional porque la política de la empresa es darle un seguimiento muy



cercano a la distribución de sus productos. Por ejemplo, regularmente se inspecciona la localización de sus productos en los diferentes supermercados (con quienes se tiene excelentes vínculos) nacionales y el resto de los países centroamericanos.<sup>43</sup>

En el marco de esta investigación, el ejemplo mencionado se considera una excepción. El éxito de esta empresa radica en las ventajas de pertenecer a un conglomerado local que les ha permitido formar acuerdos y alianzas estratégicas con casas bancarias para tener acceso a créditos dirigidos al desarrollo tecnológico y la innovación, así como con subcontratistas y firmas de ingeniería extranjera. Esto les permite participar y aprovechar los proyectos de modernización en el marco de las estrategias de la globalización.

Además, las micro y pequeñas empresas manifiestan la necesidad de socializar los costos relacionados con la capacitación para la modernización. Como ejemplo se expuso que, para capacitar al personal y prepararse para la certificación de la ISO 9000, deben cubrir tarifas que oscilan entre 18 y 40 dólares por hora, lo cual es considerado excesivamente alto. Por otra parte, estos talleres de capacitación se llevan a cabo en lugares externos a las empresas. La experiencia les ha enseñado que al enviar a sus técnicos corren el riesgo de perderlos porque otras instituciones o empresas los reclutan. Las microempresas proponen asociarse para comprar los vídeos de ISO 9000 y que un técnico del INA les imparta los talleres rotativamente en las empresas.

## **Instituciones de apoyo**

A fines de los años ochentas, las empresas competitivas del sector alimentario enfrentaron la necesidad de modernizarse. Durante este proceso, además del esfuerzo propio del sector empresarial, el SNI también ha realizado y continúa llevando a cabo actividades de apoyo para vincularse y acompañar al sector productivo en su proceso de modernización industrial. Además del marco regulatorio del sector público, la industria alimentaria cuenta hasta la fecha con una normativa voluntaria para regularizarse con los principios y estándares internacionales de producción.

A pesar de que actualmente en Costa Rica se considera que el objetivo de mejorar la productividad y lograr una competitividad genuina fue abandonada,<sup>44</sup> en el entorno actual existe un núcleo de instituciones en términos de investigación y apoyo para el desempeño del sector productivo de la industria alimentaria.

---

43 Entrevista del día 9/10/97.

44 Muñoz (1995)

Entre estas se encuentra el Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). Su vínculo con el subsector alimentario es principalmente mediante el fortalecimiento y la capacitación de recursos humanos. A través de la ejecución de préstamos del BID, el CONICIT financió becas de maestría y doctorados. Aunque conviene señalar que algunos estudios indican que hubo dificultades en la articulación de las universidades con el sector productivo debido, entre otras razones, a la baja incidencia del sector productivo en la ejecución de las actividades universitarias de I&D y la falta de flexibilidad administrativa para negociar con las empresas.

También destaca el Centro Nacional de Tecnología de Alimentos (CITA)<sup>45</sup>, una de las principales instituciones que, de manera interdisciplinaria, brinda apoyo directo y asistencia técnica a las empresas del rubro alimentario. Está adscrito a la Escuela de Fitotecnia, que pertenece a la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica (UCR). El centro tiene 26 años de experiencia en investigación experimental para la industrialización de semillas, frutas, plantas ornamentales, raíces y tubérculos; además, mantiene un banco de germoplasmas. Por lo tanto, sus principales actividades investigativas se centran en la deshidratación de frutas y en el aprovechamiento industrial de productos autóctonos.<sup>46</sup>

El CITA, con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la agencia alemana de cooperación (GTZ), desarrolló un proyecto de gestión de calidad para la reconversión industrial, en el marco de un programa masivo de calidad y productividad que se aplicó en 11 países diferentes. En el desarrollo del proyecto participaron estudiantes avanzados de la carrera de Ingeniería Industrial y de Tecnología de Alimentos, asesores internacionales y los administradores y propietarios de las empresas.<sup>47</sup>

En el marco del convenio UCR-Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el CITA ha desarrollado servicios productivos estratégicos para la modernización e innovación de la pequeña y mediana empresa agroalimentaria. Para el desarrollo de estos esfuerzos, también ha influido su participación en programas masivos de calidad y productividad, aunado a su larga trayectoria en la investigación aplicada.

El principal servicio estratégico del CITA para la modernización e innovación consiste en el desarrollo de una metodología conocida como "Diagnóstico

---

45 Por las siglas de su nombre antiguo "Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos"

46 IRELA (1993).

47 Doryan (1992).

Tecnológico Cuantitativo (DTC)”, el cual facilita una fotografía de la realidad tecnológica de la empresa. El DTC es una herramienta para orientar el esfuerzo de mejoramiento y refleja el avance que se ha logrado con los cambios introducidos. El sistema de evaluación se basa en el acuerdo de la empresa, con lo que el CITA considera una empresa ideal, conforme a una interpretación de las normas más conocidas como Codex<sup>48</sup>; FDA (por sus siglas en inglés Food and Drug Administration); los principios de la ISO 9000, el Análisis de Riesgos y Puntos Críticos de Control (HACCP, por sus siglas en inglés Hazard Analysis Critical Control Point) y la Gestión Total de la Calidad, aunado a la experiencia de los especialistas del CITA. El DTC posibilita un análisis de fortalezas y debilidades en cada aspecto evaluado y una sugerencia de prioridades de las actividades a realizar para mejorar la condición detectada; además, facilita la introducción de temas como el *benchmarking*, independiente del tamaño de la empresa. Por otra parte, la metodología del DTC permite establecer comparaciones multisectoriales, puesto que contempla un eje común para todas las empresas procesadoras de alimentos y una sección específica para cada rama del sector alimentario.

De acuerdo con esta metodología, durante 1996 el promedio nacional del nivel tecnológico de la industria alimentaria costarricense, en una escala de 100, se encontraba en 45, entre un puntaje máximo de 96, obtenido por una empresa grande y un mínimo de 16 obtenido por una PYME.<sup>49</sup> El DTC ofrece el resultado del análisis específico de aspectos relacionados con el nivel tecnológico en cuanto a materia prima, producto, procesos, higiene, instalaciones, calidad y satisfacción del consumidor.

Conforme al diagnóstico de este estudio, las tres principales prioridades de la industria alimentaria costarricense, tanto para las empresas grandes como para las PYME son las especificaciones sobre materia prima, la determinación de la vida útil y el sistema de aseguramiento de la calidad (HACCP).

El proceso de reconversión industrial requiere de estudios sectoriales y conocimientos detallados sobre las diferentes actividades industriales. A fines de los años ochentas, en Costa Rica se establecieron objetivos, parámetros y criterios para la selectividad de ramas industriales específicas que indicaban mayor integración de la producción con otras actividades del país. Uno de los criterios

---

48 La norma que protege al consumidor de los riesgos de la salud y facilita el comercio internacional de productos alimenticios.

49 El promedio de las empresas grandes es 73 y el de las PYME 37; el nivel más bajo de las empresas grandes es 57 y el de las PYME 16; por lo tanto, el promedio de la PYME es inferior al nivel más bajo de las empresas grandes.

consistía en el “progreso tecnológico relativo” para sectores con potencial de incrementar rápidamente la competitividad mediante la incorporación de mayor grado tecnológico. A pesar de los esfuerzos desempeñados en este sentido, el programa para reconvertir los rubros seleccionados quedó inconcluso.<sup>50</sup>

La Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) es otra de las organizaciones que se esfuerzan por estimular la innovación empresarial en la búsqueda de la modernización tecnológica. En este sentido, ha realizado estudios subsectoriales en más de 30 ramas industriales, de las cuales ya existen 25 documentos de trabajo, varios de los cuales corresponden al sector alimentario. Estos estudios se realizan en el marco de los proyectos “Competitividad de la Pequeña Empresa” patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN) y la “Unidad de Asistencia Técnica a la Industria” patrocinada por International Development Research Center (IDRC-Canadá).

Los documentos de trabajo mencionados contienen información bastante precisa sobre las siguientes ramas industriales: envasado y conservación de frutas y legumbres; cacao, chocolate y confitería; bebidas y pastas alimenticias. Los documentos informan sobre la conformación de las industrias, productos que elaboran, insumos incorporados, destino de la producción, maquinarias que utilizan en la producción, agentes de apoyo para mejorar la competitividad, ventajas críticas que impulsan su dinámica y problemas específicos más comunes que les aquejan.<sup>51</sup> La información recabada forma un buen insumo para cualquier toma de decisión, pública o privada, con fines de reestructuración de la actividad productiva del subsector para que se adapte a los cambios del mercado, tanto interno como externo.

La Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA) es una organización empresarial con 220 afiliados en pro del desarrollo de la industria alimentaria nacional. En las actividades de modernización y reconversión industrial opera en coordinación con el Ministerio de Economía, (MEIC), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la CICR. El proyecto de mayor envergadura para las PYME se inició en 1996, en el marco del Programa de Fomento Industrial del MEIC. Se aplicó una encuesta a 50 empresas del sector y de acuerdo con el interés y apoyo de los empresarios, se seleccionaron 20 para que formaran el proyecto Taiwán.

Las 20 empresas seleccionadas reciben, sin costo, capacitación y asesoría en control de calidad así como preparación para la certificación de ISO 9000 e

---

50 Doryan (1992).

51 Cámaras de Industrias de Costa Rica (1997)

ingeniería de procesos. Además, el proyecto Taiwán incluye un programa de pasantías en empresas de Estados Unidos y Taiwán, con el fin de interactuar con otros agentes económicos y discutir la importancia de la calidad y las normas de higiene en la industria alimentaria. Las 30 empresas restantes de la encuesta aplicada al total de 50 fueron acogidas en el proyecto BID-FOMIN de la CICR, al cual ya se hizo referencia.

Con regularidad se publica información relevante, a través de la *Revista Alimentaria*, relacionada con la evolución del subsector y los sistemas internacionales para el control de la calidad y las normas de higiene de la industria alimentaria. Además, en coordinación con la CICR, se ha diseñado una campaña orientada a promover el consumo de productos alimentarios nacionales.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), en el marco del proyecto MICIT/OEA/CTCAP, está desarrollando esfuerzos para identificar fortalezas y debilidades del sector alimentario, por considerarlo clave dentro del aparato productivo del país. Por otra parte, se ha hecho un estudio sobre las fortalezas y debilidades de las empresas ubicadas en esta rama industrial. Las fortalezas y debilidades se evaluaron en cuatro aspectos: estrategia, estructura y rivalidad; condiciones de los factores; industrias relacionadas y de apoyo y condiciones de la demanda. Además, se ha generado un *cluster* específico para la industria de envasado y conservación de frutas y legumbres, representando las diferentes relaciones que se generan dentro de este.

El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) da al sector agropecuario costarricense, principal proveedor de insumos de la agroindustria, ciertas ventajas en relación con el resto de los países centroamericanos, debido a la facilidad de interactuar, ya sea formal o informalmente, con el SNI y con los agentes económicos. Además de los 6 000 capacitados y entrenados anualmente, beneficiarios de los países miembros, aproximadamente el 60 por ciento son costarricenses, ya que el 33 por ciento de las actividades de capacitación y especialización se lleva a cabo en el país sede<sup>52</sup>. En este contexto, cabe subrayar que el sector agropecuario es el principal proveedor de materias primas para la industria alimentaria.

Para finalizar, es conveniente subrayar que la rama industrial alimentaria de envasado y conservación de frutas y legumbres es una de las más estudiadas por el SNI debido, principalmente, a que cerca del 88 por ciento de las empresas que forman el rubro son empresas pequeñas (1-19 empleados) y medianas (20-99) y, como es conocido, los proyectos de modernización industrial se

---

52 *Ibidem*.

dirigen principalmente a este tipo de firmas. En 1995, esta rama participó con aproximadamente el 6 por ciento de las exportaciones totales industriales y representó aproximadamente el 3 por ciento del empleo industrial. Los principales productos de exportación del rubro son purés y pastas de frutas, compuestos de jaleas y mermeladas,<sup>53</sup> jugo de naranja y piña y conservas en vinagre.<sup>54</sup>

### **Conclusiones**

Los responsables de la política gubernamental del sector cuentan con la información básica para definir estrategias y planes de acción. No obstante, la dimensión y la naturaleza del mercado pueden ser limitantes para la aplicación de estrategias de promoción de exportaciones. A manera de ejemplo, durante las entrevistas con empresarios y responsables de las organizaciones gremiales empresariales se manifestó, en reiteradas oportunidades, que se han identificado casos donde empresas pequeñas han logrado acceso a nuevos mercados; sin embargo, ante la demanda de grandes volúmenes en períodos relativamente cortos, simplemente no han podido cumplir porque no cuentan con producciones a escala.

En general, la aplicación parcial de los programas de reconversión industrial y otras actividades de carácter innovativo, impulsadas por el SNI, han logrado desarrollar cierta acumulación de conocimientos empresariales tales como técnicas de gestión y mejoramiento de la calidad, gestión administrativa y gerencial, gestión financiera y entrenamiento y capacitación de recursos humanos. De acuerdo con las entrevistas con los empresarios, lo que aún les parece muy débil es la organización de la producción y la gestión tecnológica.

Ante las exigencias del entorno competitivo (factores exógenos) y la política gubernamental, algunas PYME parecen destinadas a desaparecer o a ser absorbidas por el capital extranjero para formar parte de una cadena productiva internacional. Uno de los principales problemas que agobia al segmento de las PYME y algunas empresas grandes son las aguas residuales. Las PYME no tienen recursos financieros para cambiarse de local y canalizar las aguas. Las grandes –algunas filiales de empresas transnacionales– tienen problemas con la casa matriz para construir una planta de tratamiento de aguas, ya que, ante los altos costos de producción de la filial en Costa Rica, se considera la posibilidad de trasladarse de país.

---

53 El principal mercado de destino de estos productos es los Estados Unidos, Puerto Rico, Francia y Suiza.

54 Cámara de Industrias de Costa Rica (1997)

Por otra parte, cabe destacar que, a raíz del acuerdo de libre comercio con México, la inversión de este país ha incursionado en las ramas de panadería, molinería y heladería. Las ramas de bebidas y embutidos aún no son accesados debido, principalmente, a la alta competitividad de los productos costarricenses.

## La industria maquiladora de exportación

La interrogante que se explora en el presente capítulo es si la maquila tiene incidencia sobre la dinámica del progreso técnico de la industria manufacturera nacional. El concepto de maquila se interpreta de formas diferentes entre los empresarios, los académicos y el mismo sector público. En el presente estudio se adopta una definición económica, donde la maquila es el “proceso industrial o de servicios destinado a la transformación, elaboración y reparación de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente con miras a su exportación posterior”.<sup>55</sup>

La industria maquiladora en Costa Rica está concentrada en la confección de prendas de vestir. Sin embargo, recientemente se ha presenciado un giro hacia actividades de “alta tecnología”, donde domina la microelectrónica. Para indagar sobre la interrogante planteada, se aplicó una encuesta entre varias maquiladoras de los dos sectores con mayor presencia (prendas de vestir y microelectrónica), con el fin de explorar las características productivas y tecnológicas de las empresas, los procesos de transferencia de tecnología y sus posibles efectos sobre las capacidades productivas y tecnológicas nacionales.<sup>56</sup>

En primer lugar, se presenta una breve reseña histórica de la industria maquiladora de exportación en Costa Rica y el marco legal que la rige. Posteriormente se señalan sus principales características. En segundo lugar, se muestran los resultados de la encuesta y por las particularidades de los dos sectores analizados se les destinan acápite independientes. En tercer lugar, se presenta un panorama general de los programas y las instituciones públicas y privadas de apoyo a las empresas maquiladoras. Se finaliza con las conclusiones.

---

55 CEPAL (1996), pp. 112-113.

56 Las capacidades productivas están entendidas como el “acervo de recursos (bienes de capital, conocimientos, capacitación laboral, métodos y sistemas organizacionales) requeridos para producir bienes industriales con una tecnología dada”; mientras que las capacidades tecnológicas están representadas por los recursos necesarios para administrar y generar el cambio tecnológico. Véase Javier Jasso y Arturo Torres (1997), *Aprendizaje Tecnológico y competitividad en la industria de autopartes y petroquímica en México*, CIDE, División de Economía, Documento de Trabajo, núm. 70.

## Antecedentes históricos y marco legal

La industria maquiladora de exportación en Costa Rica surgió en 1972 mediante la creación de un régimen tarifario especial, otorgado a las empresas dedicadas al ensamble o exportación de productos no tradicionales. En el ámbito internacional, fue factor esencial la redefinición de la división internacional del trabajo y en particular la pérdida de competitividad de las empresas estadounidenses; mientras que en el contexto económico interno destaca el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, la maquila en Costa Rica creció muy lentamente durante la década de los setentas: hasta 1975 solo 11 empresas se habían acogido al Régimen; en el segundo quinquenio se sumaron 12 compañías más.

Como consecuencia de las políticas comercial y cambiaria comentadas en el primer capítulo, entre 1983 y 1986 se dio un crecimiento acelerado de las industrias dedicadas a la maquila y se instaló un promedio de 25 maquiladoras por año, de las cuales el 68 por ciento se concentró en la industria textil y 8 por ciento, a la metalmecánica. Para 1989 el 11,6 por ciento de las importaciones industriales provenían de la maquila y el 56 por ciento de las exportaciones de prendas de vestir se originaba en empresas acogidas al Régimen de Admisión Temporal.

Como se comentó también en el primer capítulo, PROCOMER es la institución oficial para la promoción de las exportaciones y las inversiones en Costa Rica. Entre sus principales funciones, además de la promoción de las exportaciones, destaca la administración de regímenes especiales, la elaboración de estudios económicos e información comercial, la promoción de inversiones y el servicio de ventanilla única al comercio exterior.<sup>57</sup>

Actualmente, existen tres esquemas de incentivos para las exportaciones: la Zona Franca, el Régimen de Perfeccionamiento Activo (admisión temporal) y el régimen de devolución de derechos. Las reformas emprendidas en 1996 suprimieron los llamados contratos de exportación, aunque los concedidos años atrás mantendrán su vigencia. La industria maquiladora no tiene un programa específico, como en el caso mexicano, por lo que una empresa que quiera realizar actividades de maquila tiene varios esquemas por elegir. Sin embargo, la mayoría de ellas se acogen al régimen de perfeccionamiento activo. A continuación se hace mención de las principales características de cada uno de ellos.

---

57 PROCOMER. *Costa Rican Export and Import Directory 1997*, pp. 18-21.



El régimen de zona franca (RZF) se define como áreas del territorio nacional extraaduanal previamente calificadas, sin población residente, sujetas a un régimen especial donde podrán establecerse y funcionar empresas nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción o comercialización de bienes para la exportación, así como la prestación de servicios vinculados al comercio internacional y a las actividades conexas.<sup>58</sup> Por su parte, el régimen de perfeccionamiento activo (RPA) permite recibir dentro del territorio aduanero nacional, en suspensión de toda clase de tributos, ciertas mercancías destinadas a ser enviadas al exterior después de haber sido sometidas a un proceso de transformación, reparación, reconstrucción, montaje o para la incorporación a conjuntos, maquinaria, equipo de transporte en general o aparatos de mayor complejidad tecnológica y funcional. Finalmente, el régimen devolutivo de derechos establece la devolución de las sumas efectivamente pagadas o depositadas en favor del fisco por conceptos de tributos, como consecuencia de la importación definitiva de insumos, envases o embalajes incorporados a los productos de exportación, siempre que la exportación se realice dentro del plazo de doce meses contados a partir de la importación de las mercancías.<sup>59</sup>

En cuanto a los incentivos de las ZF y el RPA, los dos están ciento por ciento exentos de aranceles a materias primas, componentes y productos intermedios; aranceles a maquinaria, equipo, partes y herramientas e impuestos a las importaciones. Las empresas establecidas en ZF pueden vender hasta el 40 por ciento en territorio nacional como sustitución de importaciones, pero el RPA no da concesiones en este campo. La ZF no establece restricciones sobre los mercados de exportación, otorga exenciones temporales en el impuesto sobre la renta y bonificaciones sobre la planilla de acuerdo con ciertas condiciones; el RPA permite exportar solo fuera de Centroamérica y no exenta del impuesto sobre la renta ni estipula algún tipo de bonificación sobre la planilla. La ZF recibe subsidios a la capacitación en ciertas condiciones y se le exime en un ciento por ciento, por diez años, del impuesto al capital, activos, transferencia de inmuebles e impuestos municipales y patentes; ninguno de ellos se aplica en el RPA. Por último, la repatriación de capital y utilidades está gravada con un 15 por ciento en el RPA, mientras que en la ZF hay exención del ciento por ciento.<sup>60</sup>

---

58 Gitli (1997), pág. 21.

59 PROCOMER, *op. cit.* 1997, pp. 8-9.

60 *Ibidem*, pp. 11-12.

### ***Características actuales de la industria maquiladora de exportación***

El hecho de que la industria maquiladora se encuentre bajo dos regímenes diferentes, las Zonas Francas (ZF) y la Admisión Temporal (RPA), dificulta el manejo de las estadísticas. Para efectos del presente apartado se analizan algunos datos disponibles de los dos regímenes de incentivos a la exportación.

El empleo en la maquila, incluido el de ZF y RPA, alcanzó las 47 972 plazas en 1996. Su participación en el empleo industrial se ha venido incrementando de manera importante, al pasar del 16,7 por ciento en 1992, a 23,1 por ciento en 1995. Por su parte, el valor agregado en la maquila sumó 265 millones de dólares en 1996. Al igual que el empleo, el valor agregado ha incrementado su participación en el producto interno bruto industrial, al pasar de 10,2 a 15,6 por ciento, entre 1990 y 1995.

La participación de la actividad de maquila en las exportaciones totales de bienes representó el 38,1 por ciento en 1996, cifra que a pesar de mostrar un importante crecimiento (en 1990 significaba el 22,4 por ciento), alcanzó su nivel máximo en 1993 (39,3 por ciento). En cuanto al peso del valor agregado nacional en el valor total de la maquila, este ha sufrido considerables decrementos, al pasar de 36,6 por ciento en 1990, a 26,2 por ciento en 1996. En relación con la confección de prendas de vestir, la proporción de la producción compartida<sup>61</sup> dentro del total de la confección ha subido desde 1989, aumentando del 77,4 por ciento al 88,6 por ciento en 1995, lo cual refleja una tendencia creciente a utilizar telas cortadas en Estados Unidos.<sup>62</sup>

Con respecto al origen del capital, hacia finales de 1996, el 21 por ciento de las empresas en zonas francas era de capital costarricense; 60 por ciento estadounidense; y 2 por ciento coreano, entre los inversionistas con mayor presencia.<sup>63</sup> Por su parte, dentro de la inversión realizada bajo el RPA durante el periodo fiscal 1994-1995, el 58 por ciento fue capital estadounidense, 34 por ciento nacional, 1 por ciento coreano y el resto de países con participación marginal.

---

61 Para efectos de la contabilidad, los Estados Unidos clasifica la actividad de maquila dentro de lo que denominan "producción compartida".

62 Gitli (1997), pág. 27.

63 Gitli (1997), pág. 43.

Por sectores, el régimen de admisión temporal estaba dominado en 1995 por empresas de ropa exterior e interior para hombre y mujer, que representan el 59 por ciento de las firmas y generan el 81 por ciento del empleo. En orden de importancia le sigue el mantenimiento de contenedores y equipo de transporte, desvenado de tabaco, artículos de pesca y guantes y cinturones de cuero. Debido a que este régimen fue transformado en el régimen de perfeccionamiento activo al momento de escribir el presente documento, no existían datos actualizados.

Durante los últimos años, en Costa Rica se ha producido un relativo estancamiento de la producción e inversiones en la actividad maquiladora de confección. Dentro de las veinte primeras partidas de confección importadas por los Estados Unidos, Costa Rica perdió participación de mercado, entre 1990 y 1996, en 11 de ellas, destacando la caída en las partidas 6203, 6204 y 6212<sup>64</sup>. En siete de ellas se observó un ligero aumento y dos permanecieron prácticamente con la misma cuota de mercado. Sin embargo, hay que recalcar que se habla de un estancamiento relativo, pues si se analiza el monto exportado en el conjunto de partidas, las exportaciones costarricenses de la partida 61<sup>65</sup>, hacia los Estados Unidos, pasaron de 163 a 270 millones de dólares, entre 1992 y 1996; por su parte, las exportaciones del rubro 62<sup>66</sup> aumentaron, para el mismo periodo, en 13 millones de dólares.<sup>67</sup>

Dicho estancamiento estuvo acompañado de un fuerte dinamismo de las llamadas maquiladoras de "alta tecnología". En 1997 existían 53 empresas de zona franca dedicadas a la producción textil y de calzado y 49 en el sector eléctrico y electrónico, mientras que un año atrás solo había 28 en este último sector. Asimismo, mientras que en 1996 la inversión acumulada en la zona franca tenía como principal actividad la textil y calzado (23,8 por ciento) y en segundo la eléctrica y electrónica (21 por ciento); para 1997 se invierten posiciones y esta última alcanza el 40 por ciento de la inversión total. Situación similar se observa en las exportaciones y el empleo generado en las zonas francas.

---

64 Trajes o ternos, conjuntos, sacos, pantalones, para hombre o niños (6203); trajes, vestidos, faldas, pantalones, para mujeres o niñas (6204); sostenes, fajas, corsés, tirantes, ligas y artículos similares (6212).

65 Prendas y complementos de vestir, de punto.

66 Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto.

67 MAGIC (1997).

## La industria maquiladora de confección

Durante la segunda semana de octubre de 1997 se visitaron seis empresas maquiladoras establecidas en Costa Rica. Se realizó una encuesta entre los gerentes de estas, con el fin de caracterizar sus actividades productivas, su desarrollo tecnológico y su vinculación con el medio académico, los centros de capacitación y las labores científicas de investigación y desarrollo.

Las seis empresas entrevistadas pertenecen al sector textil en particular, a la confección de prendas de vestir: tres se dedican a la costura de pantalones y tres de ropa interior para dama. Cinco son de capital ciento por ciento extranjero (4 de los Estados Unidos y 1 sudamericana); la restante es de capital ciento por ciento costarricense. El ciento por ciento de la producción es enviada a los Estados Unidos, con excepción de una firma que exporta gran parte a Latinoamérica.

En cuanto al tamaño de la planta, dos empresas contratan a alrededor de 300 empleados, tres se ubican cerca de los 500 empleados y una cuenta con una planilla superior a los 2 000 empleados. Sobre la localización, una de ellas está en Naranjo, otra en Tres Ríos, una en Cartago y tres en San José. Por último, cinco empresas están acogidas al régimen de perfeccionamiento activo y la restante pertenece a una zona franca.

La estrategia competitiva de las empresas está basada en la calidad de los productos. Si bien las actividades de ensamble buscan los menores costos de la mano de obra, la gran mayoría de las prendas confeccionadas están dirigidas al mercado de los Estados Unidos, donde compiten con base en bajos precios y altos estándares de calidad.

Para las seis empresas, el ciento por ciento de la producción es maquila; es decir, no se tiene ninguna decisión en cuanto a la compra y elección de la materia prima y las estrategias de venta y mercadeo; nula es la injerencia con respecto a los productos a fabricar y nula o poca participación en la elección de la maquinaria. Sin embargo, se tiene una injerencia importante y en algunos casos total, el modelo organizativo de la empresa y la capacitación y reclutamiento del personal.

Ninguna de las empresas entrevistadas subcontrata a su vez a otras empresas para la realización de algún proceso productivo. De hecho, sus actividades son únicamente de ensamble: reciben la tela cortada, "arman" la prenda y la devuelven al cliente-proveedor para su posterior acabado o comercialización.

La formación de los empleados en las maquiladoras entrevistadas se concentra en los niveles de educación primaria (63,2 por ciento) y secundaria (26,2 por ciento); el personal con capacitación técnica representa el 7,8 por ciento

y los empleados con formación profesional (licenciaturas, ingenierías, maestrías y doctorados), el 2,8 por ciento.

Las maquiladoras llevan una activa política de capacitación en los distintos niveles jerárquicos. A los operarios, además de los cursos de inducción, adiestramiento para el trabajo y el conocimiento en el manejo de máquinas, se imparten talleres de salud ocupacional, relaciones interpersonales, prevención de accidentes, primeros auxilios, eficiencia productiva y calidad, entre otros. A los técnicos y supervisores, se les imparten cursos de programación, manejo de personal, relaciones humanas, calidad, electricidad, etc. Por último, a nivel gerencial, destacan los cursos de planeación estratégica, liderazgo, administración de recursos humanos, idiomas y relaciones humanas.

Además de la capacitación formal, el personal recibe entrenamiento en el trabajo (*on-the-job training*). Las maquiladoras están en continuo contacto con el corporativo o con su cliente (en caso de ser empresa de capital nacional), quienes proporcionan la asistencia técnica necesaria. Cuando va a ser montada la línea de producción, los ingenieros y técnicos extranjeros proporcionan los conocimientos necesarios. Una vez iniciado el ensamble, se reciben visitas periódicas para garantizar la calidad, eficiencia y productividad de los procesos.

En cuanto al diseño del producto, ninguna de las maquiladoras entrevistadas tiene participación. Del corporativo se reciben los patrones y las especificaciones exactas de las prendas. Sin embargo, en dos plantas se observó cierto proceso de interacción con el cliente-proveedor. Uno de los entrevistados comentó que el diseño se recibe del corporativo, pero este viene en papel. En la maquiladora se hacen las pruebas de factibilidad y se hacen “recomendaciones” en relación con las dimensiones y los materiales por utilizar.

El proceso productivo está caracterizado por largas líneas y en menor medida por grupos de trabajo, en donde se realiza el armado de la prenda de vestir. Predominan las labores sencillas en las “tradicionales” máquinas de coser y en pocas ocasiones se observaron procesos automatizados. En las plantas, en donde existe maquinaria sofisticada, el personal local no tiene conocimientos detallados de la tecnología que incorporan. La empresa maquiladora tiene personal asignado al mantenimiento del equipo, pero, si surgen problemas complejos, se recurre a los técnicos extranjeros del corporativo. Como ejemplo, un gerente de ingeniería comentó que cuando se tienen fallas en el “cerebro” de la máquina, este se desmonta y es enviado al extranjero para que lo reparen.

En el interior de las plantas maquiladoras no se realizan actividades de investigación y desarrollo en relación con la maquinaria. Dadas las características del equipo y de las labores productivas, la “innovación” se limita a aspectos sencillos como el “sistema de *folders*”. Coser una pieza de la prenda requiere

de ciertos instrumentos de apoyo que se agregan a la tradicional máquina de coser con el objetivo de incrementar la productividad y eficiencia. Con base en sugerencias de los trabajadores y lo observado por los supervisores, se diseñan e implementan piezas metálicas de apoyo.

Por otro lado, en varias maquiladoras se pudo constatar la presencia de equipo sofisticado para el control del proceso. Los operarios tienen un pequeño contador electrónico en su mesa de trabajo, el cual tiene integrado un lector de código de barras y una pantalla. Cada prenda de vestir está clasificada y tiene su propio código de barras, por lo que después de que el trabajador realiza el proceso que tiene encomendado, “certifica” que se ha realizado la operación. Por un lado, este sistema permite tener un control exacto de los flujos de materiales intermedios y de la producción terminada, y por otro, le indica al trabajador, el cual recibe importantes incentivos según las piezas cosidas, la remuneración ganada hasta el momento.

La organización de la empresa y el trabajo en la maquila está fuertemente influida por las relaciones con el corporativo. Es decir, se aplican algunos de los métodos seguidos en otras plantas del cliente, o se han modificado los existentes por sugerencias de este. Destaca la implementación de programas para aumentar la seguridad en el trabajo y el sistema de manuales, procedimientos y normas internas. Asimismo, se observa una importante aplicación de los llamados sistemas “asiáticos” de producción, como el justo a tiempo y las mejoras continuas. La introducción de procesos automatizados y la aplicación de sistemas de organización modernos, tienen efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia de las maquiladoras.

Finalmente, en relación con el bajo uso de materia prima nacional, los empresarios destacaron varias razones al respecto. En ocasiones el corporativo sigue políticas estrictas de compra con proveedores establecidos; no es fácil encontrar la calidad necesaria; no existen proveedores locales que fabriquen la tela con las especificaciones marcadas por el cliente; los precios suelen ser altos y el esquema arancelario fomenta un bajo valor agregado nacional.

Ante la pregunta expresa de si existen en Costa Rica institutos de formación y capacitación que formen los recursos humanos adecuados para la empresa, la mitad de los entrevistados respondió afirmativamente. El resto aseguró dar la capacitación o actualización que su personal requiere.

Cinco maquiladoras mantienen vínculos de capacitación con institutos como el INA y el ITCR de manera directa, o por medio de la Cámara Textil Costarricense (CATECO). El objetivo es tener un continuo contacto con los institutos para que capaciten adecuadamente al personal. Existen convenios formales, e intercambios en donde el alumnado realiza prácticas profesionales

en la empresa. Además, el personal tiene acceso a cursos de capacitación y actualización otorgados por el INA.

En el INA existe un “comité de vinculación” integrado por administrativos del mismo instituto y personal de las empresas, con la idea de detectar las necesidades mutuas y mejorar sus respectivas labores. Uno de los gerentes entrevistados es miembro del comité de vinculación y señaló su importancia para la adaptación de los programas de capacitación a las necesidades productivas de las empresas.

En cuanto al apoyo encontrado en el medio nacional para la estrategia tecnológica de la empresa, la mitad de las firmas entrevistadas dijeron no necesitarlo gracias a la asistencia recibida del extranjero o por la sencillez de las actividades productivas realizadas. Las empresas que han buscado apoyo lo han encontrado en el interior de Costa Rica, sobre todo en laboratorios de investigación y ensayo. Destacan los vínculos con el CEFOP y con los laboratorios de algunas universidades.

Al respecto, existen instituciones que brindan apoyo a la industria maquiladora, como la Cámara Textil Costarricense (CATECO) y la Promotora del Comercio Exterior en Costa Rica, así como una serie de programas destinados a lograr una mayor vinculación entre la industria maquiladora y el resto de la economía nacional. A continuación se resumen sus principales características.

CATECO se creó en 1992 con el propósito de crear “una sola voz” que representara a la industria textil del país para brindarles a las empresas una organización que las representara y defendiera sus derechos. Además, las actividades de la Cámara están encaminadas a detectar las necesidades de las empresas agremiadas y hacer vínculos con instituciones como el INA, ITCR, CEFOP o consultores independientes que puedan resolver las carencias. Así, CATECO persigue tres objetivos fundamentales: a) promover el desarrollo de toda la industria textil, incrementando la calidad y la eficiencia de las empresas; b) representar al sector textil costarricense ante las instituciones públicas para defender sus intereses; representar al sector textil costarricense ante las instituciones privadas para establecer enlaces estratégicos.

Aunque solo 54 de las aproximadamente 500 empresas textiles inscritas en el seguro social, están afiliadas, se trata de las empresas de mayor importancia en Costa Rica y que en conjunto generan el 75 por ciento del empleo del sector.

En realidad, es poco el personal que labora directamente en CATECO, pero según las palabras de la directora, “basados en la especialización hacen uso de los recursos externos especializados, que por el periodo requerido presten los servicios que el sector demanda”. Es decir, después de detectar las necesidades de los agremiados, contratan temporalmente a expertos en la materia.

Dentro del comité de capacitación, los programas están dirigidos principalmente a tres niveles: gerencial, mando medio y operarios. Para el primero se realizan foros informativos sobre cambios en la legislación, la situación del sector, métodos de producción, etc. Para los dos niveles restantes, se imparten cursos formativos, de capacitación y de desarrollo de habilidades (como los enumerados en apartados anteriores). Dichos cursos suelen ser cortos y atienden necesidades específicas.

Adicionalmente, se tienen cuatro comités de trabajo: el de mercado local o análisis del entorno local; el comité de deportes, que organiza torneos entre equipos representativos de las empresas asociadas, y el comité de imagen, cuyo objetivo es rescatar la imagen del sector.

Como ya se ha comentado, PROCOMER es la institución oficial encargada de la regulación y supervisión de las empresas maquiladoras, instaladas bajo alguno de los regímenes aduaneros descritos. Además de estas funciones, PROCOMER da capacitación en asuntos fiscales y legislativos. No tienen un centro que dé servicios especializados, como CATECO, pero atienden las necesidades de las empresas que se acercan a pedir ayuda y las canalizan con instituciones especializadas.

El Programa de Mejoramiento de la Industria Local (MIL) de Costa Rica tiene como objetivo la creación de alianzas estratégicas de las empresas nacionales con las crecientes maquiladoras no textiles. La idea central es desarrollar proveedores nacionales de bienes y de servicios, con características y estándares internacionales. El abasto de insumos intermedios para empresas maquiladoras constituye una alternativa para promover las exportaciones indirectas.<sup>68</sup>

El programa consiste en definir las demandas más específicas de las maquiladoras, para luego localizar abastecedores potenciales locales. En tercer lugar, se identifican las limitaciones que tienen esos abastecedores potenciales para lograr los apoyos necesarios para desarrollar su oferta. Los apoyos son de todo tipo, desde los gerenciales, hasta los técnicos y financieros, lo que incluye manejo o gestión de fondos de cooperación internacional, capacitación (a cargo del CEFOF e INA), apoyos en la transferencia de tecnología por parte de la empresa transnacional interesada y contratación de expertos internacionales.<sup>69</sup>

---

68 Gitli (1997), pp. 168-169.

69 Gitli (1997), pág. 169.



Entre los resultados más reconocidos está el caso de Baxter Healthcare, maquiladora de implementos médicos, que pasó del 2 al 16 por ciento en el porcentaje de compras nacionales y ya tiene cinco abastecedores locales. CONAIR, maquiladora de secadores de cabello, ha seguido una política similar.<sup>70</sup>

PROCOMER y la Cámara de Industria de Costa Rica crearon el Proyecto de Fomento al Vínculo de Empresas de Régimen de Zona Franca y Empresas Nacionales (PROFOVE). Basados en el hecho de que durante 1996 las zonas francas realizaron compras de insumos por una cantidad superior a los 530 millones de dólares, de los cuales solo el 6 por ciento fue del mercado local, el programa persigue los siguientes objetivos: a) fomentar el acercamiento comercial entre las empresas bajo el régimen de Zona Franca y las empresas nacionales; b) propiciar en las empresas nacionales la adopción de estándares internacionales y generar mayores beneficios para la economía nacional.

El proyecto está diseñado en varias etapas y se espera que para su finalización se cuente con un dispositivo informático al servicio de las empresas para conocer las características de la demanda y de la oferta de los insumos requeridos en los diferentes procesos de manufactura.

## La industria maquiladora de microelectrónica

En los últimos tres años se han instalado en Costa Rica una serie de nuevas plantas ensambladoras de productos de distinta complejidad a la de la confección tradicional. El gobierno costarricense considera prioritaria la atracción de la inversión extranjera directa en sectores que ellos denominan como de “alta tecnología”. Si bien se reconoce la amplitud de este último término, se le explica como aquellas manufacturas que requieran de una elaboración más compleja, una mayor capacidad de la fuerza de trabajo, reconocida con mejores salarios y una mayor capacidad de expansión para las industrias locales, que lo observado en la tradicional industria de la confección.<sup>71</sup>

A raíz del anuncio de INTEL de iniciar operaciones en Costa Rica, se ha desatado una importante discusión en distintos medios (académico, sector público y la iniciativa privada), sobre el “salto tecnológico” que representa la llegada de empresas de alta tecnología.

En la tercera semana de mayo de 1998, se visitaron cinco empresas maquiladoras de la rama microelectrónica establecidas en Costa Rica. Se les aplicó

---

70 Gitli (1997), pág. 170.

71 Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) (1998), *Estrategia Nacional de Atracción de Inversiones*, Costa Rica.

una encuesta a los gerentes, similar y con los mismos objetivos a la diseñada para la maquila de confección.

Las cinco empresas visitadas son de capital ciento por ciento estadounidense, subsidiarias de empresas transnacionales con filiales en varios países. Cuatro de ellas se establecieron en Costa Rica a lo largo de los tres últimos años, mientras que la quinta inició operaciones hace más de diez años. El total de la producción se exporta; Estados Unidos y Asia son los principales mercados de destino y Europa y América Latina en segundo término. No obstante, ninguna ofrece productos terminados que lleguen de manera directa al consumidor final. Se trata de componentes elaborados bajo la integración vertical de la transnacional, o de piezas de un producto hechas con base en las especificaciones del cliente.

Al momento de ser visitadas, una de las plantas contaba con 30 empleados, dos entre 150 y 200 y dos con más de mil empleados. Sin embargo, cabe señalar que por tratarse en su mayoría de empresas de instalación relativamente reciente, aún están en una primera etapa de establecimiento en medio de ambiciosos proyectos de expansión. Por último, las cinco plantas están ubicadas en San José o sus inmediaciones.

Al igual que en la maquila de confección, la principal estrategia competitiva de las empresas entrevistadas es ofrecer productos (componentes) de la mejor calidad. Si bien producir con los menores costos es uno de los motivos por los cuales decidieron instalarse en Costa Rica, las características propias de los productos y del mercado internacional de microelectrónica exigen altos estándares de precisión y eficiencia. No obstante, en dos casos se enfatizó la importancia del diseño y la marca del producto, debido a la particularidad de los componentes elaborados.

Es decir, aunque la lógica de la relocalización geográfica de las operaciones en búsqueda de los menores costos lleva a las grandes transnacionales a trasladar los procesos intensivos en mano de obra a países con salarios relativos bajos, la calidad y características propias de los componentes elaborados exigen otra serie de factores positivos. Al respecto, se percibió entre los entrevistados una opinión muy favorable sobre las condiciones que Costa Rica ofrece al inversionista extranjero, entre las que destacan los incentivos ofrecidos por el gobierno, un ambiente de operación claro, la estabilidad política, el ser “la democracia más antigua y consolidada de América Latina”, la calificación y habilidades de la mano de obra costarricense, la ubicación geográfica (“en el centro de América”) y la clara disposición del gobierno y en particular de la presidencia Figueres Olsen, para facilitar la llegada de inversión extranjera directa.

Las maquiladoras entrevistadas no subcontratan a empresas nacionales para la realización de algún proceso productivo. Sin embargo, la subcontratación de servicios de vigilancia y limpieza y de contabilidad es una práctica común.

El nivel de injerencia que tiene la subsidiaria en las decisiones estratégicas de producción es relativamente homogéneo entre las empresas de la muestra, con excepción de una planta que, por su larga trayectoria en Costa Rica y las características del producto elaborado, presenta niveles de decisión atípicos entre las maquiladoras de la región.<sup>72</sup> (Véase el cuadro 18.)

Cuatro empresas comentaron tener algún poder de decisión en la compra y la elección de la materia prima, sobre todo en lo relativo a los insumos indirectos y las herramientas auxiliares. Los productos fabricados son responsabilidad del corporativo o del cliente, y se limita la labor de la maquiladora en cuanto a las especificaciones y requerimientos solicitados, situación que además se ve reflejada en la nula injerencia para la comercialización del producto. Por el contrario, el modelo organizativo de la planta y la capacitación y el reclutamiento del personal, están bajo el control del personal local o se tiene participación en la toma de decisiones al respecto.

La formación promedio de los empleados en cuatro de las cinco empresas entrevistadas se concentra en los niveles de secundaria y primaria (72 por ciento), situación muy similar a la de la maquila de prendas de vestir. El 14,5 por ciento tiene algún tipo de capacitación técnica y el 13,5 por ciento restante ha recibido formación profesional. Sobresale el caso de INTEL, que su política de reclutamiento establece la restricción de tener como mínimo capacitación técnica, dominio del idioma inglés y de MsOffice. No está claro que las tareas encomendadas vayan a la par de la calificación exigida. Dado que dicha empresa sigue la política de subcontratar los servicios de vigilancia y limpieza, el 80 por ciento de su personal cuenta con capacitación técnica vocacional y el 20 por ciento restante con formación profesional.

La participación del personal femenino varía entre las empresas de la muestra, cuyo porcentaje oscila en un 10 y 70 por ciento, dependiendo de las características de la tarea desempeñada. Por ejemplo, uno de los gerentes entrevistados comentó que dado que la labor por desempeñar en su planta requiere de un trabajo minucioso y de mucha paciencia, se da prioridad a la contratación de mujeres por sus habilidades y eficiencia en la realización de dichas labores. Por otro lado, el grueso del personal en tres empresas se ubica entre los 18 y los 24 años, mientras que en las dos restantes está entre los 25 y los 34 años.

---

72 Un análisis más amplio al respecto se encuentra en CEPAL (1998), *Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y Transformación Productiva*, México, mimeo.

Si bien la rotación anual del personal no representa mayores problemas para las empresas entrevistadas (es menor al 10 por ciento), estas han resentido significativamente la llegada de INTEL a Costa Rica.<sup>73</sup> Por el currículum exigido y los mayores salarios ofrecidos, la empresa líder mundial en la fabricación de microprocesadores ha generado importantes presiones sobre el mercado laboral.

En cuatro de las empresas entrevistadas el ciento por ciento del personal en todos los niveles es costarricense. En la restante, el 10 por ciento de los empleados con formación profesional son extranjeros (expatriados), pero se planea que en una etapa futura, cuando el personal local haya sido capacitado, regrese a su país de origen.

A la par de lo observado en la maquila de confección, las maquiladoras microelectrónicas de la muestra llevan a cabo una activa política de capacitación en todos los niveles de su personal. Las cinco empresas entrevistadas contestaron afirmativamente ante la pregunta de si la capacitación a gerentes, supervisores y trabajadores de planta es una política activa de la empresa. Asimismo, el hecho de pertenecer a un corporativo transnacional permite el intercambio de experiencias gerenciales con filiales del mismo corporativo y con empresas extranjeras del ramo.

Con respecto a la capacitación formal, entre los operarios se imparten cursos de inducción al sistema de la empresa, sistemas de calidad, prácticas de cuarto limpio, prácticas de control electrostático, cursos de inglés y de computación, entre otros. Los técnicos e ingenieros asisten a seminarios de control de calidad, cursos de idiomas y computación, métodos de control estadístico, etc. Los gerentes y supervisores reciben capacitación en sistemas de organización de la empresa y el trabajo, trabajo en equipo, habilidades gerenciales, etc. Además, y también para todos los niveles, se ofrecen cursos de carácter general, como "hábitos de la gente altamente eficiente", administración del tiempo libre y prevención del acoso sexual. En promedio, el personal recibe entre 40 y 50 horas de capacitación formal al año.

La capacitación formal está a cargo del personal interno de la empresa, de expertos extranjeros del corporativo o se contratan cursos de institutos que ofrezcan dichos servicios. Dos de las empresas pertenecen a grandes corporativos que tienen sus propias universidades en los Estados Unidos. Los técnicos, ingenieros y el personal administrativo asisten a cursos formales impartidos en dichas universidades o los expertos del instituto se trasladan a la filial costarricense para impartir los programas de capacitación. Asimismo, una

---

73 En la frontera norte de México y en concreto en Tijuana, se presentan rotaciones anuales del personal mayores al 100 por ciento. Véase CEPAL (1998), *op. cit.*

de las empresas de la muestra aplica un “sistema de reembolso”, por medio del cual paga el ciento por ciento de cualquier estudio que quiera realizar su personal, siempre y cuando esté relacionado con sus tareas en la empresa y obtenga un aprovechamiento mayor al 75 por ciento. Como resultado, más del 40 por ciento de sus empleados están estudiando inglés y/o computación en institutos privados de Costa Rica.

Además de la capacitación formal, el personal recibe entrenamiento en el trabajo (*on-the-job training*). Dependiendo de la labor a desempeñar, el operario recibe un curso de entrenamiento, que en las empresas entrevistadas varía entre una semana y dos meses, donde supervisores y técnicos lo capacitan en las tareas a realizar.

Una de las empresas visitadas, caracterizada por la alta precisión de sus componentes, mantiene en un área separada a los nuevos operarios mientras adquieren las habilidades necesarias para trabajar bajo los estándares solicitados por los clientes. Una vez al año manda entre el 15 por ciento y el 20 por ciento de los trabajadores de línea a la planta matriz, para “certificarlos” como ensambladores.

Asimismo, cuando va a ser montada una nueva línea de producción, el personal especializado del corporativo capacita y entrena a los técnicos e ingenieros locales. Una vez iniciadas las labores, se reciben visitas periódicas para garantizar la calidad, eficiencia y productividad de los procesos. Los técnicos e ingenieros locales suelen recibir una amplia capacitación en los procesos de manufactura que incluye visitas a otras plantas del corporativo localizadas en el extranjero. En el caso de INTEL, antes de iniciar operaciones, se envió a 230 profesionales a plantas gemelas en Arizona, Malasia y Filipinas para que fueran capacitados en las futuras operaciones. Posteriormente, este grupo fue el encargado de difundir los conocimientos entre el resto del personal.

En relación con el diseño del producto, ninguna de las maquiladoras entrevistadas tiene participación. El diseño y las especificaciones del producto son recibidos de la casa matriz y, “por el momento es muy difícil participar”, tal y como comentó uno de los gerentes entrevistados. Solo en una planta se observó un proceso de interacción entre la filial y la matriz en cuanto a las especificaciones del producto. La matriz (cliente) solicita un componente con ciertas características y la planta establecida en Costa Rica ve la factibilidad de hacerlo, con lo que se inicia un proceso de sugerencias y mejoras. Sin embargo, debe señalarse que el producto es de una extrema sencillez tecnológica (filtros de sonido de cuarzo y cerámica). Aunque sin duda se trata de productos de una mayor sofisticación tecnológica que la tradicional maquila de prendas de vestir, en ambos sectores es nula o mínima la participación del personal local en las actividades de diseño e investigación y desarrollo del producto.

El producto que manufacturan las empresas entrevistadas se ha modificado a través del tiempo, a pesar del corto periodo de haber iniciado operaciones, debido al dinamismo innovador de la tecnología microelectrónica. A su vez, las tareas de manufactura también se han modificado siguiendo la tendencia de una mayor integración del producto. Dicha “evolución” se debe a dos motivos principales: en primer término, la instalación de las filiales visitadas se enmarca en proyectos a mediano plazo, de manera que en la primera etapa se realizan las tareas más sencillas con la idea de ir aumentando su sofisticación; ii) en segundo lugar, la calidad y la eficiencia mostrada por la filial costarricense ha motivado el traslado de un mayor número de operaciones. Por ejemplo, se visitó una planta que se encontraba en la primera etapa de instalación realizando solo el ensamble del componente; sin embargo, está planeado que en un futuro cercano también trabaje con el sellado y las pruebas de calidad. Como ilustración del segundo caso, una empresa visitada estaba programada inicialmente para la elaboración de tarjetas electrónicas que van insertas en un gabinete. Dados los altos índices de eficiencia demostrados, está en proyecto trasladar la manufactura completa del gabinete a la filial costarricense.

A raíz de la dinámica innovadora de la rama microelectrónica, la maquinaria utilizada en los procesos de manufactura también sufre constantes modificaciones. No obstante, tres empresas dijeron no realizar actividades de investigación y desarrollo orientadas a introducir modificaciones a la maquinaria utilizada y reconocieron que dicha actividad es asumida por el corporativo. La cuarta empresa tiene un equipo de ingenieros y técnicos que trabajan alrededor de los problemas surgidos en la producción. Los mismos entrevistados reconocieron que no se trata de cambios significativos. Mencionaron como ejemplo la existencia de un problema en el sistema de detección y captura de los defectos de los productos. El sistema estaba diseñado por separado, por lo que en ocasiones los operarios se olvidaban de realizar alguno de los dos pasos. Para evitarlo, junto con la colaboración de personal del corporativo, se diseñó un sistema que integra las dos tareas.

La quinta empresa, a 18 años de haberse instalado en Costa Rica, muestra un dominio del proceso productivo. La planta recibe las especificaciones del producto y el personal local tiene la capacidad de diseñar y montar el proceso de producción. Asimismo, diseñan la maquinaria y la solicitan a sus proveedores. Aunque este hecho refleja importantes procesos de aprendizaje, cabe hacer el mismo comentario hecho al exponer sobre el diseño del producto: se trata de componentes de baja sofisticación tecnológica.

En tres empresas, el mantenimiento de la maquinaria está a cargo del personal local debidamente capacitado. En las dos restantes, es realizado en su mayoría con base en capacidades internas, pero para los procesos de mayor complejidad

se recurre a los expertos extranjeros del corporativo. Destaca el caso de INTEL, donde el operario de la maquinaria está capacitado para garantizar su buen funcionamiento y realizar los ajustes y reparaciones necesarias.

Al respecto, vale la pena hacer un paréntesis y resaltar el importante “salto” tecnológico que representa lo comentado en los tres párrafos anteriores, en relación con la maquila de confección. El ensamble de prendas de vestir en Costa Rica no incorpora maquinaria sofisticada, en relación con lo observado en la maquila microelectrónica, y cuando lo hace, el personal local no recibe la capacitación necesaria para el manejo completo y el mantenimiento.

En una breve descripción de las características productivas y tecnológicas de las maquiladoras microelectrónicas visitadas, resalta la existencia en el interior de las plantas de procesos intensivos en capital con líneas de ensamble manual, situación muy similar a lo observado en la maquila microelectrónica de la frontera norte de México.<sup>74</sup> Si bien se observa la automatización de actividades donde la tecnología lo permite y el ahorro en costos, a pesar de los menores salarios relativos, lo justifica, coexisten tareas intensivas en mano de obra como la inspección visual de los componentes y la inserción de circuitos. Como se constata en el cuadro 19, la introducción de procesos automatizados es una constante en las plantas visitadas. El cuadro también muestra asimetrías entre las maquiladoras: mientras que algunas han automatizado una gran cantidad de sus procesos, en otras predomina el ensamble y control manual.

La organización de la empresa y el trabajo está caracterizada por la implementación de métodos usados en el corporativo y que permiten lograr altos estándares de calidad y productividad, situación similar a la de la maquila de prendas de vestir. Todas las empresas implementan programas de calidad, de justo a tiempo, de mejora continua y equipos de trabajo, con adaptaciones a las necesidades propias o actualizaciones derivadas de estos. Además, los programas de sugerencias de los trabajadores y la existencia de manuales, procedimientos y normas internas es una constante entre las empresas entrevistadas.

Los insumos de origen costarricense representan una proporción muy baja del valor total del producto manufacturado, debido a que las piezas que incorporan el mayor valor son importadas. Los entrevistados comentaron que

---

74 Los siguientes estudios muestran evidencia de diversos niveles tecnológicos en el interior de las plantas maquiladoras en la frontera norte de México: Rocío Barajas (1990), “Reestructuración industrial: subcontratación internacional, cambio tecnológico y flexibilidad en la maquiladora”, en *Estudios Fronterizos*, Universidad Autónoma de Baja California, núm. 23; Ismael Rodríguez (1990), *Las plantas maquiladoras japonesas de Tijuana: posibilidades y limitaciones para la integración con la industria nacional, regional y local*, Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, Colegio de la Frontera Norte.

no hay ninguna restricción del corporativo para adquirir insumos nacionales, por el contrario, están buscando proveedores locales. El problema radica en la falta de una industria local que pueda abastecer la demanda por insumos de estas nuevas maquiladoras de alta tecnología.

Ante la pregunta, ¿existen en Costa Rica institutos de formación y capacitación que entreguen los recursos humanos adecuados que demanda la empresa?, en las cinco encuestas la respuesta fue afirmativa. Los entrevistados reconocieron la calidad del sistema educativo de Costa Rica y su capacidad para formar técnicos, ingenieros y personal administrativo. Si bien también se reconoció que dada la ausencia de una industria microelectrónica nacional y el arribo relativamente reciente de las transnacionales del ramo, el personal no llega a la empresa con la preparación específica deseada, en general, cuentan con bases científicas y técnicas sólidas. Entre los centros mencionados destacan el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Centro de Formación de Formadores (CEFOF), la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).

Asimismo, las cinco empresas entrevistadas mantienen vínculos con el ITCR, principalmente a través de prácticas profesionales de los alumnos. Por su parte, algunas de las empresas donan materiales y equipo de laboratorio a estas instituciones.

Al respecto, INTEL está desarrollando un ambicioso proyecto por medio del cual planea modificar el sistema educativo costarricense en todos los niveles. Con apoyo de consultores externos, se hizo un estudio y se detectaron los puntos débiles y las acciones a implementar:

- Fomentar una mentalidad que permita a los empleados trabajar en equipo
- Capacitar en electrónica desde nivel vocacional hasta posgrado, debido a que Costa Rica carece de una industria local de semiconductores
- Asegurar el aprendizaje del idioma inglés entre toda la población
- Desarrollar habilidades para analizar y enfrentar problemas
- Mejorar la calidad de la educación de ciencias básicas: física, química y matemáticas
- Difundir el uso básico de la computadora y sus principales programas y paquetes.

Con apoyo del gobierno y los principales institutos de enseñanza media y superior, se procura integrar un sistema formal de instrucción a todos los niveles. Asimismo, a raíz del anuncio de que INTEL iniciaba operaciones en Costa Rica, el gobierno y la empresa elaboraron un programa de capacitación con la participación del ITCR, INA, los colegios vocacionales y el CEFOF.



Asimismo, es importante recordar que actualmente “el gobierno conduce una política nacional orientada al desarrollo de industrias intensivas en tecnología, especialmente en el área de electrónica. Los sistemas de educación técnica y capacitación han jugado un papel importante en preparar a los trabajadores de la industria”.<sup>75</sup> Con el apoyo del INA y el ITCR, principalmente, se está modificando el currículum y la orientación de dichos institutos para que ofrezcan los recursos humanos y físicos que demandan las empresas de este nuevo sector.

El apoyo que las empresas entrevistadas encuentran en el medio nacional para el desarrollo de su estrategia científica y tecnológica varía ampliamente. En cuanto a laboratorios de investigación y ensayo, tres afirmaron no necesitarlo ya que no realizan dichas actividades o se tiene apoyo del corporativo. Las dos restantes encuentran apoyo en los laboratorios de la Universidad de Costa Rica, en lo referente a calibración de medidas. En relación con los consultores para asistencia técnica, las opiniones fueron divididas. En donde se observó un mayor consenso es en la falta de proveedores de maquinaria en el medio nacional. Por último, tres empresas encuentran apoyo en fuentes de información tecnológica.

Es importante resaltar el papel de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) en la atracción de empresas a las zonas francas, así como en el impulso a la industria maquiladora. En el caso de INTEL, CINDE jugó un *rol* protagónico en el proceso de instalación. CINDE fue la responsable del contacto inicial, colaboró y apoyó los estudios de factibilidad, los trámites legales y el emplazamiento de la fábrica.<sup>76</sup>

En cuanto a las instituciones y programas de apoyo, PROCOMER apoya a la maquila microelectrónica con los mismos servicios descritos en el caso de la maquila de confección. Los programas descritos en la maquila de confección, el MIL y el PROFOVE, están dirigidos de igual forma para la maquila de microelectrónica.

## **Conclusiones**

La ausencia de paquetes completos y el bajo dinamismo relativo de la industria maquiladora de confección en Costa Rica, son datos que reflejan los profundos problemas que vive el sector. Las primeras maquiladoras de Centroamérica fueron instaladas en Costa Rica y las tareas de ensamble no han sido

---

75 Ministerio de Comercio Exterior, *op. cit.*

76 *Ibidem.*

modificadas hasta la fecha, salvo por la introducción de algunos procesos automatizados. Dentro de los grandes corporativos se observa una marcada tendencia mundial hacia la maquila de “paquete completo”, por lo que están instalando empresas en otros países centroamericanos y México, en donde confeccionan la misma línea ensamblada en Costa Rica y además realizan procesos planchado, lavado y corte de tela. Es decir, condiciones internas como el aumento relativo de los salarios costarricenses hacen que no sea rentable ampliar las operaciones.

La complejidad tecnológica y las actividades de innovación dentro de la maquila de confección son muy limitadas. Sin embargo, hay que rescatar la introducción de sistemas modernos de organización de la empresa y el trabajo y sus efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia.

Por su parte, la maquila microelectrónica, que por sus características podríamos llamarla “la segunda generación de maquiladoras”, sin lugar a dudas representa un “salto” con respecto a la maquila tradicional. La aplicación de métodos y sistemas modernos de organización de la empresa, al igual que en la maquila de confección, es de los principales elementos a destacar. Además, por las características propias del sector microelectrónico, como su alto grado de automatización y su fuerte dinamismo innovador y la capacitación que brinda las empresas, los efectos positivos sobre el acervo de capital humano nacional son mayores.

Asimismo, el interés de los grandes corporativos, donde resalta el caso de INTEL y del mismo gobierno por alentar y participar en el replanteamiento del sistema educativo de Costa Rica, con el objeto de crear mejores profesionales en todas las ramas, con énfasis en el sector electrónico, tendrá efectos sumamente positivos en el mediano y largo plazos.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta varias limitaciones importantes de la maquila en general (las dos primeras) y de la maquila microelectrónica en particular (las cinco que se exponen):

- Predominan las labores de ensamble manual y el control manual de la maquinaria de manufactura y de control de calidad.
- No se observan actividades de investigación y desarrollo experimental, el diseño del producto está en manos de la planta matriz y las tareas desempeñadas por la maquiladora son de una relativa sencillez tecnológica (líneas de ensamble). Es decir, el “núcleo” de la tecnología es ajeno al personal costarricense, lo que es consistente con la política de “tecnología llave en mano” aplicada por las transnacionales.
- No existe una industria electrónica local que absorba la tecnología transferida al personal local que trabaja en las transnacionales.

- Los escasos eslabonamientos en el interior de Costa Rica de las plantas ensambladoras, por la falta de una red de apoyo, limitan aún más la difusión de la tecnología transferida.
- La dinámica propia del sector y los débiles encadenamientos, parecen hacer poco factible que los gerentes nacionales jueguen el papel de agentes de “endogenización”<sup>77</sup> de la industria.

Con respecto al tercer y cuarto puntos, si bien el gobierno y las mismas transnacionales están haciendo esfuerzos por crear una red local de suplidores, los resultados se están reflejando en la instalación en Costa Rica de proveedores extranjeros, donde muy probablemente se observará la misma lógica productiva y logística descrita en el presente apartado.

Finalmente, dado que la instalación de ensambladoras microelectrónicas es un fenómeno reciente y que tal y como se comentó, la mayoría de las plantas aún están en una primera etapa de establecimiento, los resultados y conclusiones anteriormente presentados deben ser revisados con el paso del tiempo.

## Conclusiones

En Costa Rica, el Sistema Nacional de Innovación –entendido como la interacción entre empresas e instituciones para la incorporación de productos, procesos, diseños y formas de organización nuevos–, se basa en dos fundamentos: la inversión en el desarrollo de los recursos humanos y la atracción de capital y tecnología extranjeras. Estos dos elementos son esenciales para su funcionamiento y ambos han estado presentes en las tres etapas de desarrollo que pueden distinguirse en la historia de Costa Rica.

Las características y el funcionamiento del SNI se han visto afectados por los cambios en las políticas económicas, en el sentido de que estas determinaron (y determinan) la rentabilidad relativa de productos y procesos. El tipo de productos y procesos es notoriamente distinto en las diferentes etapas de desarrollo. Estas decisiones empresariales fueron apoyadas por una variedad de instituciones de asistencia técnica. Con la excepción de la agricultura tropical, no se ha desarrollado en el país una capacidad institucional de investigación tecnológica propia, más allá de la capacidad de adquirir, adaptar y difundir tecnologías extranjeras.

El modelo agroexportador surgió en la época (mediados del siglo pasado) en que Costa Rica era un país pobre y aislado, con las características de una oferta

---

77 Por proceso de endogenización se entiende el surgimiento de un colectivo empresarial local a raíz de la experiencia y habilidades adquiridas a través de la industria maquiladora.

de mano de obra limitada y abundancia de tierras. La inversión y tecnología extranjeras eran esenciales para desarrollar la capacidad productiva primeramente del café y posteriormente de banano y cacao. Los productores de café desplegaron una intensa actividad de modernización tecnológica, orientada principalmente al ahorro de mano de obra y la elevación de la calidad del producto. Como la distribución de la propiedad de la tierra era relativamente equitativa, los beneficios del auge cafetalero no generaron, como en otros países de la región, una distribución desigual de la riqueza. En esta época se alcanzó un amplio acceso a la educación primaria y se declaró obligatoria y gratuita la enseñanza secundaria. Cuando la superabundancia de tierras disminuyó y las escalas de producción y las condiciones de demanda exigían un manejo más científico de los cultivos, se creó en el país (hacia 1940) una institución de investigación y desarrollo tecnológico especializada en agricultura tropical que hasta la fecha constituye el principal centro de investigación del país.

La agricultura de exportación nunca dejó de ser la principal actividad productiva en Costa Rica. Sin embargo, la demanda internacional se estancó hacia mediados de los años cincuentas, y el país, ya con un acelerado crecimiento demográfico, requirió otra fuente de acumulación. En el marco del Mercado Común Centroamericano se adoptó un régimen de industrialización, en particular con elevados aranceles a la importación para manufacturas ligeras. La actividad manufacturera creció a tasas elevadas. También en esta etapa la inversión extranjera y la importación de tecnología fueron fundamentales, si bien orientados hacia productos manufacturados para un mercado protegido y de tamaño limitado. A su vez, el Estado asumió un papel de inversionista y creó algunas industrias de insumos de uso difundido, en plantas de mayor tamaño y con tecnologías intensivas en capital. En materia de desarrollo de recursos humanos, crecieron en cantidad y tamaño los establecimientos de educación superior y se creó un importante instituto nacional de formación vocacional (INA). Se creó, asimismo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, expresión de la prioridad otorgada al tema. Sin embargo, en esta etapa la actividad de las instituciones académicas y del CONICIT se orientó más a temas no directamente vinculados con la actividad productiva. Se destacan los temas de ciencias sociales y humanidades.

La crisis internacional de principios de los años ochentas significó una reorientación de la estructura de precios relativos que tuvo como objetivo primordial el estímulo a las exportaciones. Primero se instrumentó una fuerte devaluación (1981/2), posteriormente una reducción de los aranceles a la importación (1986) y más tarde el desmantelamiento de los incentivos e instituciones de fomento industrial, acompañado con la profundización de la desgravación arancelaria (1990) y la privatización de empresas públicas, entre otros en el sector manufacturero.

A consecuencia de la crisis y quizá por primera vez en la historia del país, se registró un desempleo notable. La abundancia de mano de obra, los mecanismos de promoción de exportaciones, el estancamiento de la actividad doméstica, más eventos en el ámbito internacional como la crisis de competitividad de las empresas norteamericanas y la tensión político-militar en América Central, promovieron el establecimiento de empresas de maquila en Costa Rica ya a mediados de los años setentas. La instalación de estas empresas significó la introducción de un sistema de producción nuevo para el país, con énfasis en el uso masivo de mano de obra y el estricto control de los costos de producción.

En el mercado interno, más competido que antes, las empresas se vieron obligadas a revisar sus estrategias. Algunos productos dejaron de ser rentables y las tecnologías desarrolladas en el período previo resultaron ser obsoletas en el nuevo contexto. La crisis macroeconómica de principios de los ochentas –altas tasas de interés, devaluación, estancamiento de la demanda interna y subregional– indudablemente obligaron al cierre de líneas de producción y empresas enteras. Nuevas oportunidades surgieron, a veces en otras líneas de producción y con otras tecnologías. Se dio un aumento notable de exportaciones no-tradicionales. Para ello, las empresas avanzaron en gestión de calidad y técnicas de mercadeo. En general, en el ámbito empresarial se elevó la demanda por información y conocimientos tecnológicos.

Simultáneo con la apertura comercial y en general la reorientación de la estrategia de desarrollo, se produjo un cambio cuantitativo y cualitativo en las instituciones de apoyo al desarrollo tecnológico. El CONICIT administró un importante proyecto de cooperación internacional y un préstamo del BID en ciencia y tecnología sin precedentes en el país, levantando la capacidad y la cobertura de laboratorios de investigación y desarrollo e instituciones de asistencia técnica. La creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología permitió la definición de políticas y estrategias de desarrollo en su ámbito, culminando con el diseño de un Sistema Nacional de Calidad, que creó y/o fortaleció entes nacionales de normalización técnica y certificación. Las instituciones académicas buscaron con más intensidad la vinculación con el aparato productivo. La colaboración internacional permitió la creación de instituciones nuevas, como el Centro de Formación de Formadores, con una importante capacidad de transferencia de tecnologías de organización de la producción. Los gremios, en particular la Cámara de Industrias de Costa Rica, también con apoyo de la cooperación internacional, ampliaron sus actividades de asistencia técnica a empresas. Por último, surgió un grupo de empresas privadas de consultoría y asistencia técnica. Se evidencia, en términos generales, un aumento en la oferta de servicios tecnológicos a la empresa.

En general, el desempeño de la actividad manufacturera posterior a la apertura comercial fue discreto. El sector dejó de ser motor de crecimiento, pero mantuvo su participación en el PIB y su contribución al empleo. En el interior del sector, sin embargo, el desempeño fue heterogéneo entre subsectores y empresas. Aquí se analizaron tres rubros de diferente desempeño: uno que tuvo un auge espectacular en generación de empleo y exportaciones, pero con una tendencia de productividad laboral estancada, como la maquila de confección; otro muy heterogéneo –el sector metalmecánico– donde existen áreas de buen desempeño tanto en empleo, exportaciones y productividad junto con otros de desempeño más discreto; y por último el rubro de mayor relevancia, agroindustrias en general y alimentos en particular, donde el desempeño no resultó ser más que mediocre en términos de empleo, exportaciones y productividad.

En el desempeño de los tres sectores estudiados, el funcionamiento del Sistema Nacional de Innovación tiene un papel explicativo relativo. Desde luego, en la maquila de confección la tecnología es importada y el sector se relaciona solo marginalmente en las instituciones nacionales de apoyo. Su auge entre 1985 y 1995 se explica por la disponibilidad de recursos humanos baratos, el clima de estabilidad política, los mecanismos de fomento contenidos en la Ley de Zonas Francas y la reestructuración productiva en Estados Unidos así como los mecanismos de acceso preferenciales a dicho mercado. Su estancamiento a partir de mediados de los noventa se explica por el surgimiento de países competidores en América Central; la firma del TLC entre México y Estados Unidos; los mayores costos laborales en Costa Rica, con respecto al resto de los países centroamericanos y México y la situación de cuotas de mercado en los Estados Unidos. La tecnología en la maquila de confección en Costa Rica se encuentra más atrasada que sus principales países competidores, debido a su instalación relativamente temprana y la renuencia de empresas internacionales de establecer líneas de producción más modernas en Costa Rica, en vista de la mayor rentabilidad para este tipo de actividad en los países competidores. El sector probablemente contribuye con un mayor dominio de tecnologías de organización de la producción en Costa Rica, por estar a la vanguardia en temas como control de calidad, manejo de inventarios y otros temas afines.

Las características particulares de Costa Rica, notablemente su mayor nivel de calificación de mano de obra, el esfuerzo del gobierno por atraer empresas internacionales y los esfuerzos de instituciones de capacitación, le han permitido atraer la maquila de productos microelectrónicos en forma significativa. Esta segunda generación de maquiladoras representa un “salto tecnológico”, debido a las características propias del sector, como la automatización de procesos y la alta dinámica innovadora.

Además, los grandes corporativos y en particular INTEL, están desarrollando una estrategia conjunta con el gobierno local para replantear el sistema educativo costarricense. Se han detectado las fortalezas y debilidades del sistema y se está elaborando un plan de trabajo que procura involucrar a las instituciones y la sociedad en su conjunto. Por el momento, ante la llegada de la maquila de microelectrónica y una vez más específicamente de INTEL, el ITCR ha intensificado esfuerzos para adaptar y mejorar sus programas de estudio de acuerdo con las demandas planteadas por las empresas.

Sin embargo, la incorporación de progreso técnico al resto de la industria local, producto de las actividades de maquila, presenta grandes limitaciones por cuestiones tan sencillas como la falta de una industria nacional de soporte y la política de “tecnología llave en mano” seguida por los corporativos.

El sector de la metalmecánica es tradicionalmente muy heterogéneo en Costa Rica, con la predominancia de pequeñas y medianas empresas especializadas en nichos de mercado en que no tienen prácticamente competencia. Debido a estas características, la cercanía de los clientes, la capacidad de hacer productos de diseño específico solicitados por el cliente etc., la incidencia de la protección arancelaria fue limitada para muchas empresas. No obstante, los cambios tecnológicos en las empresas que solicitan dichos servicios han impulsado también en este sector una modernización tecnológica, aquellos que para muchas empresas pequeñas deben haber sido onerosos y difíciles de implementar. De todas maneras, es común ver también en las empresas más pequeñas la utilización de maquinaria de control numérico e inclusive de procesos de producción CAD-CAM, aunque sea con maquinaria de segunda mano. Surgió un grupo pequeño de empresas nacionales de alta calidad, fuerte orientación exportadora e intensivos en tecnología. Unos cuantos han desarrollado una interesante capacidad tecnológica propia. Este proceso de modernización fue apoyado de forma importante por el Instituto Tecnológico y el Centro de Formación de Formadores, principalmente. Las empresas más innovadoras se encuentran impulsando una actividad gremial de apoyo al desarrollo tecnológico, para lo cual existe una estrecha colaboración con autoridades e instituciones relevantes para el sector.

El sector de fabricación de alimentos surgió más claramente que el metalmeccánico al amparo de la protección arancelaria. Esto permitió el desarrollo de pequeñas empresas con conocimientos tecnológicos empíricos y la instalación de filiales de empresas transnacionales que operaban producción en masa con bajos niveles de calidad y precios no-competitivos internacionalmente. La apertura a la competencia internacional repercutió severamente en el sector y elevó las exigencias en materia de calidad y precios. Las empresas más grandes lograron reorientar su producción e incorporar tecnologías más modernas,

mientras que este proceso para la mayoría de las empresas pequeñas todavía está en marcha. Una dificultad principal, en este sentido, es la virtual ausencia de fuentes de financiamiento para las significativas inversiones que esto implica. En materia de asistencia al proceso de modernización tecnológica, existe una oferta ciertamente importante, la que a veces no tiene suficiente demanda, precisamente por la debilidad financiera de estas empresas.

Es conveniente subrayar que, en los años inmediatos a la apertura predominó un ambiente de nuevo comienzo en Costa Rica, en el cual los conceptos de “innovación” y “transferencia de tecnología” fueron utilizados como consignas para fundar instituciones de asistencia técnica a las empresas y canalizar nuevos fondos de la cooperación internacional, creándose cierta dependencia del financiamiento externo. A medida que se consolida el gradual proceso de apertura, los conceptos mencionados adquieren cada día mayor importancia y empiezan a describir el estado actual existente. Así, existen importantes vinculaciones entre el sector educativo, UCR, UNA, ITCR y el sector productivo; además, los instrumentos de fomento a la orientación tecnológica, se encuentran en buen proceso de desarrollo para contribuir con el sector productivo interesado en aplicar formalmente estrategias de innovación. No obstante, en 1997 aún se identifican problemas relacionados con la articulación de las necesidades tecnológicas empresariales con los centros de formación, capacitación y los de asistencia técnica. Existen muchos intentos –probablemente demasiados– de mejorar la transferencia de tecnología, tantos que las PYME están, en cierta medida, confundidas ante la multiplicidad de fondos e instituciones, de programas de formación y seminarios vinculados con el tema, sin lograr encontrar mecanismos eficientes de enlace con la actual oferta tecnológica.



## Bibliografía

- Agencia de Reconversión Industrial. 1990. *Potencial y aspectos fundamentales de la competitividad de la metalmecánica*. CODESA. San José
- Bulmer Thomas, V. 1989. *La economía política de centroamérica desde 1920*. Banco Centroamericano de Integración Económica. Editorial Universitaria Centroamericana. San José.
- CATIE. 1996. *Reporte anual*. Costa Rica.
- CEPAL. 1993. *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe 1993: marco legal e información estadística*. (LC/R.1325).
- \_\_\_\_\_. 1996. *México: La industria maquiladora de exportación*, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- CONICIT. *Ciencia y Tecnología en Costa Rica*. 1992. Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. *Programa de Ciencia y Tecnología CONICIT-BID*. 1997. Costa Rica.
- Corporación Costarricense de Desarrollo. 1989. *Programa de reconversión industrial*. Costa Rica.
- Díaz, A. 1979. *El Desarrollo Industrial y el Estado en Costa Rica*, Serie Documentos, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. San José.
- Doryan, E. y F. Machado. 1989. *La Gestión Tecnológica como Hilo Conductor de la Reconversión Industrial: Conceptos Básicos y la Experiencia de Costa Rica*, CODESA. San José.
- Dunkerley, J. 1988. *Power in the Isthmus*. Verso. London.
- Fallas, H. 1981. *Crisis Económica en Costa Rica*. Editorial Nueva Década. San José.
- Franco, E. y C. Sojo. 1992. *Gobierno, Empresarios y Políticas de Ajuste*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San José.
- Furst, E. 1992. *Liberalización comercial y promoción de exportaciones en Costa Rica (1985-1990), Limitaciones y desafíos de la política de Ajuste Estructural Reciente*. Serie Política Económica. Maestría en Política Económica. Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica
- Gitli, Eduardo. 1997. *La industria maquiladora en Centroamérica*. Informe para el seminario subregional de empleadores de Centroamérica y República Dominicana. Centro Internacional de Política Económica. Universidad Nacional. Costa Rica.
- González, C. y R. Monge. 1994. *Política comercial, exportaciones y bienestar en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Economía política, proteccionismo y apertura en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José.

- Herrera, C. 1991. *El Programa de Ajuste Estructural y la Política Comercial de Costa Rica durante las Décadas del Setenta y Ochenta y Perspectivas para la Década del Noventa*. Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No. 93. Banco Central de Costa Rica. San José.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE). 1989. Documento de Trabajo No. 122. Universidad de Costa Rica. San José.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). 1993. *Ciencia y Tecnología en América Central*. IRELA. Madrid
- Monge, G. y R. Hidalgo. 1988. "Desarrollo tecnológico y propiedad industrial en Costa Rica". *Revista Ciencias Económicas*. Vol. 8. No. 2.
- Morales, P. 1984. *Política Industrial y Adquisición de Tecnología en la Metalmecánica Costarricense*. Documentos de Trabajo 69. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. San José.
- Nelson, Richard ed. 1993. *National Innovation Systems*. Oxford University Press, New York.
- Oficina de Planificación 1965. *Características de la Economía de Costa Rica 1950-1962*. Presidencia de la República. San José.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). 1996. *Agenda para la modernización industrial en Centroamérica, Informe de Costa Rica*. XP/CAM/95/001. distribución interna.
- Pérez, H. coord. 1993. *De la Ilustración al Liberalismo, 1750-1870. Tomo III de la Historia General de Centroamérica*. Sociedad Estatal Quinto Centenario y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ediciones Siruela, Madrid.
- Pinto, J. coord. 1993. *El Régimen Colonial 1524-1750, Tomo II de la Historia General de Centroamérica*. Sociedad Estatal Quinto Centenario y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ediciones Siruela. Madrid.
- PROCOMER. Costa Rican Export and Import Directory. 1997. Costa Rica.
- Reconversión industrial en Costa Rica*. 1990. Sector de Economía Industria y Comercio. Costa Rica.
- Segura, O. 1991. *Costa Rica y el GATT*. Maestría en Política Económica. Universidad Nacional, Editorial Porvenir, San Pedro Montes de Oca.
- Ulate, A. 1983. *Determinantes y posibilidades del cambio técnico en la industria metalmecánica de Costa Rica*. Documentos de Trabajo No. 65. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. San José
- \_\_\_\_\_. 1984. *Resumen y consideraciones finales sobre el problema tecnológico en el Sector Metalmecánico y Químico*. Documentos de Trabajo No. 72. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. San José.

- \_\_\_\_\_. 1993. *La Industria Frente al Ajuste 1987-1990*. Documento No. 163. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. San José.
- UNESCO. 1993. *Informe mundial sobre la educación 1993*. Naciones Unidas. España.
- Vargas, L. 1997. *Competitividad y Política Industrial: El caso de Costa Rica*. Fundación Friedrich Ebert. San José.
- Yong, M. 1993. *Evolución y comportamiento del Sector Industrial de Costa Rica*. Mimeo.



# 7 Cambio tecnológico en el sector de energía y telecomunicaciones en Costa Rica

*Gustavo Barboza<sup>1</sup>*

## Introducción

El propósito de este trabajo es analizar el proceso de cambio tecnológico en los sectores de energía y telecomunicaciones en la economía costarricense en los años noventas. El estudio comprende el análisis de las prácticas de inversión y desempeño sectorial, como elementos necesarios para la promoción, desarrollo y adopción de nuevas tecnologías en los sectores. La disyuntiva presente dentro del contexto de las políticas de privatización y apertura de las empresas eléctricas y de telecomunicaciones en Latinoamérica, es también analizada. La hipótesis de trabajo indica que los procesos de inversión en capital físico, capacitación de la mano de obra, adopción y de desarrollo de nuevos productos o bien adaptación de nuevas técnicas para la prestación de servicios ya existentes, afectan y/o repercuten en el proceso de modernización del sector. El análisis del caso de Costa Rica toma particular interés debido al lento proceso de apertura de los sectores en cuestión y paradójicamente del desempeño relativamente satisfactorio de la empresa monopolística estatal en los campos antes mencionados. La política de cobertura nacional y de servicio al cliente en

---

1 Las ideas expresadas en este documento representan las opiniones del investigador y no deben ser interpretadas como los puntos de vista de la CEPAL o del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. El estudio corresponde al Módulo III del Proyecto Crecimiento, Equidad y Empleo en Latinoamérica en los 90, auspiciado por la CEPAL-HOLANDA. El autor agradece los comentarios de Anabelle Ulate, Sandra Trejos, Luis Loría, Jorge Katz y en especial la ayuda de Luis Diego Fallas. Todos ellos contribuyeron a hacer de este un mejor proyecto de investigación. Los errores remanentes son la sola responsabilidad del autor.

la prestación de servicios ha dictado la pauta en el quehacer de la empresa desde su creación hace más de cuatro décadas.

En Costa Rica, el proceso de apertura y la privatización de las empresas estatales ha sido lento y ha topado con la oposición de grupos de presión importantes. En el caso del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), esta presión ha venido en buena medida del sindicato de trabajadores del ICE y en algún grado del público, en general. Recientemente, otros sectores económicos han manifestado su oposición a la apertura de mercados o bien la privatización de las empresas. En este esquema, los proyectos de reforma propuestos van desde aquellos que contemplan la privatización de la empresa y por lo tanto su venta a operadores privados, hasta aquellos proyectos que promueven la apertura a través de la ruptura de la estructura monopólica existente y la promoción de algún grado de competencia.

Así, en el marco de los procesos de privatización, ruptura de las estructuras monopólicas o apertura a la competencia privada, los cambios positivos en el desempeño de las empresas son considerados claves para alcanzar mayores niveles de competitividad y por lo tanto para impulsar el proceso de crecimiento económico. De acuerdo con el Informe del Banco Mundial 1998, la tasa de crecimiento de la demanda por energía (eléctrica en particular) sirve de indicador de mayores procesos de industrialización y de cambio tecnológico en los países en vías de desarrollo.

El grado de competitividad de las economías dentro de los procesos de apertura comercial y de integración económica está altamente correlacionado con la capacidad de las economías de brindar servicios ágiles y modernos a los sectores productivos. El desempeño de los sectores de energía y telecomunicaciones presentan un incentivo o, en su defecto, una limitante, a la consecución de estos objetivos de cambio en el marco nacional, regional y mundial. De este modo, la valoración y la adopción de cambios en las estructuras organizacionales, productivas y de atención al cliente juegan un papel relevante en este proceso. La controversia en la prestación de servicios básicos es la consideración de hasta dónde la electricidad y las telecomunicaciones deben ser consideradas como bienes de carácter público o como bienes netamente privados, donde el consumidor debe pagar el precio prevaleciente en el mercado (precio sombra). La decisión de maximización de ganancias del modelo de libre empresa puede contraponerse al objetivo de brindar servicios a la mayor cantidad de la población y con el nivel de cobertura más amplio. Otro elemento en consideración tiene que ver con los procesos de competitividad, asociados con la adopción de tecnología dentro del esquema de libre mercado y mercado bajo control del Estado.

El estudio está organizado de la siguiente manera: La sección II presenta los elementos que justifican los procesos de privatización y apertura. La sección III provee una breve descripción de la creación de las empresas que conforman el monopolio del ICE. La IV sección está orientada al análisis del sector de telecomunicaciones y los procesos de desempeño histórico y de adaptación de tecnología. La sección V está enfocada al sector energía y a su desempeño. Finalmente, la sección VI describe los desarrollos recientes en materia de propuestas de reforma, desempeño y posibles cambios hacia el futuro.

## **El proceso de apertura y/o privatización de las empresas estatales**

Los conceptos de apertura y/o privatización de las empresas estatales que han operado tradicionalmente bajo el esquema de monopolios tanto “naturales” como “creados” (Joskow enfatiza en las características naturales que justifican la existencia de monopolios naturales en actividades específicas de la economía), presuponen la ganancia en eficiencia y eficacia en la prestación de servicios para el beneficio del cliente. Esto sucede como respuesta al incremento en competitividad y ganancias en términos de eficiencia, a todo nivel de producción. El concepto de apertura presupone a su vez un cambio significativo en el nivel de organización industrial de las empresas desde el interior y hacia afuera.

Los argumentos en favor de la apertura y/o privatización de las empresas estatales encuentran apoyo en varias áreas que permiten identificar posibles ganancias del proceso de apertura. Elementos como mejoras en los procesos de organización industrial hacia el interior y exterior de la empresa, adopción de nuevas tecnologías que permitan reducir los costos de operación o bien brindar nuevos servicios bajo los mismos estándares de costo, capacitación del personal existente y reducción en el número de horas hombre por unidad de servicio, son algunos de los elementos claves para lograr los objetivos de la privatización. Apertura implica, a su vez, la posibilidad de brindar nuevos servicios a través de la adopción de nuevas tecnologías.

La justificación de la privatización descansa entonces en la valoración de los flujos futuros de la venta de servicios y la posibilidad de gravar la actividad en cuestión. Es así como el concepto de utilidad social de los activos estatales juega un papel netamente secundario bajo el esquema de análisis de esta línea de argumentación. Sin embargo, la apertura conlleva otros elementos más que los enmarcados en el proceso puro de privatización. Apertura con o sin privatización enfatiza en el elemento de competencia que brinda la posibilidad de más y mejores servicios en respuesta a las demandas de los consumidores. En

el contexto de competencia y en las condiciones adecuadas<sup>2</sup>, los consumidores pueden ejercer presión para obtener una respuesta de los proveedores y así satisfacer las necesidades relacionadas con el uso de las telecomunicaciones y la energía.

Sin embargo, enfoques recientes en esta área, tales como Romer (1990 y 1994) y Joskow, entre otros, argumentan que existen incentivos importantes para considerar la posibilidad de que la existencia de monopolios naturales puede generar mayores beneficios en algunas actividades en comparación con el establecimiento de estructuras competitivas de mercado.

Las consideraciones de apertura o privatización de los servicios de energía y telecomunicaciones en Costa Rica adolecen todavía de *fine tuning* y deben considerar elementos como los posibles efectos sobre las tarifas y el correspondiente rebalanceo. En energía, por ejemplo, el énfasis ha estado en las negociaciones sobre la liberalización en la producción, pero el proceso no ha sido claro en materia de transmisión y comercialización del producto. En telecomunicaciones se habla de un proceso gradual en el cual se estaría dando énfasis a los productos considerados como de valor agregado, para luego proceder a incrementar la competencia en materia de telefonía internacional y, finalmente, ingresar con las consideraciones de la telefonía local. Sin embargo, el proceso de ajuste en estos dos campos ha tomado tiempo excesivo y esto actúa como un mecanismo limitante para la modernización del sector y para alcanzar mayores niveles de competitividad a través de cambios tecnológicos. El ICE, si bien ha sido capaz de proveer nuevos servicios al cliente, ha destinado una gran cantidad de recursos y esfuerzos para dar mantenimiento a los servicios ya existentes.

## Generación y transferencia de nueva tecnología

Para el análisis de los casos de telecomunicaciones y energía en Costa Rica, el estudio da particular importancia a la determinación de los procesos de cambio tecnológico en las áreas de organización empresarial, formación de recursos humanos a través de los procesos de *training*, inversión en nuevas tecnologías para suplir los servicios existentes y desde el análisis de las nuevas fuentes de servicios bajo el esquema de las nuevas tecnologías. La hipótesis indica que el proceso de transferencia y adopción de tecnología está relacionado directamente con el proceso de apertura.

---

2 Notas en regulación y posibilidades de convivencia de un número grande de operadores.



Un componente adicional en el desarrollo de tecnología y adopción de nuevas técnicas de producción, a todo nivel, es el papel que juega el ente regulador y el grado de flexibilidad que la empresa puede tener en la consecución de los objetivos. Los procesos de regulación están ampliamente ligados en todos los niveles de operación de la industria. A saber, la regulación influye en el desempeño de la concesión de obras de inversión en nuevas estructuras de producción o de abastecimiento de servicios al cliente. De igual manera, la regulación en las tarifas está directamente vinculada con los procesos de concesión de obras a empresas de carácter privado y la posible compra del servicio por parte de la empresa líder (monopolio estatal). La diferencia está ampliamente relacionada con la estructura de la empresa que disfruta de las ventajas monopólicas, restricciones en el trabajo o desempeño de las instituciones. Empresas de carácter privado con un esquema regulatorio que dé libertad al proceso de inversión tienen la facilidad de afrontar los cambios constantes del mercado. Por otra parte, empresas monopólicas de carácter público, como el ICE, enfrentan la limitante de ser altamente reguladas por terceros entes. En el caso de Costa Rica, el proceso de regulación es ejecutado por la Contraloría General de la República y la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos. Así, incluso en el caso de contar con un poder monopólico, las empresas se ven altamente controladas y limitadas para ejecutar eficientemente su función de proveedoras de servicios básicos (el supuesto es que la energía y las telecomunicaciones en Costa Rica han sido gobernadas y administradas por el principio de bien básico con el objetivo de maximizar el nivel de cobertura y no necesariamente el de maximizar ganancias).

Resulta entonces relevante preguntarse, antes de hablar de apertura y/o privatización de las empresas de telecomunicaciones y energía, cuáles son los objetivos de las empresas estatales y cuál ha sido su desempeño en la consecución de estos objetivos. En este marco de análisis y siguiendo los argumentos de Romer (1994), y Joskow, es posible argumentar que la existencia de un monopolio estatal, en las industrias de energía y telecomunicaciones, puede ser perfectamente compatible con los objetivos de lograr un amplio nivel de cobertura de los servicios y a la vez tener incentivos para mantener una línea de adopción de cambio tecnológico. De esta manera, no es una condición ni necesaria ni suficiente, el contar con estructuras de mercado basadas en la competencia perfecta (o, en su defecto, algún grado amplio de competencia) para poder garantizar la existencia de cambios técnicos. Es así perfectamente compatible el contar con estructuras monopólicas u oligopólicas para alcanzar niveles adecuados de servicios y cambios tecnológicos asociados a estos, si los procesos de regulación son ágiles y adecuados a las necesidades de cambio.

De esta forma, el marco legal sobre el cual se establecen los lineamientos de acción de las empresas privadas y la empresa estatal provee la posibilidad de

facilitar o bien entorpecer los mecanismos vinculados al cambio tecnológico directo e indirecto. Sobre este particular, la óptica de la adopción de nuevos procesos de producción, privados o estatales, está determinada por la capacidad de las nuevas empresas o, bien, las empresas existentes, de capturar los retornos esperados con la introducción de los nuevos procesos. Si la regulación en materia de contratos público-privados es prohibitiva para las empresas privadas, entonces es de esperar que los incentivos para atraer nuevas técnicas de producción, o bien establecer nuevos vínculos con empresas más avanzadas, han de ser bajos<sup>3</sup>. De igual manera, si la política de precios y consecución de futuros contratos no es clara y deja entrever la posibilidad de capacidad excedente privada amplia, la empresa privada tampoco estaría interesada en participar en los procesos antes descritos. Es así como en materia de apertura y eventualmente de privatización, el papel de la ley y de un marco regulatorio apropiado es indispensable para fomentar aquellos caminos que permitan la adecuada adopción de las nuevas técnicas de producción y en general de la prestación de los servicios para incrementar el nivel de satisfacción del cliente. De manera paralela, pareciera que la propiedad final de la empresa (privada o pública) no es el detonante o limitante para impulsar el proceso de cambio y adopción de nuevas tecnologías. La introducción de algún nivel de competencia y adecuada regulación se perfilan como más beneficiosos en la generación de nuevos y mejores servicios y, por lo tanto, en mejoras para el consumidor.

## **Antecedentes de los sectores electricidad y telecomunicaciones**

### **Monopolio estatal en energía y telecomunicaciones**

El ICE fue creado en 1949 con el objetivo de proveer a los costarricenses de un servicio adecuado de suministro de energía, con la mayor cobertura posible. Los lineamientos de la nacionalización de las empresas eléctricas existentes a esa fecha obedecieron también a la necesidad de garantizar el potencial necesario de energía para la promoción de las actividades productivas de inicios de los años cincuentas y sesentas. A saber, el proceso de promoción de sustitución de importaciones y el desarrollo del estado empresario. Posteriormente, el ICE expandió sus actividades a través de la nacionalización y compra de las empresas de telecomunicaciones. Como resultado, el ICE se consolidó como el

---

3 Los incentivos se tornan prohibitivos en la medida en que limiten los retornos a las inversiones de las actividades relacionadas directa o indirectamente y que no permitan un nivel de desempeño adecuado en la cadena de vínculos horizontal y vertical.

monopolio estatal a cargo de la prestación de los servicios básicos de telefonía y energía.

## **El proceso de cambio y adopción tecnológica**

El énfasis del estudio es proveer una perspectiva que permita comprender las posibles ganancias (pérdidas) del proceso de reforma en los sectores de energía y telecomunicaciones. Es así, como el enfoque del trabajo estará orientado hacia el período comprendido en los últimos diez años de acción del ICE. Los cambios más relevantes en el proceso de apertura comercial y rompimiento de monopolios estatales en el resto de la región, han estado concentrados en este período y enfatizan el desempeño competitivo de las empresas como requerimiento para el desarrollo y crecimiento económico. En el caso de Costa Rica, esto toma mayor relevancia si consideramos que la estructura monopólica, en la prestación de los servicios en mención, no ha sido mayormente alterada a pesar de los demás cambios que se han dado en el resto de la estructura productiva en el país.

En resumen, el proceso de cambio ha sido orientado hacia la reestructuración de los procesos de generación y prestación de nuevos servicios, la readecuación de la mano de obra, la consolidación de dos grandes empresas dentro del grupo ICE y las propuestas de ley para incentivar el proceso de apertura, manteniendo al ICE como la empresa estatal con mayor participación en las actividades energéticas y de telecomunicaciones en Costa Rica.

Recientemente, el proceso de reforma del Grupo ICE ha tomado fortaleza y fueron enviados al Congreso de la República de Costa Rica varios anteproyectos de ley para la modernización del Grupo ICE, en particular, de las subsidiarias de energía y telecomunicaciones. La Tabla 1 resume los cambios propuestos en el anteproyecto de ley de reforma del Grupo ICE en términos de la organización y capacidad administrativa en comparación con la situación actual de la empresa. Uno de los objetivos del anteproyecto de ley es darle al ICE la flexibilidad requerida para subcontratar proyectos de inversión y desarrollo a través de los conceptos de licitación privada.

Paralelamente, el anteproyecto también pretende otorgar al ICE la independencia financiera de la cual ha carecido en el pasado. El ICE, como parte de un grupo amplio de empresas de carácter estatal, ha estado sometido a los lineamientos impuestos por el Gobierno Central. Así, en múltiples ocasiones los fondos excedentes del ICE (energía y especialmente telecomunicaciones), han sido destinados por mandato del sector público, al financiamiento de los déficit existentes en otras empresas estatales. Consecuentemente, dentro del marco actual, el manejo financiero y la política de inversión han sido

Tabla 1  
**COSTA RICA: RESUMEN DEL ANTEPROYECTO LEY DE MODERNIZACIÓN Y**

Categoría	Descripción
Aspectos Generales	Toda organización, aun si ha tenido un eficiente desempeño en el pasado, debe transformarse y adecuarse a los nuevos requerimientos y exigencias del entorno. Actualmente no resulta suficiente mejorar lo que se tiene si es obsoleto.
Transformación	<p>Artículo 1. Creación de la corporación ICE con personería jurídica y patrimonio propios propiedad en su totalidad del Estado costarricense.</p> <p>Artículo 2. Para la realización de sus metas, la Corporación ICE tendrá concesiones de pleno derecho por tiempo indefinido, mientras no se suscriban contratos de concesión específicos con el Estado.</p> <p>Artículo 3. La corporación ICE tendrá plena independencia administrativa, técnica y financiera.</p>
Regímenes y relaciones contractuales	Artículo 27. Régimen licitatorio de la Corporación ICE. En materia de contratación cualquiera que sea la naturaleza, la Corporación ICE y sus empresas quedan autorizadas para contratar en forma directa hasta por la suma de cincuenta millones de colones (\$2 millones); mediante licitación privada o licitación por registro, cuando el monto exceda esa suma y sea hasta por la suma de quinientos millones de colones (₡500,000,000.00) inclusive; mediante licitación pública cuando la licitación exceda de esa suma y debe ser aprobada por la Contraloría General de la República.

Fuente: Anteproyecto de Ley de Reforma del Grupo ICE.

subóptimas y han limitado la capacidad de reacción de la empresa. El nuevo proyecto de ley hace énfasis en el manejo independiente y oportuno de las finanzas del ICE para alcanzar los objetivos de crecimiento y actualización en la prestación de los servicios.

## Sector telecomunicaciones

### *Desempeño histórico*

El desarrollo de las actividades de la empresa ICE ha estado marcado desde la creación de la institución por el principio de universalización en el acceso

de los servicios. Desde esta consideración, existen dos elementos que se consideran en el momento de realizar la valoración del desempeño de la empresa en la prestación de los servicios. Estos elementos están comprendidos en dos categorías: i. La disponibilidad del servicio; es decir, el acceso de los usuarios a este, y ii. La calidad y respaldo que reciben los consumidores en el uso del servicio. Así, la caracterización del desempeño de la empresa estatal ICE se realiza según estos dos esquemas. En primera instancia (*servicio per se*), es posible caracterizar al ICE como una empresa que ha procurado satisfacer la demanda del consumidor a través de la política de cobertura nacional. En el segundo ámbito es donde es posible determinar algunos elementos de rezago en la prontitud y calidad de los servicios relacionados directamente con el plan de cobertura nacional. La política de cobertura nacional actúa como contrapeso para alcanzar mayores niveles de eficiencia. Esta política obedece a elementos de acceso y equidad, por lo tanto, representan un sacrificio en materia de calidad e introducción de nuevos servicios. Procesos regulatorios onerosos y burocráticos limitan, a su vez, el funcionamiento de la empresa prestataria del servicio.

En materia de desarrollo y desempeño, es posible identificar al menos dos etapas de crecimiento. En la primera etapa de implementación del plan nacional existen oportunidades de crecimiento aceleradas, que tienden a decrecer en una segunda etapa, conforme el objetivo es alcanzado y el rango de crecimiento se ve reducido.

El énfasis de este estudio recae en mayor parte en el segundo segmento de acción de la empresa, donde se buscan soluciones para permitir mayores niveles de crecimiento y a la vez brindar una nueva gama de servicios para un grupo de clientes más exigentes y necesitados de estos servicios. Los indicadores de desempeño en el sector de telecomunicaciones se reportan en el cuadro 1.

El primer elemento a resaltar, en materia de productividad, en el sector telecomunicaciones es la reducción en el número de empleados por 1 000 líneas telefónicas. Esta caída en el indicador de un rango superior a 10 empleados por cada 1 000 líneas a cerca de 6,3 refleja la combinación de dos elementos. El primer componente de este cambio es la productividad por empleado. En segundo término y paralelamente, en el año 1994 se dio un incremento en la capacidad de las centrales con el mejoramiento de la capacidad instalada al incrementar la numeración básica de los teléfonos de 6 a 7 dígitos.

El incremento en el número de líneas disponibles marca, a la vez, un cambio positivo, al incrementar la capacidad de respuesta de la empresa monopólica estatal ICE ante la creciente demanda por servicios de telefonía básica. Este incremento en la demanda puede ser observado en dos rubros del cuadro 1. En primera instancia, la razón de líneas instaladas a líneas asignadas (en uso

efectivo) permite determinar el grado de capacidad instalada en uso. En este sentido, a inicios de los años noventas se dio un incremento considerable de esta razón, lo cual indicaba que la capacidad de las centrales telefónicas estaba cerca del nivel de saturación con un margen excedente, igual o menor al 10 por ciento. Este incremento en el uso de la capacidad instalada se reflejaba directamente en un incremento en la demanda pendiente de servicios telefónicos. La demanda pendiente ascendió de aproximadamente 14 mil líneas en 1988 a 84 mil líneas en 1993. Así, con el incremento en el número potencial de líneas disponibles fue posible reducir el nivel de capacidad excedente en uso y esto a su vez le permitió al sector telecomunicaciones garantizar la capacidad de brindar el servicio, reduciendo el número de demandas pendientes de 84 mil en 1993 a menos de 50 mil en el año 1997.

Cabe destacar que la permutación del sistema de 6 a 7 dígitos no representa un avance considerable en el nivel tecnológico del servicio actualmente brindado. Este cambio debe verse como un simple *upgrading* del sistema que brinda flexibilidad sobre una creciente demanda por el servicio, pero que está lejos de representar un cambio significativo en la calidad y “pureza” del sistema. Los nuevos estándares internacionales basados en la transmisión de datos y voz, con el uso de fibra óptica y datos en código digital son considerados avances en calidad y prestación de nuevos servicios. La diferencia entonces radica entre brindar más de lo mismo o más de los servicios nuevos.

Este elemento de *upgrading* del sistema de telefonía cobra más relevancia cuando consideramos que la cantidad de líneas telefónicas asignadas ha crecido de 238 mil en 1987 a 591 mil en 1997. Paralelamente ha habido un incremento sustancial en la demanda por telefonía móvil (celular y APS) en los últimos cuatro a cinco años. La transferencia de consumidores que conjuntamente obtienen la posibilidad de suscribirse a ambos servicios es el resultado de un incremento en la demanda efectiva por servicios telefónicos que el ICE telecomunicaciones ha sido capaz de solventar parcialmente a pesar de los importantes “cuellos de botella”<sup>4</sup> que enfrenta en materia administrativa y financiera. Además del desarrollo de nuevos mecanismos para satisfacer al consumidor de sus demandas por servicios telefónicos básicos y móvil, ha sido posible registrar un incremento en la densidad telefónica en Costa Rica. En 1987, la razón era cercana a 10 teléfonos por cada 100 habitantes. Esta razón ha sido incrementada notoriamente a más de 19 teléfonos por cada 100 habitantes, ubicando a Costa Rica con niveles similares a los actuales en países como Argentina y Chile.

---

4 La presencia de cuellos de botella es más notoria en la adquisición de nuevas centrales telefónicas y de los procesos de inversión en general.

Como indicadores de calidad del servicio, las razones de llamadas exitosas a escala nacional e internacional (cuadro 1) han permanecido casi invariantes durante los últimos diez años. Incluso en el caso de la aceptación efectiva de llamadas locales ha existido un deterioro en comparación con el nivel de 1988 donde aproximadamente 54 por ciento de las llamadas eran exitosas y a escala internacional el margen ligeramente mejoró. Sin embargo, el hecho de mantener una razón casi constante indica que el proceso de inversión en el área de telefonía básica ha estado ampliamente limitado a darle mantenimiento al equipo ya existente y muestra poca evidencia de mejoras sustanciales que permitan incrementar el nivel de competitividad.

Cuadro 1

**COSTA RICA: INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES <sup>a/</sup>**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Cantidad de empleados	3.170	3.174	3.262	3.267	3.245	4.269	4.907	5.410	5.307	4.434	4.547
Nº empleados/1000 líneas		10,9	10,8	10,6	9,9	9,8	9,5	8,8	8,4	7,3	6,3
<i>Líneas en miles</i>											
Instaladas	283	287	302	308	324	338	408	500	543	628	694
Asignadas	238	255	272	277	292	321	363	430	480	524	591
Uso Capacidad Instalada	0,84	0,89	0,90	0,90	0,90	0,95	0,89	0,86	0,88	0,83	0,85
Demanda pendiente miles		13,9	29,1	45,3	63,8	71,7	84,0	61,0	66,1	78,4	49,4
Densidad/100 hab	10,1	10,2	10,3	10,4	10,6	10,7	13,2	14,5	16,2	17,89	19,5
<i>Llamadas concluidas</i>											
Nacionales		54,00	50,80	49,59	50,09	49,87	46,96	46,33	48,77	50,28	52,00
Internacionales		58,00	56,10	67,3*	57,20	58,20	55,80	55,80	68,5*	59,30	60,00
Atención de averías en 24 hrs o menos por ciento		76,8	73,8	58,2	58,3	44,8	35,0	36,1	68,4	75,8	n.d.
<i>Telefonía internacional</i>											
Total		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	33	38	44	53	59	67
MIDA		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	27	32	38	45	52	59
Razón		n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0,82	0,84	0,86	0,85	0,88	0,88
Venta de Servicios Telefónicos Convencionales (miles)		n.d.	n.d.	13	19	24	69	58	48	69	n.d.
<i>Eficacia</i>											
Número de líneas Directas	7.024	7.378	7.722	8.855	9.264	9.418	10.045	9.936	9.971	10.330	10.638
Telefonía nacional (Mill impulsos)	1.426	1.538	1.691	1.813	1.873	2.159	2.250	2.600	3.000	4.500	5.300

a/ Datos provienen de varias Memorias Anuales del Grupo ICE

Los indicadores del cuadro 2 están relacionados con componentes del ICE telecomunicaciones orientados a las áreas sensibles al cambio tecnológico, o bien sectores de punta en el desarrollo de la telefonía y comunicación en general. Elementos como la asignación de la telefonía móvil y celular, el cable y el acceso a Internet, son cubiertos en esta sección.

De acuerdo con Raventós, en Costa Rica el servicio de telefonía celular fue introducido con una mayor rapidez que en el resto de los países centroamericanos e incluso que algunos países latinoamericanos. Sin embargo, Raventós argumenta que el manejo del servicio fue pobre y que no logró alcanzar los niveles deseados. La introducción del servicio de telefonía celular se remonta al año 1989 cuando la empresa estadounidense Millicom consiguió la concesión para la administración del servicio. Sin embargo, el proceso de adjudicación presentó vicios de inconstitucionalidad. Así, en el marco de un proceso de adjudicación erróneo, en el año 1994 se procedió a eliminar la administración de los servicios telefónicos celulares a Millicom y estos se transfirieron al ICE.

Paradójicamente, el Grupo ICE ha sido capaz de proveer al consumidor con una amplia variedad de servicios considerados de alta tecnología o bien servicios de punta, mientras que los servicios presentan niveles considerables de ineficiencia. La paradoja radica en el desempeño de la entidad que ha enfrentado dificultades para modernizar el sistema a la velocidad requerida por el cambio. Sin embargo, existe una cantidad considerable de peticiones que no han podido ser asignadas por falta de capacidad en las centrales dispuestas para estos efectos. En esta línea de desempeño es posible observar los cambios relevantes en términos de los nuevos servicios prestados por el ICE durante la década de los noventas.

El cuadro 2 también presenta los indicadores de la densidad de telefonía celular por 100 habitantes. Posiblemente el punto más relevante a resaltar es el cambio significativo en la tasa de prestación del servicio, bajo el esquema Millicom (1989-1994) y el periodo posterior de monopolización del servicio. Bajo la administración monopólica del ICE, la asignación de líneas celulares se incrementó en términos absolutos a una mayor velocidad que lo realizado durante la administración de Millicom. En 1989, la densidad de teléfonos celulares era de apenas 0,02 por 100 habitantes, mientras que en 1997, ha alcanzado 1,86 teléfonos por 100 habitantes. En términos comparativos por cada 100 líneas de teléfonos básicos existen 11 líneas de teléfonos celulares. Esta razón creció considerablemente en los últimos años, de 1 por ciento en 1993, 1,6 por ciento en 1994, 3 por ciento en 1995, 8 por ciento en 1996 a 11,2 por ciento en 1997.

Sin embargo, los indicadores de servicios celular y móvil deben ser interpretados con cautela ya que existe en Costa Rica un nivel considerable de demanda



insatisfecha de telefonía móvil. El desarrollo de las actividades de comunicación móvil está en su mayoría circunscrito al Valle Central y el tiempo de espera para la asignación del servicio es alto. Aproximadamente la lista de espera representa el 25 por ciento de las líneas asignadas y el tiempo de respuesta para la asignación es de unos tres meses. Sin embargo, hacia finales del año 1999, existía una tendencia a la baja en el tiempo de asignación de las líneas.<sup>5</sup>

Cuadro 2  
**COSTA RICA: PRODUCTIVIDAD, SERVICIOS Y CAMBIO TECNOLÓGICO EN  
TELECOMUNICACIONES 1988-1997** <sup>a/</sup>

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Líneas telefónicas (miles de líneas)	293	298	313	334	344	419	480	535	607	684
Incrementos	9	5	15	21	10	75	61	55	72	77
Números asignados (Miles)	256,2	272,6	281,4	304,9	326,8	364,1	429,4	478,9	525,7	584,0
Capacidad instalada (Miles)	286,8	297,7	307,9	325,8	339,2	408,2	479,4	535,2	607,8	684,6
Densidad sobre números asignados	9	9,2	9,3	9,9	10,3	11,3	13,0	14,2	15,3	16,6
Densidad sobre capacidad instalada	10,2	10,3	10,4	10,6	10,7	13,2	14,5	16,2	17,9	19,5
Líneas / 100 Habitantes										
Nuevos Servicios										
Cantidad acumulada 1980-2000		19	21	23	24	28	32	34	46	58
Cantidad de servicios por año 1980-2000		n.d.	2	2	1	4	4	2	12	6
Fibra óptica Instalada (Km)	n.d.	49	90	127	182	260	295	305	440	827
Cambio		n.a.	41	37	55	78	35	10	135	387
Tasa de Crecimiento		n.a.	0,84	0,41	0,43	0,43	0,13	0,03	0,44	0,88
Productividad										
Sistema nacional de telecomunicaciones										
Productividad (Empleados / 1000 líneas)	10,9	10,8	10,6	9,9	9,8	9,5	8,8	8,4	7,3	6,5
Servicio celular / 100 hab	0	0,02	0,05	0,08	0,11	0,12	0,21	0,54	1,31	1,86
Celulares activos anualmente (Q)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8.695	9.501	27.669	19.300
Celulares en operación (Q)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.000	6.985	18.196	46.696	65.471

*a/ Fuente: Informe Ocupación Centrales, DSC; DPT; Sistema de Información Gerencial; Oficina Procesamiento y Supervisión, STPI; Sistema de Programación Gerencial, Subgerencia de Operaciones Telecomunicaciones. Todas son publicaciones del ICE.*

5 Información obtenida en conversaciones con el departamento de telecomunicaciones del ICE, 1999.

Otros puntos a destacar de los cuadros 2 y 3 son aquellos que corresponden a los procesos de instalación de la fibra óptica y el nivel de digitalización de los sistemas de comunicación. En este particular, la transferencia de datos digitalizados es uno de los elementos que puede demarcar cambios significativos en la forma de procesar la información y de garantizar un rápido acceso a una gran cantidad de consumidores.

De manera paralela, los usuarios han trasladado muchas de sus operaciones hacia el servicio de correo electrónico y transmisión de información vía Internet. Estos servicios tienden a ser más sencillos, rápidos y de fácil acceso para los consumidores. El envío y recepción de información a través del uso de Internet y del correo electrónico ha hecho posible que se reduzcan los tiempos de comunicación y se logre a la vez hacer un envío de más información por minuto de conexión.

Las ventajas del sistema de Internet sobre la transmisión de datos previos son varias. Dentro de estas podemos destacar la velocidad, donde la respuesta del sistema es casi inmediata. Por ejemplo, un empresario puede establecer contacto con una oficina en un país distante y recibir respuesta en cuestión de minutos. La orden de compra de un producto puede ser realizada sin necesidad de salir de la oficina o, bien, material académico puede ser obtenido directamente a través de una conexión con la red. Las ganancias en términos de productividad son obvias.

En Costa Rica, las mayores limitantes en la transferencia de datos y voz, por medio de los mecanismos electrónicos están relacionados con los “cuellos de botella” (saturación) frecuentes que son observados en los nodos de Internet. En adición, el acceso al servicio puede ser penoso en ciertos momentos del día. La velocidad de acceso y transmisión representa otra fuente de inconvenientes donde el consumidor ve limitada su capacidad de respuesta.

La televisión por cable es otro elemento que demarca la tendencia hacia el cambio y la universalización de los servicios que el cliente recibe. La tabla 2 presenta los operadores actuales de televisión por cable, el número de usuarios aproximado y el tipo de servicio que reciben.

La tendencia indica una inclinación hacia la inclusión de centrales de tipo digital en reemplazo. El cuadro 3 provee información relevante en materia de la composición de las centrales de las existentes electromecánicas manuales y automáticas. Este proceso se ha intensificado en la segunda mitad de los años

Tabla 2  
**COSTA RICA: TELEVISIÓN POR CABLE**

Empresa	Inicio operación	Nº Abonados	Área de cobertura	Tarifa *	Servicio **
Cable Color	1982	30,000	Parte Valle Central, Heredia, San Rafael de Alajuela, El Roble, Puntarenas y otros	¢7.300	52
Cable Tica	1991	25,000	Alajuela, Heredia, Belén, Cartago, Coronado, Curridabat, Desamparados, Escazú, Goicoechea, otros	¢6.949	49
Cable Visión	1993	150	Puriscal	¢4.500	22
Cable Mundo	1993	n.d.	San Isidro de El General	¢4.880	31
Cable Golfito	1995	400	Golfito	¢5.500	25
DIRECTV	1996	2,520	Todo el país	¢6.080	64
Tele Plus	1996	4,000	San José, Heredia, Cartago, Alajuela, Grecia, San Ramón, Puntarenas, Zona Atlántica y Península de Nicoya	¢5.000	22
* Tipo de cambio de ¢270 colones por dólar al 31 diciembre de 1998					
** Servicio en número de canales nacionales e internacionales					

Fuente: Periódico La Nación. 30 noviembre 1998 Pag 6A.

noventas. De acuerdo con el cuadro 3, el número de centrales digitales y correspondientemente de líneas, creció fuertemente desde 1995. Paralelamente, una central digital tiene mayor capacidad en el manejo de circuitos en comparación con las centrales electromecánicas automáticas. La diferencia es aún más notoria en el caso de las centrales electromecánicas manuales, el crecimiento en el

número de centrales digitales de 17 en 1991 a 122 en 1997 representa un crecimiento del 617 por ciento. Las implicaciones en los requerimientos de mano de obra son obvias, ya que las nuevas tecnologías son ahorradoras de trabajo.

Cuadro 3  
COSTA RICA: NÚMERO DE CENTRALES Y LÍNEAS

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Líneas</b>							
Digitales	82.900	110.210	201.150	270.370	291.898	374.441	453.883
Electromecánica automáticas	240.512	226.922	204.555	208.885	243.805	238.375	238.317
Electromecánica manuales	2.340	2.140	2.460	100	0	0	0
<b>Total</b>	<b>325.752</b>	<b>339.272</b>	<b>408.165</b>	<b>479.355</b>	<b>535.703</b>	<b>612.816</b>	<b>692.200</b>
<b>Centrales</b>							
Digitales	17	23	52	58	78	96	122
Electromecánica automática	121	113	83	115	110	106	109
Electromecánica manual	15	2,140	15	1	0		
<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>2,276</b>	<b>150</b>	<b>174</b>	<b>188</b>	<b>202</b>	<b>231</b>

Fuente: ICE.

## Prestación de servicios en el área de telecomunicaciones

El desarrollo de servicios de telecomunicaciones arranca con el suministro de telefonía básica a inicios del siglo cuando la empresa de telecomunicaciones todavía pertenecía a la empresa privada. Posteriormente, la empresa de telecomunicaciones fue nacionalizada y a la vez se procedió a la compra de la Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) por parte de la empresa nacional ICE. En los años sesentas, setentas y parte de los ochentas, el objetivo principal de la empresa (y la razón de esto) fue el proveer servicios de carácter universal en el área de telecomunicaciones. Este elemento se reflejó en los altos valores de los índices de cobertura y acceso generalizado de los servicios de telefonía. Para la década del noventa, el incremento en la cantidad de servicios es considerable. Sin embargo, los desarrollos en la transmisión de datos y en los diferentes nuevos mecanismos encuentran su mayor despegue durante la década del noventa. La tasa de cambio y de absorción de nuevos servicios tienen un comportamiento exponencial. En este sentido, cabe destacar el desarrollo de servicios orientados a la digitalización

del sistema de comunicación, a la transmisión de datos vía internet, la telefonía celular y móvil y la automatización de sistemas. Todos los anteriores son procesos productivos diferentes en estructuración y cobertura, en comparación con los servicios tradicionales de telefonía y transmisión de datos.

Estos nuevos servicios son conocidos como servicios de valor agregado. El contraste en el desarrollo de la red de información es más evidente cuando analizamos la estructura de producción de los servicios y el objetivo (cobertura nacional) de la política de telecomunicaciones en Costa Rica. En el caso de los servicios de valor agregado, si bien se cumple en algún grado el objetivo de cobertura nacional, estos servicios no han crecido en eficiencia y calidad de conformidad con las necesidades de los consumidores en áreas alejadas del centro del país.

Los avances internacionales en materia de telecomunicaciones ejercen así presión sobre el nivel de competitividad de las empresas estatales y privadas en el sector. Esta presión sobre el factor de competitividad está presente, tanto en el caso de los mercados basados en la competencia como en los casos de la administración monopólica de los servicios pública o privada. Dentro del marco de los mercados competitivos o con algún grado de competencia, la presión por parte del consumidor tiende a ser más transparente y se refleja con mayor prontitud. En caso de no respuesta de las empresas suministradoras de los servicios, esto actuaría como una invitación abierta a nuevas empresas a participar en el mercado. En el caso opuesto de las estructuras monopólicas estatales, el proceso de ajuste es más lento y tiende a estar condicionado, tanto por elementos de carácter económico como no-económico.

En primera instancia, si evaluamos el nivel de adopción de nuevas tecnologías, con base en el número de servicios prestados, deberíamos argumentar que el desempeño del ICE telecomunicaciones ha sido exitoso en el proceso de adopción y generación de tecnologías de cambio. El segundo elemento que caracteriza la valoración de los nuevos servicios queda circunscrito a la calidad de los servicios y al costo para el usuario. Es aquí, donde el desempeño del ICE telecomunicaciones se torna ambiguo. Es posible enumerar algunos de los elementos que dificultan el proceso de adopción y generación de nueva tecnología, como lo son las limitantes en la administración financiera de recursos para compra o desarrollo del equipo necesario para un adecuado desempeño.

Un tercer elemento del proceso de generación y prestación de servicios es el de *upgradings* del sistema actual que quedan profundamente restringidos a aquellos equipos nuevos que sí pueden ser adaptados a las tecnologías existentes. Así, uno de los mayores y más eminentes problemas del ICE telecomunicaciones es que la adopción de nuevas técnicas de comunicación está altamente limitada por la capacidad del sistema previo. Es decir, la inversión en nuevos sistemas ha

estado limitada al mantenimiento de servicios ya establecidos y a la prestación básica de nuevas líneas de servicios. Sin embargo, esto resulta en un retraso y un nivel inadecuado de apropiación de tecnología, que someramente le permite al ICE no quedarse atrás en comparación con otros países. La transformación total de la red física de transmisión está todavía en una etapa muy temprana. Los datos del número de kilómetros de fibra óptica demuestran el poco dinamismo en la adopción de este y, al mismo tiempo, la digitalización del sistema ha sido lenta y no es sorpresa encontrar que países como Guatemala y El Salvador estén más avanzados en este campo en comparación con Costa Rica (Raventós, 1998).

## Proceso de propuesta de reforma

Dentro del marco de las reformas, en 1995 el ICE inició un movimiento interno tendiente a la transformación en sus dos grandes sectores, energía y telecomunicaciones. Los cambios establecidos que resaltan de este proceso son: una nueva estructura organizativa, centrada en los procesos orientados al cliente y no en funciones, desarrollo del factor humano y de su organización corporativa, rigiéndose por el derecho privado y siempre bajo la propiedad del Estado (*Memoria*, ICE 1995).

Cabe resaltar que una parte integral del plan de reforma está dirigido a la separación administrativa y financiera del Grupo ICE en dos empresas. En este marco se le brinda flexibilidad a la empresa coordinadora del área de telecomunicaciones para establecer y completar el desarrollo de las prioridades de esta dependencia de manera independiente con las actividades de la empresa dedicada a la prestación de servicios de electricidad. Además, dentro de la propuesta de reorganización administrativa se da amplio énfasis a los elementos de independencia y autonomía en los procesos de toma de decisiones que eventualmente pueden ser empleados para agilizar los procesos de adopción de nuevas técnicas de producción.

En un primer plano, tenemos los cambios en materia de organización industrial, donde se hace énfasis en la creación de una unidad independiente a cargo del otorgamiento de las concesiones a entes privados para la prestación de servicios similares. Conjuntamente, la reforma incluye la inclusión del término competencia en la prestación de los servicios y resultó en un cambio significativo en el sistema de organización de mercados. Una característica particular de la reforma es la apertura de mercado, al transformarse de un monopolio estatal hacia un esquema de competencia, pero con la atenuante de que el ICE Telecomunicaciones se mantiene como la empresa netamente estatal y con la mayor participación en el mercado.

De manera paralela, los servicios considerados como de valor agregado<sup>6</sup>, serán otorgados por IRETEL y no podrán ser transferidos a terceros participantes. Así, el mercado de las telecomunicaciones enfrentaría algún grado de apertura, pero a la vez matendría el control a través del IRETEL. El uso de las redes actuales del ICE se pondría a disposición de las empresas privadas, las cuales deberían pagar al ICE una tarifa (*Fee*) de uso.

Tabla 3  
COSTA RICA: RESUMEN DE LA PROPUESTA DE  
LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

Rubro	Descripción
Aspectos generales	Establece los principios y normas que regirán las actividades, bienes y servicios en la industria de las telecomunicaciones, así como las personas que estén relacionadas con esta actividad. Se instituye un programa para la apertura gradual de la industria.
IRETEL	<p>Artículo 7. El IRETEL (Instituto Regulador de las Telecomunicaciones) será una entidad descentralizada del Estado costarricense, encargada de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la competencia y la eficiencia,</li> <li>2. Regular, controlar y normalizar la operación y la comercialización y prestación de servicios.</li> <li>3. Aprobar tarifas tope y definir los servicios sujetos a esta regulación.</li> <li>4. Supervisar la calidad de los servicios de telecomunicaciones.</li> </ol> <p>Artículo 78. El Estado garantizará el derecho a acceso al servicio de las telecomunicaciones, de calidad especificada y con precios razonables.</p>
Concesión	<p>Artículo 34. Para la prestación de servicios finales, portadoras, difusión, complementarios, así como la ocupación y explotación de posiciones geoestacionarias, requerirán de una concesión que será tramitada y otorgada por el IRETEL.</p> <p>Artículo 37. Las concesiones para la operación de redes públicas y la provisión de servicios, se otorgarán por diez años.</p> <p>Artículo 40. Los permisos (redes privadas) se otorgarán por un año plazo.</p> <p>Artículo 41. Los servicios de valor agregado deberán registrarse ante IRETEL, no podrá denegarse.</p>
Precios y tarifas	<p>Artículo 51. El IRETEL identificará aquellos servicios que no son provistos en régimen de competencia.</p> <p>Artículo 52. Bajo el régimen tarifario de tope de precios, los proveedores de servicios podrán establecer libremente precios por debajo del tope máximo.</p> <p>Artículo 53. Las empresas proveedoras de servicios que se encuentren en un régimen de libre competencia, fijarán el precio según la oferta y la demanda.</p>
Competencia	Artículo 72. El IRETEL promoverá la apertura del mercado en etapas según el cronograma que se establezca en la Ley.

Fuente: Anteproyecto de Ley de Reforma al Sector Telecomunicaciones, 1996.

6 Dentro de los servicios de valor agregado se incluyen la telefonía celular y móvil, el correo electrónico, el servicio de voz, acceso a Internet, *beepers*, televisión por cable, etc.

Un tercer componente de la propuesta de transformación del ICE telecomunicaciones es aquel referido al establecimiento de las tarifas y precios que se cobrarán a los consumidores. El IRETEL se reserva los derechos de determinar cuáles servicios en el área de telecomunicaciones no estarán sujetos a la competencia. Es decir, el grado de apertura en las diferentes ramas de actividad no será el mismo en todos los subsectores. Al menos dos sistemas de estructura de precios serían establecidos en el mercado. En primera instancia, está el sistema de tope máximo de precios. Los topes máximos, sin embargo, pueden actuar como un incentivo negativo para algunas empresas que estarían dispuestas a brindar un mejor servicio y por el cual deberían cobrar un precio superior. Las consecuencias en materia de adopción de nuevas tecnologías podrían ser perversas y esto eventualmente resultaría en una continuación del retraso de adopción de técnicas modernas de comunicación y transmisión de datos y voz.

## Fuentes de cambio tecnológico

Es en este contexto que esta sección dirige los esfuerzos para evaluar los procesos de cambio tecnológico del ICE telecomunicaciones desde el interior, y desde y hacia lo externo. Las fuentes de cambio tecnológico son variadas y van desde la adopción de nuevas técnicas de organización hasta los elementos de desarrollos de *software* y sistemas de *upgrading* en los procesos productivos de servicios tradicionales o bien de nuevos servicios de punta.

En materia de acumulación de capital humano, la empresa ha buscado continuar con la capacitación del personal y la constante actualización de conocimientos. El proceso de adopción de nuevas técnicas y la política dirigida a alcanzar mayores niveles de eficiencia han resultado, sin embargo, en una reducción considerable en el número de empleados, como respuesta a los procesos ahorradores de mano de obra. Los desarrollos de nuevos productos o insumos para la industria han estado también presentes, lo cual permite la acumulación de capital físico. A manera de ejemplo, la política interna del ICE permitió llevar a cabo varios proyectos de investigación. En 1994, 19 proyectos de investigación y desarrollo fueron completados y 46 proyectos más continuaron en proceso. Específicamente en el sector de telecomunicaciones, se finalizó el desarrollo de prototipos para el analizador de categorías y para el *remote call ticketing country* el equipo para su instalación en el intercambio análogo de Cartago y Región Norte (*Memoria*, ICE 1994).

En 1995 se llevaron a cabo aplicaciones en el área de adquisición de datos, las cuales fueron empleadas para el ajuste del Sistema Nacional Interconectado (SNIC) en el ajuste de esquemas de baja frecuencia y pronto en el análisis de oscilaciones de distribución de voltaje. En el mismo campo se concluyó el diseño y construcción del *alarm acquisition system* y su correspondiente recepción y transmisión de *software*. Además, se concluyó la construcción de la tarjeta prototipo para ser utilizada en el estabilizador de sistemas de poder (PPS).



Finalmente, el desarrollo de las actividades de transmisión de datos, voz y demás ha mostrado un rápido y acelerado crecimiento en Costa Rica. Sin embargo, el desempeño de la red en términos de un acceso exitoso y un tiempo de respuesta adecuado, es considerado lento y costoso, con saturaciones frecuentes que dificultan el tráfico libre de la información. La falta de agilidad, combinada con un nivel bajo de velocidad en el acceso a la red, repercuten en costos de operación más altos para el usuario y deterioran el nivel de competitividad de las actividades productivas. La paradoja del desempeño del ICE en este campo radica en el hecho de que el ICE ha sido capaz de prestar los servicios más modernos en materia de telecomunicaciones a su clientela, mientras que sus indicadores de productividad tienden a ser bajos y muestran, en alguna medida, una tendencia al estancamiento. Las necesidades en materia de inversión son obvias.

### Comparación internacional

Algunos indicadores comparativos del desempeño del sector de telecomunicaciones entre Costa Rica y una muestra de países en desarrollo y desarrollados, permiten apreciar el comportamiento del cambio tecnológico, el nivel de adopción de estos cambios relativos y su ventaja competitiva. Los principales resultados están descritos a continuación en los cuadros 4 y 5.

En el caso de Costa Rica, cabe mencionar que el desempeño en la instalación de unidades de comunicación para el acceso a Internet ha sido exponencial, de manera que en el año 1992 la razón era cercana a cero mientras que cuatro

*Cuadro 4*  
**COSTA RICA: NÚMERO DE SERVIDORES DE INTERNET POR 1 000 HABITANTES, 1990-1996**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	0,000	0,000	0,003	0,030	0,037	0,154	0,362
Brasil	0,000	0,002	0,012	0,023	0,037	0,124	0,470
Chile	0,000	0,000	0,026	0,099	0,217	0,632	1,095
Costa Rica	0,000	0,000	0,001	0,067	0,242	0,439	0,995
El Salvador	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,004	0,024
Francia	0,073	0,211	0,431	0,933	1,444	2,604	4,204
Guatemala	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,003	0,025
Honduras	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,071
Italia	0,016	0,042	0,123	0,299	0,536	1,280	2,606
México	0,000	0,003	0,015	0,041	0,072	0,150	0,325
Nicaragua	0,000	0,000	0,000	0,000	0,011	0,034	0,133
Panamá	0,000	0,000	0,000	0,000	0,007	0,056	0,274
España	0,004	0,043	0,140	0,362	0,704	1,018	2,668
Estados Unidos	0,000	2,065	3,697	5, 718	12,203	23,012	34,662

Fuente: *International Telecommunications Indicators, World Bank*

años después este número se incrementó a 0.995 por 1000 habitantes. El análisis comparativo con los países escogidos en la muestra indican que Costa Rica se ubica satisfactoriamente por encima del resto de los países del área centroamericana y en mejor posición que países como Argentina y Brasil. Chile muestra un desempeño más dinámico en los últimos años y se ubica en una mejor situación relativa que Costa Rica.

El cuadro 5 compara el acceso a teléfonos por 100 habitantes. Al año 1995, Costa Rica gozaba de ventajas competitivas importantes en comparación con el resto de los países latinoamericanos, incluso para aquellos datos reportados para Chile y Argentina. Nuevamente, en comparación con los países desarrollados, Costa Rica queda rezagada y mantiene una brecha en el servicio de teléfonos que indica un nivel de cobertura menor al 50 por ciento del provisto en estos países. El punto a resaltar en este cuadro anterior, es el desempeño satisfactorio de la empresa estatal costarricense (ICE) para alcanzar mejores niveles que todos los demás países centroamericanos y varios latinoamericanos en este campo.

Cuadro 5  
**COSTA RICA: NÚMERO DE LÍNEAS TELEFÓNICAS POR 100 HABITANTES**

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	6,68	9,53	9,74	11,06	12,11	14,14	15,99
Brasil	3,71	5,72	6,06	6,43	6,83	7,38	7,48
Chile	3,26	6,54	7,90	9,44	11,00	11,00	13,20
Costa Rica	6,89	9,27	9,87	10,34	11,26	13,01	16,36
El Salvador	1,52	2,42	2,51	3,18	3,33	4,45	5,28
Francia	29,51	49,50	51,01	52,46	53,60	54,74	55,80
Guatemala	1,20	2,07	2,14	2,20	2,30	2,37	2,72
Honduras	0,81	1,80	1,88	2,02	2,20	2,39	2,87
Italia	23,07	38,77	39,93	40,95	42,30	42,85	43,35
México	4,03	6,55	7,23	7,95	8,79	9,25	9,58
Nicaragua	1,10	1,26	1,31	1,37	1,62	1,99	2,34
Panamá	6,50	9,01	9,39	9,75	10,30	11,11	11,42
España	19,34	32,35	33,99	35,29	36,43	37,48	38,50
Estados Unidos	41,40	54,55	55,27	56,49	57,77	60,17	62,57

Fuente: *International Telecommunications Statistics, World Bank*

## Sector energía

### Desempeño histórico

Una de las características más importantes en la diferenciación de los productos generados en los sectores de energía y telecomunicaciones es que el dinamismo de ambos sectores difiere ampliamente en la naturaleza y la facilidad de adopción de los cambios *per se*. Así, los desarrollos tecnológicos están presentes con mayor frecuencia en el sector de telecomunicaciones en comparación con el energético.

En el sector energía, el rango de elementos que identifican los procesos de cambio están ampliamente vinculados a la capacidad de producción y los márgenes sobre los cuales la empresa mejora la cobertura y la calidad del servicio. Por otra parte, las fuentes de generación de energía y el desarrollo de procesos de producción que hagan de estas actividades alternativas rentables, pueden ser analizados como cambios en la dirección correcta para introducir

Cuadro 6

### COSTA RICA: INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR ENERGÍA 1990-1996 <sup>a</sup>

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Cantidad de empleados	3.774	3.694	3.811	4.178	5.410	5.307	4.434
<i>Eficacia</i>							
Electrificación nacional (%)	n.d.	89,97	91,24	92,40	92,53	92,66	93
<b>INDICADORES</b>							
<i>Eficiencia</i>							
Empleados sector eléctrico / 100km de líneas de distribución	24,1	23,7	23,3	24	25,3	25,5	22,6
Total de Empleados / 1000 Abonados facturados	8,8	8,6	8,3	8,6	8,8	8,8	7,6
<i>Calidad del Servicio</i>							
Frecuencia de interrupciones							
# de eventos	12,91	18,35	15,8	18,39	24,38	24,59	28,54
Duración promedio de interrupciones Registradas en la red en horas	23,37	32,49	23,98	28,23	40,45	34,31	38,69
Capacidad Instalada en Subestaciones MVA	3.428	3.445	3.546	3.691	3.900	4.238	4.724
Generación Sistema Eléctrico Nacional							
Capacidad Instalada (MW)	871	890	1.006	1.043	1.045	1.103	1.183
Incremento por año	19	116	37	2	58	80	113
Aumento Tarifario	n.d.	n.d.	10,86	19,19	12,32	16,04	10
Inflación	n.a.	n.a.	16,98	9,04	19,86	22,56	13,89
Número de clientes (miles)	272	282	301	324	343	353	370

a/ Datos de las "Memorias Anuales" del Grupo ICE.

mejoras tecnológicas que reduzcan el costo del servicio e incrementen la capacidad de llenar la demanda.

La integración de las cadenas de suministros de insumos y la sustitución de componentes extranjeros con la producción de insumos a nivel doméstico es también un elemento que permite identificar vínculos de producción a lo interno de la economía. El proceso de integración entre los proveedores de insumos y el ente productor pueden verse entorpecidos si los procesos de contratación son viciosos y onerosos para las empresas locales.

Manteniendo en mente las consideraciones antes descritas, se procede a analizar y describir los cambios en las diferentes áreas del sector energía. El énfasis, por lo tanto, está puesto en aquellos elementos que ayuden a identificar, dentro del marco de la empresa estatal monopólica, las posibilidades de adopción de nuevas técnicas de generación, distribución y comercialización. Al mismo tiempo, interesa identificar cuáles son los beneficios para el usuario como resultado del proceso de cambio en lo interno y externo de la actividad eléctrica.

Si bien el ICE se constituyó como el monopolio nacional de energía, existía, y existe aún, un número reducido de empresas privadas que prestan el servicio de suministro de energía a comunidades rurales. El cuadro 7 muestra la composición porcentual de las ventas y los clientes de las diferentes empresas comercializadoras de energía para el año 1996. El ICE y su subsidiaria, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, controlan cerca del 90 por ciento de la prestación, generación y comercialización de los servicios de energía. El remanente es cubierto por seis empresas de tamaño pequeño y concentradas en la zona rural del país.

*Cuadro 7*  
**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DEL SUMINISTRO DE  
ENERGÍA 1996**

	Clientes	Ventas
ICE	41,7 %	37,2 %
CNFL	37,8 %	46,1 %
JASEC	5,8 %	5,7 %
ESPH	4,3 %	4,1 %
Coopelesca	4,0 %	3,1 %
Coopeguanacaste	3,4 %	2,4 %
Coopesantos	2,5 %	1,1 %
Coopealfaro	0,5 %	0,3 %

Fuente: "Memoria Anual", Grupo ICE 1996.

El ICE estima que la demanda por energía crece aproximadamente a una tasa anual igual al 6 por ciento. Esto equivale a decir que la demanda por energía se duplica en aproximadamente 12 años. La presión que ejerce sobre las instalaciones actuales y el bajo nivel de capacidad excedente son notorias y requieren de nuevos proyectos de inversión en la generación de energía para hacerle frente a la demanda futura. Aunado a esto tenemos, además, el reciente incremento en la demanda por energía como consecuencia del ingreso de empresas de alta tecnología, las cuales se caracterizan por el elevado consumo de energía eléctrica para el desarrollo normal de sus operaciones. Por ejemplo, se ha estimado que solo INTEL<sup>7</sup> tiene un consumo de energía eléctrica igual o cercano al consumo del área de Cartago. Equivalente a la demanda realizada por un 4-5 por ciento de la población total del país. Se debe incluir además la demanda potencial de las nuevas empresas de tecnología de punta que tienen planes de inversión en Costa Rica en el futuro cercano.

El uso de los recursos acuíferos del país ha sido tradicionalmente la fuente principal de generación de energía. El énfasis en el desarrollo de proyectos eléctricos ha estado centrado en esta opción. Sin embargo, durante la década de los noventa se ha dado una tendencia hacia la explotación de fuentes alternativas de generación energética. En este período destaca, entonces, la construcción en 1994, de la planta geotérmica de Miravalles con una capacidad de 60.000 kw. Paralelamente y de forma continua, el ICE siguió con la construcción de plantas de carácter hidroeléctrico. Así, en el período de los años noventa se produjeron inversiones considerables en la construcción de las plantas de Sandillal (1992) con 32.000 kw; Toro 1 y Toro en 1995 y 1996 con 23.205 kw y 66 mw respectivamente. Recientemente, sin embargo, las posibilidades de inversión en nuevas plantas generadoras de energía han estado limitadas como consecuencia de los requerimientos del Gobierno Central para transferir recursos excedentes a otras instituciones del Estado.

Porcentualmente, la estructura de empleados del ICE muestra algún grado de reorganización de la empresa hacia un incremento en la participación relativa de empleados orientados a la operación de los procesos de energía. Esto ha ocurrido a través de una pequeña disminución en el porcentaje de empleados dedicados a las operaciones administrativas y a un decreciente número de empleados dedicados al desarrollo.

---

7 INTEL inició operaciones en Costa Rica a comienzos del año 1997, con un inversión inicial en el primer año de \$150 millones y se espera que haya invertido \$500 millones en sus primeros tres años de operación. Además, INTEL proyecta que tendrá exportaciones iguales a \$1 000 millones de dólares una vez completada la construcción de la planta.

Cuadro 8  
**COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN TOTAL Y PORCENTUAL DE LOS EMPLEADOS DEL  
 ICE 1989-1995**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Número de empleados</b>							
Administración	1,632	1,629	1,665	1,748	1,796	1,638	1,650
Planificación y Desarrollo Inst.	111	124	125	140	164	354	204
Desarrollo y Energía	1,320	1,370	1,265	1,303	1,386	1,400	1,066
Operación de Energía	2,385	2,404	2,429	2,508	2,792	3,140	2,900
Telecomunicaciones	3,262	3,267	3,245	3,325	3,927	4,412	3,565
<b>Total General (por año)</b>	<b>8,710</b>	<b>8,794</b>	<b>8,729</b>	<b>9,024</b>	<b>10,065</b>	<b>10,944</b>	<b>9,385</b>
<b>Estructura Porcentual</b>							
Administración	18,74%	18,52%	19,07%	19,37%	17,84%	14,97%	17,58%
Planificación y Desarrollo Inst.	1,27%	1,41%	1,43%	1,55%	1,63 %	3,23 %	2,17 %
Desarrollo y Energía	15,15%	15,58%	14,49%	14,44%	13,77%	12,79%	11,36 %
Operación de Energía	27,38%	27,34%	27,83%	27,79%	27,74%	28,69%	30,90 %
Telecomunicaciones	37,45%	37,15%	37,17%	36,85%	39,02%	40,31%	37,99 %
<b>Total General (por año)</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: ICE Costa Rica

Del cuadro 6, de productividad y eficiencia, es posible señalar dos indicadores. El primer indicador es el número de empleados por servicio prestado; mientras que el segundo es el nivel de cobertura calculado como el grado de electrificación total. Sobre este particular, el número de empleados por 100 km de línea instalada muestra, en el año 1996, el número más bajo de la década de los noventa. Del análisis de la tendencia, es posible observar una disminución hacia inicios de la década, con un ligero repunte posteriormente como consecuencia de un incremento en el número total de empleados del ICE. Sin embargo, el proceso de reestructuración interna y la correspondiente reducción en la cantidad de empleados resulta en un menor número de empleados por 100 km de red de instalación. También es relevante indicar que el proceso de electrificación nacional muestra una tendencia creciente y constante en el periodo de análisis. Es decir, mientras que en 1988 el 89,97 por ciento del territorio nacional estaba cubierto por el servicio de electrificación, en 1996 este indicador alcanzó el 93 por ciento.

Paralelamente, el esfuerzo por introducir mayor capacidad de generación de energía está plasmado en el incremento en la capacidad instalada, la cual se ha incrementado constantemente durante la década en cuestión, a excepción del año 93. Sin embargo, dos elementos que muestran algún grado de saturación del sistema son, el número de interrupciones al sistema y la frecuencia de las interrupciones mismas. Estas intervenciones se incrementaron de 12,91 eventos por año en 1990, a cerca de 29, en 1996. Además, la duración promedio de las interrupciones aumentaron de 23,37 horas a 38,69 horas en el mismo período. Esto, aunado a un incremento promedio del 6 por ciento en el número de clientes, indica la poca flexibilidad del sistema para enfrentar satisfactoriamente los niveles de demanda potenciales del futuro. Con una tasa de crecimiento promedio anual de la población de 2,7 por ciento y con un ingreso per cápita creciente, se espera un incremento constante en la demanda efectiva doméstica por energía eléctrica. Esto, combinado con incrementos en la demanda industrial, ejercen presión sobre la generación futura de energía y los requerimientos de inversión para alcanzar los niveles necesarios. Así, la necesidad de cambio en la capacidad de la empresa estatal en materia de generación de energía, son obvias. Reducciones en los costos de operación institucional, la generación, la transmisión y la comercialización resaltan como la clave para estimular los procesos de inversión y desarrollo de nuevas técnicas ahorradoras de recursos y capaces de incrementar la capacidad instalada. Elementos de competencia podrían resultar en mejoras en la prestación del servicio.

En materia de construcción, diseño y posibilidades de crecimiento, el ICE muestra tendencias encontradas que han dificultado gravemente el desempeño de la actividad. Por ejemplo, a pesar de que el ICE es una institución con capacidad instalada y personal para desarrollar sus propios proyectos de generación de energía, existen regulaciones vigentes que le impiden desarrollar nuevos proyectos en esta materia. Así, problemas de índole fiscal han requerido la sustracción de recursos financieros del ICE para hacer frente a otras necesidades del Estado. Solamente en el año 1998, el ICE tuvo que transferir \$65 millones de dólares al Estado. Así, la reducción en la capacidad de recursos financieros del ICE y la creciente regulación en contra de la expansión de actividades productivas (nuevas plantas de generación) repercuten en la capacidad del ICE para hacerle frente a la creciente demanda de energía.

El nivel de integración de las industrias nacionales con los procesos de generación de energía es muy bajo. Estas relaciones quedan relegadas a la contratación de mano de obra local para la construcción de las represas y del abastecimiento de cemento por parte de las empresas locales CEMPASA (Cementos del Pacífico S.A.) e INCSA (Industria Nacional de Cemento S.A.). De esta forma, el resto de los componentes utilizados en el proceso de generación de energía son importados y encuentran un muy bajo nivel de sustitución con

respecto a los proveedores nacionales. La competencia local no ha logrado desarrollar productos de calidad similar a los importados y esto no les ha permitido competir con niveles de eficiencia adecuados. Es así como el proceso de generación de energía tiene un muy bajo nivel de transmisión de procesos de integración vertical y horizontal que permitan el desarrollo en otros sectores de ventajas competitivas con proveedores de origen nacional e internacional.

Los vínculos provenientes del sector privado, con respecto a la posible transferencia de nuevas técnicas de generación de energía o bien con algunos cambios importantes en materia de nuevas estructuras de organización industrial y nuevos procesos productivos, son limitados, o bien, representarían un porcentaje muy pequeño del sector energía.

En el nuevo esquema propuesto de apertura parcial en la generación de energía existen todavía varios componentes que necesitan ser elaborados antes de poder esperar una mayor participación por parte del sector privado. En primera instancia, están los factores que tienen que ver con la garantía de compra de producto (electricidad) por parte del ICE a las empresas privadas. Esto es estrictamente necesario debido a que si los contratos de compra de la energía no son claros, limita las posibilidades de las empresas privadas para desempeñarse en un mercado donde es incierta la colocación de la energía que se produzca. De igual manera y en forma paradójica, es difícil esperar que el mercado de energía (en sus tres componentes), pueda ser organizado si el ICE no avanza rápidamente en el proceso de reforma interna. Si no se logra establecer un marco claro de desregulación y del proceso de apertura, existirán pocos incentivos para que las empresas privadas tomen parte del proceso de generación de energía. Estos argumentos son válidos, a su vez, para el caso de los procesos de transmisión y comercialización.

## Reforma

Los principales componentes de la propuesta de reforma del sector electricidad están esbozados en la tabla 4<sup>8</sup>. El elemento más relevante de la propuesta es que se permite la participación de empresas privadas en el proceso de generación de energía. Aún más, el proyecto de ley permite que la empresa ICE contrate los servicios de empresas privadas para la concesión de estas obras. En términos generales, el proyecto de ley procura incentivar procesos de apertura que introduzcan algún grado de competencia, pero que den, en primera instancia, la posibilidad de que la empresa estatal pueda actuar flexiblemente. Esto queda reflejado en el componente del proyecto que pretende,

---

8 El detalle completo del anteproyecto de ley de reforma del ICE, puede ser solicitado al ICE, Costa Rica.



sin llegar a la privatización de la empresa, otorgarle la flexibilidad necesaria para que el ICE subcontrate o eventualmente realice proyectos de manera conjunta con empresas del sector privado. Esta característica de la ley se extiende a los mercados domésticos, así como a las eventuales alianzas estratégicas con empresas extranjeras. El proyecto esbozado en la tabla siguiente hace mención específica a los tres componentes del proceso.

El primer elemento de la reforma hace énfasis en el componente de generación. Generación de energía es el componente de mayor dinamismo en el área de la energía eléctrica. El componente de generación es el primer eslabón de la cadena en el proceso de transmisión y comercialización de la energía. Como tal, las posibilidades de introducir cambios tecnológicos son mayores en este primer componente del proceso. La propuesta permitiría la explotación de fuentes de generación de energía eléctrica por parte de empresas privadas que podrían vender la energía directamente al ICE, para su futura distribución. En la actualidad el tope máximo de capacidad instalada para las empresas privadas es de 20.000kw<sup>9</sup> y con un tope máximo del 15 por ciento del total de la producción nacional de energía eléctrica.

El segundo componente del proceso de cambio está relacionado con la red de transmisión de energía, la cual queda a cargo del ICE en los componentes de diseño, expansión, administración, etc. El transporte de energía eléctrica queda en manos del ICE y no se incluyen elementos de apertura a la competencia en esta rama.

Así, el proceso de triangulación entre la empresa privada de generación y la comercializadora privada queda regulado por el ICE a través de las cadenas de transmisión y del establecimiento de las cláusulas de que solo pueden comprar energía de proveedores privados con capacidades menores o iguales a 20.000 kw. Competencia con el ICE, en áreas centrales, queda reducida por el poco desarrollo de economías de escala por parte de las empresas privadas. De esta manera, la apertura permite que empresas pequeñas generadoras de energía, ingresen en aquellos segmentos del mercado en los cuales el ICE tiene poca injerencia. El productor privado actúa como un tomador de precio en un sistema de monopolio controlado y sigue siendo un seguidor en la determinación de precios, y sus niveles de ganancia son determinados por posibles reducciones en los costos de operación. Así, desde la óptica microeconómica, el posible impacto en materia de cambio técnico y administrativo de las estructuras de organización industrial quedan relegados a la incorporación de proveedores marginales sin control en el mercado y seguidores por lo tanto de la empresa estatal.

---

9 Estos contratos de distribución pueden ser establecidos siempre y cuando la empresa que vende la energía sea la misma que la produce.

*Tabla 4*  
**COSTA RICA: PROPUESTA DE REFORMA EN GENERACIÓN,  
 COMERCIALIZACIÓN, TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA**

<b>Rubro</b>	<b>Descripción</b>
<b>Aspectos Generales</b>	Sin perjuicio de las limitaciones del plazo contenidas en la concesión respectiva, se autoriza la participación privada, en proyectos relacionados con el servicio público de electricidad, en el desarrollo de sistemas de distribución, generación y venta de energía. Además, se autoriza a la Corporación ICE a ejecutar proyectos mediante alianzas estratégicas, para la realización de desarrollos conjuntos en el campo de generación, transmisión y distribución.
<b>Generación</b>	<p>Artículo 20. La Autoridad Reguladora de Servicios Públicos otorgará las concesiones para la explotación de fuentes hidráulicas y geotérmicas para la generación y el desarrollo de actividades de distribución.</p> <p>Artículo 40. Las empresas privadas dedicadas a la generación de electricidad, pueden suscribir contratos con empresas distribuidoras para la venta y suministro de energía, siempre y cuando se utilicen plantas con base en recursos renovables y estas tengan una capacidad instalada menor a 20 000 kw.</p> <p>Artículo 41. Las instalaciones de generación que funcionen en el país deberán satisfacer prioritariamente las necesidades nacionales.</p>
<b>Transmisión</b>	Artículo 44. La Corporación ICE es la responsable de la planificación, diseño, expansión, control, administración y operación de los sistemas regionales o extrarregionales.
<b>Comercialización y distribución</b>	Artículo 53. Las empresas de distribución podrán abastecerse de electricidad para satisfacer la demanda de sus clientes en su zona de cobertura mediante compras al ICE, de plantas de generadores privados con una capacidad instalada menor 20 000 kw, en cuya operación se utilicen recursos renovables. Y finalmente de plantas de su propiedad.
<b>Planificación eléctrica</b>	Requerir de las empresas eléctricas internacionales la información necesaria para analizar las interconexiones y las transferencias eléctricas y su participación en la planificación de la expansión de la generación. Véase Transmisión.

*Fuente: Anteproyecto de Ley de Reforma del GRUPO ICE, 1996.*

En resumen, el proyecto de ley procura establecer algunos mecanismos que brinden la posibilidad de incrementar los niveles de eficiencia a través de un mayor grado de libertad en el desempeño del ICE. Esto se logra mediante la posibilidad de subcontratar proyectos, de establecer alianzas nacionales o internacionales en la generación, la transmisión o la comercialización. El poder monopólico se mantiene a través del control en la transmisión. La elaboración de contratos de compra que directamente quedan especificados por el ICE de conformidad con lo que se establezca como necesidad y beneficio nacional<sup>10</sup>.

## **desarrollos recientes en el desempeño del grupo ICE**

Recientemente en materia de energía, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un empréstito de \$49,35 millones para la generación de energía eléctrica privada en el proyecto geotérmico Miravalles III. El proyecto contempla la producción de 27 megavatios y será administrado por el método de construcción, operación y traspaso (BOT por sus siglas en inglés).

En telecomunicaciones, los desarrollos más recientes tienen que ver con el desempeño de las modificaciones en telefonía celular y móvil. En 1997, el ICE logró adjudicar dos nuevas ampliaciones al sistema de telefonía celular, la firma Ericksson instaló 35.000 líneas y, en octubre, la empresa Lucent Technologies instaló 40.000 líneas. Para el mes de diciembre del año 1997, la lista de espera por teléfonos celulares era de 35.955 solicitudes y se contaba con 57.633 clientes en servicios. A junio de 1998, la lista de espera era de 15.000 peticiones y existían 70.000 abonados. Además, 3.000 nuevas solicitudes para línea celular son realizadas mensualmente. Paralelamente en el componente de telefonía básica, el ICE proyecta que para el año 1998 puedan cubrir el 95 por ciento de la demanda de teléfonos residenciales. En este momento, las solicitudes insatisfechas son 47.908 (44.445 residencial y 3.463 comercial).

En el interior del Grupo ICE, los cambios propuestos están dirigidos hacia la reestructuración de los niveles de organización administrativa. Así, las propuestas actuales hacen énfasis en la reducción del número de subgerencias de ocho a cuatro. Las subgerencias propuestas serían:

- ICERED (Infraestructura de red. Servicios de red, ejecución de proyectos, desarrollo de proyectos, operación y mantenimiento y gestión de red);
- ICESEN (Servicios de Electricidad; Planificación Eléctrica, Control Eléctrico y Transporte de Electricidad);

---

10 El Proyecto de ley no es claro ni específico en el planteamiento de cuáles serán los procesos por seguir, la velocidad del ajuste y la profundidad del proceso de reforma.

- ICECOM (Encargado de Comunicaciones); y
- ICEL (Electricidad).

Los cambios generales en el ICE pueden ser resumidos en cuatro áreas, a saber: telecomunicaciones, energía, administrativo y financiero.

## **Telecomunicaciones**

Se subastaría una banda celular, de las dos que existen, con el fin de que una empresa privada pueda operar un servicio paralelo al ICE. ARESEP regularía las tarifas.

Se permitiría la participación del sector privado en la comercialización de servicios de valor agregado, como la transmisión de datos, conexión a Internet, telefonía móvil, etc. El ICE mantendría la propiedad de la red física de telecomunicaciones, pero se le obligaría a dar acceso a los operadores privados que lo requieran para brindar esos servicios.

## **Energía**

Se facultaría al ICE para que pueda vender plantas de generación eléctrica o partes de estas, dentro de los límites establecidos por las leyes de cogeneración eléctrica. Esa autorización no abarcaría a las centrales de generación hidroeléctrica con una capacidad de almacenamiento en sus embalses mayor al equivalente a tres días de su generación a plena potencia. Tampoco incluiría plantas que aprovechan en cascada las aguas de las plantas anteriormente señaladas.

## **Administrativo**

Convertir al ICE en una sociedad anónima con acciones de propiedad pública, pero que se regiría por medio del derecho privado en una gran cantidad de aspectos. El gasto queda sujeto a la vigilancia de la Contraloría General de la República y las relaciones laborales al Código de Trabajo. Además, eliminar una serie de controles externos al ICE que entorpecen una inversión eficiente.

## **Financiero**

Se concede al ICE la posibilidad de garantizar sus créditos con empresas específicas que constituya para tal efecto. Por ejemplo, podría transformar una planta existente en una sociedad anónima y esta puede garantizar un crédito determinado. Con ello, se sacaría a la entidad de los límites del gasto público para inversión.

## Conclusiones

Los procesos de cambio tecnológico en los sectores de energía y telecomunicaciones generan incrementos en la competitividad de los sectores relacionados directa e indirectamente a estos. Las ganancias en productividad son el resultado de una mayor calidad en los servicios y por lo tanto en menores costos de operación para las empresas y los consumidores.

En el sector de telecomunicaciones, los cambios tecnológicos son más frecuentes y tienen un efecto más directo en comparación con los cambios en el sector energía. La introducción de nuevos servicios de valor agregado permiten el desempeño de actividades económicas en un menor tiempo y con una mayor capacidad de almacenar, procesar y transmitir la información. En el desarrollo de la era de la información, estos nuevos productos o mecanismos de servicio permiten una mayor interrelación de los mercados regionales y mundiales, lo cual reduce las barreras a la integración de los mercados, e incrementa la productividad general de la economía, al permitir una comunicación ágil e ininterrumpida a velocidades inimaginables hace apenas 10 años.

En Costa Rica, el proceso de adopción de nuevas tecnologías en telecomunicación y producción de energía ha estado monopolizado por la empresa estatal ICE. El proceso en la década de los noventa ha sido relativamente lento y con limitantes en la absorción dinámica del cambio e implementación de nuevas tecnologías. En general, la compañía nacional Grupo ICE ha proveído a los consumidores con la mayoría de los servicios disponibles en el mercado en la actualidad. Sin embargo, el proceso de adopción de las nuevas técnicas de producción ha estado viciado por la poca flexibilidad reguladora, administrativa, legal y técnica de la institución.

El desempeño de la compañía, Grupo ICE, ha sido relativamente satisfactorio en comparación con sus homólogos en el área latinoamericana. Los indicadores de eficiencia y productividad demuestran que el consumidor tiene la oportunidad de disfrutar de una variedad de servicios que le permiten estar al nivel de los países más adelantados, en disponibilidad de servicios, no así en la calidad del servicio recibido. Por ejemplo, en el mercado costarricense es posible disfrutar de acceso a la telefonía celular, televisión por cable, correo electrónico, Internet, *beepers*, etc. El costo, servicio, velocidad de acceso y número de interrupciones al sistema indican, por otra parte, que el nivel de adopción de tecnología ha sido parcial y no permite el desarrollo de economías de escala en la prestación de servicios. Esto se traduce en un mayor precio relativo para el consumidor y en una menor calidad del servicio para este.

Las políticas de reforma en los sectores gobernados por los monopolios estatales están todavía en proceso. Los lineamientos de acción apuntan a la apertura

parcial en la prestación de servicios de manera que puedan convivir los actores públicos tradicionales y las nuevas empresas privadas. El sector telecomunicaciones es el que da indicios de mayores cambios en el menor tiempo.

La concentración de estos cambios en las telecomunicaciones apuntan a la apertura total en el área de servicios de valor agregado como la televisión por cable, *beepers*, acceso a Internet y correo electrónico. Paulatinamente, las posibilidades de operación de empresas privadas en el área de telefonía móvil permitirán la introducción generalizada de los servicios PCS. Finalmente, la apertura en la telefonía local se perfila como un componente de mediano a largo plazo, con un grado de competencia total. Sin embargo, la privatización de la empresa estatal no se perfila como un evento posible en el mediano plazo. Esto hace de Costa Rica un caso particular y contrastante con el resto de las experiencias en Latinoamérica.

Los cambios en el área de generación, transmisión y comercialización de energía eléctrica son menores y presentan una velocidad de ajuste menor. La desagregación de los tres componentes es parcial y el énfasis de las propuestas de cambio está orientado al componente de generación. La cadena de cambio y el nivel de integración con las restantes actividades económicas del país son mínimas.

El desempeño general de la empresa estatal ICE puede ser considerado como satisfactorio bajo las limitantes administrativas, legales y financieras a las cuales ha sido sometida. Los procesos recientes en el área administrativa apuntan hacia una estructura organizativa más ágil donde las empresas de telecomunicaciones y energía son administradas separadamente. Esta nueva línea de acción permite mayor flexibilidad en la toma de decisiones y en la adopción de cambios independientes en cada una de las empresas.

En resumen, el Grupo ICE ha permitido la adopción de nuevas técnicas de producción y la proliferación de servicios de punta en el área de telecomunicaciones. La calidad del servicio es considerada regular y el nivel de adopción y desarrollo de tecnología es lento y carece, en varios niveles, de continuidad.

## Bibliografía

- Alcorta, Ludovico and W. Peres. 1998. "Innovation systems and Technological Specialization in Latin America and the Caribbean." *Research Policy*. 26:857-881.
- Banco Mundial. 1998. *Informe sobre Desarrollo*. Washington D.C.
- Buitelaar, Rudolf; R. Padilla y R. Urrutia-Álvarez. "Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación". En Anabelle Ulate (comp). *Empleo, crecimiento y equidad: un reto de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica-CEPAL. San José-Costa Rica.
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz. 1997. *Desempeño Interno y Externo 1997*. San José, Costa Rica, noviembre.
- Grossman, Gene and E. Helpman. 1994. "Endogenous Innovation in the Theory of Growth." *Journal of Economic Perspectives*. 8.1.(Winter ): 23-44.
- Instituto Costarricense de Electricidad. *Anteproyecto Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE*. 1996. San José, Costa Rica, agosto.
- Instituto Costarricense de Electricidad. *Anteproyecto Ley General de Electricidad 1996*. San José, Costa Rica, agosto.
- Instituto Costarricense de Electricidad, *Memoria Anual de Operaciones*. Varios Años.
- Instituto Costarricense de Electricidad. 1998. *Desempeño de ICE Telecomunicaciones en 1997-1998*. San José, Costa Rica, enero.
- Joskow, Paul. 1998 "Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries". The World Bank. Annual Bank Conference on Development Economics. Washington D.C. April.
- Katz, Jorge y G. Burachik. 1990. "Crecimiento Económico, Cambio Tecnológico y Transformación de los sistemas innovativos en Latinoamérica." Trabajo Presentado en el Seminario Latinoamericano sobre Indicadores de Desarrollo Científico y Tecnológico, Lima, Perú.
- Lora, Eduardo. 1998. "Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: Qué se ha Reformado y Cómo Medirlo." *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*. Banco Interamericano de Desarrollo. Volumen Extraordinario.
- Mankiw, Gregory, D. Romer, and D. Weil. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 107.(May):407-437.
- Moguillansky, Graciela. 1997. "La gestión privada y la inversión en el Sector Eléctrico Chileno". CEPAL, *Serie Reformas Económicas* 1, setiembre.
- Peres, Wilson. 1994. "Políticas de competitividad". *Revista de la Cepal*, Nº. 53, (Agosto ):49-58.
- Periódico *La Nación*. 1998. San José, Costa Rica. Varias Ediciones.
- Radiográfica Costarricense S.A. 1998. *Informe de gestión, 1997*. San José, Costa Rica, enero.

- Raventós, Pedro. 1997. "Telecommunications in Central America." Discussion Paper No. 1. Harvard Institute for International Development.
- Romer, Paul. 1990. "Endogenous Technological Change." *Journal of Political Economy* 98. 5 Pt2.: S71-S102.
- Romer, Paul. 1994. "The Origins of Endogenous Growth." *Journal of Economic Perspectives* 8.1 (Winter):3-22.
- Solow, Robert.1957. "Technical Change and the Agregate Production Function," *Review of Economics and Statistics*, 39 (August ): 312-20.
- Teitel, Simón. "Acerca del Concepto de Tecnología apropiada para países menos industrializados." *El Trimestre Económico*: 775-804.
- World Bank. 1997. International Telecommunications Indicators Database. Washington D.C.



*Apéndice*





## **Resumen del informe del proceso de concertación nacional en el área de telecomunicaciones**

Cuatro puntos básicos sobresalen del proceso de concertación. Estos elementos son el fortalecimiento de la empresa ICE, la promulgación de una ley marco de las telecomunicaciones, la creación de un ente regulador y un proceso de gradualidad en la apertura de los servicios.

### **Fortalecimiento de la empresa ICE**

Los objetivos del proceso de concertación y reforma del sector son dotar al ICE de un nuevo marco legal donde pueda enfrentar la competencia y potenciar las fortalezas administrativas y tecnológicas mediante una reestructuración organizativa (Sistema de Unidad Estratégica de Negocios). Además, promover el autofinanciamiento mediante recursos captados por prestación de servicios y la emisión de títulos valores. Se plantea la posibilidad de establecer alianzas estratégicas del ICE con otras instituciones nacionales e internacionales. El ICE mantiene su concesión genérica para la explotación de servicios. En el área de comunicaciones a través de *beepers*, radio comunicación, TV cable, TV directa, emisión sonora y televisiva el ICE no tiene participación.

### **Promulgación de una ley marco de las telecomunicaciones**

La Ley General de Telecomunicaciones procura ordenar la industria de telecomunicaciones en Costa Rica, se fomenta el uso de las telecomunicaciones para el desarrollo nacional y garantiza el acceso del sector privado en la prestación de servicios de telecomunicaciones (concurso de subasta para la asignación de bandas) (En la actualidad las bandas son asignadas por orden de llegada). Ley de Telecomunicaciones: Obligación para proporcionar garantía de interconexión de redes. Garantizar el acceso a recursos esenciales tales como

espectro radioeléctrico. Promover la libre competencia. Garantizar la adecuación normativa de los actuales operadores.

### **Creación de un ente regulador**

Generación de un ente regulador: Ordenar el espectro radioeléctrico mediante la emisión de un Plan Nacional de Atribución de Frecuencias. Promover la competencia, promover el servicio universal y establecer cánones por uso del espectro. Administrar el Fondo de Servicio Universal. Tramitar subastas mediante los procedimientos de contratación administrativa. Programa de rebalanceo tarifario. Actualmente, la rentabilidad es: a) Celular 33 por ciento, b) Local 10 por ciento y c) Internacional 200 por ciento. El rebalanceo será paulatino y con una duración de 3 años. Facilitar la introducción de nuevas tecnologías. Resolver disputas de operadores. Otorgar, modificar y renovar concesiones para la explotación de servicios de telecomunicaciones. Investigar y sancionar conductas monopólicas.

### **Gradualidad en el proceso de apertura**

- Primera etapa, promulgación de la ley: a partir de la promulgación de la ley se consideran en libre competencia los servicios de radiodifusión sonora y televisiva, complementarios, proveedores de servicio de Internet y redes privadas.
- A partir de junio del año 2000, la entidad reguladora concesionará 2 bandas de telefonía móvil PCS (PCS servicio celular con mayor grado de flexibilidad), esto daría un total de tres bandas PCS y en total cuatro operadores de telefonía móvil.
- A partir de enero de 2001, se concesionarán servicios de reventa de tráfico nacional e internacional y una banda celular.
- A partir de junio de 2001, se concesionarán los servicios de larga distancia internacional y redes privadas con infraestructura propia.
- A partir de enero 2002, todos los servicios estarán en libre competencia.

### **Consideraciones sobre el proceso de reforma y el resultado de la concertación nacional: posibles líneas de cambio y acción**

El proceso de reforma en el sector telecomunicaciones hace énfasis en la apertura de la actividad hacia un mayor grado de competencia, a la vez que se mantiene al ICE como la empresa estatal. El proceso, a diferencia de otros países, no está dirigido a la privatización de la empresa sino más bien al fortalecimiento de

la empresa estatal, para que esté en condiciones de enfrentar un mayor grado de participación de agentes privados en el mercado.

Sin embargo, la apertura de la actividad tiene varios componentes que son ejecutados a diferentes momentos en el tiempo. En el orden de aprobación aparecen o destaca como primero aquel elemento dirigido a las actividades de telecomunicaciones que en la actualidad son manejadas por operadores privados. A saber, la televisión convencional y la televisión, por cable, el servicio de radiolocalizadores y las bandas de operación radial. En estas áreas, el objetivo es promover la competencia a la vez que se establezcan estándares de comparación internacional que permitan vincular el espectro nacional con las demás bandas internacionales. El ordenamiento de las empresas y de la legislación son así los elementos a enfatizar en esta primera etapa.

En esta misma línea de acción, el objetivo dos de la propuesta del grupo de concertación identifica la necesidad de promover la libre competencia en la asignación de bandas de operación en las telecomunicaciones. En la actualidad, el mercado costarricense opera sobre la base de “primero en llegar primero en ser asignado a la banda de operación”. La introducción de la competencia pretende dar señales de mercado para que los operadores participen del proceso de generación de nuevos mecanismos de telecomunicación o bien de la expansión de los existentes, de conformidad con las necesidades esbozadas en el sistema de oferta y demanda.

La etapa tercera prepara el despegue de las actividades que se completarán en la cuarta fase. El ordenamiento de los entes reguladores y la consecución de los objetivos estipulados en la ley no pueden ser alcanzados si los organismos o instituciones a cargo del proceso de control son poco flexibles y no permiten la operación ágil y oportuna de los prestadores de servicio. El nivel de cambio tecnológico puede ser apreciado a través de la existencia de nuevas formas de organización industrial especialmente hacia el interior de la empresa estatal. El supuesto o, bien, la hipótesis nula del proceso, es que el Grupo ICE solo puede ser competitivo bajo la creación de nuevas leyes y la eliminación del proceso de control externo ejercido por la ARESEP. En este marco se pretende liberar al ICE de las amarras legales y brindar un escenario apropiado para la promoción de la competencia. Las prácticas monopólicas serían ahora prohibidas.

Sin embargo, las mayores ganancias en creación de oportunidades de crecimiento y el consecuente cambio tecnológico son el resultado final de la cuarta etapa del proceso de reforma en el sector de las telecomunicaciones. Nuevamente la iniciativa procura garantizar el adecuado escenario para promover la operación de agentes, públicos y privados, dentro del marco de la libre competencia. La existencia de incentivos de carácter económico (ganancias) resaltan como el mecanismo básico para estimular el ingreso de nuevos operadores en el mercado para prestar de la manera más eficiente posible los servicios

de telecomunicaciones. Consecuentemente, los promotores del proceso de apertura apuntan hacia la creación de incentivos para el desarrollo de cambio tecnológico a través de la competencia. La naturaleza del cambio tecnológico queda dirigida a la absorción de técnicas externas de producción (prestación de servicios), con efectos de *spillover* y posiblemente algún grado de *learning-by-doing* asociados a la adopción de las técnicas. Por lo tanto el desarrollo al interno de cambios tecnológicos son el producto de adaptaciones de los métodos internos de organización y las ganancias asociadas en la formación de capital humano para enfrentar la competencia de un número mayor de empresas privadas.

El orden de liberalización de los mercados hacia la competencia queda adecuado a la capacidad de respuesta de la empresa estatal. Es así que los sectores inicialmente dirigidos a la competencia son aquellos donde el Grupo ICE no tiene injerencia, o bien ya enfrenta niveles de competencia privada. Seguidamente, la asignación de dos nuevas bandas de telefonía móvil permitirá hacer frente a la creciente demanda por este servicio. La caracterización de las dos nuevas bandas enfatiza en el sistema PCS que permite mayor flexibilidad para el usuario, a la vez que está relacionado con más servicios de telecomunicaciones paralelos. Destacan la transmisión de vídeo, voz y datos dentro del mismo rango de operación. Adicionalmente, el servicio PCS está basado sobre la plataforma de transmisión de carácter digital, lo cual garantiza una mejor calidad de producto y una mayor rapidez en el servicio.

Paulatinamente, se abrirá la competencia en la telefonía de larga distancia. En primera instancia aquellos operadores en las bandas celulares podrán incursionar en el mercado de larga distancia. Esto será a inicios del año 2001. En el mismo año, las empresas internacionales no celulares podrán ingresar en el mercado costarricense para brindar sus servicios. Finalmente, a partir de enero 2002 todos los servicios de telecomunicaciones estarán bajo el esquema de libre competencia. Como se mencionó antes, el ordenamiento del proceso de apertura estimula la competencia a la vez que da margen a la empresa estatal de fortalecer y modificar sus estructuras organizativas y productivas en general en respuesta a la continua presencia de la competencia privada.

Así, el sistema impulsado estimula la coexistencia de empresas privadas con la empresa pública. Esto hace del caso costarricense una experiencia interesante ya que permite el desarrollo de ambos tipos de firmas dentro de la misma industria. El caso se presenta como una experiencia poco utilizada en los demás países latinoamericanos y hace énfasis en la posibilidad de contar con un sector público capaz de subsistir con la competencia privada.

***Empleo y equidad***







### Introducción

La apertura comercial en Costa Rica ha sido lo suficientemente intensa como para modificar la rentabilidad de las diferentes actividades económicas, lo cual necesariamente conllevaría una reasignación del empleo entre ellas, y de los factores de producción en general, y un cambio en su composición en términos de calificación a raíz de los requerimientos tecnológicos de estas nuevas producciones.

En este capítulo se intenta arrojar luces a la interrogante de cuál ha sido la capacidad de generación de puestos de trabajo calificados de la economía costarricense, durante los once años transcurridos del modelo de apertura económica.

La motivación al tema surge de la preocupación por la escasa generación de empleo productivo en la región latinoamericana en el contexto del nuevo modelo de crecimiento emergente y el consecuente fracaso en las predicciones de los organismos internacionales que vaticinaban que la eliminación de las distorsiones en la economía y el crecimiento económico incidirían positivamente en la creación de empleo; que al favorecerse la demanda de trabajo en relación con la del capital, habría salarios reales crecientes; y que habría un aumento en la demanda relativa del factor más abundante, el trabajo no calificado, lo cual reduciría la dispersión salarial (Weller, 1997:1-2).

En consecuencia, en la experiencia de América Latina interesa profundizar en el análisis de los mercados laborales para aclarar estas y otras interrogantes. En el corto plazo, las reformas tenderían a reducir el empleo formal por el cese de las actividades no viables, aumentando el empleo informal,

mientras que solo en el mediano y largo plazo habría crecimiento del empleo formal. El efecto en el empleo de las industrias heredadas de la sustitución de importaciones dependería de la estrategia adoptada para lograr la competitividad (cambios organizativos o tecnológicos), mientras que la maquila sería una de las actividades más dinámicas en la creación de empleos en América Latina. En la agricultura, las actividades de exportación presentarían perspectivas positivas, no así las de bienes o servicios no comercializables, lo que conllevaría a una mayor polarización socio-productiva. Sobre la participación sectorial en el empleo total se mantendría la tendencia de largo plazo de reducción del empleo en la agricultura, paralelo a un aumento del empleo en el sector terciario, sobre todo en comunicaciones, servicios financieros, servicios a empresas, transporte y comercio; y reducción de la participación del empleo público en el total.

No obstante, los primeros resultados en los países que tempranamente introdujeron las reformas indican que el grueso del empleo adicional no fue creado en la producción de bienes exportables, sino en los bienes y servicios no transables, y que el impacto de las actividades más competitivas estuvo en la generación de empleo indirecto, siendo su impacto en el empleo directo de menor magnitud, aunque de mayor calidad. Los efectos sobre la disparidad salarial son variados entre países: por un lado, hay evidencia de una reducción de la brecha salarial entre las personas más educadas y las menos educadas, a razón del aumento en la escolarización de la población, y por otro lado, otros autores señalan un aumento en la remuneración relativa del trabajo más calificado por la demanda de las nuevas actividades competitivas que introducen cambios tecnológicos.

En el caso costarricense, parece ser que el modelo de apertura económica adoptado ha pasado el examen. Los estudios hasta ahora realizados sobre el impacto de la reforma comercial coinciden en señalar resultados satisfactorios. Sauma (1992) afirma que en el sector agropecuario se logró cambiar la estructura productiva, desde la producción tradicional de granos básicos hacia productos no tradicionales de exportación y que, consecuentemente, el empleo evolucionó acorde con este cambio; y que por lo menos hasta 1989 el nivel de pobreza de las familias rurales no había aumentado. En esta línea, Morley (1995) concluye que durante 1986-1992 los salarios reales de las familias rurales de bajos ingresos mejoraron por su incorporación a las nuevas actividades no tradicionales de exportación.

En relación con el desempeño del mercado laboral durante la apertura económica, Céspedes y Jiménez (1994) encontraron una mayor eficiencia, un menor grado de desempleo e incrementos tanto de la productividad como de los salarios reales desde 1987 a 1993, especialmente en los sectores de

exportaciones no tradicionales y no transables, reduciéndose en los de sustitución de importaciones. También sobre el desempeño del mercado laboral durante la recesión y el ajuste estructural, Gindling y Berry (1992) concluyeron que los salarios mínimos legales y un gran empleo público fueron importantes para lograr una rápida recuperación de la crisis, y que la recuperación y el ajuste estructural han sido relativamente exitosos en un mercado laboral que funciona en un contexto institucional más que en la lógica del libre mercado.

Resultados específicos para el sector industrial fueron encontrados por Yong (1994), en relación con un aumento de la productividad media y el empleo en todas las divisiones industriales. Por su parte, Monge y Lizano (1995) concluyeron que el 79 por ciento de las actividades manufactureras crecieron entre 0,5 por ciento y 20,7 por ciento anual durante 1986-1992, al tiempo que las exportaciones crecieron en casi todas las ramas industriales, pero que no necesariamente fueron las actividades más grandes las más dinámicas en exportaciones, por lo que afirman que gran parte del crecimiento de la producción obedeció a un mayor dinamismo de la demanda interna durante la reforma económica.

En este capítulo se pretende verificar varias hipótesis que ampliarán los diagnósticos existentes sobre el desempeño de la economía costarricense durante los primeros años del modelo de apertura económica. Primero, en el corto plazo el efecto de las reformas en el empleo y los salarios es negativo, debido a que el impacto sobre las actividades que sustituyen importaciones ocurre en un lapso de tiempo menor que el que se requiere para desarrollar actividades nuevas. Segundo, el progreso técnico introducido por las nuevas inversiones en las actividades más dinámicas es poco intensivo en mano de obra, por lo que genera poco empleo directo, aunque en general de alta calidad. Y tercero, si la oferta laboral existente no satisface la demanda por habilidades específicas, en una primera fase, los cambios en la demanda conllevan a una polarización en la productividad y en los salarios relativos. El análisis abarca el período 1987-1997 y se le denominará el período de las reformas económicas<sup>1</sup>, el cual se caracteriza por el inicio de la implementación de las políticas de apertura comercial y de liberalización, así como por la consolidación de la mayoría de ellas.

---

1 El año 1986 con frecuencia es incluido dentro de este período pues fue cuando se iniciaron las medidas de apertura comercial. No obstante, en este trabajo cuando se trata de variables de las encuestas de hogares, 1986 se incluye como año anterior a las reformas, debido a que en 1987 hubo un cambio metodológico en la encuesta de hogares, existiendo entonces dos series sistemáticas de empleo comparables a su interior, i.e. 1976-1986 y 1987-1997.

Es importante aclarar que no se pretende en esta investigación establecer relaciones causales entre políticas y resultados, debido a que las políticas se entremezclan con eventos exógenos, además de tener diferentes objetivos y características (estabilización *vs.* ajuste estructural) y diferentes períodos de maduración de sus efectos, lo que ocasiona imposibilidad de identificar resultados concretos con políticas concretas. Por ello, lo único que se hará es analizar el desempeño del mercado de trabajo en el contexto del período en que se iniciaron y se implementaron las reformas.

La primera sección trata sobre la caracterización del mercado laboral, la evolución de variables claves e identifica los rasgos más importantes del “nuevo” empleo. En la segunda se incorpora el tema de la generación de empleo asalariado en torno a las actividades más dinámicas, indagando tanto en los aspectos cuantitativos como los cualitativos del empleo generado. En esta sección, las actividades económicas se estudian primero, a nivel de macrosector y luego a un nivel más específico en el interior de los sectores agropecuario e industrial, además de incorporar una aproximación al sector turismo. Esta desagregación toma relevancia debido a la heterogeneidad de la estructura productiva y laboral y el impacto desigual de las reformas sobre el empleo y los salarios. Por ello, el enfoque diferencia entre los sectores y segmentos según sus características y desempeño. Al final del capítulo se presentan las principales conclusiones sobre estos temas.

## **Caracterización y dinámica de la estructura del empleo**

En esta sección se abordan los temas referentes a la caracterización y dinámica de la oferta laboral, cuyos elementos son la oferta potencial o población en edad de trabajar (PET) y la oferta efectiva o proporción de la PET que decide participar en el mercado laboral. Se analizan, además, las características y evolución del desempleo y del subempleo. Se realiza un análisis de la población ocupada, con el objeto de conocer la dinámica que ha experimentado el mercado laboral costarricense, identificando los tipos de empleo generados. El análisis empírico de esta sección comprende el período de la apertura comercial, *i.e.* 1987-1997.

### **Oferta laboral**

En el caso costarricense ha ocurrido una mayor escolarización de la fuerza laboral, como se desprende del cuadro 1, donde se aprecia el mayor crecimiento que ha experimentado la población económicamente activa (PEA) con 0 a

4 años de educación superior, un 8 por ciento anual y una duplicación de su nivel absoluto durante los últimos diez años. El segundo grupo con mayor crecimiento fue el de secundaria incompleta, que creció 4,3 por ciento anual y aumentó en 47 por ciento su nivel, en este mismo período. Le sigue en crecimiento la PEA con educación superior de 5 años o más, que creció al 4 por ciento anual y que aumentó en 44 por ciento sus niveles absolutos en los últimos diez años. Por su parte, la PEA con primaria incompleta crece tan sólo un 1 por ciento, mientras que primaria completa un 31 por ciento y secundaria completa un 20 por ciento, en los últimos diez años (cuadro 1).

Este crecimiento, con diferentes ritmos, ha ocasionado cambios en la participación relativa, en la cual la educación primaria incompleta ha perdido importancia, a la vez que la educación superior y la educación media incompleta la han ganado, y la primaria y secundaria completa la mantienen. A pesar de la tendencia a una mayor escolarización de la oferta laboral costarricense, esta se caracteriza por poseer aún niveles educativos relativamente bajos, un 57 por ciento posee educación primaria, un 30 por ciento educación media y solo un 13 por ciento algún nivel de educación superior<sup>2</sup>.

En términos de edad, la oferta laboral que más ha aumentado es la de edades superiores (cuadro 1). La PEA mayor a 55 años aumentó a un ritmo del 4,5 por ciento anual para un crecimiento total del 49 por ciento en el período 1988-1997, y le sigue la PEA de 25 a 54 años, que creció un 4 por ciento anual y un 41 por ciento en total. Llama la atención que dentro de estos amplios grupos también son los de edades mayores los que crecen más: dentro del grupo de 25 a 54 años, los de edades entre 35 y 54 años (5,3 por ciento por año) y no tanto el de 25 a 34 años (2 por ciento por año), y dentro del grupo de 55 y más, los de edad mayor a 65 (5,4 por ciento anual). Por otra parte, el grupo más joven, de 12 a 24 años, tan solo creció un 0,4 por ciento anual y un 3,6 por ciento en total. Es clara la tendencia hacia un envejecimiento de la oferta laboral costarricense en los últimos diez años.

En relación con la composición de la oferta laboral por sexo, se observa que la PEA femenina ha crecido un 4 por ciento anual durante 1987-1997, mientras que la masculina lo ha hecho al 2,4 por ciento anual (cuadro 1). Esta dinámica ha significado un aumento del 43 por ciento de la PEA femenina en los últimos diez años, mientras que de la masculina tan solo del 24 por ciento. A pesar de la mayor incorporación de mujeres al proceso productivo, la proporción femenina de la PEA ha aumentado lentamente, ascendiendo de un 28 por ciento en 1987 a un 31 por ciento en 1997.

---

2 Estructura relativa promedio del período 1987-1997.

La dinámica de la oferta laboral está afectada por dos componentes, uno es la oferta potencial o cantidad de personas que están en edad de trabajar (PET), *i.e.* mayores de 12 años<sup>3</sup>, cuyo comportamiento obedece a la dinámica demográfica. El otro es la tasa neta de participación laboral (TNP), que refleja la decisión de las personas de participar o no en el mercado laboral. Para fines analíticos, es importante desagregar los cambios en la oferta laboral en estos dos componentes.

Cuadro 1

**COSTA RICA: CAMBIOS EN EL PERFIL DE LA PEA SEGÚN  
EDUCACIÓN, EDAD Y SEXO, 1988-1997<sup>a</sup>**

	Tasa crec. anual (%)	Cambio Total	
		#	%
<i>Educación</i>			
Primaria incompleta	0,2	3.517	1,4
Primaria completa	3,0	101.509	30,5
Secundaria incompleta	4,3	72.316	46,7
Secundaria completa	2,1	29.564	20,4
Superior 0 a 4 años	8,0	67.054	99,8
Superior 5 o más años	4,1	19.097	43,9
Subtotal	2,9	293.057	29,4
Ignorado	2,8	2.431	28,5
<b>Total</b>	<b>2,9</b>	<b>295.488</b>	<b>29,4</b>
<i>Edad</i>			
12 a 17	0,3	2.310	2,6
18 a 24	0,4	9.329	3,9
25 a 54	3,9	244.240	41,0
55 y más	4,5	39.645	48,6
Subtotal	2,9	295.524	29,4
Ignorado	-0,3	-36	-2,2
<b>Total</b>	<b>2,9</b>	<b>295.488</b>	<b>29,4</b>
<i>Sexo</i>			
Hombres	2,4	173.351	24,1
Mujeres	4,0	122.137	42,6
<b>Total</b>	<b>2,9</b>	<b>295.488</b>	<b>29,4</b>
a/ Se tomó 1988 pues 1987 fue el primer año del cambio metodológico y en ocasiones presenta cambios marcados con respecto a 1988.			

Fuente: Elaboración del autor con las encuestas de hogares de la DGECC.

3 Tal como lo definen las encuestas de hogares de empleo en Costa Rica.

Si se analiza el comportamiento de la PET en términos de años de educación, se observa que la que posee educación secundaria o menos creció a tasas anuales ligeramente por encima de las de la oferta laboral, hecho que está relacionado con tasas de participación levemente menores en 1997 en comparación con 1988 (cuadro 2). Por el contrario, la oferta potencial de las personas con estudios superiores creció menos que la oferta laboral, a la vez que las tasas de participación de este grupo aumentaron (cuadro 2). La expansión de la oferta educativa estatal de las décadas previas sin duda ha sido el factor que explica el mayor crecimiento de los niveles superiores de educación en la oferta potencial (PET).

Cuadro 2

**COSTA RICA: CAMBIOS EN EL PERFIL DE LA PET Y EN LA TNP,  
POR EDUCACIÓN, EDAD Y SEXO, 1988-1997<sup>a</sup>**

	Población Edad Trabajar (PET)			Tasa Neta Participación (TNP)		
	Tasa crec. anual (%)	Cambio Total #	%	1988 %	1997 %	Tasa crec. anual (%)
<i>Educación</i>						
Primaria incompleta	0,9	48.755	8,2	42,9	40,2	-0,7
Primaria completa	3,0	177.116	30,5	57,3	57,3	0,0
Secundaria incompleta	4,5	150.137	48,2	49,7	49,2	-0,1
Secundaria completa	2,6	56.298	26,4	67,7	64,6	-0,5
Superior 0 a 4 años	6,8	87.493	80,1	61,5	68,2	1,2
Superior 5 o más años	3,8	20.671	39,5	83,1	85,7	0,3
Ignorado	2,5	3.447	24,6	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>2,9</b>	<b>543.917</b>	<b>29,0</b>	<b>53,7</b>	<b>53,8</b>	<b>0,0</b>
<i>Edad</i>						
12 a 17	3,1	101.054	31,2	27,1	21,2	-2,7
18 a 24	0,8	26.462	7,0	62,9	61,1	-0,3
25 a 54	3,1	289.518	31,7	65,1	69,7	0,8
55 y más	4,6	127.326	50,3	32,3	31,9	-0,1
Ignorado	-2,2	-443	-18,5	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>2,9</b>	<b>543.917</b>	<b>29,0</b>	<b>53,7</b>	<b>53,8</b>	<b>0,0</b>
<i>Sexo</i>						
Hombres	2,9	267.954	28,8	77,4	74,5	-0,4
Mujeres	2,9	275.963	29,2	30,4	33,5	1,1
<b>Total</b>	<b>2,9</b>	<b>543.917</b>	<b>29,0</b>	<b>53,7</b>	<b>53,8</b>	<b>0,0</b>

a/ Se tomó 1988 pues 1987 fue el primer año del cambio metodológico y en ocasiones presenta cambios marcados con respecto a 1988.

n.d.: no se calculó.

Fuente: Elaboración del autor con las encuestas de hogares de la DGEC.

En relación con la edad, el crecimiento de la oferta laboral de mayores de 55 años se explica por el aumento de la oferta potencial asociado con el patrón demográfico de envejecimiento de la población, y no por una mayor participación, la cual más bien decreció al 0,1 por ciento anual, por lo cual la baja cobertura del sistema de seguridad social no parece estar aumentando la presencia de esta mano de obra en el sistema productivo. En los restantes grupos de edad, con la única excepción del de 12 a 24 años, hay un aumento de las tasas de participación (cuadro 2), con mayor intensidad en la población con edades entre 45 y 54 años, que creció al 1,2 por ciento anual. La menor participación, a pesar de la mayor oferta potencial de los jóvenes de 12 a 24 años, explica el poco crecimiento de su oferta laboral, resultado que se mostró párrafos atrás. Esa menor participación puede estar reflejando un desaliento ante las mayores dificultades que enfrentan los jóvenes para encontrar empleo<sup>4</sup> (la juventud ostenta las mayores tasas de desempleo, como se verá más adelante), sin descartar también una permanencia más larga en el sistema educativo acumulando capital humano. No obstante, esto último parece poco plausible si se considera que la tasa de escolaridad bruta de la educación media ronda el 60 por ciento<sup>5</sup>, luego de su recuperación a partir del año 1990 cuando era del 50 por ciento.

En cuanto al sexo, la mayor oferta laboral femenina está explicada por el crecimiento, tanto de la tasa neta de participación, como de la oferta potencial, las cuales crecieron 1,1 por ciento y 2,9 por ciento anual, respectivamente. Si se toma en cuenta que la PET de cada sexo creció a tasas iguales (cuadro 2) y que su dinámica es un fenómeno exógeno, el incremento de la tasa de participación femenina es determinante del crecimiento de su oferta laboral.

Las mujeres que más incrementan su participación laboral son las que poseen edades entre 35 y 44 y entre 45 y 54 años, posiblemente por haber superado el ciclo natural reproductivo, aunque en general hay un aumento generalizado independientemente de la edad, con excepción de las de 12 a 24 años que redujeron su participación. Llama la atención que las mujeres mayores de 55 años incrementaron su participación laboral en tanto que los hombres en esas edades casi no la aumentaron (los de 55 a 64) o la redujeron (los mayores de 65 años). Esta situación refleja que las mujeres se encuentran en situaciones más difíciles en relación con los hombres, pues a elevadas edades todavía continúan en el mercado laboral, posiblemente por no disfrutar de la protección de la seguridad social, por participaciones muy intermitentes y esporádicas en el mercado laboral.

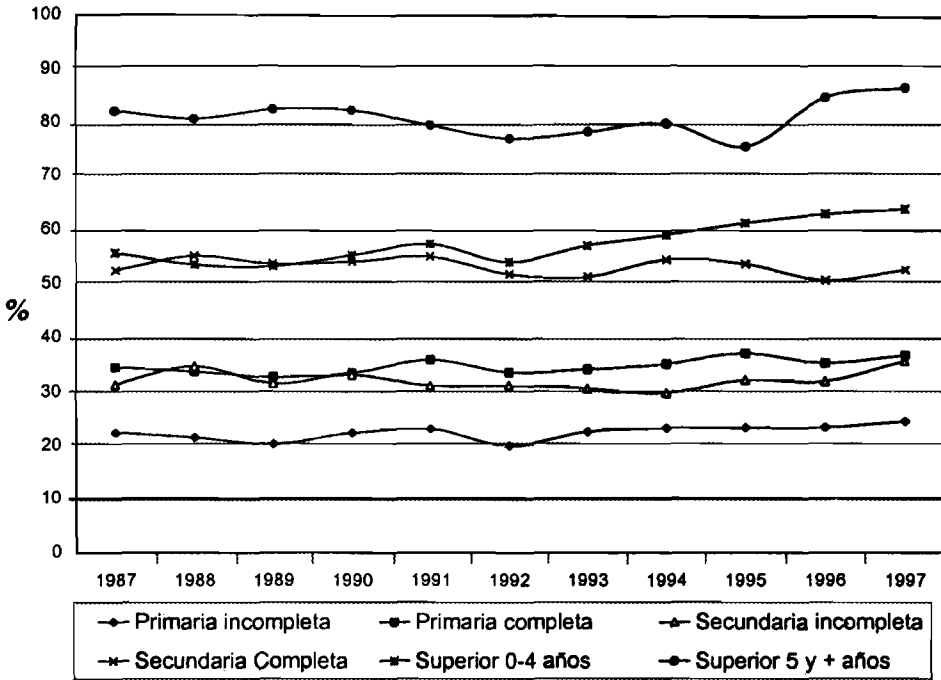
---

4 Lo cual los hace reportarse como inactivos y ya no como desempleados o en busca de empleo.

5 Nivel que tenía el país en 1980.



Gráfico 1  
**COSTA RICA: TASAS NETAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES  
 DE 12 A 64 AÑOS POR NIVEL EDUCATIVO, 1987-1997**



Fuente: Elaboración del autor con las encuestas de hogares de la DGEC.

La tasa neta de participación laboral femenina en Costa Rica ronda el 33,5 por ciento en 1997, cifra que era del 30,4 por ciento en 1988. No obstante, existen grandes diferencias según el nivel educativo de la mujer, siendo las mujeres más educadas las que participan más en el mercado de trabajo, como se aprecia en el gráfico 1.

Por ejemplo, tomando la población femenina de 12 a 64 años de edad, en 1997 la TNP del grupo con educación superior mayor de 5 años es del orden del 87 por ciento, del 64 por ciento para las que tienen 0 a 4 años de estudios superiores, de 53 por ciento para las que tienen secundaria completa, de 36 por ciento para las que tienen secundaria incompleta, de 37 por ciento para las de primaria completa y de 25 por ciento para las de primaria incompleta. Si se considera que un 55 por ciento de las mujeres de 12 a 64 años tienen apenas algún nivel primario de educación, la baja tasa de participación de este grupo es preocupante y es el que incide mayormente en la tasa promedio de las mujeres. Esta situación es reflejo de que las mujeres con mayor nivel educativo tienen menores barreras para la incorporación "rentable" al mercado de trabajo, siendo sus costos de oportunidad del trabajo doméstico más elevados en comparación con las mujeres de menor educación. En términos

de edades, las mujeres que tienen mayor TNP son las de 25 a 44 (47 por ciento) y las de 45 a 54 (39 por ciento).

## Desempleo

Costa Rica se caracteriza por niveles de desempleo relativamente bajos en comparación con otros países latinoamericanos y europeos, siendo la tasa de desempleo abierto promedio del período 1987-1997 del 5 por ciento<sup>6</sup>. La tendencia de la tasa de desempleo fue fuertemente decreciente hasta el año 1989, luego de los niveles sin precedentes de los años de la crisis de la deuda, 1981 y 1982, tal como se aprecia en el gráfico 2. Posterior al año 1989, hubo repuntes a raíz de las recesiones de los años 1990-1991 y 1995-1996. Todo este comportamiento manifiesta el impacto de las desaceleraciones económicas sobre el empleo (relación que fue sustentada en el capítulo anterior de esta misma autora) y sobre la tasa de desempleo.

Resultado de lo anterior, al analizar el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) *vis a vis* el crecimiento de los ocupados, se puede constatar que la economía costarricense ha tenido sistemáticamente la capacidad de absorber ese aumento en la oferta de trabajo.

En todos los subperíodos (1976-80, 1983-85 y 1987-97), la economía ha hecho crecer la ocupación por encima del aumento de la PEA, salvo el período de la crisis (1980-1982) cuando hubo un gran crecimiento de los desempleados. Este mismo patrón se presenta tanto para los hombres como para las mujeres. Esta capacidad es consistente con las bajas tasas de desempleo imperantes y con la gran asociación ya mencionada entre el desempeño productivo y los impactos en términos de empleo.

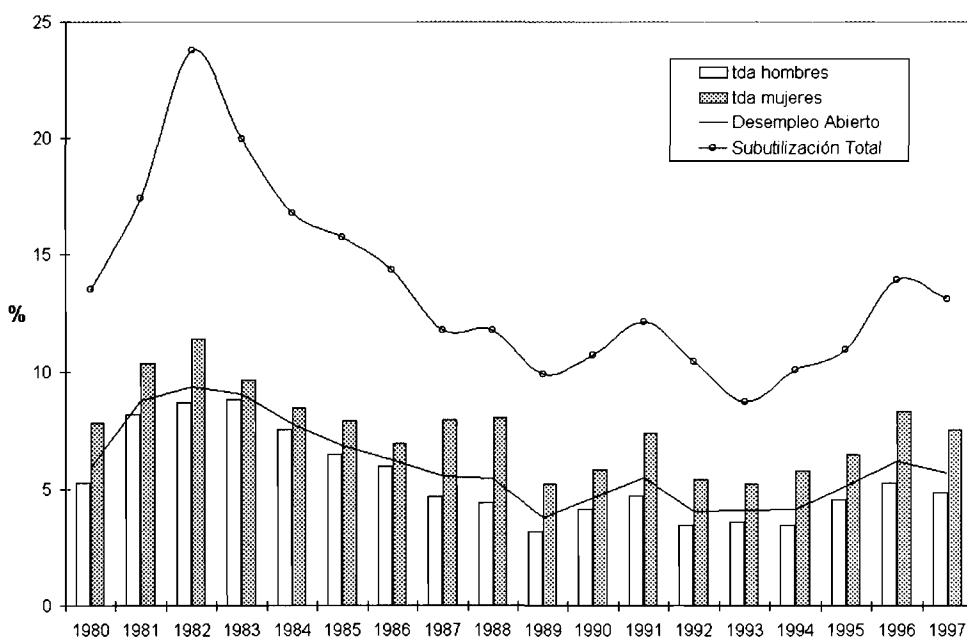
Si al análisis del desempleo se le incorporan los conceptos tradicionales de precariedad/calidad de los empleos, como lo son las tasas de subempleo visible e invisible, se encuentra que Costa Rica, a pesar de poseer niveles bajos de desempleo abierto, alcanza niveles de subutilización de su fuerza de trabajo que duplican la tasa de desempleo abierto, durante todo el período de estudio. No obstante, la subutilización muestra una tendencia igual a la del desempleo abierto; esto es, decreciente en el largo plazo y cíclica en el corto plazo, por lo que en general no ha existido un empeoramiento de la calidad del empleo tal como se define en este indicador. Esto se puede apreciar claramente en el gráfico 2.

---

6 Países como Alemania, Canadá, Francia, Italia, Nicaragua, Panamá y Polonia presentan tasas del 10 por ciento o más, y España algo superiores al 20 por ciento.

Las más afectadas por el desempleo son las mujeres (como lo muestra el gráfico 2), y los jóvenes entre 12 y 19 años, lo cual ha sido una característica de todo el período para el que se dispone de información sistemática de empleo, a saber, desde 1976. Mientras que la tasa de desempleo de los hombres fue del 4,9 por ciento en 1997, la de las mujeres fue del 7,5 por ciento, y mientras que la tasa de desempleo de la población de 20 a 29 años fue del 7,4 por ciento y la de 30 a 59 años del 3,4 por ciento, la de 12 a 19 años fue del 13,6 por ciento, en 1997.

Gráfico 2  
**COSTA RICA: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO SEGÚN SEXO Y TASA DE SUBUTILIZACIÓN TOTAL, 1980-1997**



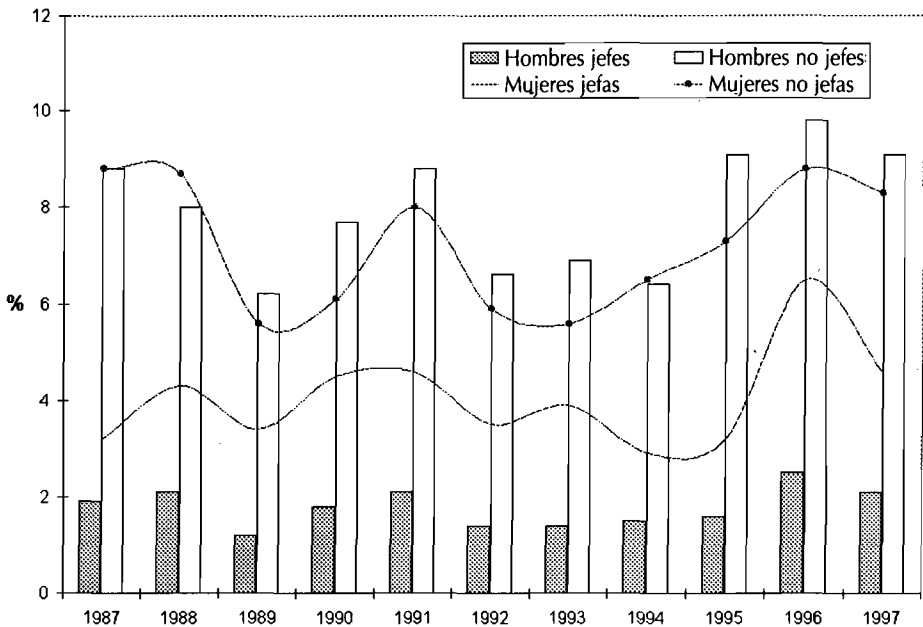
Fuente: Elaboración del autor con las encuestas de hogares de la DGEC.

En relación con la incidencia del desempleo, según la condición de jefatura o no del hogar y según sexo, no existe evidencia de que las tasas de desempleo de estas poblaciones estén aumentando tendencialmente (gráfico 3). Lo que sí se observa es que sus tasas de desempleo, al igual que la de la población total, la de los hombres y la de las mujeres, muestran una estrecha relación con el ciclo económico. Con respecto a la incidencia del desempleo por condición de jefatura, este afecta más a los que no son jefes de hogar (8,7 por ciento en 1997, en relación con los que están a cargo de una familia (2,5 por ciento en 1997), posiblemente debido a que ante situaciones de pérdida de

empleo, los jefes tienen que encontrar formas de realizar actividades productivas, presión que es mucho menor para los que no son jefes de hogar. Lo anterior es cierto tanto entre los hombres como entre las mujeres. Se mantiene la mayor incidencia sobre las mujeres en comparación con los hombres, independiente de si se está a cargo de una familia o no (gráfico 3). Dentro de los jefes, la tasa de desempleo de las mujeres es mayor a la de los hombres, pero dentro de los que no son jefes, más bien es lo contrario.

Gráfico 3

**COSTA RICA: TASAS DE DESEMPLEO POR SEXO Y POSICIÓN EN EL HOGAR, 1987-1997**



Fuente: Elaboración del autor con las encuestas de hogares de la DGEC.

Los pobres también son los más afectados por el desempleo: mientras que la tasa de los no pobres es del 4,6 por ciento, la de los pobres es del 16 por ciento, o sea tres veces más. Por condición de pobreza, también se mantiene la mayor incidencia sobre las mujeres en comparación con los hombres.

## EMPLEO

La población ocupada muestra una tendencia creciente, a una tasa de crecimiento promedio anual del 2,9 por ciento, durante los últimos once años, alcanzando en 1997 un 1.227.133 de personas mayores de doce años. En términos absolutos, el empleo siempre ha crecido, salvo en los años 1991 y 1996,

período en el que el número de empleados se redujo a raíz de las recesiones de esos años.

En relación con la educación de los ocupados, ha habido un aumento en los niveles secundarios (sobre todo incompleto) y superior, a la vez que los ocupados con educación primaria incompleta se han reducido. Ello ha generado un mayor peso relativo de los niveles medio y superior en el empleo total. No obstante, la población ocupada posee niveles aún bajos de escolaridad, un 54 por ciento tiene educación primaria, un 31 por ciento secundaria y un 16 por ciento algún nivel de educación superior.

Con respecto a la edad, aumenta la proporción de ocupados en los dos grupos de mayor edad, 25 a 54 y 55 y más, mientras que se ha disminuido la proporción de los grupos de 12 a 24 años producto de la dinámica demográfica de envejecimiento de la población.

El empleo ha cambiado su composición en términos de los sexos, siendo notoria una mayor presencia femenina en la estructura ocupacional. La proporción de mujeres dentro del total de ocupados pasó del 27 por ciento en 1987 al 31 por ciento en 1997. Este comportamiento es consecuente con la mayor participación femenina en el mercado laboral costarricense y con la capacidad de la economía para absorber a esa mayor oferta laboral.

Compatible con la menor participación del Estado en la actividad productiva, el sector público ha dejado de ser un generador importante de empleo, perdiendo dos puntos porcentuales de participación en los últimos once años. En 1997, representa el 14 por ciento del empleo total según datos de la encuesta de hogares. En relación con los macrosectores económicos, se observa un decrecimiento continuo de la participación del sector agropecuario en el empleo total, 28 por ciento en 1987 y 21 por ciento en 1997. La actividad manufacturera muestra una leve tendencia al aumento durante los primeros años de la apertura comercial, pero un decrecimiento continuo a partir de 1992, perdiendo 3,3 por ciento en cinco años (entre 1992 y 1997). Electricidad, gas y agua muestran una tendencia relativamente constante alrededor del 1 por ciento. Construcción muestra un movimiento de su participación en el empleo de acuerdo con el ciclo económico y no cambios de la tendencia, que oscila entre el 6 por ciento y el 7 por ciento. Los sectores que muestran una tendencia creciente en su participación en el empleo total son comercio, restaurantes y hoteles (a partir de 1991); transportes, almacenamiento y comunicaciones (a partir de 1989); establecimientos financieros, seguros y servicios a empresas (desde 1987) y otros servicios comunales, sociales y personales (a partir de 1991). Estos resultados evidencian que el grueso del empleo adicional generado en el país ha sido en los sectores no transables de la economía.

A nivel de actividades económicas específicas, han ocurrido procesos de reducción de empleos en café, ganado y otros productos pecuarios y en granos básicos. Por ejemplo, la actividad cafetalera tenía alrededor de 29.000 empleados en 1987, 35.000 en 1988, 20.000 en 1993 y 26.000 en 1997; la explotación ganadera y pecuaria tenía 30.000 empleados en 1987, 21.000 en 1988, 27.000 en 1994, y 21.000 en 1997; y por último, en granos básicos trabajaban 9.000 empleados en 1987 y en 1997 alrededor de 6.800. Comportamiento contrario se observa en la actividad bananera y en los productos agropecuarios no tradicionales (grupo "otros"), donde se han creado importantes cantidades de empleos. En el resto de las actividades agropecuarias se mantiene relativamente constante el empleo absoluto.

En el sector industrial no se identifican actividades con destrucción de empleos. Alimentos, bebidas y tabaco; madera y productos de madera, incluidos muebles; papel y productos de papel, imprentas y editoriales; sustancias y productos químicos; y productos metálicos, maquinaria y equipo, tuvieron procesos de generación de empleos. La actividad textil y de confección generó empleos en forma importante desde 1987 hasta 1992, pero durante 1996 y 1997 experimentó reducciones severas (de 39.000 en 1994 y 1995 llega a 28.000 en 1997, cifra inferior a la de 1987 que fue de 33.000). Sin duda, el auge de la maquila textil explica el crecimiento inicial, y la posterior retirada de varias de estas empresas maquiladoras, el declive posterior. El resto de las actividades industriales mantuvieron relativamente su empleo.

En términos de composición por categoría ocupacional, el empleo asalariado representa el 70 por ciento, mientras que el empleo por cuenta propia el 20 por ciento, los patronos el 7 por ciento y el restante 3 por ciento corresponde a trabajadores no remunerados, cifras de 1997. El trabajo independiente ha aumentado en 50 por ciento su volumen en el período 1987-1997 con una tasa anual de crecimiento del 4 por ciento, mientras que el empleo asalariado se ha incrementado en 32 por ciento en este mismo período con una tasa anual del 2,8 por ciento. Esta dinámica ha generado una mayor participación del trabajo independiente en el empleo total, el cual representaba un 24 por ciento en 1987 y llegó a representar un 27 por ciento en 1997.

Para efectos de esta investigación se aproxima la informalidad para los sectores no agropecuarios, como aquel formado por los patronos de microempresas<sup>7</sup> y trabajadores por cuenta propia, ambos no profesionales ni técnicos; los asalariados de microempresas sin estudios universitarios (excepto los que laboran en servicios a empresas (83 CIU rev. 2<sup>8</sup>) y servicios sociales (93 CIU

---

7 Empresas de 5 empleados o menos.

8 Clasificación Industrial Internacional Uniforme, revisión 2.

rev. 2<sup>9</sup>); los servidores domésticos; y los trabajadores no remunerados. La división 83 CIIU incluye bienes inmuebles y servicios prestados a empresas como jurídicos, contabilidad y auditoría, técnicos y arquitectónicos, publicidad, alquiler y arrendamiento de maquinaria y equipo, y otros. Por su parte, la división 93 CIIU incluye servicios sociales y comunales como instrucción pública, institutos de investigación y científicos, servicios médicos y odontológicos y otros servicios de sanidad, servicios de veterinaria, instituciones de asistencia social, asociaciones comerciales, profesionales y laborales, organizaciones religiosas y otros. Se decidió excluir estas actividades económicas pues presentan la característica de que generalmente requieren y son dirigidas por profesionales, distando mucho de ser informales.

La anterior operacionalización responde a la disponibilidad de información en las encuestas de hogares. Más recientemente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido que la forma de estimar la informalidad es con encuestas mixtas, a los hogares en una primera etapa para identificar a los microempresarios, y en una segunda etapa, a las microempresas, pues la informalidad es una característica de la unidad productiva y no de las personas que laboran en ella. Al utilizar como única fuente de información las encuestas de hogares, irremediablemente la unidad de análisis es la persona, que no es lo conceptualmente correcto.

Según esta operacionalización del concepto, se calcula que en 1997 un 40 por ciento del empleo no agropecuario laboraba en el sector informal. La definición adoptada por la OIT se diferencia de esta porque incluye a todos los asalariados de microempresas como parte del sector informal, mientras que en la definición presente se discrimina por la educación que tienen y la rama en que trabajan. Las cifras de la OIT se encuentran consistentemente más altas que las estimadas en esta investigación<sup>10</sup>. Por ejemplo, para 1995 la OIT estimó un 44,6 por ciento mientras que aquí se estimó un 37,1 por ciento.

En relación con la tendencia del empleo informal, se encuentra que el volumen de empleados en este sector ha sido creciente en el período 1987-1997 (gráfico 4). No obstante, el empleo formal también crece durante este período, guardando su comportamiento una estrecha relación con el ciclo económico (gráfico 4).

---

9 Servicios que aunque pueden ser prestados por microempresas, estas deben pertenecer a personas de ciertas profesiones.

10 Las estimaciones de la OIT para Costa Rica de la proporción de empleo no agropecuario informal son: 42,3 por ciento, 44,6 por ciento, 41,4 por ciento, 43,7 por ciento, 46,2 por ciento y 44,6 por ciento para cada año de 1990 a 1995 (OIT,1996:32).

Es así como no se observa una contracción del empleo formal durante los primeros años de la implementación de las medidas de apertura comercial ni durante todo el período, razón por la cual pareciera que la apertura de la economía no ha generado cierres abruptos de las actividades no viables, debido a su gradualidad y a los procesos de reconversión productiva adoptados (Monge y Lizano, 1997:44).

La estructura se ha caracterizado por una creciente participación del empleo informal en el empleo no agropecuario a partir de 1992 (gráfico 4). De 1993 a 1997, de cada diez empleos no agropecuarios generados, siete han sido en el sector informal, las cifras de la OIT señalan que en América Latina han sido 8 de cada 10 puestos durante la década de los noventa (Ocampo, 1998:9). En términos de generación de empleos, el sector informal en Costa Rica creció un 59 por ciento en los últimos once años, mientras que el sector formal lo hizo en un 42 por ciento, lo cual significa 166 269 puestos formales y 141 077 informales.

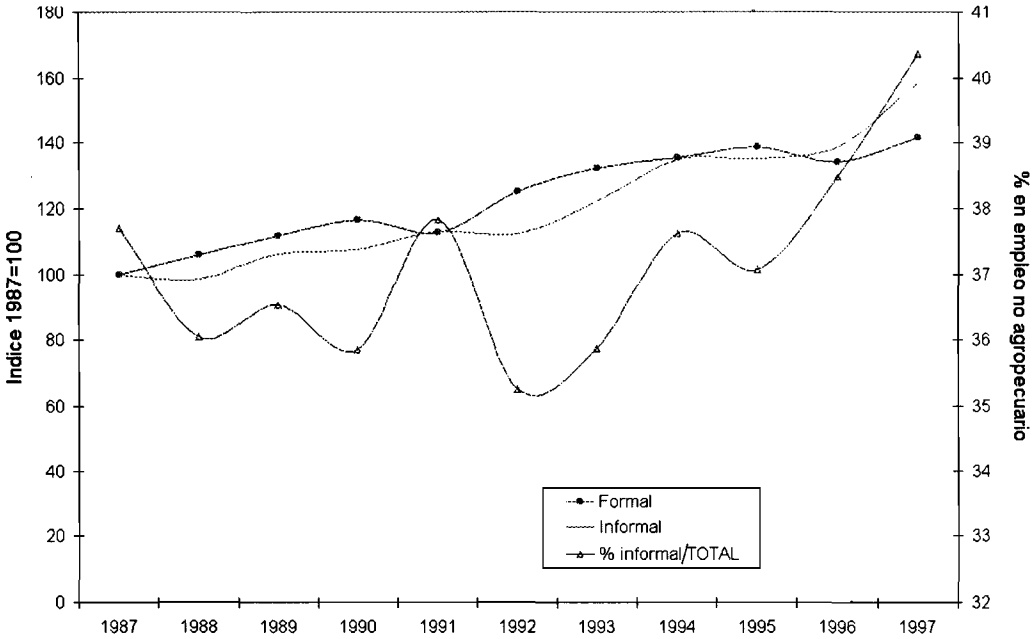
A nivel de sectores económicos, las actividades que poseen una mayor proporción de empleo informal (mayor al promedio nacional) son otros servicios comunales, sociales y personales; construcción; comercio, restaurantes y hoteles; y transportes, almacenamiento y comunicaciones.

Para profundizar en el análisis del empleo, en adelante se diferencia entre los asalariados y los independientes con el propósito de conocer la dinámica particular de cada tipo de relación laboral.

En la categoría de asalariados, el porcentaje de informalidad ronda el 25 por ciento mientras que en la de independientes este porcentaje es del 84 por ciento. En el período 1987-1997, los asalariados informales aumentaron un 40 por ciento mientras que los independientes informales aumentaron un 79 por ciento (cuadro 3). Es de resaltar que los independientes formales, más que duplicaron su volumen al aumentar en 114 por ciento, significó pasar de alrededor de 19,000 puestos en 1987 a casi 40.000 en 1997. Esto indica que hubo una generación importante de empleos formales dentro de los trabajadores por cuenta propia y patronos y, a la vez, una generación importante de empleos informales en los trabajadores asalariados.



Gráfico 4  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO FORMAL E INFORMAL Y PROPORCIÓN INFORMAL, 1987-1997**



Fuente: Elaboración del autor con las encuestas de hogares de la DGEC.

Se desprende entonces que el mayor dinamismo estuvo en los empleos independientes, en los formales en mayor intensidad que en los informales (gráfico 5), aunque la generación absoluta es bastante mayor en las categorías más voluminosas como los asalariados formales y los independientes informales. Producto de estos cambios, se observa una modificación en la estructura relativa del empleo formal/informal entre los asalariados, donde aumenta la participación del empleo informal a partir del año 1992. En el caso de los independientes, aumenta la proporción del empleo formal a partir de 1993, aunque en 1996 y 1997 disminuye a raíz de la recesión económica de 1996, por lo cual la tendencia de largo plazo deja de ser clara.

En relación con la calificación de las ocupaciones, se tiene que los trabajadores independientes tienen mayor proporción de artesanos y trabajadores semicalificados (55 por ciento) y menores proporciones de profesionales y técnicos (12 por ciento), y de apoyo administrativo y supervisión de procesos (18 por ciento), los dos niveles más altos de calificación, en comparación con las proporciones que presentan los asalariados. Las categorías más dinámicas entre los trabajadores independientes fueron los no calificados que aumentaron 164 por ciento en el período 1987-1997, los de apoyo administrativo y supervisión de procesos en 71 por ciento y los de profesionales y técnicos en 68 por

ciento (cuadro 3). Entre los asalariados, las ocupaciones más dinámicas fueron las dos con los niveles más altos de calificación (cuadro 3). Entre los independientes existe una tendencia clara a disminuir la participación de los semicalificados y a aumentar la de los no calificados y una tendencia leve a aumentar los dos niveles más altos de calificación. En cambio, entre los asalariados la tendencia es hacia una mayor proporción de ocupaciones más calificadas.

Cuadro 3

**COSTA RICA : GENERACIÓN DE EMPLEOS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL <sup>a</sup>,  
SEGÚN SECTOR, OCUPACIÓN, TAMAÑO DE LA EMPRESA,  
JORNADA, SEXO Y ZONA <sup>b</sup> 1987-1997**

	Asalariados		Independientes	
	#	%	#	%
<b>Total</b>	<b>208.335</b>	<b>32,1</b>	<b>110.140</b>	<b>49,8</b>
<b>Sector no agropecuario</b>				
Formal	145.087	38,3	21.182	113,6
Informal	50.515	40,2	90.562	78,9
<b>Grupo ocupacional</b>				
Directivos, profesionales y técnicos	60.530	55,7	16.252	67,8
Apoyo administrativo y supervisión P.	59.691	45,0	25.053	70,8
Artesanos y trabaj. semicalificados	40.630	23,1	39.765	27,8
Trabajadores no calificados	45.744	21,0	29.611	164,4
<b>Tamaño de la empresa</b>				
1 a 5	60.510	28,5	107.380	51,7
6 a 9	19.269	53,2	2.791	64,4
10 y más	109.551	27,3	-2.507	-27,6
<b>Jornada laboral</b>				
Completa	153.599	26,8	56.561	33,4
Parcial	54.258	81,1	52.955	111,2
<b>Sexo</b>				
Hombres	127.237	28,3	67.577	37,1
Mujeres	81.098	40,6	42.563	108,8
<b>Zona</b>				
Urbana	47.251	13,2	40.109	38,1
Rural	161.084	55,3	70.031	60,4

a. No incluye a trabajadores no remunerados ni los de categoría ignorada

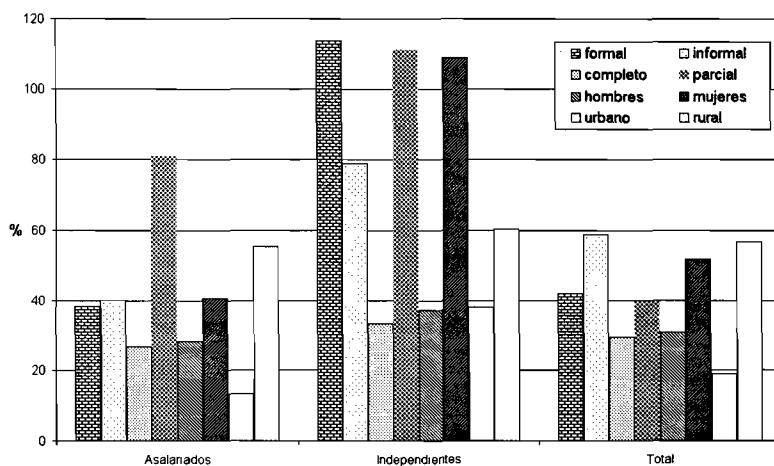
b. No se incluyen los casos ignorados de cada una de estas variables

Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de hogares de la DGEC

En términos de dinamismo por tamaño de las empresas, se encuentra que durante el período 1987-1997, las empresas de 1 a 5 empleados crecieron en empleo asalariado casi en el mismo porcentaje que las de más de 10 empleados; esto es, 29 por ciento y 27 por ciento respectivamente (cuadro 3). Por otra parte, el mayor dinamismo lo tuvieron las empresas de 6 a 9 con un crecimiento en empleo asalariado del 53 por ciento. Por el contrario, en lo que fue generación de empleos independientes las empresas de 1 a 5 y de 6 a 9 crecieron en empleo 52 por ciento y 64 por ciento en estos once años, respectivamente, a la vez que los patronos con empresas de más de 10 empleados se redujeron en 28 por ciento (cuadro 3). Este comportamiento permite observar que las empresas de mayor crecimiento en empleo han sido las microempresas y las empresas pequeñas.

Otra variable de interés es si los empleos que se han generado son de tiempo completo o tiempo parcial<sup>11</sup>. Los trabajadores por cuenta propia y los patronos son los que en mayor proporción trabajan tiempo parcial, a saber, un 31 por ciento, cifra que asciende al 14 por ciento entre los asalariados. En ambas categorías ocupacionales, el mayor dinamismo estuvo en los empleos de tiempo parcial. Por ejemplo, la cantidad de asalariados que laboran un tiempo parcial creció un 81 por ciento, mientras que la que trabaja tiempo completo creció tan solo un 27 por ciento, durante el período de análisis (cuadro 3, gráfico 5). Similarmente, entre los independientes los empleados con jornada parcial crecieron 111 por ciento, mientras que los con jornada completa lo hicieron en 33 por ciento (cuadro 3 y gráfico 5).

Gráfico 5  
COSTA RICA: CRECIMIENTO DEL EMPLEO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL,  
SEGÚN SECTOR, JORNADA, SEXO Y ZONA, 1987-1997



Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de hogares de la DGEC

Siempre en relación con la jornada laboral, la estructura y evolución por sexo es diferente. Un 54 por ciento de las mujeres que trabajan lo hacen en jornada parcial, mientras que esta cifra para los hombres es del 35 por ciento. Esta estadística posiblemente es reflejo de las otras actividades que realizan las mujeres, como son, la atención, cuidado y educación de los niños y las labores domésticas en los hogares. De hecho, las mujeres que trabajan tiempo parcial aumentaron en un 84 por ciento durante el período 1987-1997, lo cual puede indicar que la incorporación creciente de las mujeres al mercado laboral ha estado en empleos de tiempo parcial que les permiten combinar su participación en la economía con la crianza de los niños y el cuidado del hogar. Los hombres, por el contrario, han aumentado más los empleos de tiempo completo, los cuales crecieron un 30 por ciento, mientras que los de tiempo parcial lo hicieron en un 20 por ciento en este mismo período.

Por otra parte, el mayor crecimiento del empleo femenino fue como independientes más que como asalariadas. Las mujeres independientes crecieron un 109 por ciento en los últimos once años, mientras que las mujeres asalariadas lo hicieron en 41 por ciento (cuadro 3 y gráfico 5). Por otra parte, tanto entre los asalariados como entre los independientes el mayor dinamismo estuvo marcado por el crecimiento del empleo femenino, que fue sustancialmente mayor al experimentado por el empleo masculino (cuadro 3 y gráfico 5).

En relación con la dimensión geográfica, las encuestas de hogares muestran que el empleo rural es el que ha sido más dinámico, pues tanto entre los asalariados como entre los independientes ha aumentado proporcionalmente más. Por ejemplo, entre los primeros hubo un aumento del 55 por ciento en la zona rural y de solo un 13 por ciento en la zona urbana (cuadro 3); por otra parte, entre los independientes el aumento fue de un 60 por ciento en la zona rural y de un 38 por ciento en la zona urbana (gráfico 5).

## **Calidad de los empleos generados en las actividades más dinámicas**

En esta sección se aborda el tema de la calidad del empleo generado, tanto a nivel de macrosector económico como por actividad específica del sector agropecuario, industrial y el turismo, pero solamente para el período de las reformas, por problemas de disponibilidad de información<sup>12</sup>. No obstante, interesan más las características del nuevo empleo.

11 Por tiempo parcial se definió una jornada inferior a 40 horas semanales y en el sector agropecuario inferior a 30 horas.

12 Para la serie de encuestas de hogares de 1976 a 1986, no existían algunas variables que forman parte de la definición de calidad del empleo adoptada en este estudio.

Se utilizan tres indicadores de la calidad del empleo, a saber, la calificación de lo que la persona realiza en el puesto de trabajo, la calidad no salarial y la calidad salarial. El propósito de este ejercicio es el de tener una perspectiva más completa de este concepto tan amplio, como es la calidad de un puesto de trabajo.

En cuanto a la *calificación* de lo que la persona realiza en el puesto de trabajo; esto es, lo que el empleador le asigna como función, la variable que mide mejor esta característica es el grupo ocupacional del empleado. Actualmente y desde 1987, las encuestas de hogares utilizan una adaptación a Costa Rica de la COTA 70, la cual tiene ciertas imperfecciones para medir el grado de calificación de las labores que se realizan en el puesto de trabajo. Ello ocurre debido a varios aspectos. Uno es que mezcla “calificación” con “rama de actividad”, por lo que trabajadores en ocupaciones de similar calificación se clasifican en categorías diferentes a razón de la rama de actividad en que se ubica la empresa donde trabajan<sup>13</sup>. Otro es que también agrupa calificaciones diferentes en un mismo grupo<sup>14</sup>. Por estas imperfecciones de la variable ocupacional, se procedió a realizar un reacomodo de las categorías a tres dígitos, máximo nivel de desagregación. Luego del reacomodo, se conformaron cuatro grupos, a saber: a) directivos, profesionales y técnicos; b) apoyo administrativo y supervisores de procesos; c) artesanos y trabajadores semicalificados; y d) trabajadores no calificados. En el anexo A, se presentan las ocupaciones que fueron reagrupadas y la conformación final de estos cuatro grupos. Estos cuatro grupos también se agrupan, los dos primeros bajo la categoría “trabajo calificado” y los dos últimos bajo “trabajo no calificado”, en caso de baja frecuencia de casos al realizar la apertura por actividades económicas.

La categoría *calidad no salarial* evalúa si el salario del trabajador es mayor al salario *mínimo minimorum*<sup>15</sup> y si el trabajador es un asegurado directo, y no se utilizan otras formas que pretenden evadir las cargas sociales. También se incorporó el criterio de la estabilidad del empleo; esto es, si es permanente, ocasional o estacional. Esta variable se generó para 1989 y para el subperíodo 1993 a 1997, debido a que para los años restantes la encuesta de hogares no incluyó la pregunta sobre condición de aseguramiento.

---

13 Hay un grupo para comerciantes y vendedores, otro para agricultores, ganaderos y trabajadores agrícolas, otro para conducción, manejo y control de medios de transporte, otro para la producción artesanal e industrial de tipo textil, etc.

14 Por ejemplo, los maestros de obras se clasifican junto a los técnicos en electricidad, mecánica, etc., y junto a los arquitectos e ingenieros civiles; y los jefes de departamentos, oficina o sección y los jefes de mantenimiento y aseo, se agrupan con los directores y gerentes.

15 Este es el salario más bajo de todos los salarios mínimos que son establecidos por el Consejo de Salarios de acuerdo con el tipo de ocupación; se decidió utilizar por simplicidad para no tener que hacer empalmes con las ocupaciones de la encuesta de hogares.

Por último, la categoría *calidad salarial* mide el grado en que el empleador remunera el capital humano del empleado. Para ello, se compara el salario del trabajador con el salario promedio de las personas asalariadas con su mismo nivel educativo, su misma edad y además en su mismo sector de actividad. En educación, se utilizaron las categorías de primaria, secundaria y superior. En cuanto a la edad, se utilizaron los grupos de 12 a 24 años, de 25 a 34, y de 35 o más<sup>16</sup>. En el sector de actividad, se utilizaron tres grupos: agropecuario, construcción e industria, los cuales conforman un grupo (sector primario y secundario); gobierno general, electricidad y agua, establecimientos financieros y seguros, y transportes y comunicaciones, conforman el segundo grupo (servicios fundamentalmente públicos); y, otros servicios comunales, sociales y personales, y comercio, restaurantes y hoteles, conforman el último grupo (servicios privados de relativa baja calificación).

En el anexo B se presenta la manera en que se construyeron los indicadores de calidad no salarial y salarial, que consistió en asignar valores a cada uno de los criterios considerados.

En el análisis del capítulo cinco de este mismo libro, se determinó que las actividades más dinámicas en la generación de empleo asalariado, durante 1987-1997, fueron los establecimientos financieros, los seguros y los servicios a empresas; el comercio, los restaurantes y hoteles; otros servicios comunales, sociales y personales y el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones. Interesa, por lo tanto, analizar qué calidad tuvieron esos empleos.

## **Análisis macrosectorial**

En este apartado se analiza el desempeño de los nueve macrosectores económicos en las dimensiones de calidad del empleo señaladas. El análisis se realiza por dimensión de calidad y luego se observa cada macrosector en las tres dimensiones.

## **Calificación de las ocupaciones**

En el cuadro 4(a) se presentan los resultados sobre la estructura porcentual y el dinamismo en la generación de empleos, según la calificación ocupacional de los puestos que desempeñan los trabajadores asalariados, utilizando

---

16 Mayores niveles de desagregación de este último grupo de edad no resultaron significativos al cruzarse con educación y sector de actividad.

cuatro categorías. En el cuadro 4(b) se presenta una agregación del cuadro 4(a) en trabajo calificado y no calificado, lo cual es útil si se considera que algunos sectores muestran datos no significativos en algunas categorías cuando se trabaja con la apertura en cuatro.

En relación con la estructura de las categorías de calificación, los sectores de servicios del gobierno general y de establecimientos financieros, seguros y servicios a empresas, son los que presentan mayor proporción de directivos, profesionales y técnicos, y a la vez con porcentajes importantes en empleos de apoyo administrativo y supervisión de procesos (cuadro 4(a)), por lo que su estructura está marcadamente concentrada en empleos que podríamos denominar “calificados<sup>17</sup>” (cuadro 4(b)). En situación opuesta se encuentra el sector agropecuario, la construcción y otros servicios, en cuya estructura tienen mayor importancia los empleos “no calificados<sup>18</sup>”. En otros servicios, el porcentaje de trabajadores no calificados (TNC) es del 59 por ciento (cuadro 4(a)). El sector transportes y la industria también presentan una alta proporción de empleos “no calificados”, mientras que en electricidad y agua las proporciones calificado - no calificado son muy similares. Por último, el comercio, los restaurantes y hoteles muestran una estructura más centrada en los empleos “calificados”, aunque es importante la proporción de “no calificados” (cuadro 4(b)).

Dada la estructura del empleo por calificación, es importante analizar cuáles calidades de empleo fueron más dinámicas; esto es, crecieron porcentualmente más comparando el año final del período (1997) con el año inicial (1987). Es importante hacer la salvedad de que el énfasis es en el dinamismo y no en la generación absoluta de empleos ni en la contribución al crecimiento del empleo total. Con ello lo que se procura es otorgarle importancia al crecimiento porcentualmente grande de categorías con niveles absolutos iniciales muy bajos; esto es, las categorías más escasas o de menor importancia relativa en la estructura, que, por ende, crecerán en cifras absolutas bastante menores que las categorías que son voluminosas desde el principio.

---

17 Incluye las dos primeras categorías de calificación.

18 Incluye las dos últimas categorías de calificación.

Cuadro 4

COSTA RICA: CALIFICACIÓN OCUPACIONAL <sup>b</sup> DE LOS EMPLEADOS ASALARIADOS, SEGÚN MACROSECTOR, 1987-1997

	Composición (%)				Empleos creados de 1987 a 1997				Crecimiento de 1987 a 1997 (%)				
	1987				1987				1997				
a) Cuatro categorías de calificación	D.P.T.	AA.SP.	A.TSC	TNC	D.P.T.	AA.SP.	A.TSC	TNC	D.P.T.	AA.SP.	A.TSC	TNC	
Agropecuario	2	6	45	47	1.166	3.158	13.977	-6.724	70,9	ns	52,6	28,3	-9,2
Industria y minas	10	17	54	19	1.514	4.871	9.817	6.613	12,8		28,9	16,0	36,7
Electricidad y agua	15	36	38	10	-231	1.318	1.527	-137	-1,7	ns	45,8	52,7	- 10,7
Construcción	7	2	36	55	1.420	-902	694	7.848	88,9	ns	-45,3	ns	4,6
Comercio, R y H	14	48	6	32	6.402	27.000	420	18.539	57,2		82,8	6,4	86,5
Transportes, A y C	14	18	48	20	2.545	2.282	7.658	2.420	83,9		48,4	70,0	44,6
Est. financ., Seguros, B.I.	36	53	5	5	7.782	10.456	1.213	390	125,0		102,8	155,9	ns 24,6
Servicios Gob. general <sup>a</sup>	58	26	5	11	24.440	1.951	258	-1.647	53,7		6,7	4,5	-11,0
Otros servicios C, S y P <sup>a</sup>	15	11	15	59	7.348	3.748	4.982	17.821	81,0		49,0	44,4	38,7
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>32</b>	<b>52.386</b>	<b>53.882</b>	<b>40.546</b>	<b>45.123</b>	<b>56,9</b>		<b>48,2</b>	<b>24,7</b>	<b>22,8</b>
b) Dos categorías de calificación	1987		1997		1987		1997		1987		1997		
	CAL.	NO CAL.	CAL.	NO CAL.	CAL.	NO CAL.	CAL.	NO CAL.	CAL.	NO CAL.	CAL.	NO CAL.	
Agropecuario	6	94	8	92	4.324	7.253	56,5	5,9					
Industria y minas	27	73	27	73	6.385	16.430	22,3	20,7					
Electricidad y agua	54	46	52	48	1.087	1.390	22,4	33,2					
Construcción	10	90	9	91	518	8.542	14,4	27,4					
Comercio, R y H	61	39	62	38	33.402	18.959	76,3	67,6					
Transportes, A y C	32	68	32	68	4.827	10.078	62,3	61,6					
Est. financ., Seguros, B.I.	87	13	90	10	18.238	1.603	111,2	67,9					
Servicios Gob. general <sup>a</sup>	78	22	84	16	26.391	-1.389	35,4	-6,7					
Otros servicios C, S y P <sup>a</sup>	23	77	26	74	11.096	22.803	66,3	39,8					
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>64</b>	<b>41</b>	<b>59</b>	<b>106.268</b>	<b>85.669</b>	<b>52,1</b>	<b>23,7</b>					

a. Desagregación del grupo nueve del CIU revisión # 2, de acuerdo con si es sector público o sector privado

b. Reagrupación a partir de la clasificación de ocupaciones de la DGEC (véase anexo A)

D.P.T.: Directivos, profesionales y técnicos. AA.SP.: Apoyo administrativo y supervisores de procesos. A. TSC: Artesanos, Trabajadores semicalificados; y

TNC: Trabajadores no calificados. Cal: Calificado, incluye los grupos D.P.T. y AA. SP; NO CAL: No calificado, incluye los grupos A. TSC y TNC

ns: categoría no significativa por número de casos, aprox. inferior a 2000

Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de hogares de la DGEC



El análisis del dinamismo muestra (cuadro 4(a) y 4(b)) que entre las actividades de mayor generación de empleo, el sector financiero y los seguros son los que presentan un mayor crecimiento en las dos categorías de mayor calificación, a saber, directivos, profesionales y técnicos y apoyo administrativo y supervisores de procesos. Luego le siguen otros servicios, cuyo empleo creció un 81 por ciento y 49 por ciento en cada una de estas categorías de calificación, respectivamente. El comercio muestra un mayor crecimiento de los trabajadores no calificados; siendo importante también la generación de empleos en labores de apoyo administrativo y supervisión de procesos. La última de las actividades de mayor crecimiento en el empleo, transportes, almacenamiento y comunicaciones, muestra un mayor crecimiento de los trabajadores más calificados (84 por ciento) y también de los semicalificados (70 por ciento). Entre las actividades de menor dinamismo en generación de empleo, el cuadro 4(a) muestra que en industria y minas y en construcción el mayor crecimiento estuvo en los empleos no calificados (TNC). Por el contrario, en el caso del sector agropecuario hubo un crecimiento del 53 por ciento en los trabajadores de apoyo administrativo y supervisión de procesos, a la par de una reducción de los empleos no calificados. El gobierno general muestra un mayor dinamismo de los empleos en ocupaciones directivas, profesionales y técnicas, simultáneamente con una reducción de los empleos no calificados, al igual que en el sector agropecuario (cuadro 4(a)). En relación con el sector de electricidad, gas y agua, la apertura en cuatro categorías no resultó ser significativa en las dos categorías extremas, pero el análisis más agregado muestra que el empleo no calificado fue más dinámico y aumentó incluso su participación en el empleo total.

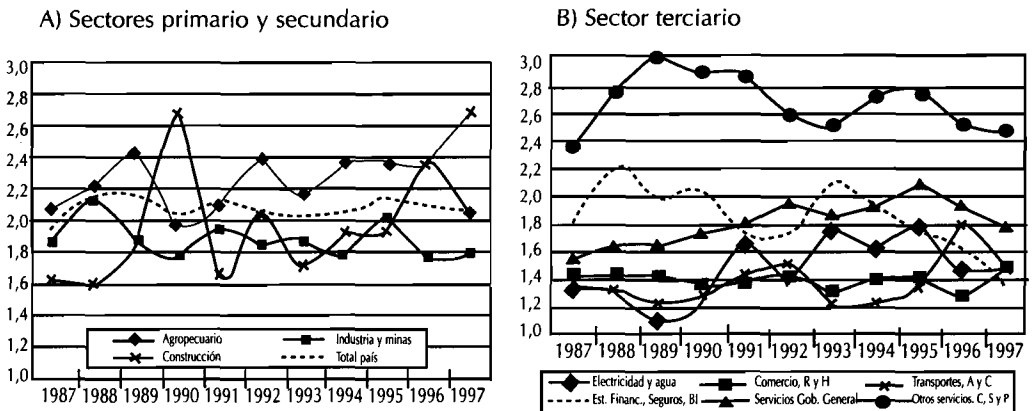
A nivel global de la economía, se observa una mayor generación de empleos "calificados", donde las ocupaciones directivas, profesionales y técnicas crecieron un 57 por ciento y las de apoyo administrativo y supervisión de procesos, un 48 por ciento durante el período 1987-1997, por lo cual, se concluye que ha existido un mejoramiento en la calificación de las ocupaciones durante el período del modelo de apertura económica.

En el presente contexto de la conformación del empleo en términos de calificación, es importante analizar qué ha sucedido con las remuneraciones promedio de los trabajadores calificados en comparación con los no calificados, para efectos de determinar, por una parte, si hay consistencia entre los resultados en términos de dinamismo de las diversas categorías de empleo y el comportamiento de los salarios relativos, y por otra parte, determinar si ha ocurrido una polarización salarial en el interior de cada macrosector económico. En el gráfico 6(a y b), se muestra el comportamiento de la razón entre el salario promedio del empleo calificado y el del no calificado. A nivel del país como un todo, no pareciera observarse una tendencia clara hacia el

aumento o disminución de esta razón, por lo que pareciera que no ha existido una mayor polarización salarial entre el empleo calificado y el no calificado. Solamente parece observarse un aumento respecto al año 1987, pero posteriormente la relación se tiende a estabilizar alrededor de 2.1.

Gráfico 6

**COSTA RICA: RAZÓN DE SALARIO PROMEDIO DEL EMPLEO CALIFICADO AL SALARIO PROMEDIO DEL EMPLEO NO CALIFICADO SEGÚN MACROSECTORES ECONÓMICOS, 1987-1997**



Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de la DGEC.

Dos sectores, el agropecuario y el gobierno general, son los únicos que muestran una tendencia de aumento, por lo que pareciera que en estos sectores sí se ha dado una polarización salarial, asociada, en el primer caso, con una escasez relativa (demanda mayor que oferta) de trabajadores para ocupaciones calificadas, consecuente con el aumento de la calificación de los empleos ya mostrado, y en el segundo caso, al mecanismo de los laudos arbitrales que permitió aumentos sustanciales de los salarios de los profesionales. Los sectores de electricidad y agua, construcción, transporte y otros servicios no parecen mostrar una tendencia clara. La industria muestra oscilaciones entre 1,8 y 2 y el comercio alrededor de 1,4, por lo que sus tendencias de largo plazo parecen ser estables. El sector de establecimientos financieros y seguros presenta un decrecimiento de la razón, que se acentúa a partir del año 1993. Este comportamiento es contradictorio con el mayor crecimiento del empleo calificado en dicho macrosector, que más bien generaría mayor disparidad salarial entre calificados y no calificados. No obstante, la explicación puede radicar en una política salarial más restrictiva como parte de los procesos de reestructuración interna de los bancos del Estado.

## Calidad no salarial

En el cuadro 5 se presentan las cifras, para el año 1997, del empleo de cada macrosector económico según la calidad no salarial y la generación de empleos en esas calidades durante 1989-1997. Asimismo, en él se muestra la serie de los datos absolutos. Como se observa del cuadro 5, los sectores más formales de la economía y con intensa presencia del Estado, como la electricidad y el agua los establecimientos financieros y el gobierno general se caracterizan por poseer las proporciones más elevadas de empleos de buena calidad no salarial; esto es, el empleador tiende a cumplir con la legislación en torno al salario pagado y al aseguramiento, a la vez que a contratar empleados en forma permanente. También el sector industrial se encuentra entre los sectores de elevada proporción de empleos de buena calidad no salarial con un 70 por ciento. Por otra parte, los sectores de mayor proporción de empleos de mala calidad no salarial son, otros servicios comunales, sociales y personales, agropecuario y construcción, cuyas proporciones son del 49 por ciento, 44 por ciento y 37 por ciento, respectivamente. En situación intermedia se encuentran los sectores de comercio, restaurantes y hoteles y de transportes, almacenamiento y comunicaciones, cuyos empleos de buena calidad se acercan al 60 por ciento y los de mala calidad al 23 y al 14 por ciento, respectivamente.

Cuadro 5

### COSTA RICA: CALIDAD NO SALARIAL B/ DE LOS EMPLEOS ASALARIADOS, SEGÚN MACROSECTOR, 1989-1997

	Composición (%)						Empleos creados de 1989 a 1997			Crecimiento (%) de 1989 a 1997			
	1989			1997			Mala	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena	
Agropecuario	48	22	30	44	22	34	-921	282	8.024	-1,5	0,9	19,9	
Industria y minas	12	23	65	13	17	70	3.224	-2.158	20.107	23,2	-8,6	28,2	
Electricidad y Agua	1	6	94	6	7	87	623	302	1.169	724,4	ns	57,9 ns	13,3
Construcción	28	33	39	37	32	30	6.715	2.728	-404	69,4	23,6	-2,9	
Comercio, R y H	22	19	59	23	21	55	12.398	12.286	26.266	74,3	85,7	62,0	
Transportes, A y C	13	21	66	14	28	57	2.832	6.539	8.376	103,7	144,5	59,8	
Est. Financ. Seguros. B.I.	4	8	88	8	16	75	2.315	4.750	11.523	258,7	ns	306,5 ns	65,3
Servicios Gob.General a/	2	5	94	2	7	91	957	3.243	14.767	57,3	ns	69,6	15,4
Otros Servicios C, S y P a/	56	21	23	49	23	28	12.319	9.174	13.803	30,1	58,8	85,1	
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>55</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>56</b>	<b>40.462</b>	<b>37.146</b>	<b>103.631</b>	<b>27,0</b>	<b>34,3</b>	<b>32,4</b>	

a/ Desagregación del grupo nueve del CIIU revisión # 2, de acuerdo con si es sector público o sector privado. b/ Variable que contempla: i) incumplimiento de la ley por pagar salario menor al salario mínimo minimorum o por no asegurar al empleado o asegurarlo no como asegurado directo y ii) estabilidad del empleo (véase anexo B).

ns: categoría no significativa por número de casos, aprox. inferior a 2000.

Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de hogares de la DGE.

El cuadro 5 revela que dos de las actividades más dinámicas en generación de empleo asalariado tuvieron los mayores porcentajes de crecimiento del empleo de mala calidad no salarial, estos son, comercio y transportes, siendo además, en ambos casos, el crecimiento del empleo de regular calidad mayor que el de buena calidad. Otros de los sectores dinámicos en empleo global, otros servicios y el sector financiero<sup>19</sup>, presentan un mayor dinamismo del empleo de buena calidad, en el tanto que en electricidad y agua no se pueden extraer conclusiones contundentes pues mala y regular calidad no fueron significativas.

Entre los sectores de menor dinamismo en el empleo, los sectores transables de la economía, el agropecuario y el industrial, generaron mayoritariamente empleos de buena calidad no salarial en un contexto de moderadas tasas de generación (20 al 28 por ciento). Por último, la construcción tuvo un mayor dinamismo de los empleos de mala y regular calidad, lo que significa que los pocos nuevos empleos no tuvieron un efecto tan favorable para las personas en este sector. En el gobierno general hubo un crecimiento importante de la calidad regular.

A nivel global de la economía, se observa una mayor generación de empleos de regular calidad no salarial, los cuales crecieron un 34 por ciento y le siguen los empleos de categoría buena, que crecieron un 32 por ciento, lo cual significa 103.631 *nuevos* trabajadores en empleos asalariados de buena calidad no salarial, lo que nos permite afirmar que ha existido un mejoramiento en esta dimensión de la calidad durante el período del modelo de apertura económica, con los resultados diferenciados a nivel de macrosector ya mencionados.

## Calidad salarial

La última de las categorías del empleo que se investiga en este trabajo tiene que ver con la calidad salarial, que consiste en evaluar si el empleado percibe al menos el salario promedio de las personas con su mismo nivel educativo, grupo de edad y sector de actividad económica, en cuyo caso se considera que el empleo es de buena calidad pues le remunera su capital humano (anexo B).

Los resultados presentados en el cuadro 6 muestran que en 1997 los sectores de mayor proporción de empleos de buena calidad salarial, o aquellos en los que el trabajador percibe un salario superior o igual al promedio de su clase, son industria y minas, construcción y electricidad y agua, mientras que los de

---

19 Este análisis tuvo que abarcar solamente de 1993 a 1997 pues los datos de 1989 no fueron significativos para las dos primeras categorías.

Cuadro 6

**COSTA RICA: CALIDAD SALARIAL B/ DE LOS EMPLEOS ASALARIADOS,  
SEGÚN MACROSECTOR, 1987-1997**

	Composición (%)						Empleos creados			Crecimiento (%)			
	1987			1997			de 1987 a 1997			de 1987 a 1997			
	Mala	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena	
Agropecuario	18	58	24	36	35	29	27.717	-26.122	9.834	117,7	ns	-34,3	32,1
Industria y minas	11	47	43	19	31	50	13.605	-9.801	18.555	117,1	ns	-19,3	39,9
Electricidad y agua	13	32	55	19	35	46	951	1.098	163	76,6	ns	36,8	3,2
Construcción	14	40	46	19	32	48	3.795	155	5.267	79,2	ns	1,1	32,7
Comercio, R y H	19	49	32	25	39	36	17.016	13.621	21.494	126,0	ns	38,4	92,6
Transportes, A y C	35	29	36	35	33	32	5.230	5.803	3.740	61,7	ns	81,9	43,0
Est.Financ, Seguros,B.I.	29	27	43	33	30	37	7.049	6.351	6.171	126,8	ns	121,3	74,3
Servicios Gob.General a/	32	34	35	27	34	39	1.967	9.126	14.158	6,5	ns	28,3	42,7
Otros Servicios C, S y P a/	45	32	23	44	27	29	13.841	5.649	14.113	41,2	ns	23,6	83,4
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>44</b>	<b>33</b>	<b>29</b>	<b>33</b>	<b>37</b>	<b>91.171</b>	<b>5.880</b>	<b>93.495</b>	<b>68,7</b>	<b>ns</b>	<b>2,4</b>	<b>49,5</b>

a/ Desagregación del grupo nueve del CIU revisión # 2, de acuerdo con si es sector público o sector privado.

b/ Variable que contempla el grado en que se remunera el capital humano del empleado (brecha salarial respecto al salario promedio del grupo con el mismo nivel educativo, edad y sector económico del empleado) (véase anexo B).

ns: categoría no significativa por número de casos, aprox. inferior a 2000.

Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de hogares de la DGEC.

más altas proporciones de empleos de mala calidad salarial son otros servicios, comunales, sociales y personales, y en menor medida, los sectores agropecuario y transportes, almacenamiento y comunicaciones. Por otra parte, comercio, restaurantes y hoteles, y el gobierno general, y en menor medida, establecimientos financieros, presentan una estructura más centrada hacia las categorías de mejor calidad salarial.

En relación con el dinamismo en la generación de empleo de las diversas categorías, el cuadro 6 muestra que tres de los cuatro sectores de menor crecimiento del empleo, agropecuario, industria y minas y construcción, experimentaron un mayor dinamismo de los empleos de mala calidad salarial, lo que significó aumentos en la participación de esta categoría en el empleo total de estos sectores. No obstante, en ellos también aumentó la importancia

del empleo de buena calidad salarial, aunque esta categoría tuvo un menor dinamismo si se le compara con la de mala calidad salarial. En la industria, así como en el comercio, debido al aumento similar en la participación de estas dos categorías se puede argumentar que la calidad no salarial se mantiene. Transportes, almacenamiento y comunicaciones y establecimientos financieros y seguros, tuvieron un mayor dinamismo del empleo de mala y regular calidad salarial, lo cual se refleja en una pérdida de participación del empleo de mejor calidad. Es decir, en estos sectores la calidad salarial empeora. En contraste, el gobierno general y los otros servicios sociales, comunales y personales tuvieron un mayor dinamismo del empleo de buena calidad salarial, al punto de disminuir la importancia del empleo de mala calidad y aumentar la importancia del empleo de buena calidad. No obstante, el sector de otros servicios también tuvo un aumento no despreciable de los empleos de mala calidad salarial, con lo cual la participación de esta categoría solamente se redujo en 1 por ciento. Sobre electricidad, gas y agua, no se extraen conclusiones por el número de casos.

A nivel de la economía global del país, se tiene que un 37 por ciento de los empleos en 1997 son de buena calidad salarial, lo que significa que más de la mitad, 63 por ciento, de los empleados asalariados perciben un salario inferior al promedio de su misma clase. En torno al dinamismo, se constata que ha habido un crecimiento más acelerado de los empleos de mala calidad salarial junto con un aumento también en los de buena calidad, lo cual ha provocado un aumento en la participación de ambas categorías en detrimento del empleo de regular calidad, el cual perdió once puntos porcentuales de participación.

Los resultados anteriores se pueden resumir en que ha ocurrido en general un mayor crecimiento en los empleos de mala calidad salarial, con solo dos excepciones, gobierno general y otros servicios, con un crecimiento, también importante, aunque menor, en el empleo de buena calidad salarial, lo cual ha provocado un cambio en la estructura, la cual se vuelve más concentrada hacia las dos categorías extremas.

Haciendo un recuento a nivel transversal entre las dimensiones de calidad, se concluye que solamente los sectores de servicios del gobierno general y de otros servicios, comunales, sociales y personales, estos son la rama 9 del CIIU, experimentaron un mejoramiento de las tres dimensiones de calidad. Siguen en desempeño el sector financiero y el sector agropecuario, los cuales mejoraron en dos dimensiones, calificación y calidad no salarial. Sobre el sector comercio, restaurantes y hoteles se puede afirmar que se mantiene en calificación y calidad salarial, con deterioro de la calidad no salarial. Transportes, almacenamiento y comunicaciones experimentó un mejoramiento en la calificación de las ocupaciones, pero sin ninguna mejora en las calidades salarial y no

salarial, hecho que significa que los trabajadores realizan tareas más calificadas pero sin un mejoramiento en las condiciones de estabilidad, remuneración y aseguramiento. La industria solamente mejoró en una dimensión, la calidad no salarial; mientras que el sector construcción experimentó un deterioro de las tres dimensiones de calidad, siendo el sector con el peor desempeño.

## Los macrosectores más dinámicos

En el cuadro 7 se presenta un resumen del desempeño de los sectores económicos en todas las dimensiones analizadas, tanto en este capítulo como en el número cinco de este libro. Si se catalogan como dinámicos aquellos sectores de alto crecimiento en la producción, entonces los más dinámicos durante la apertura económica han sido electricidad, gas y agua; transportes, almacenamiento y comunicaciones; comercio, restaurantes y hoteles; otros servicios comunales, sociales y personales; y establecimientos financieros, seguros y servicios a empresas. Todos estos sectores, por lo demás, poseen niveles relativamente intermedios de capital humano.

Cuadro 7

### COSTA RICA: DESEMPEÑO DE LOS MACROSECTORES ECONÓMICOS POR CONCEPTO, SEGÚN DINAMICIDAD, 1987-1997

	Produc- ción	Produc- tividad	Exporta- ciones	Capital Humano a/	Empleo	Calidad del empleo		
						Calific.	CNS	CS
<b>Más dinámicos</b> <sup>b/</sup>								
Electricidad, gas y agua	Alto	Aum.		Alto	GD	E	—	—
Transportes, Almac., Comunicaciones	Alto	Aum.		Int.	GF	M	E	E
Comercio, Restaurantes y Hoteles	Alto	Dec.		Int.	GF	=	E	=
Otros servicios comunales, sociales y personales	Alto	Dec.		Int.	GF	M	M	M
Establec. Financieros, Seguros y Serv. Empresas	Alto	Dec.c/		Alto	GF	M	M	E
<b>Rezagados</b>								
Agropecuaria	Bajo	Aum.	Bajo	Bajo	GD	M	M	E
Industria y Minas	Bajo	Aum.	Bajo	Int.	GD	E	M	=
Gobierno General	Bajo	Aum.		Alto	GD	M	M	M
Construcción	Bajo	Dec.		Bajo	GD	E	E	E
<b>País</b>				<b>Int.</b>		<b>M</b>	<b>M</b>	<b>=</b>
<p><i>Aum.: aumenta, Dec.: decrece, Int: intermedio</i>  <i>GF: generación fuerte, GD: generación débil, EL: eliminación</i>  <i>M: Mejora, E: Empeora, =: se mantiene, —: no hay evidencias</i>  <i>a/ Con base en % de directivos, profesionales y técnicos de 1987, alto: &gt;= 20%, int.: &lt;20 y &gt;=10 bajo: &lt;=5%.</i>  <i>b/ De alto crecimiento en la producción real.</i>  <i>c/ Resultado dudoso.</i></p>								

Fuente: Elaboración del autor con base en el cuadro 2 de Montiel (2000 (5)) y de los cuadros 4, 5 y 6.

El cuadro 7 permite observar que no todos los sectores dinámicos aumentaron su productividad del trabajo ni generaron poco empleo, como lo plantea la segunda hipótesis de esta investigación. Más bien fueron los sectores rezagados los que aumentaron su productividad laboral y generaron poco empleo (con excepción de construcción). Estas mismas observaciones, pero de una manera cuantitativa, se pueden realizar del cuadro 8. El empleo creció al 5 por ciento anual en los sectores dinámicos mientras que en los rezagados lo hizo al 2 por ciento anual, y por otra parte, la productividad laboral decreció al 0,4 por ciento anual en los dinámicos y aumentó al 1,7 por ciento anual en los rezagados.

En torno a la calidad de los empleos, el cuadro 8 muestra que la calificación del empleo aumentó, tanto en los sectores dinámicos como en los rezagados, hecho que se manifiesta en un aumento de 4 puntos porcentuales en la proporción de empleo calificado en ambos grupos de sectores. Respecto a la calidad no salarial, llama la atención que los sectores rezagados son los que tuvieron mejor desempeño, pues aumenta la participación del empleo de buena calidad y se mantiene la de mala, mientras que en los dinámicos pierde importancia tanto la buena como la mala calidad, haciéndose el empleo más regular, con un crecimiento anual del 9 por ciento. Por último, los sectores dinámicos muestran un crecimiento ligeramente mayor de los empleos de buena calidad salarial en relación con los de mala calidad, mientras que los sectores rezagados muestran un mayor dinamismo de los empleos de mala calidad salarial.

Estos resultados permiten concluir que, en el caso de Costa Rica, los sectores dinámicos en producción también fueron dinámicos en empleo, hecho que respalda aún más la observación realizada sobre el gran impacto que ejerce el crecimiento económico en la generación de empleo y que muestra que el crecimiento no ocurrió por aumentos de productividad sino por acumulación del factor trabajo. Por otra parte, los sectores dinámicos fueron de nivel relativamente intermedio en la proporción de capital humano y no fueron necesariamente sectores que generaron empleos de calidad.

## **Análisis del sector agropecuario, industrial y de la actividad turística**

Cuando se realiza el análisis del empleo por división económica o productos agropecuarios y además según la calidad del empleo, muchas celdas resultan no ser significativas; esto es, la encuesta no es representativa a ese nivel de desagregación. Por esta razón, el análisis de este punto se centra específicamente en aquellas actividades en las que los datos resultan ser representativos.



Cuadro 8

**COSTA RICA: DESEMPEÑO DE LOS SECTORES ECONÓMICOS EN CALIDAD DEL EMPLEO SEGÚN VARIABLE DE CALIDAD Y DINAMICIDAD, 1987-1997**

	Generación neta <sup>a/</sup>		Tasa crec. anual %	Estructura %	
	#	%		1987	1997
<b>Calificación</b>					
<b>Más dinámicos<sup>b/</sup></b>	<b>122.290</b>	<b>61</b>	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Calificado	68.650	77	6	45	49
No calificado	54.833	51	4	54	51
<b>Rezagados</b>	<b>68.256</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Calificado	37.618	33	3	31	35
No calificado	30.836	12	1	69	65
<b>Total país</b>	<b>190.546</b>	<b>33</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Calificado	106.268	52	4	36	41
No calificado	85.669	24	2	64	59
<b>Calidad No Salarial</b>					
<b>Más dinámicos<sup>b/</sup></b>	<b>124.675</b>	<b>63</b>	<b>6</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	30.917	51	5	31	29
Regular	33.747	94	9	18	22
Buena	60.011	60	6	51	50
<b>Rezagados</b>	<b>56.564</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	9.588	11	1	23	23
Regular	4.850	7	1	19	17
Buena	42.126	19	2	58	60
<b>Total país</b>	<b>181.239</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	40.462	27	3	26	25
Regular	37.146	34	4	19	19
Buena	103.631	32	4	55	56
<b>Calidad Salarial</b>					
<b>Más dinámicos<sup>b/</sup></b>	<b>122.290</b>	<b>61</b>	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	44.087	71	5	31	33
Regular	32.522	44	4	37	33
Buena	45.681	73	6	31	34
<b>Rezagados</b>	<b>68.256</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	47.084	67	5	19	27
Regular	-26.642	-15	-2	47	33
Buena	47.814	38	3	34	40
<b>Total país</b>	<b>190.546</b>	<b>33</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	91.171	69	5	23	29
Regular	5.880	2	0,2	44	33
Buena	93.495	50	4	33	37

a/ Durante 1987-1997, excepto calidad no salarial que abarca 1989-1997.

b/ De alto crecimiento en producción (mayor al promedio). Incluye los sectores de servicios, excepto el gobierno general.

Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de hogares DGECE.

## Calificación de las ocupaciones

Es de resaltar que todas las actividades agropecuarias se caracterizan por poseer proporciones superiores al 90 por ciento de empleos no calificados (cuadro 9). En general, se observa un aumento en la proporción de trabajadores calificados, con la única excepción de café, aunque, a pesar de ello, la estructura del sector continúa siendo mayoritariamente de trabajadores no calificados. En relación con el dinamismo de las categorías de calificación, en el sector agropecuario, banano<sup>20</sup> y otros productos agropecuarios han tenido un crecimiento mayor del empleo calificado en relación con el crecimiento del no calificado. En las restantes actividades agropecuarias, a pesar de que se observa un crecimiento muy acelerado del empleo calificado, la frecuencia de casos en esta categoría no permite realizar conclusiones contundentes.

Cuadro 9

### COSTA RICA: CALIFICACIÓN OCUPACIONAL <sup>a/</sup> DE LOS EMPLEOS ASALARIADOS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1987-1997

	Composición (%)				Empleos creados		Crecimiento (%)	
	1987		1997		de 1987 a 1997		de 1987 a 1997	
	CAL.	NO CAL.	CAL.	NO CAL.	CAL.	NO CAL.	CAL.	NO CAL.
Café	2	98	1	99	-403	-2.163	-69,1 ns	-7,6
Silvicultura y extrac.madera	12	88	19	81	513	1.437	198,1 ns	75,6
Pesca	1	99	7	93	192	727	518,9 ns	29,8
Banano	11	89	14	86	1.919	8.099	106,1 ns	53,2
Ganado vacuno y pecuaria	6	94	8	92	80	-8.235	4,6 ns	-29,4
Caña	3	97	5	95	122	92	71,1 ns	1,7
Granos básicos	2	98	7	93	270	-2.461	124,4 ns	-28,0
Otros produc. agropecuarios	8	92	9	91	1.594	9.795	57,2	30,6
Alimentos, bebidas y tabaco	36	64	36	64	2.782	5.154	28,3	29,8
Textiles, prendas de vestir, cuero	16	84	20	80	565	-4.919	10,9	-17,8
Madera y prod. madera incluidos muebles	7	93	8	92	307	2.146	50,7 ns	25,2
Papel y prod.papel, imprentas y editoriales	36	64	34	66	1.046	2.447	55,0 ns	73,3
Sustancias y prod.químicos der. pet,carb,cau,plás.	48	52	36	64	-771	2.841	-12,6	43,1
Prod.miner.no metál, exc.der.pet,carb.	24	76	34	66	116	-1.674	7,2 ns	-33,2
Industrias metálicas básicas	26	74	27	73	-185	-527	-42,8 ns	-43,6 ns
Productos metálicos, maquinaria y equipo	22	78	19	81	1.947	10.032	87,9	129,3
Otras industrias manufactureras	46	54	30	70	355	1.550	61,6 ns	231,3 ns
Turismo	27	73	31	69	6.646	12.447	96,3	68,2

*a/ Reagrupación del grupo ocupacional de las encuestas de hogares de la DGEC. Se conformaron cuatro grupos: 1-Directivos, Profesionales y Técnicos, 2-Apoyo Administrativo y Supervisores de Procesos, 3-Artesanos y Trabajadores Semicualificados, y 4-Trabajadores No Calificados (véase anexo A). Estos se reagruparon así: CAL. : Calificado, incluye los grupos 1 y 2. NO CAL. : No Calificado, incluye los grupos 3 y 4. ns: categoría no significativa por número de casos, aprox. inferior a 2000.*

*Fuente: Elaboración del autor a partir de las encuestas de hogares de la DGEC.*

<sup>20</sup> Como los datos de 1987 y 1988 son poco significativos por el número de casos, se analizó el dinamismo a partir de 1989, lo cual muestra que el empleo calificado creció 65 por ciento mientras que el no calificado 21 por ciento durante 1989-1997.

En las actividades industriales hay una menor proporción de empleo no calificado, si se compara con la del sector agropecuario, los porcentajes más altos son un 92 por ciento en la industria de la madera y un 81 por ciento en la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo. Las actividades que presentan mayor proporción de empleo calificado son productos alimenticios, bebidas y tabaco, y fabricación de sustancias y productos químicos, cuyos porcentajes ascienden al 36 por ciento. Para los siguientes sectores, se pueden hacer conclusiones sobre el dinamismo de las categorías de calificación: productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles, prendas de vestir y cuero; fabricación de sustancias y productos químicos y fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo, de acuerdo con la observación realizada sobre la significancia estadística. Sobre el primero de ellos parece que ambas categorías fueron igualmente dinámicas, lo que se refleja en un mantenimiento de la estructura relativa durante los once años de análisis. Sobre el segundo, textiles, se encuentra que ocurrió un mayor dinamismo del trabajo calificado (un crecimiento a pesar de que el empleo del sector se reducía). Sobre el tercero, hubo una reducción de los empleos calificados y un aumento importante (43 por ciento) del empleo no calificado. Y por último, en productos metálicos, maquinaria y equipo, hubo un mayor dinamismo del empleo no calificado.

Por último, en el sector turismo ha ocurrido un mejoramiento de la calificación de las ocupaciones de acuerdo con la observación del dinamismo de las categorías de calificación y el cambio en la estructura porcentual hacia una mayor importancia del empleo calificado.

### ***Calidad no salarial***

En el cuadro 10 se presentan la estructura y el crecimiento de las categorías de empleo según la calidad no salarial.

En el sector agropecuario destaca que el café, los granos básicos y el ganado vacuno son las actividades que tienen mayores proporciones, superiores al 50 por ciento, de empleos de mala calidad no salarial, mientras que por el contrario, la actividad bananera es la que presenta la proporción más baja, un 8 por ciento, junto con la mayor proporción de empleos de buena calidad no salarial, un 72 por ciento.

El análisis del dinamismo muestra que en la actividad cafetalera fue más dinámica la mala calidad no salarial; en banano y ganado, la buena calidad no salarial; y en otros productos agropecuarios la regular y la buena calidad, con el consiguiente mejoramiento de la estructura por calidad.

COSTA RICA: CALIDAD NO SALARIAL<sup>a/</sup> DE LOS EMPLEOS ASALARIADOS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1989-1997

	Composición (%)						Empleos creados de 1989 a 1997			Crecimiento (%) de 1989 a 1997		
	1989			1997			Mala	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena
Café	67	19	14	75	14	12	-690	-2.191	-1.141	-3,4	-37,3	-27,0
Silvicultura y extrac.madera	28	23	50	25	26	49	-105	156	38	-9,4 ns	17,2 ns	1,9 ns
Pesca	33	38	29	36	28	37	416	19	542	52,1 ns	2,1 ns	77,1 ns
Banano	6	22	73	8	21	72	932	900	3.694	76,5 ns	19,3	23,5
Ganado vacuno y pecuaria	63	19	18	53	22	25	-5.404	-198	599	-32,0	-4,0	12,6
Caña	36	43	21	35	35	30	127	-326	623	6,5 ns	-13,9 ns	55,4 ns
Granos básicos	77	17	6	69	9	22	-1.532	-723	991	-24,6	-53,5 ns	196,6 ns
Otros produc. agropecuarios	47	24	29	43	27	30	3.594	3.369	3.694	21,6	38,8	36,3
Alimentos, bebidas y tabaco	11	18	71	15	18	66	1.981	930	2.013	58,4	17,1	9,5
Textiles, prendas de vestir, cuero	10	29	61	8	14	78	-1.507	-6.504	382	-40,2	-62,4	1,7
Madera y prod. madera incluidos muebles	26	27	47	28	28	44	920	804	890	38,8	33,8	21,2
Papel y prod.papel, imprentas y editoriales	5	10	85	14	3	84	886	-373	2.020	277,7 ns	-62,6 ns	37,9
Sustancias y prod.químicos der.pet,carb,cau,plás.	7	14	80	4	16	80	-181	767	2.298	-22,6 ns	46,1 ns	23,6
Prod.miner.no metál, exc.der.pet,carb.	18	26	56	14	22	64	-188	-209	393	-20,6 ns	-15,9 ns	13,7
Industrias metálicas básicas	0	28	72	11	15	75	97	20	385	9.700 ns	17,1 ns	125,0 ns
Productos metálicos, maquinaria y equipo	20	23	58	12	20	68	1.084	2.715	10.636	73,8 ns	157,4	245,8
Otras industrias manufactureras	17	35	47	30	22	48	544	-157	378	130,8 ns	-18,7 ns	33,5 ns
Turismo	24	26	50	30	25	46	6.664	4.075	7.015	103,0	59,5	52,7

a/ Variable que contempla: i) incumplimiento de la ley por pagar salario menor al salario mínimo minimorum o por no asegurar al empleado o asegurarlo no como asegurado directo y ii) estabilidad del empleo (véase anexo B).

ns: categoría no significativa por número de casos, aprox. inferior a 2000.

Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de hogares de la DGEC.

El cuadro 10 muestra que casi todas las actividades industriales presentan una proporción superior al 50 por ciento de empleos de buena calidad no salarial. Solamente la industria de la madera y otras industrias manufactureras presentan proporciones que oscilan el 44 por ciento, las cuales son las más bajas.

Textiles, cuero y productos metálicos, maquinaria y equipo presentan un mayor dinamismo del empleo de buena calidad no salarial. Estos resultados son consistentes con el mejoramiento experimentado por el conjunto de la industria en esta dimensión de la calidad, reseñada en el apartado anterior. Por su parte, alimentos y bebidas y la industria de la madera empeoran su desempeño.

La actividad turística presenta una alta proporción de empleos de buena calidad no salarial, pero debido a un mayor dinamismo del empleo de mala calidad, esta proporción se redujo hacia 1997. Se observa también un crecimiento importante de la calidad regular, por lo que se puede concluir que esta actividad tuvo un empeoramiento de la calidad no salarial.

### ***Calidad salarial***

En el cuadro 11 se presentan los resultados en torno a la calidad salarial del empleo asalariado de las actividades y divisiones económicas relevantes.

En relación con el sector agropecuario, se observa que la actividad bananera es la que presenta una mayor proporción de empleos de buena calidad salarial, un 50 por ciento en 1997. En una situación opuesta se encuentra la actividad cafetalera, ganadera y de granos básicos, que son las que tienen menor proporción de empleos de buena calidad salarial, apenas 16 a 17 por ciento percibe un salario superior al promedio de su clase. En situación que podríamos denominar intermedia se encuentran la silvicultura y extracción de madera, la pesca, la caña y otros productos agropecuarios.

En torno al dinamismo de las categorías de calidad, se observa en el sector agropecuario un empeoramiento de la calidad, pues en varios productos, para los cuales los datos son estadísticamente significativos, crece bastante el empleo de mala calidad salarial (cuadro 11). Lo anterior es cierto para café, ganado y otros productos agropecuarios. Únicamente en la actividad bananera hubo un mejoramiento de la calidad salarial de los empleos, conclusión que se desprende del crecimiento experimentado por las categorías buena y regular<sup>21</sup>.

---

21 También si el análisis se realiza para el período 1989-1997, pues los datos de 1987 y 1988 no son significativos, el empleo de buena calidad salarial creció (146 por ciento) más que las otras categorías.

Cuadro 11

COSTA RICA: CALIDAD SALARIAL <sup>a/</sup> DE LOS EMPLEOS ASALARIADOS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1987-1997

	Composición (%)						Empleos creados			Crecimiento (%)		
	1989			1997			de 1989 a 1997			de 1989 a 1997		
	Mala	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena
Café	16	68	15	46	37	16	7,459	-10,002	-24	155.2	-50.1	-0.6
Silvicultura y extrac.madera	12	53	35	27	34	39	858	262	830	322.6 ns	23.0 ns	109.9 ns
Pesca	23	36	42	42	27	30	879	38	2	157.5 ns	4.3 ns	0.2 ns
Banano	9	33	58	20	30	50	3,786	2,607	3,678	236.6 ns	46.5	37.2
Ganado vacuno y pecuaria	23	62	15	45	37	17	3,034	-10,392	-848	44.7	-56.2	-18.6
Caña	18	65	17	30	41	29	717	-1,255	752	69.9 ns	-34.4	79.2 ns
Granos básicos	33	58	8	46	37	17	145	-2,728	392	4.8	-51.8	51.6 ns
Otros produc. agropecuarios	16	61	24	36	35	29	10,856	-4,835	5,218	195.2	-22.9	63.6
Alimentos, bebidas y tabaco	11	42	46	20	32	48	3,968	-213	4,072	127.4	-1.9	32.3
Textiles, prendas de vestir, cuero	12	57	30	20	32	48	1,594	-9,793	3,611	38.8	-51.8	36.0
Madera y prod. madera incluidos muebles	11	57	32	24	35	41	1,752	-1,128	1,829	173.0 ns	-21.6	63.2
Papel y prod.papel, imprentas y editoriales	7	35	59	16	29	56	1,042	691	1,810	305.6 ns	38.1 ns	58.7
Sustancias y prod.químicos der.pet,carb,cau,plás.	9	30	62	16	33	51	1,285	1,096	-249	114.7 ns	28.5	-3.1
Prod.miner.no metál, exc.der.pet,carb.	7	47	46	23	25	52	736	-1,916	-486	161.4 ns	-60.2 ns	-15.6
Industrias metálicas básicas	22	28	50	19	44	37	-180	-53	-479	-51.0 ns	-11.4 ns	-58.1 ns
Productos metálicos, maquinaria y equipo	10	42	48	14	30	57	2,028	2,274	7,677	205.3 ns	53.8	161.3
Otras industrias manufactureras	0	49	51	40	20	40	1,253	-43	577	125,300 ns	-6.4 ns	83.4 ns
Turismo	25	43	32	28	43	29	6,192	7,927	4,861	97.9	72.4	59.7

*a/ Variable que contempla el grado en que se remunera el capital humano del empleado (brecha salarial respecto al salario promedio del grupo con el mismo nivel educativo, edad y sector económico del empleado) (véase anexo B).*

*ns: categoría no significativa por número de casos, aprox. inferior a 2000.*

*Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de hogares de la DGEC.*

En el sector industrial, en general, se observa una mayor proporción de empleos de buena calidad salarial, si se compara con el sector agropecuario. Las actividades que se caracterizan por poseer más del 50 por ciento de su empleo en buena situación salarial son fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales; fabricación de sustancias y productos químicos; fabricación de productos minerales no metálicos; y, fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo. Por su parte, el sector turístico presenta una proporción de empleos de buena calidad salarial relativamente baja, la cual asciende al 29 por ciento, y su estructura está más centrada alrededor de una calidad salarial más bien regular, el 43 por ciento.

El análisis del dinamismo de las diversas actividades industriales muestra que los alimentos, las bebidas y el tabaco tuvieron un mayor crecimiento de los empleos en la categoría de mala calidad salarial, mientras que las sustancias y los productos químicos en la de calidad regular. Asimismo, la madera y productos de madera, los productos metálicos, la maquinaria y equipo, experimentaron un mayor crecimiento de los empleos de buena calidad salarial. En textiles y prendas de vestir, hubo un crecimiento muy similar de las categorías extremas. En relación con el turismo, este se caracteriza por un mayor dinamismo del empleo de mala calidad salarial.

Hay un grupo numeroso de estas actividades que simultáneamente tuvieron dinamismo del empleo de mala y buena calidad salarial, lo cual unido a un decrecimiento o aumento menor del empleo de regular calidad, generó un aumento en la importancia relativa, no solo del empleo de mala calidad sino también del de buena calidad. En este grupo se encuentran los productos alimenticios, bebidas y tabaco, los textiles, prendas de vestir, cuero; madera y productos de madera, los productos minerales no metálicos y productos metálicos, la maquinaria y equipo. Estos comportamientos respaldan los resultados, ya citados, en torno al sector industrial como un todo. Por el contrario, papel, imprentas y editoriales, sustancias y productos químicos y el turismo, experimentaron una reducción de la importancia relativa del empleo de buena calidad salarial.

De nuevo, analizando lo sucedido en las tres dimensiones de calidad en cada actividad económica, se resume lo siguiente: De las cuatro actividades agropecuarias para las que fue posible llevar a cabo este análisis, a saber, el café, el banano, ganado y otros productos agropecuarios, solamente la actividad bananera experimenta un mejoramiento en las tres dimensiones de calidad. Contrariamente, la actividad cafetalera experimentó un empeoramiento de las calidades no salarial y salarial, no existiendo evidencia clara sobre la calificación del empleo. Otros productos agropecuarios tuvo un mejoramiento de la calificación y de la calidad no salarial, pero no de la calidad salarial.

Por último, la actividad ganadera y pecuaria, mejoró en cuanto a la calidad no salarial, pero empeoró en la calidad salarial, sin evidencia clara sobre la calificación.

En el interior del sector industrial, también para las actividades en que los datos fueron significativos, destaca el caso de textiles y prendas de vestir, pues mejora en calificación y calidad no salarial y se mantiene en calidad salarial. En situación intermedia se encuentran los productos metálicos, la maquinaria y equipo, los cuales mejoraron en las calidades no salarial y salarial, pero empeoraron en la calificación de las ocupaciones. En forma un tanto similar, madera y productos de madera tuvo una mejoría en la calidad salarial, pero desmejora en la calidad no salarial, y no existe evidencia sobre lo sucedido con la calificación. La fabricación de sustancias y productos químicos empeoró en la calificación, pero los resultados en las otras dos categorías de calidad no son claros. La actividad que parece presentar el peor desempeño fue alimentos, bebidas y tabaco, que presenta un deterioro de la calidad no salarial y salarial y un mantenimiento de la calificación. Por último, el sector turístico tuvo una mejoría en dos dimensiones, a saber, la calificación y la calidad salarial, y un deterioro en la categoría de calidad no salarial.

## **Las actividades más dinámicas**

En el cuadro 12 se muestra un resumen del desempeño de las actividades económicas de los sectores agropecuario, industria y turismo en todas las dimensiones investigadas, y en el cuadro 13 se presenta la cuantificación de la generación de distintas calidades de empleo según sean las actividades dinámicas o rezagadas, de nuevo se utilizó solo el criterio de producción real. Los resultados muestran que las actividades más dinámicas en estos sectores generan más empleo que los sectores rezagados, aspecto ya encontrado cuando se hizo el análisis a nivel de macrosectores. También ocurre de nuevo que las actividades dinámicas no son necesariamente las que generan mayor calidad del empleo, como es evidente el hecho de que en calificación y calidad no salarial mantienen la calidad, mientras que las rezagadas la mejoran.



Cuadro 12

## COSTA RICA: DESEMPEÑO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS POR CONCEPTO, 1987 - 1996

Actividad	Producción	Productividad	Exportaciones	Capital humano <sup>a/</sup>	Empleo	Calidad del empleo Calific. CNS CS		
<b>Más dinámicas <sup>b/</sup></b>								
Pesca	Alto	Alto	Alto	Bajo	GD	--	--	--
Banano	Alto	Alto	Alto	Bajo	GF	M	M	M
Caña de azúcar	Alto	Alto	Alto	Bajo	GD	--	--	--
Otros productos agropecuarios	Alto	Alto	Alto	Bajo	GD	M	M	E
Turismo	Alto	Alto	Alto	Int.	GF	M	E	M
Sust. y prod. quim. deriv. petrol., carb, cauc, plást.	Alto	Alto	Dec.	Alto	GF	E	--	--
Fab. de produc.metálicos, maquinaria y equipo	Alto	Dec.	Bajo	Int.	GF	E	M	M
Industrias metálicas básicas	Alto <sup>c/</sup>	Dec. <sup>c/</sup>	Bajo	Int.	GF <sup>c/</sup>	--	--	--
<b>Resagadas</b>								
Fabricación de prod. minerales no metal.	Bajo	Alto	Bajo	Int.	EL	--	--	--
Ganado vacuno y otros produc. pecuaria	Bajo	Alto	Dec.	Bajo	EL	--	M	E
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	GF	=	E	E
Textiles, prendas de vestir, e industria del cuero	Bajo	Bajo	Dec.	Bajo	EL	M	M	=
Fabricación de papel, imprentas y editoriales	Bajo	Dec.	Alto	Alto	GF	--	--	--
Granos básicos	Dec	Alto		Bajo	EL	--	--	--
Café	Dec.	Bajo	Bajo	Bajo	EL	--	E	E
Silvicultura y extracción de madera	Dec.	Dec.		Bajo	GF	--	--	--
Industria de madera y productos de madera	Dec.	Dec.	Alto	Bajo	GD	--	E	M
Otras industrias manufacturadas	Dec.	Dec.	Bajo	Alto	GD	--	--	--
<b>País</b>						M	M	=
Dec.: decreciente; Int.: intermedio								
GF: generación fuerte; GD: generación débil; --: no hay evidencias								
a/ Con base en porcentaje de directivos, profesionales y técnicos de 1987; alto: >= 20%; int.: <= 20 y >= 10; bajo: <=5%								
b/ De alto crecimiento en la producción real								
c/ 1991-1996								

Fuente: Elaboración del autor con base en el cuadro 3 del capítulo 5 y los cuadros 9, 10 y 11

Cuadro 13

**COSTA RICA: DESEMPEÑO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN AGROPECUARIO,  
INDUSTRIA Y TURISMO, EN CALIDAD DEL EMPLEO SEGÚN VARIABLE DE  
CALIDAD Y DINAMICIDAD 1987-1997**

	Generación neta <sup>a/</sup>		Tasa Crec. Anual %	Estructura %	
	#	%		1987	1997
<b>Calificación</b>					
<b>Más dinámicos<sup>b/</sup></b>	<b>54,822</b>	<b>50</b>	<b>4</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Calificado	11,464	56	5	19	19
No calificado	43,506	49	4	81	81
<b>Rezagados</b>	<b>-1,657</b>	<b>-1</b>	<b>-0.1</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Calificado	5,631	25	2	15	19
No calificado	-6,718	-5	-0.5	85	81
<b>Total país</b>	<b>190,546</b>	<b>33</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Calificado	106,268	52	4	36	41
No calificado	85,669	24	2	64	59
<b>Calidad No Salarial</b>					
<b>Más dinámicos<sup>b/</sup></b>	<b>53,159</b>	<b>48</b>	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	12,542	43	5	26	25
Regular	11,718	43	5	24	23
Buena	28,899	52	5	50	51
<b>Rezagados</b>	<b>-6,996</b>	<b>-4</b>	<b>-0.6</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	-5,095	-9	-1	35	34
Regular	-8,465	-25	-3	22	17
Buena	6,563	10	1	43	49
<b>Total país</b>	<b>181,239</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	40,462	27	3	26	25
Regular	37,146	34	4	19	19
Buena	103,631	32	4	55	56
<b>Calidad Salarial</b>					
<b>Más dinámicos<sup>b/</sup></b>	<b>54,822</b>	<b>50</b>	<b>4</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	25,563	146	9	16	26
Regular	7,799	15	1	46	36
Buena	21,460	51	4	38	38
<b>Rezagados</b>	<b>-1,658</b>	<b>-1</b>	<b>-0.1</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	21,841	91	7	16	30
Regular	-35,262	-41	-5	56	34
Buena	11,763	27	2	28	36
<b>Total país</b>	<b>190,546</b>	<b>33</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Mala	91,171	69	5	23	29
Regular	5,880	2	0.2	44	33
Buena	93,495	50	4	33	37

*a/ Durante 1987-1997, con excepción de calidad no salarial que abarca 1989-1997.*  
*b/ De alto crecimiento en producción (mayor al promedio). Incluye pesca, banano, caña de azúcar, otros agropecuarios, turismo, sustancias y prod. químicos der petróleo, etc., productos metálicos, maquinaria y equipo, e industria metálica básica.*

Fuente: Elaboración del autor con base en las encuestas de hogares DGEC

## Conclusiones

En un contexto de niveles relativamente bajos de desempleo abierto asociados fuertemente con el ciclo económico, la economía costarricense ha sido capaz de absorber los aumentos de la oferta laboral transformándolos en personas ocupadas. Asimismo, el desempleo ha sido mayor entre las mujeres, los jóvenes, los no jefes de hogar y los jefes de hogares pobres.

Consecuente con los cambios estructurales en la producción, el empleo se ha generado principalmente en las actividades de comercio, restaurantes y hoteles, los transportes, almacenamiento y comunicaciones, los establecimientos financieros, seguros y servicios prestados a empresas y otros servicios comunales, sociales y personales. Todos estos sectores aumentaron su participación en el empleo total. Lo anterior es evidencia de que el grueso del empleo se ha generado en los sectores no transables de la economía, resultado observado en los países de América Latina que tempranamente introdujeron las reformas. No se observa en el caso costarricense destrucciones masivas de empleos, por lo que la primera hipótesis, en torno a que en el corto plazo las reformas tendrían un efecto negativo sobre los salarios y el empleo, no se sostiene.

Con respecto a las características de la fuerza laboral y de los ocupados durante los últimos diez años destacan las siguientes: i) Una mayor escolarización reflejada en un aumento de la participación relativa de la población con educación media y superior, generada principalmente por un aumento de la escolarización en la población mayor de 12 años y un aumento de la tasa neta de participación de las personas con educación superior; y una estructura todavía fuertemente sesgada hacia los niveles más bajos de escolaridad. ii) Un envejecimiento por el patrón de crecimiento demográfico donde el aumento poco importante de los jóvenes está asociado a una menor participación laboral, posiblemente por desaliento ante las dificultades de encontrar empleo. iii) Creciente, aunque lenta, feminización, por mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, sobre todo de las más educadas y de las que tienen entre 35 y 54 años, que ya superan la edad reproductiva.

A pesar de que el empleo independiente ha sido más dinámico que el empleo asalariado y ha aumentando su participación en 3 por ciento en la última década, en el mercado laboral costarricense continúa siendo muy importante el asalariamiento que asciende al 70 por ciento del empleo total. Gran parte de los nuevos empleos se han generado en microempresas (0 a 5 empleados) y en empresas pequeñas (de 6 a 9 empleados), y han sido de tiempo parcial, femeninos mayormente de categoría independiente, y en la zona rural del país.

Tres indicadores relacionados con la calidad del empleo muestran resultados diversos. La tasa de subutilización muestra una tendencia de largo plazo

decreciente y con fluctuaciones cíclicas en el corto plazo, por lo que, de acuerdo con este indicador, no se puede afirmar que ha habido un deterioro de la calidad de los empleos. El empleo de tipo informal, a partir del año 1993, experimentó un mayor dinamismo y por ello ha ganado participación, sobre todo entre los asalariados, lo cual da evidencia de un deterioro de la calidad de estos empleos. Por último, la calificación de las ocupaciones ha mejorado entre los asalariados, pero no tanto entre los independientes, donde hay un aumento modesto en las dos categorías más calificadas, pero también un aumento del trabajo no calificado.

En términos de calificación de los empleos, a nivel global del país ocurrió un mejoramiento de la calidad a raíz de mejoras en la mayoría de los macrosectores económicos. No obstante, no ha existido un aumento de la polarización salarial entre el empleo calificado y el no calificado durante el período de las reformas económicas, hecho que aporta evidencias sobre la existencia de una oferta calificada que permitió satisfacer la mayor demanda relativa sin aumento de los precios. Dicha oferta es producto de las políticas educativas implementadas por el Estado costarricense, sobre todo a partir de los años cuarentas cuando se fortalece la educación superior. Por ello, en el caso costarricense la hipótesis tercera en relación con la capacidad de la oferta laboral para satisfacer la demanda de habilidades específicas, tiene validez pero en un sentido positivo. A nivel de sectores, el agropecuario y el gobierno general sí muestran evidencia de un aumento en la desigualdad, lo que llevaría a pensar que en el primero la oferta de empleo calificado fue insuficiente en relación con la demanda, mientras que en el segundo el comportamiento puede ser atribuido al mecanismo de los laudos arbitrales que posibilitó ganancias importantes en los salarios de los profesionales.

Con respecto a las categorías de calidad, solamente los sectores de servicios del gobierno general y de otros servicios comunales, sociales y personales, experimentaron un mejoramiento de las tres dimensiones de calidad. Siguen en desempeño el sector agropecuario y el financiero, los que mejoraron en dos dimensiones, calificación y calidad no salarial. Sobre el sector comercio, restaurantes y hoteles, se puede afirmar que se mantiene en calificación y calidad salarial, con un deterioro de la calidad no salarial. Transportes, almacenamiento y comunicaciones experimentó un mejoramiento en la calificación de las ocupaciones, pero sin ninguna mejora en las calidades salarial y no salarial. Este hecho significa que los trabajadores realizan tareas más calificadas, pero sin un mejoramiento en las condiciones de estabilidad, remuneración y aseguramiento. La industria solamente mejoró en la calidad no salarial, el sector eléctrico empeoró en calificación, mientras que el sector construcción experimentó un deterioro de las tres dimensiones de calidad, siendo el sector con el peor desempeño.

PNUD (1998: 65-70) ensaya un indicador de la calidad del empleo que pondera el ingreso laboral, la condición de subempleo, la estabilidad laboral, el nivel de instrucción formal, la condición de aseguramiento (para los asalariados) y la ubicación del establecimiento (para los independientes), y consta de cinco categorías: muy mala, mala, regular, buena y muy buena. Se encuentra que a nivel del país la calidad está entre regular y buena, que la calidad es ligeramente mayor para los asalariados que para los independientes y que no ha habido ni deterioro ni mejora en la calidad del empleo en el último decenio (los índices no sufren modificaciones importantes a lo largo del período).

A nivel de actividades económicas, solamente la actividad bananera experimenta un mejoramiento en las tres dimensiones de calidad, mientras que la actividad cafetalera empeoró en las calidades no salarial y salarial. La actividad, denominada otros productos agropecuarios, tuvo un mejoramiento de la calificación y de la calidad no salarial, pero no de la calidad salarial. Por último, la actividad ganadera y pecuaria mejoró en cuanto a la calidad no salarial, pero empeoró en la calidad salarial. En la industria, textiles y prendas de vestir mejora en calificación y calidad no salarial y se mantiene en calidad salarial, a la vez que productos metálicos, maquinaria y equipo mejoró en las calidades no salarial y salarial, pero empeoró en calificación de las ocupaciones. En forma un tanto similar, madera y productos de madera tuvo mejoría en calidad salarial pero desmejora en calidad no salarial, y sustancias y productos químicos empeoró en calificación, sin claridad sobre las dos otras categorías. La actividad que parece presentar el peor desempeño fue alimentos, bebidas y tabaco (junto con café), que presenta un deterioro de la calidad no salarial y salarial y un mantenimiento de la calificación. Por último, el sector turístico tuvo una mejoría en dos dimensiones, la calificación y la calidad salarial, y un deterioro respecto a la calidad no salarial.

El análisis como grupo de los sectores y las actividades dinámicas permitió constatar que la segunda hipótesis de esta investigación, cual es que el progreso técnico introducido en las actividades más dinámicas sería poco intensivo en trabajo, generando poco empleo directo, pero en general de alta calidad, no se sostiene en el caso de Costa Rica. Los sectores dinámicos en producción también fueron dinámicos en empleo, por lo que el crecimiento no ocurrió por aumentos de productividad sino por acumulación del factor trabajo. Por otra parte, los sectores dinámicos no fueron necesariamente sectores que generaron empleos de calidad. Sobre el especial impacto de los sectores dinámicos en la generación de empleo indirecto no se obtuvieron evidencias en esta investigación, debido a la carencia de información actualizada sobre las relaciones intersectoriales de la economía costarricense (matriz insumo-producto<sup>22</sup>).

---

22 Las matrices existentes no representan la estructura productiva actual de la economía pues han sido actualizaciones a partir de la matriz de 1968.

## Bibliografía

- Céspedes, V. y Jiménez, R. 1994. *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Gindling, T.H. y Berry, A. 1992. "Labor Markets and Adjustment in Costa Rica". En *Labor Markets in a Era of Adjustment*, editado por Horton, Kanbur y Mazumdar.
- Montiel, N. 2000 (5). Crecimiento, productividad laboral y empleo asalariado: un análisis sectorial". En Ulate Anabelle (comp). *Empleo, crecimiento y equidad: un reto de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica-CEPAL. San José-Costa Rica.
- Monge, R. y Lizano, E. 1997. *Apertura económica e industrialización en Costa Rica*. Academia de Centroamérica y Friedrich Ebert Stiftung.
- \_\_\_\_\_. 1995. *The Political Economy of Opening Process in Costa Rica*. North American Forum, Stanford University, Policy Paper 95-2.
- Morley, S. 1994. "Poverty and Distribution in Latin America: Evidence from the Past, Prospects for the Future". En *The Impact of Structural Adjustment on Labor Markets and Income Distribution in Latin America*; conference papers.
- Ocampo, J.A. 1998. "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, No. 65.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1996. *Panorama laboral*. (S.L)
- Porras, A. et al. 1996. *Una estimación de la tasa natural de desempleo para Costa Rica*. Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos No. 157. San José, Costa Rica: Banco Central de Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1998. *Cuarto Informe del Proyecto Estado de La Nación*. San José, Costa Rica: PNUD.
- Sauma, P. 1992. *Impacto de las políticas de estabilización y ajuste estructural en el empleo, ingreso y pobreza rural en Costa Rica*. Documento de Trabajo No. 160. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Weller, J. 1997. *Agenda de Investigación del Módulo "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo" del Proyecto "Crecimiento, Empleo y Equidad"*. Documento mimeografiado. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Yong, M. 1994. "Evolución y comportamiento del sector industrial de Costa Rica durante el proceso de apertura (1986-1992)". *Ciencias Económicas*, Vol. XIV, No. 1. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

## ANEXO A

**REAGRUPACIÓN REALIZADA DE LA VARIABLE OCUPACIONAL**

Grupo ocupacional definido para esta investigación					
	Directivos, Profesionales y Técnicos	Apoyo Administrativo y Supervisión de Procesos	Artesanos y Trabajadores Semicalificados	Trabajadores No Calificados	Ignorado
Clasificación de Ocupaciones según la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC)	210,211,224, 233,320,321, 337,338,340, 692 De 000 a 127 De 330 a 335 De 129 a 199	128,802,909,608,618, 628,638,648,658,668, 678,688,698,708,718, 728,738,748,758,768, 778,808,908,400,336, 339,788 De 200 a 209 De 212 a 223 De 225 a 232 De 234 a 243 De 245 a 249 De 252 a 299 De 900 a 902 De 950 a 952 De 300 a 311 De 313 a 319 De 322 a 329 De 341 a 399	Los no clasifi- cados en otra parte	607,617,627, 637,647,657, 667,677,687, 697,707,717, 727,737,747, 759,767,777, 787,807,907, 800,801,501, 420,312,250, 251,244,953, 954,947 De 910 a 939	980

## ANEXO B

**METODOLOGÍA PARA CONSTRUIR LAS VARIABLES DE CALIDAD DEL PUESTO DE TRABAJO**

**I. Calidad No Salarial****Definición**

Incumplimiento de la legislación básica y estabilidad del empleo.

**Variables a considerar y puntaje asignado**

## 1) Incumplimiento de la ley

1.1) Salario pagado en relación con el salario *mínimo minimorum*

Si salario es superior al salario <i>mínimo minimorum</i>	2
Si salario es inferior al salario <i>mínimo minimorum</i>	1

## 1.2) Condición de aseguramiento

01 asalariado	2
07 pensionado de CCSS, Hda. y Mag.	2
02 convenio	1
03 cuenta propia	1
04 por el Estado	1
05 familiar de asegurado directo	1
06 pensionado RNC	1
08 familiar de pensionado	1
09 otras formas	1
10 no asegurado	1
99 ignorado	1

## 2) Estabilidad del empleo:

01 lo realizó todo el año	2
04 otro (permanente pero tiene menos de 1 año)	2
02 ocasional	1
03 estacional	1
09 ignorado	



CONTINUACIÓN ANEXO B

**METODOLOGÍA PARA CONSTRUIR LAS VARIABLES DE CALIDAD DEL PUESTO  
DE TRABAJO**

**Definición de categorías de la variable**

Se suman los valores para cada persona. El puntaje oscila de 3 a 6. La conformación de las categorías fue así:

<i>Puntaje</i>	<i>Categoría</i>
3 y 4	Mala Calidad No Salarial
5	Regular
6	Buena

**II. Calidad Salarial**

**Definición**

Remuneración del capital humano del empleado.

**Variables a considerar y puntaje asignado**

Brecha que presenta el salario por hora de la persona respecto al salario promedio/hora de las personas con el mismo nivel educativo, mismo grupo de edad y mismo sector de actividad:

$$\text{Brecha persona } i \text{ (educación, edad, sector)} = W_i - W_p \text{ (educación, edad, sector)}$$

Positiva o igual a cero	2
Negativa pero entre 0 y 1/2 desviación estándar	1
Negativa mayor a 1/2 desviación estándar	0

**Definición de categorías de la variable**

<i>Puntaje</i>	<i>Categoría</i>
0	Mala Calidad Salarial
1	Regular
2	



Juan Diego Trejos S.<sup>1</sup>

## Introducción

Las reformas económicas enfatizadas a mediados de los años ochentas, para enfrentar los compromisos del endeudamiento externo y reiniciar un proceso de crecimiento sostenido en el marco de menores recursos, llevan ya una década de operar en la mayoría de los países de la región. La aplicación de las reformas ha tenido sus especificidades por países, lo que para algunos analistas significa la presencia de reformadores tempranos, graduales, recientes o lentos y se han desarrollado índices para cuantificar el proceso (Lora, 1997; Burki y Perry, 1997 y Morley *et al.*, 1999). Ello ofrece una oportunidad para evaluar los posibles impactos distributivos tanto de las reformas realizadas como de la forma en que los países las han ido adoptando. Los análisis regionales realizados hasta el momento, como los de Altimir (1994), Berry (1997, 1998), Bulmer-Thomas (1997), Morley (1994) y Psacharopoulos *et al.* (1997) entre otros, ofrecen información valiosa sobre el tema pero incompleta y, en algunos casos, incluso contradictoria. El objetivo de este trabajo es el de aportar evidencia adicional sobre el impacto distributivo de las reformas económicas aplicadas en Costa Rica durante la última década.

Las reformas intentan mejorar la asignación de los recursos entre las distintas actividades productivas para promover el crecimiento de la producción, por lo que su impacto distributivo se inicia por los efectos que origina en la

---

1 Se agradece la colaboración de Inés Sáenz V., quien se encargó de la recuperación, documentación y procesamiento de las distintas encuestas utilizadas; de Luis A. Oviedo, que colaboró en la preparación de los cuadros y gráficos del documento y de Flor Guevara quien tuvo a su cargo la mecanografía inicial del informe.

utilización<sup>2</sup> y rendimiento de los factores (distribución funcional del ingreso) en la fase de generación de los ingresos. La mayoría de estos ingresos pasan luego, en la fase de apropiación, a las personas propietarias de los distintos factores dando lugar a la distribución del ingreso personal. Esta dependerá tanto de la utilización y rendimiento de los factores como de las dotaciones específicas de que dispongan las distintas personas. Finalmente, los ingresos son consolidados y ampliados en el interior de los hogares de origen de los perceptores, en la fase de redistribución, dando lugar a la distribución del ingreso familiar y determinando la cantidad de familias que se encuentran por debajo de los umbrales de la pobreza.

Una evaluación del impacto distributivo de las reformas en curso requiere considerar estas tres fases de la distribución. Para hacerlo, este trabajo se inicia con una sección donde se detallan los elementos metodológicos seguidos. Se pasa luego a resumir el contexto macroeconómico que sirve de marco para evaluar los cambios distributivos. Se incorporan posteriormente tres secciones adicionales, una dedicada a cada fase de la distribución de los ingresos. Se concluye con unas observaciones sobre los principales hallazgos y derivaciones de política.

## Consideraciones metodológicas

El análisis siguiente se centra en los cambios de la distribución de los ingresos generados en el proceso productivo entre los participantes directos de ese proceso, la población activa y que fluyen finalmente hacia los hogares. Esto plantea dos problemas iniciales en cuanto a la especificación de la unidad de análisis y la definición del ingreso pertinente. Para abordarlos, es necesario primero recapitular las características que asume la generación y la apropiación de los ingresos de la producción.

## Las fases de apropiación del ingreso y las reformas económicas

El análisis de las distintas formas que adquiere el ingreso y las distintas maneras con que fluye hacia las personas, permite identificar mecanismos y etapas a través de los cuales las reformas económicas pueden modificar la distribución del ingreso. La distribución de los ingresos generados en la actividad económica del país puede hacerse explícita analizándola como si ocurriera en tres fases sucesivas: generación, apropiación y redistribución (Trejos, 1983).

---

2 En plazos cortos los efectos principales son de demanda no se prevé modificaciones importantes en las dotaciones (oferta).

**Generación:** en esta primera etapa, los ingresos son generados en el proceso productivo y fluyen hacia los distintos factores como retribución de los servicios prestados. Lo que le corresponde a cada uno de ellos dependerá de su grado de utilización y de los precios pagados por su servicio; esto es, de los resultados del funcionamiento de los mercados de factores. En forma simplificada se puede englobar en dos grandes grupos los factores productivos: trabajo y capital, y la distribución del ingreso generado entre ambos factores se conoce como la distribución funcional del ingreso.<sup>3</sup>

En la práctica, aun a este nivel de agregación, surgen problemas para separar lo que es retribución al capital y lo que corresponde a remuneraciones al trabajo. Para aquellas personas que trabajan en forma independiente y son propietarias de sus negocios, las utilidades netas que obtienen remuneran en parte servicios del trabajo proporcionados por el empresario al proceso de producción (aun cuando este trabajo sea de una clase a la que sería posible aplicar trabajo asalariado) y en parte constituyen una remuneración (de carácter residual) por sus derechos de propiedad sobre el patrimonio neto de la empresa y sobre esta como unidad productiva, no existiendo un criterio preciso para separar estos dos componentes. En forma similar, podría distinguirse y separarse dentro de la remuneración al trabajo, lo que corresponde al trabajo propiamente de lo que sería una retribución al capital humano incorporado en la persona. En este documento, el capital físico se tratará en forma conjunta (incluyendo la renta de la tierra), pero el trabajo se separa en trabajo no calificado y capital humano, en la forma que se explicará más adelante.

**Apropiación:** en esta segunda fase, la mayor parte de los ingresos correspondientes a los distintos factores son apropiados por las personas en su carácter de propietarias de los factores<sup>4</sup> o de titulares de una transferencia del gobierno. De esta manera, la persona perceptora de ingresos puede tener hasta tres tipos distintos de ingreso:

- Ingresos de participación, laboral o renta primaria: corresponde al total de ingresos que tiene un receptor individual por su participación directa en la producción y están constituidos por los sueldos y salarios recibidos más las utilidades netas que le pueden corresponder como propietarios de empresas personales.

---

3 Los factores productivos se deberían considerar en forma más desagregada. De esta manera, sería útil descomponer el factor trabajo en un conjunto de factores productivos diferentes en función de su calificación y ocupación y considerar que existe un mercado particular para cada uno. En la misma dirección, el factor capital podría separarse según su carácter de financiero o real y dentro de este último destacar por su particularidad e importancia, la tierra. Más recientemente se habla de capital natural y de capital social como elementos adicionales básicos para comprender la función de producción agregada (Serageldin, 1994).

4 Las utilidades no distribuidas de las sociedades de capital y los impuestos directos de las sociedades de capital son ejemplos de los ingresos de capital que no fluyen directamente hacia sus propietarios. El gobierno y empresas extranjeras también son propietarios de medios de producción, por lo que sus retribuciones tampoco llegan directamente a las personas residentes en el país.

- Ingresos de la propiedad o renta del capital: son los ingresos obtenidos en virtud de la tenencia de activos financieros o de la propiedad de activos reales y otros activos no físicos como derechos de autor y de patentes. Conforman este tipo de ingresos los dividendos, los intereses y los alquileres.<sup>5</sup>
- Ingresos de transferencias: representan el conjunto de ingresos provenientes principalmente, aunque no exclusivamente, del gobierno. Estas pueden ser de carácter contractual, como las prestaciones de la seguridad social y las anualidades de seguros de vida, o de carácter no contractual, como las becas y las donaciones. Estas últimas pueden provenir de organismos públicos (prestaciones de asistencia a los empleados no basados en fondos especiales), de instituciones privadas sin fines de lucro (ayudas para la ampliación de estudios, donaciones), de las empresas (prestaciones de asistencia a los empleados no basadas en fondos especiales) y de otras personas residentes o no residentes (donativos, remesas de emigrantes).

Por lo anterior, el ingreso total que finalmente se apropian las distintas personas receptoras será generalmente menor que el ingreso total que se generó en el proceso productivo y su distribución entre los perceptores se conoce como la distribución personal del ingreso.

**Redistribución:** en la etapa final, los ingresos de los individuos son apropiados por las unidades familiares de las que forman parte para ser utilizados a través de los planes comunes de gasto. Sin embargo, los miembros de la unidad familiar no fusionan necesariamente la totalidad de sus ingresos. Ciertos gastos de consumo y planes de ahorro los pueden realizar por separado, utilizando para ello una parte de sus ingresos personales. No obstante, la desagregación de los ingresos personales con el objeto de considerar por separado la parte fusionada y la parte segregada de la unidad familiar escapa a las posibilidades estadísticas corrientes y algo similar ocurre con el análisis del consumo. Por esta razón, conviene considerar que los ingresos personales de los miembros de la unidad familiar se fusionan en su totalidad y que, en consecuencia, el ingreso familiar resulta constituido por la suma de los ingresos personales de los miembros del núcleo familiar más algunos ingresos (como transferencias, remesas, alquiler imputado por habitar casa propia) que se reciben a título del hogar y no de un miembro en particular.

La estructura distributiva considerada en esta fase del proceso de apropiación de ingresos se denomina distribución del ingreso familiar y, en este caso, el

---

5 Dentro de este concepto se incluyen los alquileres imputados de las viviendas ocupadas por sus propios dueños, ya que se considera que el ingreso obtenido de la ocupación de la vivienda se asemeja más al ingreso de la propiedad que el ingreso obtenido de las empresas, lugar donde es ubicado este tipo de ingresos en las estadísticas de producción.

ingreso total apropiado será igual al ingreso total distribuido, el cual depende del momento en que se considere el efecto fiscal neto del gobierno. En este caso, los ingresos familiares dependen tanto de la cantidad y rendimiento de los factores en manos de sus miembros como del total de miembros con acceso a factores productivos o derechos sobre transferencias.

En resumen, aunque la unidad básica final de análisis es la familia y por lo tanto interesa el impacto de las reformas económicas en la distribución del ingreso familiar, es claro que esta se puede modificar directamente actuando en la etapa de redistribución, pero también indirectamente, actuando en las etapas previas. Buscar evidencias sobre los posibles impactos distributivos de las reformas obliga considerar las tres fases y con ello utilizar distintas unidades de análisis.

## **Las unidades de análisis**

Existen varias opciones si se quiere pasar de los factores productivos a los individuos y de ahí a los hogares para evaluar el impacto de las reformas.

## **Factores de la producción**

Para el análisis de la utilización y retribución de los factores, se han identificado tres de ellos: el capital físico, el trabajo no calificado y el trabajo calificado denominado capital humano. Por dificultades de medición, tanto de su acervo, pero sobre todo de su rendimiento, no se incorporan mediciones del capital natural ni del social.<sup>6</sup>

**Capital físico:** el acervo de capital físico corresponde al valor real de la maquinaria, el equipo y las construcciones acumuladas en el período con sus respectivas deducciones por depreciación. Los datos se tomaron de Azofeifa y Villanueva (1997), quienes han estimado una serie a partir de la cuenta de inversión de las cuentas nacionales. El rendimiento se calculó a partir del excedente de explotación a precios constantes y medido por unidad monetaria del acervo de capital. El grado de utilización corresponde a una estimación realizada por los autores señalados.

---

6 Véase por ejemplo Serageldin (1994) para una estimación del capital natural y social.

**Trabajo no calificado:** se consideró a los trabajadores con educación menor a la primaria completa (5 o menos años de educación) y las cifras surgen de las encuestas de hogares ajustadas en su factor de expansión. Se toma a la fuerza de trabajo total como indicador de este acervo. El precio se estimó a partir de los salarios efectivos de los trabajadores asalariados ocupados con esta característica.<sup>7</sup> Estos salarios se calcularon por hora trabajada y se expandieron a la jornada de trabajo completa (48 horas por semana). La subutilización se aproximó como la diferencia relativa entre la fuerza de trabajo y los ocupados por jornada de trabajo completa equivalente. Es decir, el indicador de subutilización incorpora tanto al desempleo abierto como a una estimación del subempleo visible.

**Capital humano:** corresponde a la fuerza de trabajo con educación igual o mayor a la primaria completa (de 6 o más años de educación). Esta fuerza de trabajo se convirtió a personas equivalentes con primaria completa, utilizando como variable de conversión los salarios relativos. Para determinar los salarios relativos se tomó el año 1990 como base y se circunscribió a los ocupados asalariados con jornadas completas y experiencia laboral entre 5 y 15 años para que refleje mejor el peso de la inversión en educación. Para el cálculo del retorno al capital humano, se estimó un salario real por hora de estos trabajadores pero a partir de ponderaciones fijas y luego convertidos a jornadas completas de 48 horas. Como ponderadores se tomó la distribución de los asalariados en 1990 por nivel educativo. La idea es que este precio o salario no se vea afectado por cambios en la composición interna del capital humano. La subutilización se calculó de forma similar a la del trabajo no calificado.

## Perceptores individuales de ingresos

Se consideraron distintos tipos de perceptores de ingresos de manera que fuera posible captar el impacto de distintas reformas y realizar un análisis de mayor cobertura temporal.

**Asalariados:** la consideración de los trabajadores asalariados como unidad de análisis es importante pues constituye el grupo que, mayoritariamente, dispone de solo su fuerza de trabajo como factor productivo generador de ingreso; es, a su vez, el más propenso a sufrir los embates negativos de las reformas y sus ingresos son de más fácil recolección y con mayor calidad. También es el grupo que permite un análisis temporal más extenso antes de las reformas.

---

7 El cambio metodológico de las encuestas de hogares también provocó cambios bruscos en la medición de los salarios. Estos se suavizaron utilizando como parámetro los salarios reportados a la Caja Costarricense de Seguro Social.



**Ocupados:** los ocupados, que incluye a los asalariados, son la porción mayoritaria de los activos e intervienen directamente en el proceso productivo. Entre ellos existe un conjunto denominado trabajadores familiares no remunerados, cuyo producto generado se canaliza hacia los trabajadores por cuenta propia, generalmente familiares, con quienes trabajan. El concepto de ocupados seguido aquí es el conjunto de ocupados que perciben directamente remuneraciones por su trabajo; esto es, se excluyen trabajadores familiares no remunerados.

**Activos:** como los procesos de reforma económica se asocian con aumentos iniciales de desempleo, este fenómeno se debe reflejar en la distribución de los ingresos pues los desempleados son grupos excluidos involuntariamente de los ingresos generados en el proceso productivo. Un aumento muy fuerte del desempleo puede estar asociado a una mejora de la distribución del ingreso entre los ocupados y un deterioro de la distribución entre los activos. El aumento del empleo informal es otro efecto posible y entonces la consideración del trabajo familiar también resulta importante. El concepto de activos seguido entonces es el tradicional de fuerza de trabajo (ocupados totales más desocupados).

**Perceptores:** existe un conjunto de personas que sin ser activos perciben ingresos, unos asociados directamente a la producción como renta de capital y otros asociados a políticas redistributivas como pensiones u otro tipo de transferencias. Estos grupos están también afectados por los procesos de reforma y se constituyen en un punto intermedio entre el ingreso generado en la producción y la constitución del ingreso familiar. Se utilizarán dos definiciones de perceptores. Una definición de **perceptores de ingreso de la producción** será la del conjunto de activos (perceptores efectivos y potenciales) más los inactivos con ingresos de capital reportados (perceptores efectivos). El segundo grupo, **perceptores totales de ingresos**, agrega a los inactivos perceptores de transferencias u otros ingresos ocasionales.

### **Perceptores del ingreso familiar**

Una vez constituido el ingreso familiar, este se puede analizar considerando el tamaño diferencial de las familias en dos direcciones: una, utilizando el ingreso total de las familias, y otra, poniendo la atención en el ingreso familiar per cápita o por miembro del hogar.

**Familias:** el concepto de familia usado aquí es el que alude al hogar, entendido como la persona o grupo de personas con vínculos familiares o sin ellos, que residen habitualmente en una vivienda individual, que participan de la formación o utilización de un mismo presupuesto, llevan una vida en común, y elaboran y consumen en común sus propios alimentos (DGE, 1987).

**Población total:** al utilizar el ingreso per cápita surgen dos formas de analizarlo: una, es asignarlo a cada miembro del hogar y entonces ver como se distribuye el ingreso per cápita entre el conjunto de la población. Otra forma, más asociada con análisis de pobreza, es considerar el número de personas solo para calcular el ingreso familiar per cápita y tomar este indicador como criterio de ordenamiento de las familias pues es un mejor indicador de su capacidad de consumo.<sup>8</sup> Para ambos casos, el concepto de población total seguido es el de la suma de los miembros del hogar; es decir, excluyendo a otras personas que puedan vivir en la vivienda, pero que no son parte del hogar o familiar (por ejemplo empleada doméstica, pensionistas).

## Los conceptos de ingreso

El concepto de ingreso está asociado con la unidad de análisis y existirán varias opciones si lo que interesa es destacar el ingreso generado en el proceso productivo. Como los ingresos de los factores productivos ya han sido identificados y definidos, se discutirá aquí lo concerniente a los perceptores individuales y familiares.

**Ingreso salarial (ISA):** corresponde al pago directo, en dinero o en especie, que reciben los trabajadores asalariados por la utilización de su fuerza de trabajo. Las encuestas de hogares, aunque identifican la presencia de pagos en especie, no realizan la valoración e imputación específica, por lo que estos pagos normalmente no se contabilizan. Esto afecta con particular fuerza al servicio doméstico y a los trabajadores agrícolas, por lo que su ingreso tiende a subestimarse en mayor magnitud relativa.

**Ingreso laboral (ILA):** corresponde al pago directo recibido por los ocupados en forma de salarios y sueldos para los trabajadores dependientes y en forma de renta empresarial o ganancias para los que laboran en forma independiente. En este último concepto van incorporados pagos al capital utilizados por esos trabajadores, sin poder separarlos o estimarlos. En general corresponde al ingreso al trabajo y por lo tanto considera solo una parte de la retribución a los factores del proceso productivo.

**Ingreso de la producción (IPRO):** si se incorporan los ingresos de capital que reciben las personas, tenemos una aproximación de la retribución total de los factores y, en ese sentido, del ingreso directamente vinculado con la

---

8 Otra opción es acudir a escalas equivalentes diversas en términos de las economías de escala que puedan existir en el consumo o en términos de sus diferentes requerimientos. Este enfoque no se utiliza aquí. (Véase Van Ginneken y J-G Park, 1984).

producción. El problema aquí es que al concentrarse solo en los activos, por ejemplo, no solo ellos perciben las rentas del capital por lo que se estaría dejando por fuera una parte de esta retribución al capital. Otro problema es que no todos los ingresos del capital son producto del proceso productivo del período sino que parte surge del proceso ahorro/acumulación anterior. Tal es el caso de los intereses sobre los ahorros.

**Ingreso personal (IPE):** este comprende todos los ingresos que llegan a las personas fruto de la redistribución de ingresos. Incorpora como elemento adicional a las anteriores, las transferencias corrientes y otros ingresos ocasionales.

**Ingreso familiar (IFA):** corresponde a la suma de los ingresos personales más otros ingresos que son apropiados a nivel familiar como algunas transferencias y rentas del capital. Dentro de estas últimas, el ingreso imputado por habitar casa propia es la dominante. Este ingreso familiar puede considerarse en forma bruta, neta (restando impuestos) o disponible (agregando el salario social). También pueden establecerse ingresos familiares para cada uno de los componentes de ingreso individual (laboral, de la producción, etc.). El cuadro 1 presenta un resumen de los conceptos seguidos.

Cuadro 1

**COMPOSICIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE INGRESOS POR FUENTE**

Fuente de Ingreso	ISA	ILA	IPRO	IPE	IFA
<b>Renta primaria</b>					
Salarios	X	X	X	X	X
Renta empresarial		X	X	X	X
<b>Renta del capital</b>					
Efectiva			X	X	X
Alquiler imputado					X
Transferencias				X	X
Otros ingresos				X	X

Fuente: *Elaboración propia con base en información recabada.*

Teniendo claro cuáles son las distintas posibilidades de unidades de análisis y conceptos de ingreso, es posible entonces determinar cuáles son las distribuciones de ingreso pertinentes. El siguiente arreglo o cuadro 2 define las distribuciones por estudiar. Las celdas en blanco se refieren a combinaciones que no tienen sentido conceptual con excepción de dos. Es posible analizar el ingreso de la producción entre los ocupados y también es factible estudiar el ingreso laboral entre los activos, aunque ambas arrojan poca información adicional.

Cuadro 2

**DISTRIBUCIONES DE INGRESO SEGÚN UNIDAD DE ANÁLISIS**

Unidad de análisis	Concepto de ingreso				
	ISA	ILA	IPRO	IPE	IFA
Asalariados	X				
Ocupados		X			
Activos			X		
Perceptores			X	X	
Población					X
Familias					X

Fuente: Elaboración propia con base en información recabada.

Este aparejamiento entre conceptos de ingresos y unidades de análisis, no implica que cada unidad de análisis solo sea perceptora de ese tipo de ingresos. Por ejemplo, los ocupados pueden tener ingresos por transferencias, etc. Tampoco implica, como se señaló previamente, que cuando se considera el ingreso de la producción entre los activos se está incorporando la totalidad de las rentas de capital. Utilizando la encuesta de ingresos y gastos de 1988 (EIG/DGEC, 1998), que corresponde al tipo de encuesta que mejor capta los ingresos de las distintas fuentes (Altimir, 1987), es posible cuantificar las posibles omisiones de cada decisión. Como era de esperar casi la totalidad del ingreso de los ocupados y activos (92 por ciento) proviene del trabajo. Sin embargo, ellos captan solo un poco más de la mitad de las rentas de capital y un cuarto de las transferencias, aunque los “otros ingresos” tienen una mayor relación con los activos. Entonces, cuando se analiza el ingreso laboral de los ocupados se está considerando cerca del 92 por ciento de su ingreso y cuando se estudia el ingreso de la producción entre los activos se tiene una cobertura del 94 por ciento de sus ingresos.

### Períodos de análisis y fuentes de información

En Costa Rica, las reformas para la constitución de un nuevo modelo económico se profundizan en 1986 cuando, luego de la estabilización económica que había implicado, entre otras cosas, ajustes en precios claves como el tipo de cambio y la tasa de interés, se le da más énfasis a la apertura comercial y la promoción de exportaciones. Interesa entonces estudiar lo que ha sucedido a partir de ese momento. Varias fuentes de información existen para ello.

Para establecer el punto de partida hay tres opciones. Por un lado, está una encuesta *ad hoc* realizada por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, denominada Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de las Familias (ECSE/IICE, 1986). Esta encuesta se refiere a 1986, tiene una cobertura amplia de ingresos, pero los ingresos de capital no se encuentran individualizados. Tampoco es factible tener los ingresos de las explotaciones agrícolas asociadas a los trabajadores independientes del agro.<sup>9</sup> Esta encuesta permite solo el análisis a partir de las familias.

La otra fuente es la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de la Dirección General de Estadística y Censos (EHPM/DGEC, 1987). Ella no solo tiene una cobertura de ingresos reducida, sino que vive en ese año un cambio metodológico importante. También tiene el inconveniente de que no es posible tener para ese año estimaciones de los ingresos de capital, por lo que el análisis se limita a lo que sucede con el ingreso primario o laboral. La tercera fuente es la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1988, también realizada por la Dirección General de Estadística y Censos (EIG/DGEC, 1988). Ella ofrece una buena aproximación de los ingresos de las distintas fuentes y es la que se estaría utilizando para la descomposición de la desigualdad. El problema que plantea el uso de esta encuesta es que no existe otra posterior que permita la comparación y, al medir mejor los ingresos que las otras encuestas, arriba a niveles de desigualdad menores (Céspedes y Jiménez, 1995). Su comparación con encuestas posteriores podría reflejar un aumento en la concentración y no se puede determinar cuánto de ello es producto de la medición de los ingresos y cuánto fruto de un fenómeno que efectivamente sucedió.<sup>10</sup>

Para años más recientes, solo se dispone de las EHPM/DGEC. Estas han venido ampliando su definición de ingresos, incorporando la medición de las transferencias en dinero a partir de 1987 y de los ingresos de capital en efectivo a partir de 1991. Sin embargo, presentan problemas de no respuesta, subdeclaración y limitada cobertura del concepto de ingresos. Su utilización requiere de un esfuerzo de comparación que pasa por la imputación de ingresos no declarados o no medidos y un ajuste por subdeclaración con cuentas nacionales. Este último proceso hace que la encuesta más reciente que se pueda utilizar sea la del año 1995, ya que las estimaciones de cuentas nacionales presentan un rezago importante. Entonces, se estaría trabajando con dos años,

---

9 El sector agrícola se trabajó en un módulo aparte y luego se incorporó a nivel del módulo de los hogares para construir el ingreso familiar y no al de personas.

10 Si se compara la EHPM y la EIG del mismo año (1988), el coeficiente de Gini a nivel de familias es casi 4 por ciento menor en la última y el ingreso promedio familiar cerca de 23 por ciento superior, aun considerando la misma definición de ingreso familiar.

uno al inicio del proceso (1988 y 1986) y otro al final (1995). El corto lapso entre ambas fechas, más el hecho de que para el inicio de la década de los noventa no se medían los ingresos de capital, aconsejan no utilizar un año intermedio.<sup>11</sup> En todo caso, el procedimiento seguido introduce el problema de la representatividad de los años elegidos para caracterizar el período en su conjunto.

En un horizonte temporal mayor y para ver cambios en la dotación de factores y sus precios relativos es posible retroceder hasta 1976, año que corresponde al primero en que se realizó una encuesta de hogares de empleo y desempleo de la DGEC.<sup>12</sup> Como lo que interesa aquí es medir el empleo, la utilización de la serie es posible con restricciones.

### La medición y el ajuste de los ingresos

Al partir de estas fuentes dispares, que recogen con distintos grados de precisión los ingresos, es necesario realizar una homogeneización con base en estimaciones independientes, pero consistentes entre sí. La confrontación con los ingresos de las Cuentas Nacionales es la tradición. Sin embargo, ello no está libre de problemas ya que en general no existe una cuenta de las familias y lo que se puede hacer son solo aproximaciones. Como este es el caso para Costa Rica, se procedió a construir un ingreso familiar de la siguiente manera:

**Salarios:** se tomaron las remuneraciones a partir de las cuentas de producción de cada sector y se le restaron los impuestos patronales sobre las planillas y se le sumaron las remuneraciones netas procedentes del resto del mundo.

**Renta empresarial:** al excedente de explotación se le restó el excedente proveniente del sector de bienes inmuebles (alquileres), el generado por las empresas estatales, el excedente neto que va al resto del mundo y el excedente de las sociedades de capital. Este último se estimó a partir de las estadísticas del impuesto de renta, asimilándolo al ingreso bruto gravable de ellas. Este último excedente se separó entonces en impuestos directos sobre las sociedades de capital y un resto que incluye dividendos y utilidades no distribuidas.

---

11 La medición de los ingresos de capital en las EHPM es muy burda y limitada. Consiste en una pregunta general única que es parte de una pregunta que indaga sobre transferencias. Incluso, en los archivos electrónicos, se totaliza como parte de las transferencias. Para hacer la separación para 1995, hubo que pedir un procesamiento especial a la DGEC.

12 Entre 1976 y 1986, la DGEC realizó encuestas cuatrimestrales de hogares, denominadas de empleo y de desempleo (EHED). A partir de 1987, con la revisión muestral y metodológica se empiezan a llamar de propósitos múltiples (EHPM) y se realizan una vez al año.

La imposibilidad de separarlos llevó a considerarlos como ingresos de capital en su totalidad.<sup>13</sup>

**Renta del capital efectiva:** incluye la partida anterior; esto es, el excedente neto de impuestos de las sociedades de capital, más los alquileres residenciales y no residenciales efectivos. Estos últimos surgen de la cuenta de producción del sector bienes inmuebles. Cabe señalar que no fue posible incorporar el rubro de intereses ganados por las personas.

**Alquiler imputado:** la encuesta de 1986 (ECSE/IICE) tiene incorporada una estimación y lo mismo se hizo con la EIG/DGEC de 1988 que ofrecía información sobre ella. Esta última no tiene una estimación oficial de este rubro, pero sí investigó sobre el alquiler presumido por los dueños de las viviendas. A partir de esta información, se construyó una estimación del alquiler imputado por habitar casa propia. La comparación de estos datos con los que surgen de las cuentas nacionales mostró, como es típico de estas comparaciones, montos mayores para las encuestas y estos se mantuvieron. Para la EHPM de 1995, esta no tiene información que pueda utilizarse de referencia ya que no cuenta con un módulo de vivienda.<sup>14</sup> Como cuentas nacionales no mide bien este rubro se estimó como equivalente al 10 por ciento del ingreso familiar. Este porcentaje surge de la comparación de las encuestas previas de la consideración de que el porcentaje de familias propietarias de una vivienda pasó del 68 por ciento en 1986 al 74 por ciento en 1994. El procedimiento de asignación proporcional, que es el seguido por CEPAL por lo menos para el caso de Costa Rica, tiende a sobreestimar la desigualdad ya que los alquileres imputados tienden a pesar más en los ingresos inferiores.<sup>15</sup> El procedimiento seguido para asignar los ingresos por alquiler imputado para 1995 fue utilizar las encuestas de 1986 y 1988 y calcular el porcentaje que estos ingresos representan de los ingresos medios de cada estrato de ingresos (deciles de ingresos sin alquiler imputado). Estos porcentajes fueron luego suavizados y se utilizó una ecuación potencial.

**Transferencias:** Se mantuvieron las captadas por las encuestas ya que tienden a ser mayores a las que surgen de las cuentas nacionales por medir las transferencias entre hogares y no solo las de origen fundamentalmente estatal como

---

13 Conceptualmente, ello es, además, correcto pues las utilidades no distribuidas son ingresos de los dueños de los activos que se reinvierten. Ello puede sobreestimar los ingresos de capital ya que no es la forma tradicional de medirlos para los hogares y debido a que pueden estar incorporando utilidades no distribuidas de no residentes.

14 Este módulo solo se aplica en algunos años con 1994 y más recientemente en 1997.

15 Este es un resultado que tiende a reproducirse en las distintas encuestas que cuentan con esta estimación en el país como los de 1971, 1983, 1986 y 1988.

lo hace cuentas nacionales. Para 1986, aunque la encuesta se queda corta en este rubro en relación con las cuentas nacionales, se decidió mantener el mismo criterio en las tres encuestas y no se realizó ajuste alguno.

**Otros ingresos:** no se puede encontrar un valor correspondiente a partir de las cuentas nacionales por lo que se mantuvieron los resultados de las encuestas. Para 1995 (EHPM/DGEC), este rubro no se contabiliza y no se procedió a realizar estimaciones exógenas. En los distintos cuadros, estos ingresos se agregan al rubro de transferencias.

El cuadro 3 resume los resultados de estos ajustes para los tres años utilizados. Ahí se compara la estimación realizada a partir de las cuentas nacionales con la estimación inicial o sin ajuste de las encuestas, ambas en términos per cápita. Siguiendo los criterios anteriormente señalados, se establece la estructura esperada y la magnitud per cápita del ingreso familiar. Este valor esperado confrontado con los valores iniciales de las encuestas, da origen a los factores de ajuste propuestos y utilizados. Finalmente, se realizaron también ajustes en la magnitud y distribución zonal de la población para volverlos consistentes con las proyecciones surgidas a partir de los censos nacionales. Ello da origen a la columna final de ajuste efectivo o final, ajuste que incorpora tanto correcciones de los factores de expansión como de los ingresos por subdeclaración, no respuesta u omisión. Dos resultados parecen pertinentes de comentar. Primero, si se comparan los valores totales de ingreso familiar per cápita de las cuentas nacionales y las encuestas, las dos primeras encuestas no parecerían requerir ajustes. No obstante, cuando se analizan los distintos componentes del ingreso, sí saltan discrepancias importantes que no son despreciables en cuanto a los resultados distributivos que se obtengan. Segundo, la encuesta de 1995 es la que demanda de un mayor ajuste. Ello era de esperar por su reducida definición de ingresos y por corresponder a encuestas que lo captan de manera menos precisa. Dentro de ellos, el ajuste por alquiler imputado tiene impacto en los niveles de desigualdad por el método seguido y por su magnitud. El ajuste por renta del capital efectiva es también importante y su impacto distributivo nada despreciable.

Sobre este último, aunque se ha procurado mantener la coherencia en la aplicación de los criterios de ajuste a partir de las cuentas nacionales, con el fin de no incurrir en un alto grado de sobreestimación de la desigualdad por esta vía, se ha realizado un ajuste más modesto, equivalente a la mitad de lo inicialmente calculado.<sup>16</sup> Ello se hace porque la encuesta apenas se aproxima a

---

16 Si el ajuste es de la mitad del estimado inicialmente, el coeficiente de Gini se reduce 2 puntos de por ciento a nivel de familias. El ajuste no deja de ser despreciable pues aunque inicialmente significaba sextuplicar los ingresos de capital en efectivo, aún se están triplicando con este procedimiento.



la captación de los ingresos de capital y eso lo hace de forma muy burda. Como se observa en el cuadro 4, para 1995 los ingresos de capital en efectivo (estimación inicial) tienen un peso reducido a pesar de que el ingreso no incorpora el alquiler imputado.

Ello también es fruto de una escasa identificación de perceptores de este tipo de ingresos. Así, mientras que según la EIG/DGEC de 1988, el 9 por ciento de los perceptores, equivalentes al 5 por ciento de la población en edad de trabajar, aparece con ingresos del capital, para 1995 (EHPM/DGEC) estos guarismos son apenas del 2 por ciento y el 1 por ciento, respectivamente. Esto se traduce a nivel de hogares que para 1988 el 16 por ciento reportaron ingresos del capital en efectivo; para 1995, este porcentaje apenas se aproximó al 4 por ciento. La concentración de los ingresos de capital en pocas manos, no por un proceso real de concentración sino que por deficiencias de medición, puede llevar a niveles artificialmente altos de desigualdad cuando se aplica estrictamente el ajuste en magnitud de estos ingresos. Cabe indicar que el procedimiento seguido no altera los resultados encontrados inicialmente y, por el contrario, los torna más consistentes con las otras evidencias incorporadas.

## El cambio metodológico de las encuestas de hogares

Para el análisis de largo plazo deben utilizarse las encuestas de hogares de la Dirección General de Estadística y Censos, tanto la serie 1976/86 anterior (EHED/DGEC) como la más reciente (EHPM/DGEC). El cambio metodológico introducido en 1987 consiste en una nueva muestra, un nuevo formulario y variaciones de algunas definiciones (DGEC, 1987) y ocurre precisamente en los años de quiebre del viejo modelo y del surgimiento del nuevo. La dificultad entonces es cómo separar los efectos producto del cambio metodológico de los generados por el cambio estructural.<sup>17</sup>

Cuando se comparan ambas series, se presenta un fuerte cambio en la composición zonal a favor de las zonas rurales y por ende en la relación entre actividades agrícolas y no agrícolas. También se reduce el peso de los asalariados, aumenta la tasa de participación y los ingresos crecen fuertemente. En un intento por aminorar estos cambios se procuró uniformar las encuestas en cuanto magnitud y composición zonal de la población en relación con las estimaciones surgidas de los censos de población. En particular, la principal fuente de discrepancia está en la porción de población urbana, aunque también existe

---

17 Una comparación de las dos series de encuestas y los posibles cambios se encuentra en Céspedes y Jiménez (1994).

una brecha creciente entre las estimaciones de población independientes de las surgidas de la encuesta de hogares. Como ello afecta los acervos de capital humano y de trabajo no calificado, se readecuaron los factores de expansión de todas las encuestas utilizadas para que reflejaran las estimaciones externas de población y su distribución.

Cuadro 3

**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DEL INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA 1986, 1988 Y 1995**

RUBRO	Estructura relativa			Cambio relativo Total <sup>1/</sup>
	Cuentas nacionales	Encuesta de hogares		
		Inicial	Final <sup>1/</sup>	
1986				
Ingreso total <sup>2/</sup>	5.073,8	4.971,4	5.548,2	11,6
<i>Distribución relativa</i>				
Ingreso laboral	86,0	78,8	78,4	11,0
Salarios	57,4	57,8	52,3	1,0
Renta empresarial	28,6	21,0	26,1	38,5
Renta del capital	8,2	11,2	12,7	27,1
Efectiva	5,4	2,3	4,8	131,5
Alquiler imputado	2,9	8,8	7,9	-0,4
Total transferencias	5,7	10,0	8,9	-0,9
Transferencias	5,7	5,1	4,5	-0,8
Otros ingresos	0,0	5,0	4,4	-1,1
1988				
Ingreso total <sup>2/</sup>	6.866,1	6.856,8	7.575,1	10,5
<i>Distribución relativa</i>				
Ingreso laboral	82,9	74,5	74,2	10,1
Salarios	59,3	54,4	53,0	7,6
Renta empresarial	23,6	20,1	21,3	16,9
Renta del capital	9,7	13,9	15,4	22,8
Efectiva	6,5	3,0	5,7	111,6
Alquiler imputado	3,2	10,9	9,7	-1,6
Total transferencias	7,4	11,6	10,3	-1,8
Transferencias	7,4	8,6	7,6	-2,2
Otros ingresos	0,0	3,0	2,7	-0,7
1995				
Ingreso total <sup>2/</sup>	28.229,3	23.506,3	30.182,9	28,4
<i>Distribución relativa</i>				
Ingreso laboral	81,4	88,8	77,7	12,3
Salarios	59,2	65,2	55,6	9,6
Renta empresarial	22,2	23,6	22,1	20,0
Renta del capital	12,4	2,3	15,0	728,3
Efectiva	10,8	2,3	5,4	198,0
Alquiler imputado	1,6	0,0	9,6	
Total transferencias	6,1	8,9	7,3	5,3
Transferencias	6,1	8,9	7,3	5,3
Otros ingresos	0,0	0,0	0,0	

1/ Incluye el impacto de los ajustes en los ingresos y en los factores de expansión.

2/ Colones corrientes por persona por mes.

Fuente: Cálculo del autor con base en ECSE/IICE (1986), EIG/DGEC(1988), EHPH/DGEC (1995) y las Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica.

Los ajustes realizados a las encuestas para corregir la magnitud y estructura de la población y de sus ingresos laborales no lograron resolver totalmente el problema de comparación entre ambas series de encuestas de hogares, por ese motivo, en los gráficos que presentan la serie completa de los últimos veinte años, o valores de ambas series, se presenta una columna gris entre 1986 y 1987 que indican el rompimiento de la comparabilidad entre esos períodos. Esa zona gris refleja entonces nuestro desconocimiento sobre lo sucedido entre esos dos años.<sup>18</sup>

## El análisis de la desigualdad

Para el análisis de la desigualdad, es conveniente hacer uso de indicadores resúmenes. Ninguno de ellos resulta adecuado por sí mismo y es necesario acudir a varios simultáneamente (Baldares, 1985; Cortés y Rubalcava, 1984). A continuación, se mencionan los indicadores utilizados y su tratamiento.

### Medidas de desigualdad para datos agrupados

Al trabajar con 24 encuestas y dentro de algunas de ellas con distintos tipos de perceptores y distintos criterios de ordenamiento, se optó por una estimación de los indicadores clásicos a partir de datos agrupados en decilas. Al utilizar encuestas con muestras estratificadas y con factores de expansión distintos para cada dominio o estrato, este procedimiento facilita el cálculo del índice de Gini. La limitación de este procedimiento es que tiende a subestimar el grado global de desigualdad al excluir la desigualdad existente dentro de cada decila. Como se verá posteriormente, ante cambios pequeños en la desigualdad, las tendencias obtenidas por este método pueden diferir de las que surgen de estimaciones más desagregadas. Los indicadores utilizados y sus fórmulas de cálculo son:

Coefficiente de Gini

$$(1) \quad G = 1 - \sum_{i=1}^{10} p_i \cdot (Q_i + Q_{i-1})$$

18 Aunque en esos años se inicia la reducción arancelaria, esta es muy gradual y no hay otros acontecimientos macroeconómicos que expliquen las fuertes modificaciones mostradas entre las dos encuestas, la última de la serie anterior (1986) y la primera de la nueva serie (1987).

### Índice de Theil

$$(2) \quad T_y = \sum_{i=1}^{10} q_i \cdot \ln(q_i/p_i)$$

### Varianza del logaritmo del ingreso

$$(3) \quad H = \sum_{i=1}^{10} p_i \cdot (\ln Y_i - \ln \bar{Y})^2$$

Donde  $p_i$  representa la frecuencia simple de la población de cada decila ( $i$ ),  $q_i$  muestra la frecuencia simple del ingreso captado por cada decil ( $i$ ) y  $Q_i$  representa la frecuencia acumulada del ingreso captado hasta el decil ( $i$ ). Por su parte,  $Y_i$  es el ingreso medio de la decila ( $i$ ) y el  $\ln Y$  es el promedio aritmético de los logaritmos del ingreso de cada decila.

### Descomposición de la desigualdad

Para este análisis, se utiliza el índice de desigualdad de Theil como alternativa al índice de Gini para medir las disparidades de los ingresos en las distribuciones, porque el primero permite una descomposición más exacta que el último. Al utilizar una medida que pueda descomponerse aditivamente, la desigualdad en la distribución general de los ingresos puede separarse en componentes que reflejen la influencia de diversas características de la población. Los subgrupos incluidos en este trabajo son: sexo, edad, nivel educativo, tipo de inserción, zona de residencia y estrato de ingreso. Al elegir esos subgrupos, las características individuales pueden evaluarse en función de su contribución a la desigualdad de los ingresos totales. El índice de desigualdad de Theil ponderado por ingresos ( $T_y$ ) puede definirse en la siguiente forma para su estimación con datos no agrupados

$$(4) \quad T_y = \sum_i^N q_i \cdot \ln[q_i / (1/N)]$$

donde  $q_i$  es la parte de individuo ( $i$ ) en los ingresos totales y  $N$  es el tamaño de la población. Este índice fluctúa entre 0 y  $\ln N$ , de manera que su valor aumenta con el tamaño de la población. Por consiguiente, el índice puede uniformarse ( $T^*$ ) en la siguiente forma:

$$(5) \quad T^* = T_y / \ln N$$

donde el valor del índice se expresa como proporción o porcentaje de su propio valor máximo.

Si la población se divide en grupos  $J$  según los valores de una cierta variable (por ejemplo,  $j = 1, 2, \dots, k$ ), el índice de Theil puede descomponerse para demostrar la desigualdad entre los grupos y dentro de ellos de la siguiente manera:

$$(6) \quad T_y = \underbrace{\sum_{j=1}^k q_j * \ln(q_j / p_j)}_{\text{Entre (E)}} + \underbrace{\sum_{j=1}^k q_j * T_{yj}}_{\text{Dentro (D)}}$$

Es entonces convencional tratar el componente intermedio o entre (E) como la desigualdad “explicada” por la variable, y el componente interior o dentro (D) como la cantidad de desigualdad “inexplicada” por esa variable.

La contribución bruta de la variable  $j$  ( $G_j$ ) se define como la desigualdad entre (TE) los  $k$  grupos discretos  $J$ . En forma similar, la contribución conjunta de las variables  $j$  y  $i$  ( $G_{ji}$ ) se define como la desigualdad entre los grupos  $J$  y  $I$  que corresponden a esas dos variables. Finalmente, la contribución marginal de la variable  $i$  dada la variable  $j$  ( $M_{ij}$ ) es la diferencia entre su contribución conjunta y la contribución bruta de la variable  $j$ :

$$(7) \quad M_{ij} = G_{ji} - G_j$$

Cuando se incluyen más de dos variables en la descomposición, pueden definirse las contribuciones marginales de varios órdenes.<sup>19</sup> En este análisis, solo se presentará la contribución marginal de último orden y dado que se consideran tres variables simultáneamente, las contribuciones marginales serán de orden dos. Esto puede interpretarse como el aumento en la desigualdad total “explicada” que se obtiene al agregar una nueva variable a la descomposición, incluyendo también a la vez todas las variables anteriores y evita hacer depender los resultados del orden en que se incorporan las variables.

En este último análisis se utilizan tres variables: edad, educación y tipo de inserción. Todas las variables se han categorizado en forma discreta y si bien hay un elemento evidente de arbitrariedad en los criterios de clasificación, la consideración importante es que se utilizan los mismos criterios en todos los casos. Ello asegura que las diferencias explicativas que tiene cada variable para los distintos perceptores y períodos no se deban al método de selección.

19 En forma más general, cuando se incluyen  $z$  variables es posible calcular las contribuciones marginales del orden de 1 al orden  $z-1$ .

## El papel de la inter o intradesigualdad en el cambio de las medidas de desigualdad

La descomposición del índice de concentración de Theil puede expresarse en términos genéricos como la suma de las contribuciones que hace cada grupo al nivel global de desigualdad. Todas ellas se pueden descomponer en la suma de la medida de inter o entre y de la intradesigualdad o desigualdad entre cada subgrupo y que a su vez cada una puede obtenerse a través de la agregación de las contribuciones que realizan las categorías o grupos. En términos simbólicos se tiene entonces que para un período  $t$  cualquiera:

$$(8) \quad T_t = D_t + E_t$$

donde:  $T_t$  es el valor del índice de Theil en el período  $t$ ,  $D_t$  es la medición de la intradesigualdad o la desigualdad dentro de los grupos en el tiempo  $t$ , y  $E_t$  representa a la interdesigualdad o desigualdad entre los grupos discretos en el período  $t$ .

La ecuación que expresa la descomposición del nivel de desigualdad global se puede referir a un punto del tiempo cualquiera  $(t + s)$  donde  $s \neq 0$ .

$$(9) \quad T_{t+s} = D_{t+s} + E_{t+s}$$

Esta igualdad es totalmente análoga a (8) y si las restamos, se tiene que:

$$(10) \quad T_t - T_{t+s} = (D_t - D_{t+s}) + (E_t - E_{t+s})$$

El término de la izquierda no indica la variación experimentada por el nivel de desigualdad global entre  $t$  y  $t + s$ . El primer término de la derecha señala el cambio que sufrió el nivel de intradesigualdad entre ambos tiempos y el segundo la variación que en el mismo período afectó a la interdesigualdad. De acuerdo con estas interpretaciones, la ecuación (10) nos permite identificar y cuantificar las variaciones experimentadas por la inter o intradesigualdad como dos fuentes que originan y agotan el cambio sufrido por el nivel global de desigualdad. La variación experimental por la intraconcentración entre  $t$  y  $(t + s)$  unida a la sufrida por la interconcentración en el mismo lapso igualan al cambio que afectó la repartición de la variable en ese período.

## Contribución que realizan los grupos al cambio temporal de la desigualdad

A partir de la ecuación que descompone la desigualdad global en la suma de la inter más intradesigualdad, es posible alcanzar un mayor nivel de desagregación que permite identificar el aporte que realiza cada grupo (o cada categoría de clasificación) a la concentración global.

Si  $D_t$  y  $E_t$  representan el aporte que realizan la inter y la intraconcentración a la desigualdad global. Los términos genéricos  $D_{k,t}$  y  $E_{k,t}$  simbolizan la contribución que hace el grupo  $k$  a la intra e interdesigualdad respectivamente. En consecuencia, el índice de Theil puede reescribirse como:

$$(11) \quad T_t = D_t + E_t = (D_{1,t} + E_{1,t}) + (D_{2,t} + E_{2,t}) + \dots + (D_{k,t} + E_{k,t})$$

Donde cada término entre paréntesis de la fórmula a la derecha proporciona un indicador de la cuota con que concurre cada grupo a la desigualdad global y nos permite distinguir aquella parte que se origina en la intervencibilidad, de aquella que se debe a la intervencibilidad. Por ejemplo, un término cualquiera  $(D_{k,t} + E_{k,t})$  evalúa el aporte que realiza a la desigualdad global el grupo  $k$ , al mismo tiempo que permite separar la parte que se debe a la repartición intragrupos  $(D_{k,t})$  de aquella que proviene de la distribución intergrupos  $(E_{k,t})$  y se puede evaluar el aporte de cada grupo a los cambios temporales de la siguiente manera:

$$(12) \quad T_t - T_{t+s} = (D_t - D_{t+s}) + (E_t - E_{t+s}) = [(D_{1,t} - D_{1,t+s}) + (E_{1,t} - E_{1,t+s})] + [(D_{2,t} + D_{2,t+s}) + (E_{2,t} + E_{2,t+s})] + \dots + [(D_k - D_{k,t+s}) + (E_k - E_{k,t+s})]$$

La igualdad (12) descompone el cambio que ha experimentado entre  $t$  y  $(t+s)$  el nivel global de desigualdad en, por una parte, las modificaciones que han afectado en ese período las medidas de intra e interdesigualdad (parte del centro). Cada operación encerrada entre corchetes nos provee de una medida del peso con que concurre cada grupo al cambio en la medida de desigualdad global. Las diferencias encerradas por los paréntesis separan la parte que se origina en alteraciones en la intradesigualdad y la que proviene de la interdesigualdad en el período en estudio.

## Consideraciones metodológicas adicionales

Junto a las limitaciones impuestas por las informaciones disponibles y utilizadas, existen otras carencias metodológicas que hacen relación con las dificultades para establecer relaciones de causalidad entre políticas seguidas y resultados obtenidos. Las políticas seguidas tienen distintos grados de maduración o efectos de corto y mediano plazo que pueden ser en sentido contrario. Las políticas también tienen impactos redistributivos que pueden ser contradictorias entre sí y cuyo resultado neto dependerá de cuál domine. Tampoco las políticas se aplican en un ambiente libre de interferencias. Sus resultados dependerán de las condiciones iniciales así como de la presencia o no de otras políticas distintas a las consideradas como parte de las reformas y de

acontecimientos exógenos tanto internos (terremotos, huracanes, etc.) como externos (crisis de la deuda, crisis mexicana, crisis asiática, etc.). Finalmente, la comparación pertinente debería ser entre los resultados de las políticas seguidas *versus* los resultados de políticas alternativas en un escenario contrafáctico. Todo ello demanda idealmente de modelos de equilibrio general que permiten simular los distintos cambios de política.

Al no contar con un instrumento de este tipo, en este trabajo el énfasis se pone en un análisis de tipo antes/durante y en la descomposición de los indicadores de desigualdad, particularmente del índice de Theil, para ver si de los factores que explican esos cambios se pueden derivar asociaciones con las políticas seguidas. Al no poder establecer causalidades, lo que se hace es avanzar en el análisis de los cambios distributivos ocurridos “durante” las reformas económicas, lo que no es lo mismo que el análisis de los cambios distributivos “por” las reformas económicas.

## El contexto macroeconómico y las reformas

La evolución macroeconómica, junto con las políticas seguidas, condiciona la utilización y retribución de los distintos factores productivos y por esa vía generan cambios distributivos. Para analizar los cambios distributivos es necesario tener estos antecedentes. Las reformas no suceden en un solo momento sino que son fruto de un proceso gradual, incompleto, no pocas veces inconsistente y que va a la par de factores exógenos internos y externos. Por ello es difícil determinar un punto de quiebre y fuera de ello asociar los cambios a esas reformas. En todo caso, y como se ha señalado anteriormente, el año 1986 puede considerarse como el inicio de las reformas conducentes al nuevo modelo, pues es a partir de ahí donde se inicia la reducción arancelaria, aunque antes de ese año se venían tomando medidas que apoyaban los procesos de cambio estructural.

Aunque esta división lleva elementos de arbitrariedad, y pueden surgir divergencias acerca no solo de las características de cada período, sino también de los años utilizados como puntos de quiebre entre cada situación, se pretende identificar con ello subperíodos en que prevalecen ciertas condiciones macroeconómicas y predomina un objetivo de política económica.<sup>20</sup> Tomado del año 1986 como punto de quiebre, se tiene una década de las reformas hasta 1996 y es posible considerar un período similar anterior (hasta 1976), que, de paso, es hasta el año en que existen informaciones sobre empleo y acervo de capital.

---

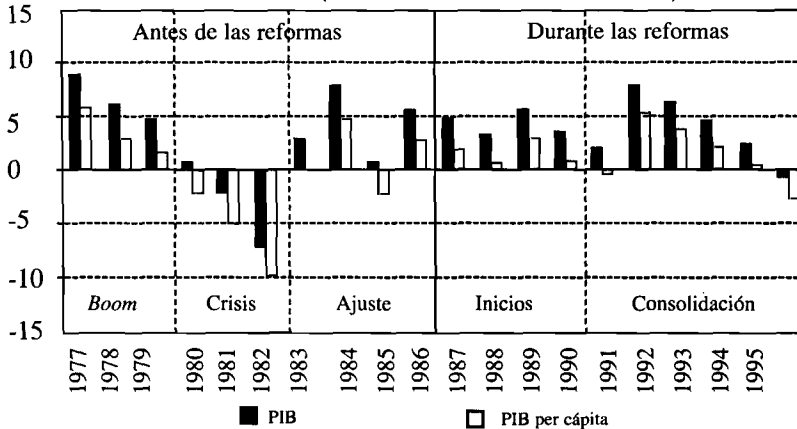
20 No es objetivo de este trabajo incorporar un análisis de las reformas económicas en sí, tan solo se pretende brindar los antecedentes como contexto del análisis de los cambios distributivos.



## La década previa a las reformas: 1977-1986

Esta década es muy convulsa en cuanto a la evolución macroeconómica y corresponde al final del estilo de desarrollo centrado en la industrialización sustitutiva de importaciones dentro del marco de un Mercado Común Centroamericano. Pueden distinguirse tres subperíodos: el primero corresponde al final de los años setentas y está asociado a condiciones económicas favorables gracias a altos precios del café y alta liquidez internacional. Luego viene la crisis de la deuda que marca los tres primeros años del decenio de los ochentas y finalmente se pasa a una etapa en que predominan los esfuerzos de estabilización y recuperación de los equilibrios macroeconómicos (véase gráfico 1).

Gráfico 1  
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO 1980-1996  
(TASAS DE VARIACIÓN ANUAL)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

**El “boom” cafetalero (1977/79):** los precios favorables del café a partir de 1976 permitieron que el valor de sus exportaciones en ese trienio se situara alrededor de los US\$ 315 millones anuales, monto que más que triplicaba al promedio anual del resto de la década de los setentas (US\$ 90,5 millones). Ello permitió sortear rápidamente los desequilibrios impuestos por la subida de los precios del petróleo de mediados de la década y permitió posponer los ajustes que el modelo de sustitución de importaciones requería.

Estos ajustes no solo no se llevaron a cabo sino que esa mayor liquidez se canalizó al consumo público y privado. Junto a ello el país estaba inmerso en una experiencia de desarrollo de empresas productivas públicas que tuvo reducido éxito y presionó fuertemente las finanzas públicas y el endeudamiento público, interno y externo. Revertida la variación de los precios del café y encarecido el crédito internacional, el país se encontró con niveles de gasto

Cuadro 4  
**COSTA RICA: PRINCIPALES INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN  
 MACROECONÓMICA. 1977-1996. TASAS MEDIAS DE VARIACIÓN ANUAL**

Indicador	Tasas medias de variación anual						
	Antes de las reformas				Durante las reformas		
	<i>Boom</i> (1977/79)	<i>Crisis</i> (1980/82)	<i>Estabilización</i> (1983/86)	<i>Total</i> (1977/86)	<i>Total</i> (1987/96)	<i>Inicios</i> (1987/90)	<i>Consolidación</i> (1991/96)
<i>Producción</i>							
Total	6,7	-3,0	4,3	2,7	4,0	4,4	3,7
Per cápita	3,5	-5,8	1,3	-0,2	1,5	1,7	1,4
<i>Demanda</i>							
Inversión Real	11,9	-21,1	12,7	1,1	4,4	8,9	1,6
Exportaciones	7,1	0,2	2,2	3,0	10,5	12,9	8,9
<i>Precios</i>							
Al consumidor	8,8	52,4	13,6	22,4	18,5	19,5	17,8
Tipo de cambio	0,0	66,7	9,0	20,7	13,1	13,2	13,0
<i>Mercado laboral</i>							
Empleo	5,3	3,1	3,4	3,9	2,4*	2,5*	2,4
Salario real	10,2	-17,6	12,4	1,8	0,8	-0,7	1,8

\* Excluyen variación de 1987.

Fuente: Elaboración del autor con base en estadísticas del Banco Central de Costa Rica y la de Dirección General de Estadística y Censos.

que no podía financiar. Creyendo que se trataba de una situación coyuntural, se procuró paliarla por la vía del endeudamiento externo e interno de corto plazo con lo que finalmente se llegó a la crisis de la deuda.

En todo caso, aunque insostenible, la evolución macroeconómica fue muy favorable. La producción se expandió a casi un 7 por ciento anual (3,5 por ciento per cápita), la inversión real creció aún más y el empleo y los salarios reales mejoraron dentro de un marco de relativa estabilidad de precios (cuadro 4)

**La crisis de la deuda (1980-82):** distintos factores confluyen en la crisis económica que se torna visible a partir de 1980 y que alcanza su mayor intensidad en 1982. En primer lugar, el agotamiento del estilo de desarrollo había llevado tanto a una pérdida del dinamismo como a un estrangulamiento externo, estrangulamiento que se precipita por un crecimiento desequilibrado del sector público que acrecienta la dependencia de recursos externos. A ello, se le suman una serie de factores externos e internos que aumentan la magnitud de las dificultades.

Entre las causas externas sobresale el deterioro de los términos de intercambio, que caen un 14 por ciento, en dos años, la recesión internacional que estancan las exportaciones en 1981 y las reducen en un 14 por ciento, en 1982, el comportamiento del sistema financiero internacional que, luego de una disposición para asumir riesgos crecientes en Costa Rica, reduce la disponibilidad de recursos y eleva las tasas de interés que desemboca en la crisis de la deuda; y la crisis económica y política centroamericana que comprime el comercio y la inversión extranjera y local.

En el ámbito local, la difícil situación externa no tuvo como contrapartida una política económica oportuna y coherente, lo cual aceleró la crisis y amplificó sus consecuencias. Se procuró evadir el ajuste a través del financiamiento externo e interno cada vez más oneroso. Con ello se aceleró la inflación y se perdió el control sobre instrumentos de política claves como el tipo de cambio y la tasa de interés. En julio de 1981, el país declaró la moratoria de la deuda externa, interrumpiendo los flujos de financiamiento y rompiendo las relaciones con los organismos financieros internacionales.

Los efectos macroeconómicos de ese ajuste no planeado ni dirigido se resumen en una caída del 10 por ciento del PIB en dos años, y del 21 por ciento en el consumo privado per cápita; una duplicación en las tasas de desempleo abierto y subempleo y una pérdida del poder adquisitivo de los salarios del 30 por ciento. Los precios más que se duplicaron y el tipo de cambio aumentó en más de tres veces. (Véase cuadro 4).

**La estabilización y reactivación (1983-86):** En mayo de 1982 asume el gobierno la administración del presidente Monge, con la prioridad de restablecer la estabilidad económica e iniciar el proceso de recuperación de la actividad económica. Para ello ejecuta un programa de estabilización caracterizado por un ajuste expansivo de tipo heterodoxo. Con él se pretende reducir los desequilibrios financieros sin contraer más la demanda interna, establecer mecanismos de compensación social para aliviar los costos de la crisis y del ajuste posterior y establecer las relaciones con la comunidad financiera internacional.

Entre 1983 y 1986, el aparato productivo se reactiva creciendo a una tasa promedio cercana al 4 por ciento, aunque con una amplia variabilidad (ver gráfico 1). Con ello se acelera la generación de empleo y se logra una recuperación importante del poder adquisitivo de los salarios. La reactivación económica permite también mejorar las condiciones de empleo. Esto significa que la demanda interna juega un papel importante en la expansión de la producción y en el alivio de los costos de ajuste, sin dar al traste con los esfuerzos estabilizadores (Véase cuadro 4). Varias razones explican estos resultados. En primer lugar, durante la crisis se habían producido ya ajustes significativos.

En segundo lugar, se contó con amplio apoyo político interno. En tercer lugar, la situación política y económica centroamericana posibilitó un amplio apoyo externo, en particular, del gobierno estadounidense, que fue canalizado hacia ayuda financiera más que militar. Entre 1983 y 1985, las transferencias unilaterales alcanzaron un promedio de US\$ 142 millones, equivalente al 15 por ciento de las exportaciones de bienes. De esa ayuda, el 73 por ciento provino de la USAID. Esta estrategia, si bien exitosa en términos sociales, no era autosostenible.

### **Una década de reformas: 1987-1996**

Con las medidas de mediano plazo tomadas previamente y con el cambio de administración en mayo 1986 (administración Arias) se consolidan los esfuerzos por desarrollar un modelo de crecimiento basado en la apertura comercial y la expansión de las exportaciones, en particular de aquellas dirigidas a mercados fuera del área centroamericana.

**Las condiciones iniciales (1987-90):** Como el objetivo era combinar la estabilidad económica con un crecimiento liderado por la expansión de la demanda externa, se procuró restringir la demanda interna para que creciera en forma subordinada a la expansión de las exportaciones. Ello implicó fortalecer la política de minidevaluaciones, propiciando un aumento del tipo de cambio real, fortalecer los incentivos a las exportaciones y avanzar en la reducción arancelaria y aplicar una política salarial más cautelosa. Esto último significó sustituir, en forma concertada con las organizaciones laborales, la política de salarios reales crecientes por una de salarios reales constantes. Con ello, los trabajadores renunciaban a recuperar totalmente el poder adquisitivo que sus salarios tenían antes de la crisis.

Los resultados de estas políticas pueden catalogarse de exitosos en términos del crecimiento de la producción (por encima del 4 por ciento anual) y de las exportaciones no tradicionales (13 por ciento real). El empleo siguió mejorando, aunque a costo de un freno en el crecimiento de los salarios reales. Aunque el comportamiento de las exportaciones y de la inversión ofrecía indicios de un crecimiento sostenido, para 1990 se presentan de nuevo importantes desequilibrios en la balanza comercial y en las finanzas públicas.

**¿Consolidación de las reformas? (1991-96):** En el decenio de los noventa, y con el arribo de la administración Calderón (mayo 1990), se buscó acelerar y acentuar las reformas económicas sin mucho éxito. Se continuó con la promoción de las exportaciones, la reducción arancelaria y las exportaciones siguieron siendo el elemento dinámico de la economía. No obstante, esta apertura y lo exitoso de las exportaciones imponen un peso fiscal que no encuentra

compensación en otros ámbitos del quehacer público. Ello se agudiza con el crecimiento explosivo de otros rubros de gasto como las pensiones con cargo al presupuesto, el fracaso de movilizar contingentes significativos de empleados públicos y el escaso impacto de la reforma de las instituciones públicas, incluidas las privatizaciones. Ello acrecienta el problema fiscal que adquiere una nueva connotación con la preponderancia que empieza a adquirir la deuda interna y por la acentuación del ciclo electoral de su manejo.

Así, aunque la producción crece en promedio a un ritmo similar que el cuatrienio previo, en realidad durante los últimos años se observa un proceso de desaceleración que se alimenta con el descenso del dinamismo en la inversión y plantea la insostenibilidad del proceso sin transformaciones más profundas en la reforma del Estado que permita resolver su desequilibrio estructural y liberar recursos para los programas sociales y de infraestructura (Véase gráfico 1).<sup>21</sup>

## La utilización de los factores y la distribución funcional del ingreso

En el apartado metodológico se ha indicado la forma en que se ha generado las series de acervos de capital físico y humano y trabajo no calificado, sus rendimientos y su utilización. Se procede aquí a presentar los resultados globales y sus especificidades por período.

### Una visión global

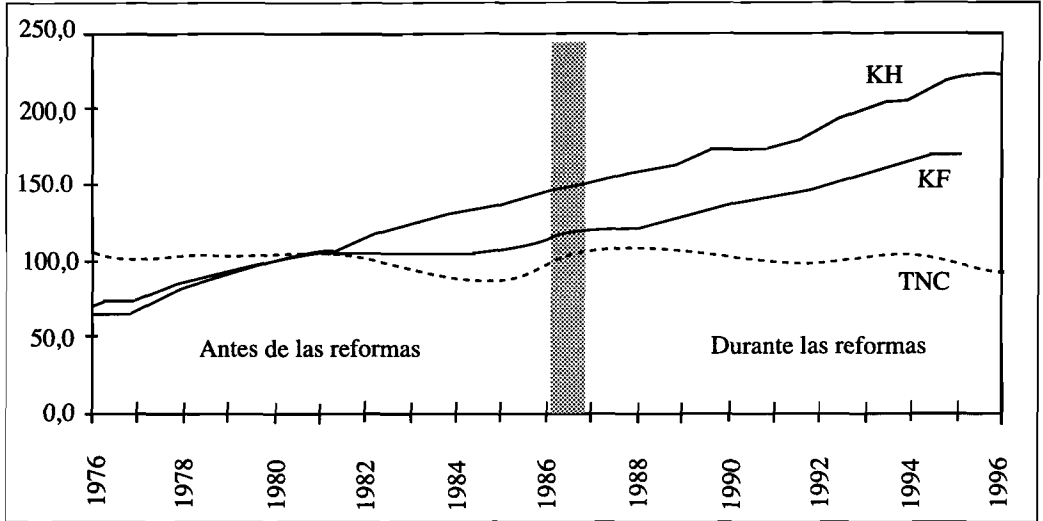
El cuadro 5 resume los resultados globales de las estimaciones realizadas en cuanto a acervos, utilización y retornos, y el cuadro 6 sintetiza las tasas de variación medias anuales por períodos y subperíodos.

**Acervos de factores:** el capital humano es el factor que crece más fuertemente durante los últimos 20 años, seguido por el capital físico. El trabajo no calificado por el contrario muestra un acervo relativamente constante en el largo plazo (gráfico 2). Ello muestra entonces o sugiere un aumento de las relaciones capital humano en relación con los otros factores y del capital físico respecto al trabajo no calificado. En relación con el capital humano, su ritmo de crecimiento, aunque importante durante las reformas, es menor que antes de ellas y refleja la desaceleración en la formación de capital humano que ha sido atribuido al pobre desempeño de la educación media (Hausmann, 1998).

---

21 Esa desaceleración económica se revierte en 1997, cuando la economía crece al 3,5 por ciento y se estima un aumento del orden del 5 por ciento para 1998.

Gráfico 2  
**COSTA RICA: ACERVOS EN TRABAJO NO CALIFICADO (TNC),  
 TRABAJO CALIFICADO (KH) Y CAPITAL FÍSICO (KF), 1976-1996.**  
 ÍNDICES 1980=100



Fuente: Cuadro 5.

**Utilización de los factores:** el cuadro 5 muestra la evolución de los grados de utilización de todos los distintos factores. Globalmente, la utilización de los factores se reduce durante la crisis de la primera mitad de los ochentas y luego vuelve a recuperarse para volver a los niveles que mostraban en los años del *boom* cafetalero. En términos comparativos, y como era de esperar, los grados de utilización son mayores entre el capital humano que entre el trabajo no calificado.

**Rendimientos de los factores:** los rendimientos de los factores muestran reducciones a largo plazo en los casos del capital físico y el humano, siendo menor la tendencia a la baja en este último, e incluso crece en promedio en términos reales tanto previo a las reformas como durante los años noventa. En el caso del trabajo no calificado la tendencia es más hacia el estancamiento que a la caída, gracias al aumento de su escasez relativa. Los rendimientos son más variables y se modifican fuertemente, sobre todo en el año de mayor crisis económica (1982), excepto para el capital físico que mejora su rentabilidad durante los años de crisis.

Cuadro 5

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS. 1976-1996.**  
**ÍNDICES 1980 = 100**

AÑO	TRABAJO NO CALIFICADO (TNC)			TRABAJO CALIFICADO (KH)			CAPITAL FÍSICO NETO (KF)		
	Acervo <sup>1</sup>	Utilizac. <sup>2</sup>	Rendim. <sup>3</sup>	Acervo <sup>4</sup>	Utilizac. <sup>2</sup>	Rendim. <sup>5</sup>	Acervo <sup>6</sup>	Utilizac. <sup>7</sup>	Rendim. <sup>8</sup>
1976	106,60	102,42	80,10	69,48	100,52	88,09	70,46	102,95	122,50
1977	104,25	103,61	89,83	68,48	104,59	97,28	77,31	105,94	134,57
1978	107,41	103,56	92,79	83,67	103,00	107,33	84,61	105,39	116,35
1979	104,10	101,90	104,65	91,31	101,75	111,02	93,27	103,77	104,51
1980	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1981	101,18	93,44	87,65	104,91	96,53	85,30	103,10	93,97	102,28
1982	102,78	93,87	61,74	113,87	94,91	62,03	103,30	82,15	110,33
1983	93,77	91,69	86,24	124,34	95,73	69,57	104,02	82,48	98,21
1984	93,09	94,89	93,00	131,68	98,13	76,08	106,55	85,42	100,37
1985	92,42	98,20	97,59	139,46	100,60	81,05	109,39	82,96	99,29
1986	97,07	96,75	103,16	145,47	100,16	84,27	113,25	86,15	112,30
1987	107,81	96,94	105,10	151,77	101,43	83,06	118,21	88,62	101,79
1988	104,47	96,70	90,53	161,75	100,43	80,46	122,35	89,65	101,88
1989	106,01	95,99	90,55	166,59	101,62	81,81	128,13	93,03	96,28
1990	107,74	96,43	91,66	176,23	101,51	79,99	135,68	94,27	89,72
1991	105,05	90,28	89,05	174,12	97,89	79,34	140,85	94,24	94,21
1992	97,81	96,66	89,30	185,66	102,46	77,90	148,57	99,82	94,13
1993	98,32	95,64	96,66	202,58	102,94	85,89	159,50	103,02	94,83
1994	108,90	96,20	99,00	206,95	103,08	90,90	167,86	104,96	91,15
1995	100,11	91,79	101,17	223,69	100,90	86,99	173,29	0,00	84,90
1996	97,57	93,96	97,47	224,41	101,45	83,86			

1/ Fuerza de trabajo con cinco o menos años de educación formal y con ajuste en ponderadores.

2/ Ocupados equivalentes de jornada completa (48 horas) como porcentaje de fuerza de trabajo y con ajuste en ponderadores.

3/ Salario por jornada completa en colones de julio de 1996, ajustado por ponderadores y cambio base.

4/ Fuerza de trabajo con seis o más años de educación formal ponderada con salarios relativos por nivel de calificación de 1990.

5/ Salario por jornada completa, ponderado por estructura empleo de 1990, en colones de julio de 1996, y ajustado como (3).

6/ Millones de colones de 1966, últimos dos años son preliminares. Incluye nuevas construcciones, maquinaria y equipo.

7/ Porcentaje de capacidad instalada utilizada estimada a partir de la productividad esperada del capital.

8/ Excedente de explotación por unidad de capital físico neto en colones de 1966, Se deflata con el índice implícito de la demanda interna.

Fuente: Elaboración del autor a partir de las encuestas de hogares de la DGECC y de las estadísticas del BCCR.

## Utilización de factores y precios relativos

Estos comportamientos diferenciales en cuanto acervo, precios y utilización, arrojan distintos resultados en cuanto a utilización y precios relativos. En este aspecto es importante ver las especificaciones de cada período. El cuadro 6 resume esta información.

Cuadro 6

### COSTA RICA: TASAS MEDIAS ANUALES DE VARIACIÓN EN LOS INDICADORES DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS. 1977-1996.

Porcentajes							
Factor e indicador	Antes de las reformas				Durante las reformas		
	Boom (1977/79)	Crisis (1980/82)	Estabil. (1983/86)	Total (1977/86)	Total <sup>1/</sup> (1987/96)	Inicios <sup>2/</sup> (1987/90)	Consolid. <sup>3/</sup> (1991/96)
<i>Trabajo no calificado (TNC)</i>							
Acervo	-0,8	-0,4	-1,4	-0,9	-1,1	0,0	-1,6
Utilización	0,0	-0,3	-0,6	-0,6	-0,4	-0,2	-0,4
Rendimiento	9,3	-16,1	13,7	2,6	-0,8	-4,5	1,0
<i>Capital humano (KH)</i>							
Acervo	9,5	7,6	6,3	7,7	4,4	5,1	4,1
Utilización	0,4	-2,3	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendimiento	8,0	-17,6	8,0	-0,4	0,1	-1,3	0,8
<i>Capital físico (KF)</i>							
Acervo	9,8	9,8	3,5	2,3	4,8	4,6	5,0
Utilización	0,3	-7,5	1,2	-1,8	2,5	2,3	2,7
Rendimiento	-5,2	1,8	0,4	-0,9	-3,1	-5,5	-1,1
<i>Razones de acervos</i>							
KF/TNC	10,7	3,9	3,8	5,9	5,9	4,7	6,6
KF/KH	0,2	-3,9	-3,6	-2,6	-0,7	-0,4	0,1
KH/TNC	10,4	8,1	7,8	8,7	5,9	5,1	6,4
<i>Precios relativos</i>							
KF/TNC	-13,2	21,4	-11,7	-3,3	-1,8	0,4	-3,0
KF/KH	-12,2	23,6	-7,0	-0,4	-2,8	-2,9	-2,8
KH/TNC	-1,2	-1,8	-5,0	-2,9	1,1	3,4	-0,3

1/ Para capital humano y trabajo no calificado excluye 1987. Para capital físico excluye 1996  
2/ Para capital humano y trabajo no calificado excluye 1987  
3/ Para capital físico excluye 1996

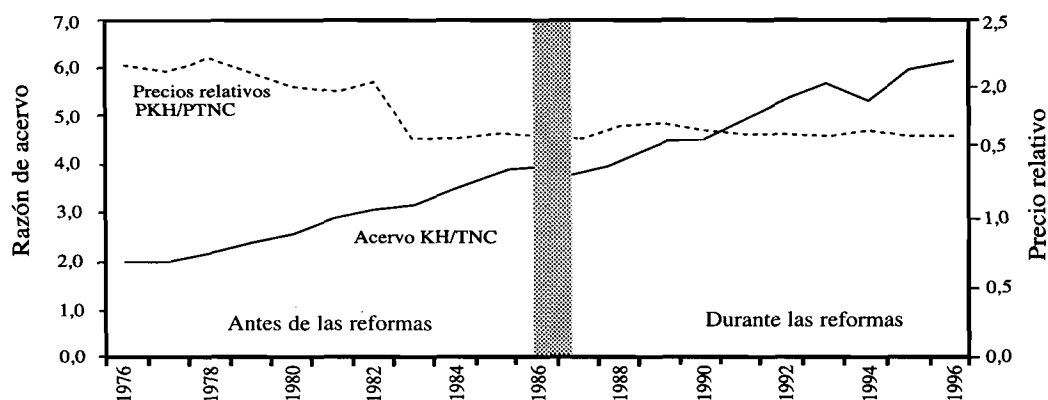
Fuente: Elaboración del autor con base en estadísticas del BCCR y la DGEC.



**Capital humano/trabajo no calificado:** antes de las reformas, el modelo permitió un amplio crecimiento del capital humano que, junto al estancamiento del trabajo no calificado, hizo que la razón entre ambos aumentara fuertemente. Como corolario, los precios relativos se reducen marcadamente, favoreciendo la distribución de ingresos hacia los no calificados como ha sido documentado por Robbins y Gindling (1997).<sup>22</sup> Durante las reformas, la razón de acervos sigue aumentando y ensanchando la brecha debido a la reducción del trabajo no calificado más que a la expansión del capital humano ya que este crece más lentamente. En este lapso, sin embargo, los precios relativos tienden a crecer, en un primer momento, y en promedio para todo el período, neutralizando los efectos redistributivos del período anterior (gráfico 3).

Gráfico 3

**COSTA RICA: COMPARACIÓN KH/TNC RAZÓN DE ACERVO Y PRECIO RELATIVO  
1976-1996**



Fuente: Cuadro 5.

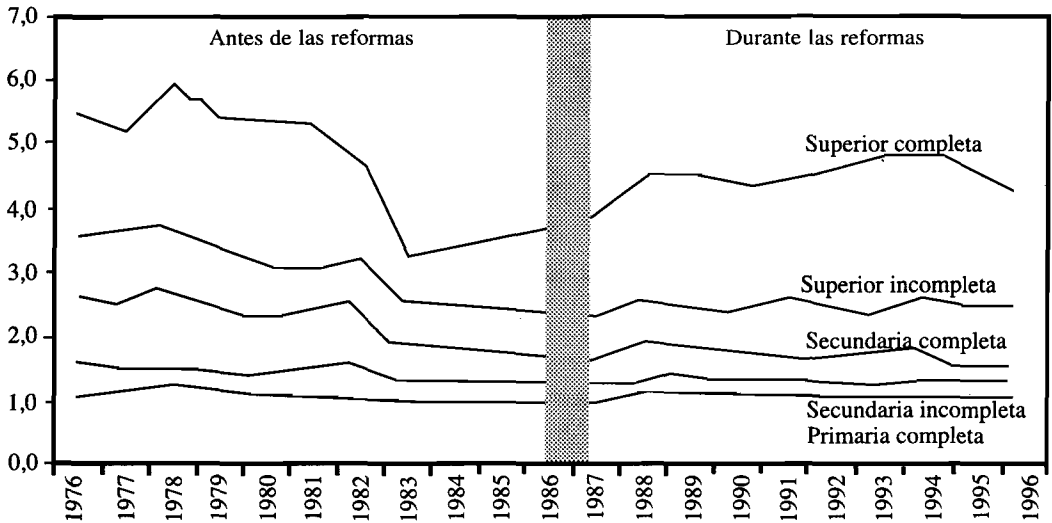
Una desagregación del capital humano por grado de educación formal permite ver la evolución de los precios relativos de distintos tipos de capital humano en relación con el trabajo no calificado. El gráfico 4 resume estos resultados y muestra cómo la reducción del precio relativo del capital humano hasta 1983, es un proceso generalizado en la categoría del capital humano y concuerda con los resultados de Robbins y Gindling (1997). A partir de 1983, los precios relativos de los trabajadores con distintos grados de calificación tienden a estabilizarse, con excepción de aquellos con estudios universitarios completos. Aunque en los dos últimos años tiende a reducirse de nuevo la brecha de ingresos, los trabajadores con estudios universitarios completos son

22 Ellos utilizan trabajadores con estudios universitarios como calificados.

los únicos, dentro del capital humano, que parecen haber obtenido mejoras en sus rendimientos desde el año 1983 y son los que explican las ganancias en el precio relativo del capital humano al inicio de las reformas. Esto significa que si bien estas mejoras se producen durante el período de las reformas, parecen provenir de un proceso que se genera antes de ello, en particular, durante el período de estabilización de la economía. Cabe destacar que a pesar de la recuperación en el precio relativo del trabajo más calificado (trabajadores con educación superior completa), este no alcanza los niveles existentes al inicio de la década previa a las reformas; esto es, no logra revertir el proceso redistributivo que se había producido.

Gráfico 4

**COSTA RICA: SALARIOS RELATIVOS DE LOS TRABAJADORES CALIFICADOS (KH)  
POR GRADO DE CALIFICACIÓN FORMAL 1976-1996  
ÍNDICE SALARIO PROMEDIO POR HORA DEL TNC=1**

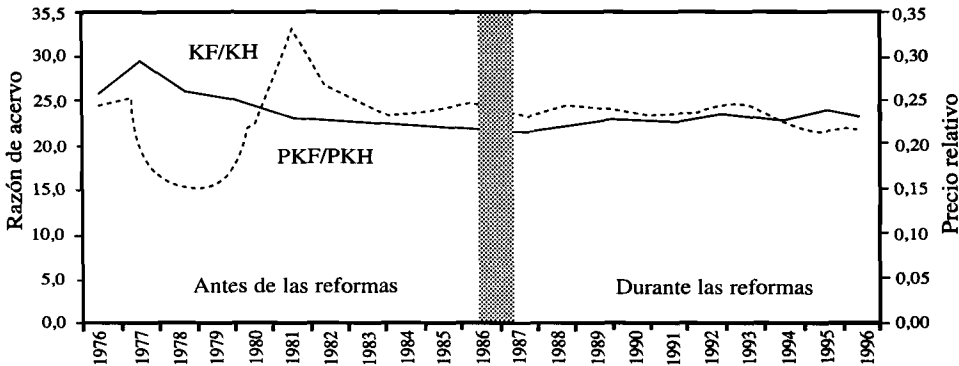


Fuente: Cálculo del autor con base en las encuestas de hogares de la DGEC.

**Capital físico/capital humano:** antes de las reformas, la razón capital físico/capital humano se reduce marcadamente gracias al mayor crecimiento del acervo de capital humano y, lo cual muestra de esa forma cierta sustitución entre estos factores (cuadro 6). Durante las reformas, ambos acervos crecen a ritmos similares, estabilizando las razones entre ellos y reflejando más un comportamiento de complementariedad. Los precios relativos reflejan más claramente el impacto de la crisis antes de las reformas que del estilo de desarrollo previo. La reducción inicial del precio relativo del capital durante el *boom* cafetalero, se neutraliza durante la crisis de la deuda y se reinicia durante el período de

estabilización, volviendo, al final de este período, a los niveles iniciales (gráfico 5). Durante las reformas, los precios relativos del capital físico con respecto al capital humano mantienen una tendencia a la baja, a pesar de que la razón de sus acervos no aumentan. Ello sugiere que durante el período de las reformas no se ha producido una redistribución hacia el capital físico, donde una reducción de sus precios relativos es producto de una reducción real de sus precios reales, lo podría estar asociado a deterioros en su productividad.

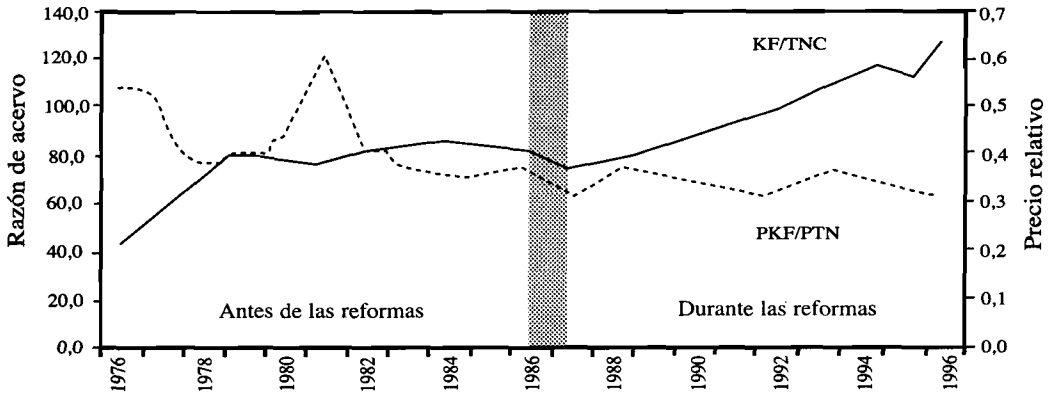
Gráfico 5  
COMPARACIÓN KF/KH RAZÓN DE ACERVO  
Y PRECIO RELATIVO, 1976-1996.



Fuente: Cuadro 5.

**Capital físico/trabajo no calificado:** el estancamiento del acervo del trabajo no calificado junto a un crecimiento bastante homogéneo del capital físico, hacen que las relaciones de los acervos sean al alza en ambos períodos (gráfico 6). Sin embargo, en cuanto a la reducción de los precios relativos, la evolución es dispar. Antes de las reformas, aunque la tendencia es hacia la baja, como era de esperar, el proceso se revierte temporalmente durante la crisis. En el período de las reformas, la tendencia es más clara y el aumento relativo del acervo de capital físico va acompañado de una reducción de su precio relativo. Parecería entonces que durante este período se produce una redistribución de los ingresos generados en el proceso productivo del pago correspondiente al capital hacia el pago al capital humano y el trabajo no calificado. Si este es el caso, ello contribuiría a una no concentración en la distribución de los ingresos entre los perceptores individuales y las familias en tanto que los ingresos del capital se concentran entre los perceptores de mayores ingresos.

Gráfico 6  
**COSTA RICA: COMPARACIÓN KF/TNC RAZÓN DE ACERVO Y PRECIO RELATIVO, 1976-1996**



Fuente: Cuadro 5.

## La distribución funcional del ingreso

La evolución de los acervos de los factores, de su utilización y de sus precios relativos determinan, finalmente, el monto de los ingresos generados en el proceso productivo que fluye como pago a los factores. En este resultado interviene también la recomposición en el interior del capital humano y el impacto de los diferentes indicadores de precio utilizados.<sup>23</sup> Partiendo de las estadísticas de las cuentas nacionales, es posible determinar el ingreso nacional como la suma de las remuneraciones a los empleados nacionales y el excedente bruto de explotación. Utilizando las encuestas de hogares, también es factible separar las remuneraciones de los empleados entre trabajo no calificado y capital humano, a partir de la consideración de sus masas salariales.

Los resultados presentados en el gráfico 7 muestran que el trabajo no calificado mantiene una tendencia a largo plazo a perder participación en el ingreso nacional, pasando del 15 por ciento en 1976 al 6 por ciento veinte años

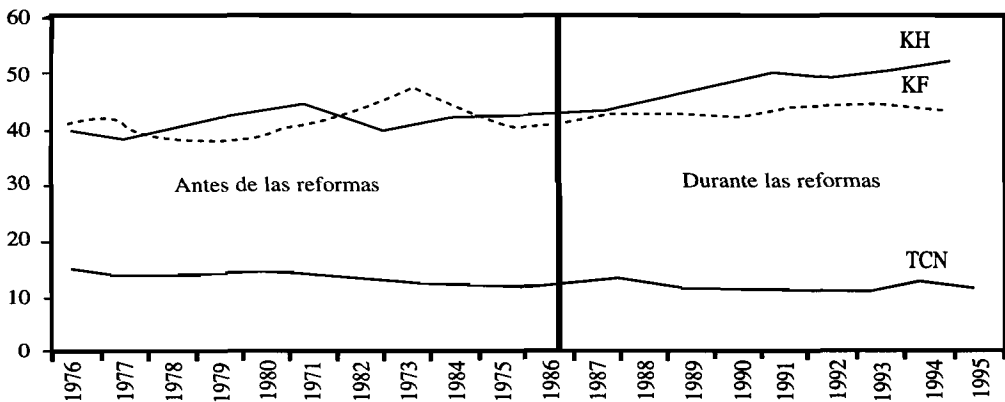
23 La sección anterior analiza la evolución de los rendimientos reales con ponderadores fijos e índices de precios diferentes. Aquí se consideran los pagos finalmente obtenidos fruto de su utilización efectiva y en términos nominales. También se consideran los trabajadores y no su estimación de capital humano.

después. Como se ha señalado, ello es producto principalmente del estancamiento de su acervo y por ende de su pérdida relativa de participación entre los factores de la producción, pues su precio relativo tiende a mantenerse o a mejorar y su utilización no muestra grandes variaciones. El capital humano tiene una participación oscilante en el ingreso nacional antes de las reformas, producto del deterioro de los salarios reales sufridos durante la crisis de la deuda, pero con tendencia al alza. Durante el lapso de las reformas, la tendencia al alza es más marcada, aunque es claro como es sensible a las coyunturas recesivas (1991). Así, la porción del ingreso nacional que se apropia el capital humano era del 42 por ciento en 1976, sube al 46 por ciento diez años después y ya para 1995 alcanza más de la mitad del ingreso (54 por ciento). Una parte importante de este aumento es a costa del trabajo no calificado, pero también del capital físico.

Con respecto al capital físico, su participación en el largo plazo gira en torno al 40 por ciento, muestra que las mayores ganancias en los períodos recesivos, lo que explica los deterioros de las distribuciones del ingreso en esos lapsos como se verá más adelante. El período anterior a las reformas cierra con una leve tendencia al alza en tanto que durante las reformas la tendencia dominante es a la baja. En 1995 mantienen la misma participación en el ingreso nacional que la que mostraba a finales de los setentas y en 1990.

Gráfico 7

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO  
-PORCENTAJE DEL INGRESO NACIONAL-**



Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de hogares de la DGEN y estadísticas del Banco Central.

Globalmente, entonces, durante el período de las reformas, el capital humano es el que gana participación en el ingreso nacional a costa de los otros factores. Como este proceso se da acompañado de una fuerte ampliación del acervo de capital humano, su impacto en la distribución del ingreso personal no es derivable directamente aunque es de esperar que contribuya favorablemente por lo amplio que se ha definido el capital humano. Para ello, hay que analizar las características que ella asume, las cuales serán estudiadas en la próxima sección.

## **La distribución del ingreso personal**

La distribución del ingreso personal surge en la fase de apropiación de los ingresos y dependerá de la propiedad de los factores productivos que dispongan las distintas personas, su utilización y los rendimientos percibidos. En la sección previa, se han analizado estos aspectos en el ámbito de los factores y corresponde ahora verlo a partir de las personas. Al hacer este paso, hay que recordar que no todos los ingresos generados por los factores llegan a las personas. El análisis de este capítulo enfatiza el período de las reformas económicas, aunque en la medida de lo posible se ofrece evidencia para el período anterior.<sup>24</sup>

### ***Una visión global***

El gráfico 8 presenta la evolución de la distribución del ingreso salarial entre los asalariados y la distribución del ingreso laboral entre los ocupados a partir de los indicadores de desigualdad. Aunque estas distribuciones se han construido sin hacer ajustes a los datos de las encuestas por no respuesta, no reporte o subreporte, es una información útil pues ofrece estimaciones para todos los años, inclusive años antes de las reformas; esto es, a partir de 1976 para los asalariados y de 1980 para los ocupados. También, el provenir de una sola fuente, existe una mayor comparabilidad metodológica y aún en presencia de sesgos, si estos son sistemáticos como es de esperar, ofrece una adecuada idea de la evolución de la desigualdad.<sup>25</sup>

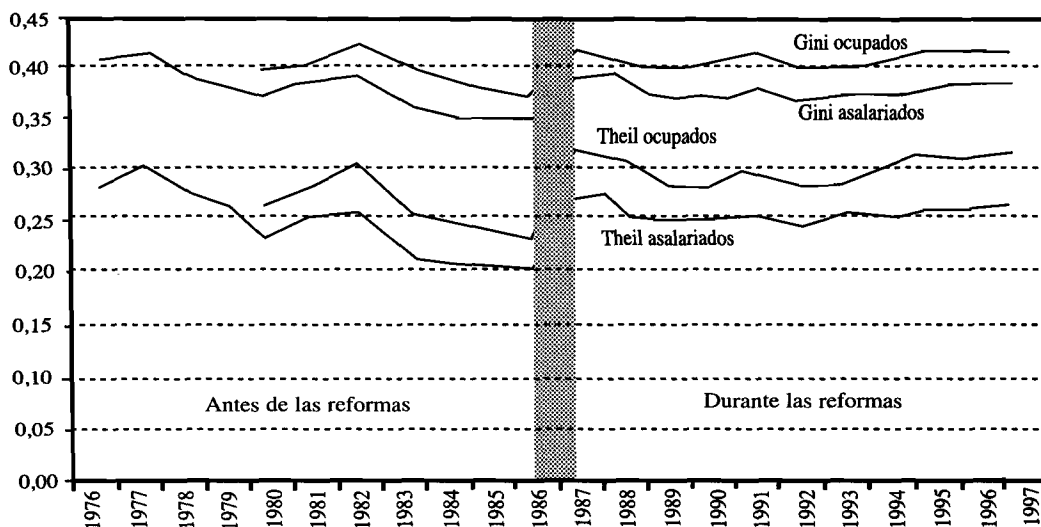
---

24 En el país no se han producido procesos de privatización importantes por lo que redistribuciones de la dotación del capital físico entre personas por este mecanismo no es significativo.

25 Recuérdese en todo caso los cambios metodológicos de las encuestas de hogares entre 1986 y 1987, lo que aconseja analizar los dos períodos por aparte.

Gráfico 8

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE GINI Y EL ÍNDICE DE THEIL EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS ASALARIADOS Y LOS OCUPADOS. 1976-1977**



Fuente: Cuadros 10 y 11

En relación con los trabajadores asalariados, existe poca evidencia sobre la evolución de la desigualdad antes de las reformas. Fuera de estimaciones puntuales, como las realizadas por Baldares (1984), solo Torres (1981) presenta estimaciones para más de un año. Este autor, a partir de información censal, encuentra un aumento de la desigualdad durante el período de auge del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones dentro del Mercado Común Centroamericano (1963/1973) con una estabilización posterior. Por el contrario, las estimaciones realizadas para este trabajo e incorporadas en el gráfico 8, que sugieren que como tendencia la desigualdad se redujo en la década previa a las reformas (1976/1986), a pesar del impacto concentrador de la crisis de inicios de los ochentas. Así, por ejemplo, el coeficiente de Gini se reduce cinco puntos de por ciento (de 0,40 en 1976 a 0,35 en 1986), la participación en el ingreso salarial total del 10 por ciento más rico cae del 32 por ciento en 1976 al 26 por ciento en 1986, y la brecha salarial entre el 20 por ciento más rico y el 20 por ciento más pobre se reduce de 8,5 veces en 1976 a 6,6 veces nueve años más tarde. Estos resultados concuerdan con la evolución de los salarios relativos por grado de calificación ya presentados en la sección anterior y con los resultados de Robbins y Gindling (1997) ya señalados.

También resalta en este lapso la mejoría media del salario real del orden del 21 por ciento que logra más que contrarrestar el fuerte deterioro en el poder adquisitivo de los salarios durante la crisis de inicios de los años ochentas. En todo caso, y al igual que en el período de las reformas, una característica de la evolución real de los salarios es la concentración de estas ganancias en solo unos pocos años.

Durante el período de las reformas económicas, los indicadores de desigualdad muestran una mayor estabilidad, con cierta leve mejora hacia la mitad del período, mejora que luego tiende a revertirse. Al estar en presencia de cambios tan marginales, los distintos indicadores utilizados no muestran un comportamiento uniforme ni cambios significativos, por lo que puede tomarse como una situación de no modificación en los grados de desigualdad entre los asalariados. Ello permite destacar que si bien se detiene el mejoramiento de la distribución observado antes de las reformas, no se observa el proceso contrario. Esto puede significar que las ganancias mostradas en el salario relativo de los trabajadores con estudios universitarios completos (gráfico 4), no han sido suficientes para aumentar la desigualdad entre los trabajadores asalariados. Gindling (1998) ha encontrado que, entre 1987 y 1995, el cambio en el premio salarial para los trabajadores más educados (*education price effects*) tuvo un efecto igualador en la distribución del ingreso de los asalariados. En todo caso, debe resaltarse que durante las reformas, como lo buscó explícitamente la política salarial, las mejoras en los salarios reales son más modestas, con una ganancia real del 7 por ciento en diez años.

Con respecto a los ocupados perceptores de ingreso laboral, aunque el período de análisis es menor, los resultados son similares al de los asalariados; esto es, reducción de la desigualdad antes de las reformas y estabilidad del grado de desigualdad durante las reformas, aunque los de desigualdad son mayores. En la década de las reformas, el ingreso medio de los ocupados creció moderadamente en cerca del 6 por ciento, lo que significa tan solo un 0,6 por ciento como promedio anual del crecimiento en su poder adquisitivo. Al igual que los salarios, también esta evolución es muy dispar y además se presentan pocos años de alto crecimiento, con cuatro antes en que se han producido deterioros. A pesar de esta modesta ganancia en el poder adquisitivo de los ingresos laborales de los ocupados, la distribución del ingreso entre ellos tiende a ser bastante estable en el período, con variaciones más identificables con los años de deterioro económico (1991). Estos deterioros parecen afectar más a los ocupados no asalariados, entre quienes se concentran los deterioros en la distribución del ingreso laboral (gráfico 8). Ello sugiere que esta evolución es más sensible a la coyuntura económica que a las reformas globales y muestra que al menos en la experiencia de Costa Rica, las reformas económicas no han sido acompañadas por procesos de concentración de los ingresos laborales o renta primaria.



Esto no significa que, internamente entre los trabajadores no existan grupos que se hayan visto afectados o favorecidos por los procesos en marcha, ni que los resultados se mantengan cuando se incorporen los ingresos no laborales. Para estudiar estos temas, se requiere ver las distribuciones con mayor detalle e incorporar los ingresos del capital. Como se ha señalado, esto es posible para el período de las reformas y se considerarán dos años: 1988 con la encuesta de ingresos y gastos (EIG/DGEC), y 1995 con la encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM/DGEC). La limitación principal surge del uso de dos encuestas que difieren en su metodología y en su capacidad de captar los distintos tipos de ingresos. Aunque se han realizado ajustes en procura neutralizar estos efectos, es posible que prevalezca un sesgo hacia incrementar la desigualdad. Dicho en otros términos, resultados que indiquen reducciones en la desigualdad entre 1988 y 1995 serán estadísticamente más robustos que resultados que indiquen aumentos en la desigualdad.

El cuadro 7 resume tres indicadores de desigualdad para las distribuciones de los ingresos de los cinco tipos de perceptores individuales considerados y para los dos años señalados. Estos indicadores de desigualdad, al igual que los mostrados en el gráfico 8, se han estimado a partir de datos agrupados en decilas. Ello significa que no consideran la desigualdad en el interior de cada estrato, con lo que se tiende a subestimar los grados de desigualdad.

Como se verá posteriormente, y ante la presencia de cambios reducidos, la consideración de un indicador agregado u otro calculado de los datos base puede llevar a conclusiones distintas sobre la tendencia. Teniendo presente esta limitación, el cuadro en marras muestra dos resultados a destacar. Primero, el grado de desigualdad aumenta al ampliar el concepto de ingreso y el universo de perceptores. Segundo, no existe una tendencia generalizada sobre la dirección de la evolución de la desigualdad aunque dominan los resultados que sugieren mejoras. Esta se reduce en el período según los tres indicadores para el caso de los asalariados, los ocupados y los perceptores de ingresos de la producción. Para los activos, los tres indicadores muestran resultados divergentes y, para los perceptores totales, se muestra un leve aumento de la desigualdad.<sup>26</sup> Es necesario entonces desmenuzar estos resultados, lo cual se hará en las siguientes secciones.

---

26 Cabe señalar que las tendencias se mantienen si se consideran los datos de las encuestas sin ajuste alguno, con excepción de la distribución entre perceptores totales, resultado asociado a reducidos cambios iniciales en los indicadores de desigualdad.

Cuadro 7

**COSTA RICA: INDICADORES SOBRE LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO PERSONAL SEGÚN TIPO DE PERCEPTOR Y DE INGRESO. 1988-1995.**

Perceptor / Tipo de ingreso	Coeficiente de Gini <sup>1/</sup>		Índice de Theil <sup>2/</sup>		Varianza Ln del Ingreso <sup>1/</sup>	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Asalariados / Ingreso salarial	0,3880	0,3810	0,2573	0,2499	0,6420	0,5364
Ocupados / Ingreso laboral	0,4262	0,4098	0,3138	0,2889	0,8180	0,6514
Activos / Ingreso de la producción	0,4727	0,4715	0,3982	0,3982	2,1257	2,8683
Perceptores / Ingreso de la producción	0,4903	0,4776	0,4302	0,4099	3,3644	2,6049
Perceptores / Ingreso personal	0,4933	0,4951	0,4308	0,4358	1,8600	2,0510

1/ Calculados sobre datos agrupados en deciles.  
2/ Calculados sobre datos agrupados en deciles y sin normalizar.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

### La distribución del ingreso salarial entre los asalariados

Entre 1988 y 1995, los ingresos salariales de los ocupados asalariados crecen un 22 por ciento en términos reales para una variación media real del 2,9 por ciento (cuadro 8). Los distintos indicadores, resumen de desigualdad incorporados en el cuadro 7, señalan que entre los asalariados la distribución de sus salarios mejoró entre 1988 y 1995 y que, además representan los menores grados de desigualdad de todos los tipos de perceptores considerados. Estos resultados se mantienen si se comparan esos dos años de las encuestas de hogares de propósitos múltiples sin ajustes (gráfico 8). También se mantienen los resultados si se considera el índice de Theil calculado para toda la población a partir de datos no agrupados (cuadro 9) e incluso aun cuando se normaliza el índice para hacerlo variar entre cero y uno y neutralizar el efecto de distintos tamaños poblacionales (cuadro 10).

Partiendo del Índice de Theil, el cuadro 8 muestra las contribuciones brutas, conjuntas y marginales a la desigualdad total de distintas variables consideradas. La educación y el tipo de inserción al mercado de trabajo (Tipo) son las variables que más aportan individualmente, y en magnitudes similares, a la

desigualdad total. Cada una tiene un aporte bruto de cerca de un tercio de la desigualdad total y este aporte aumenta en el período de las reformas económicas. Como la educación muestra los grados de calificación formal de los trabajadores y la variable “tipo” el grado de calificación del puesto desempeñado, la clase y rentabilidad de activos físicos con que trabaja, ambas variables reflejan más claramente el papel de las dotaciones y rentabilidades de los activos productivos en la explicación de la desigualdad entre los asalariados.<sup>27</sup> Si a ellas le agregamos la variable edad, que complementa la educación formal en la aproximación del capital humano (como *proxis* de experiencia), se tiene que ya para 1995 la mitad de la desigualdad está siendo aprehendida por estas tres variables.

Como estas tres variables tienen elementos que se entremezclan, sus contribuciones marginales de orden dos; esto es, el aumento en la desigualdad total “explicada” que se obtiene al agregar una nueva variable a la descomposición, incluyendo a la vez todas las variables anteriores, refleja mejor el aporte neto de cada variable. Si bien este aporte neto sigue dependiendo de la forma en que se desagregue cada variable en categorías discretas, ya no depende del orden en que se introduzcan en la descomposición

---

27 La variable Tipo se ha construido a partir de siete variables: condición de actividad, categoría ocupacional, tamaño y ubicación del establecimiento, sector institucional, rama de actividad y grupo ocupacional. Inicialmente se definieron 14 grupos y luego se agruparon en 6 en busca de mayor representatividad estadística. El trabajador agrícola incluye a los ocupados en ese sector. El asalariado formal calificado incluye a los profesionales y técnicos empleados del sector público y privado no agrícola. El asalariado formal no calificado comprende a los empleados públicos y privados no agrícolas, no profesionales ni técnicos y en establecimiento de 5 o más trabajadores. El productor formal incluye a los patronos, incluidos microempresarios, y los cuenta propia técnico-profesionales o con local independiente. La población flotante incorpora actividades informales y los desempleados. El último grupo corresponde a inactivos con ingresos.

Cuadro 8  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL INGRESO REAL PROMEDIO POR TIPO DE PERCEPTOR Y TIPO DE INGRESO. 1988-1995**

<i>Tasas medias anuales de variación</i>						
Variables	Asalariados	Ocupados	Activos	Percept. IPRO	Percept. IPE	Familias <sup>1/</sup>
<b>Sexo</b>	2,9	2,2	1,8	2,5	1,0	1,0
Hombre	2,9	2,1	1,8	2,2	1,1	1,5
Mujer	3,3	3,1	2,4	3,9	1,5	-1,0
<b>Edad</b>	2,9	2,2	1,8	2,5	1,0	1,0
Hasta 24	3,1	2,9	1,9	1,9	1,1	0,1
25 a 39	3,1	2,9	2,7	2,8	1,9	2,8
40 a 59	1,6	0,2	-0,1	0,9	0,2	0,3
60 y más	1,0	0,4	-0,5	5,0	-2,1	-1,2
<b>Educación</b>	2,9	2,2	1,8	2,5	1,0	1,0
Primaria incompleta	0,8	-0,3	-1,2	0,2	-2,3	-0,5
Prim, compl, y secund, incomp,	1,7	0,9	0,7	0,9	-0,2	-0,9
Secund, compl, y super, incomp,	2,7	3,0	2,4	2,6	1,5	1,9
Superior completa	1,2	0,1	-0,2	1,1	0,0	-0,3
<b>Educación 1</b>	2,9	2,2	1,8	2,5	1,0	1,0
Menos de superior completa	2,7	2,0	1,6	2,2	0,6	0,7
Superior completa	1,2	0,1	-0,2	1,1	0,0	-0,3
<b>Tipo</b>	2,9	2,2	1,8	2,5	1,0	1,0
Trabajador agrícola	2,5	0,8	2,2	2,2	1,8	0,0
Asalariado formal calificado	2,4	2,0	1,4	1,4	1,0	0,9
Asalariado formal no calificado	1,7	1,5	1,4	1,4	0,9	0,9
Productor formal		1,1	1,6	1,6	1,7	2,1
Población flotante	0,6	0,1	-2,9	-2,9	-3,5	-1,2
Inactivo				28,1	-1,9	-2,2
<b>Zona</b>	2,9	2,2	1,8	2,5	1,0	1,0
Urbana	2,2	1,7	1,2	1,9	0,6	1,0
Rural	3,9	2,7	2,3	3,0	1,3	0,9
<b>Estrato</b>	2,9	2,2	1,8	2,5	1,0	1,0
90% Restante	3,0	2,4	1,9	2,6	0,9	0,8
10% Más rico	3,4	1,9	1,7	2,4	1,1	1,4

1/ Según características del jefe.

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

Los resultados muestran que la educación y el tipo de inserción en el mercado de trabajo siguen teniendo un peso explicativo importante y creciente para esta última variable. Ello sugiere que dentro del nuevo modelo, si bien la educación formal (capital humano) tiene importancia, va ganando peso en la explicación de la desigualdad el sector de actividad y la forma en que se inserte al mercado de trabajo (la dotación y rentabilidad del capital físico con que se trabaja complementariamente). Esto sugeriría a su vez un aumento en la dispersión de los rendimientos de la educación según sector en que se trabaje.

Cuadro 9

**COSTA RICA: CONTRIBUCIONES BRUTAS, CONJUNTAS Y MARGINALES A LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL SEGÚN EL ÍNDICE DE THEIL. 1988- 1995.**

Variables	Asalariados		Ocupados		Activos		Perceptores l. Producción		Perceptores Totales	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Theil general <sup>1</sup>	0,2993	0,2801	0,3553	0,3277	0,4475	0,4593	0,4795	0,4831	0,4806	0,5118
Contribución bruta <sup>2</sup>										
Sexo	1,3	1,0	2,3	1,8	1,8	1,5	2,1	0,9	1,9	1,6
Edad	12,0	10,2	10,6	8,0	12,9	10,2	11,2	9,7	10,5	10,0
Educación	31,1	37,4	23,2	30,0	21,7	25,8	20,2	24,9	20,7	26,5
Educación l	19,9	22,0	17,2	17,8	16,1	15,9	14,2	15,9	14,0	15,7
Tipo	31,6	37,3	21,6	28,3	22,7	30,4	21,7	30,7	19,1	27,0
Zona	11,1	7,4	7,4	5,7	7,4	5,3	7,6	5,5	7,0	5,3
Estrato	50,8	54,7	54,1	55,2	52,8	50,4	52,6	50,7	54,6	51,2
Contribución conjunta <sup>2</sup>										
Educación-Edad	40,3	42,7	32,3	34,6	33,1	32,0	30,0	31,6	30,4	32,3
Educación-Tipo	40,5	47,1	31,2	38,2	31,7	38,5	31,5	35,4	29,1	34,9
Edad-Tipo	37,6	42,1	28,1	32,8	30,3	35,6	30,9	33,2	28,9	37,5
Educ.-Edad-Tipo	46,8	50,9	38,6	42,2	40,6	43,6	39,8	44,4	37,9	42,9
Contribución marginal <sup>3</sup>										
Educación	9,2	8,9	10,6	9,4	10,2	7,9	8,9	11,2	9,1	5,3
Edad	6,3	3,9	7,5	3,9	8,9	5,0	8,3	9,0	8,8	7,9
Tipo	6,4	8,3	6,4	7,6	7,5	11,5	9,8	12,8	7,6	10,5

1/ Ponderado por ingresos, sin normalizar y calculados sobre la muestra total ponderada pero sin agrupar. Por ello los valores difieren de los del cuadro 7.  
2/ Como porcentaje del Índice de Theil general.  
3/ Contribuciones marginales de orden dos como porcentaje del Índice de Theil general.

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

En busca de evidencia del aporte a la desigualdad de los grupos que se encuentran en el tope de la distribución, se han incorporado dos variables con contribuciones brutas en el cuadro 9. La primera (educación I) trata de medir el papel de los graduados universitarios en la explicación de la desigualdad y la segunda (estrato) pone la atención en el 10 por ciento de los trabajadores con los mayores ingresos salariales. En ambos, casos las contribuciones brutas aumentan durante las reformas, lo cual muestra un distanciamiento de estos grupos de sus complementos. En ambos casos, también se vuelven más homogéneos en su interior pues sus índices particulares de Theil se reducen entre 1988 y 1995 (cuadro 10). La separación entre graduados universitarios/resto logra explicar cerca de una quinta parte de la desigualdad y, si bien este aporte crece en el tiempo, lo hace menos que cuando se consideran más grupos educativos, lo cual sugiere que otros grupos educativos también tienen peso explicativo en el aumento del aporte de esta variable a la desigualdad total. En particular, los asalariados con secundaria completa y superior incompleta, son los únicos que muestran un aumento en la desigualdad interna en el período, aumento que va acompañado de mayores ganancias en los salarios reales (cuadro 10). La separación entre 10 por ciento más rico y 90 por ciento restante logra explicar algo más de la mitad de la desigualdad total y cómo esta aumenta en el tiempo significa que la desigualdad en la distribución de los salarios entre los asalariados se redujo a pesar de un mayor peso del estrato superior en la explicación de la desigualdad total.

Las otras variables analizadas, zona y sexo, tienen un aporte bruto reducido y decreciente en el tiempo. En particular, destaca la escasa contribución bruta a la desigualdad que es explicada por diferencias de género. Esto significa que la desigualdad en la distribución de los salarios está explicada por lo que sucede en el interior de cada sexo y no por las diferencias entre ellas.

Cuadro 10  
**COSTA RICA: ÍNDICES DE THEIL NORMALIZADOS POR TIPO  
 DE PERCEPTOR Y CARACTERÍSTICAS.**

-en porcentajes-													
	Asalariados		Ocupados		Activos		Perceptores IPRO		Perceptores IPE		Familias IFCAI		
	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1986	1988	1995
<b>Total</b>	<b>2,2160</b>	<b>2,0419</b>	<b>2,5802</b>	<b>2,3382</b>	<b>3,2279</b>	<b>3,2561</b>	<b>3,4447</b>	<b>3,4217</b>	<b>3,4337</b>	<b>3,5892</b>	<b>3,8175</b>	<b>2,5167</b>	<b>2,7907</b>
<b>Sexo</b>													
Hombre	2,2284	2,0792	2,5531	2,3622	3,1852	3,1586	3,3345	3,2088	3,2995	3,3161	3,9876	2,5270	2,7919
Mujer	2,4594	2,2054	2,8642	2,4943	3,7989	3,9133	4,1537	4,4784	4,1831	4,6474	3,4102	2,9955	3,0934
<b>Edad</b>													
Hasta 24 años	1,5824	1,3117	1,9087	1,4982	3,0660	3,1827	3,0776	3,1925	3,3908	3,3235	2,3795	2,8640	1,9829
25 a 39 años	2,0288	1,9588	2,2490	2,2909	2,6167	3,0240	2,6664	3,0319	2,7744	3,0659	2,8129	2,2501	2,7176
40 a 59 años	2,4983	2,4395	2,9716	2,6620	3,3379	3,2259	3,6492	3,5514	3,5097	3,6804	4,1538	2,4928	2,7376
60 años y más	5,1444	3,8121	4,5738	3,9605	5,7931	5,1513	7,2326	6,0215	5,5763	5,7957	7,0471	3,5857	4,2824
<b>Educación</b>													
Primaria incompl,	1,8400	1,5295	2,6756	2,1565	3,3090	3,3558	3,9217	3,4568	3,7971	3,6282	2,8025	2,4474	2,7765
Prim, compl, y													
Secund, incompl	1,5743	1,2722	2,2907	1,6761	3,0827	2,5932	3,1931	2,8147	3,2117	2,8552	3,7537	2,3623	2,0414
Secund, compl, y													
Superior, incompl,	1,4284	1,4698	1,6231	1,8593	2,1322	2,4962	2,1900	2,5203	2,3205	2,6332	3,9790	1,5871	2,3586
Superior compl,	2,6876	1,6272	2,3956	1,8351	2,4667	2,8503	2,9295	3,2443	2,5233	3,2161	3,1256	2,2508	2,8088
<b>Educación 1</b>													
Menos de													
superior compl,	1,7343	1,6576	2,1877	2,0129	2,8384	2,8396	3,0684	2,9496	3,1086	3,1294	3,4978	2,2092	2,4270
Superior compl,	2,6876	1,6272	2,3956	1,8351	2,4667	2,8503	2,9295	3,2443	2,5233	3,2161	3,1256	2,2508	2,8088
<b>Tipo</b>													
Trabajador agrícola	2,3753	1,7498	3,0073	2,2185	4,1668	2,5232	4,1668	2,5232	4,1466	2,4783	3,6945	2,7251	2,5555
Asalariado formal													
calificado	2,0451	1,6691	2,0276	1,6894	2,1400	1,8259	2,1400	1,8259	2,1336	1,8340	3,4256	1,9507	1,8175
Asalariado formal													
no calificado	1,0919	1,1044	1,2040	1,1574	1,2838	1,2370	1,2838	1,2370	1,4028	1,2261	1,6591	1,5680	1,3939
Productor Formal			3,0065	3,1808	3,2525	4,0790	3,2525	4,0790	3,2225	4,0680	5,1506	3,0502	3,7597
Población Flotante	2,2974	1,7363	3,6258	2,4880	4,7290	5,2860	4,7290	5,2860	4,6184	5,0706	3,0184	2,5607	2,3541
Inactivos							11,1995	7,9270	6,3101	7,7091	6,0157	3,5116	4,3403
<b>Zona</b>													
Urbana	2,2076	2,0397	2,5156	2,3470	2,9696	3,2931	3,1270	3,5267	3,1035	3,6819	4,1491	2,2486	2,7717
Rural	1,8366	1,9019	2,5199	2,2709	3,4353	3,1584	3,7168	3,1766	3,7931	3,3644	2,8570	2,6742	2,5501
<b>Estrato</b>													
90% Restante	1,1699	1,0390	1,3651	1,1761	1,8658	1,8886	2,0629	1,8916	1,9797	2,0073	1,4744	1,3487	1,4812
10% Más Rico	1,1175	0,8035	1,0027	0,9452	1,1153	1,3637	1,1028	1,6139	1,0491	1,5990	2,5379	0,7383	1,2511

Fuente: Cálculos del autor con base en las ECSE/NICE (1986), EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995)

Partiendo de que entre 1988 y 1995 se produce una reducción de la desigualdad entre los asalariados, el cuadro 11 muestra el aporte bruto de cada variable al cambio en el Índice de Theil. Poniendo atención en las variables que explican más y crecientemente la desigualdad entre los asalariados, educación y tipo de inserción, dos resultados son de destacar: primero, la reducción de la desigualdad descansa en lo que sucedió en el interior de cada grupo, pues el componente “entre grupos” más bien actuó en dirección contraria apoyando un aumento de la desigualdad. Segundo, la reducción de la desigualdad descansa en los grupos menos calificados o con menos capital humano, en tanto que los que poseen mayor capital humano actuaron en dirección opuesta, pero sin lograr revertir la tendencia. Estos resultados sugerirían que los trabajadores menos calificados se habrían favorecido más durante las reformas aunque la diferenciación o estratificación podría estar aumentando. (cuadro 12)

Lo primero señala que con pocas excepciones, todos los grupos experimentaron reducciones en su desigualdad interna, lo que apunta a un proceso de homogeneización interna bastante generalizado. Tal como se constata en el cuadro 10, solo el grupo de asalariados con educación secundaria completa pero sin universitaria completa, y los trabajadores formales urbanos no calificados, experimentaron aumentos en sus índices de Theil específicos y solo para el primer grupo eso aportó hacia un aumento de la desigualdad total.<sup>28</sup> Lo segundo, hay que verlo con cautela, pues el aporte positivo de los trabajadores menos calificados a la reducción de la desigualdad se basa en una fuerte reducción de su peso poblacional relativo, pero inferior a la reducción en su ingreso relativo (trabajadores con primera incompleta o trabajadores del campo), o a aumentos en su peso poblacional relativo con pérdidas de su ingreso relativo (Trabajadores con secundaria incompleta y población flotante). Solo los trabajadores urbanos formales no calificados experimentan aumentos en sus participaciones relativas, tanto de la población como del ingreso, aunque mayor en el primer caso.

Los cambios en los grupos de la parte superior de la distribución muestran un comportamiento diferenciado. Mientras que los graduados universitarios contribuyen a incrementar la desigualdad por su diferenciación creciente con el resto de los trabajadores (peso en la población y en los ingresos creciente), los trabajadores del estrato superior (10 por ciento más rico), favorecen la reducción de la desigualdad o volverse más homogéneos.

---

28 El otro caso donde se presenta un aumento de la desigualdad es en la zona rural y ello a pesar de que entre los trabajadores agrícolas la desigualdad se reduce.



Cuadro 11

**COSTA RICA: CONTRIBUCIONES BRUTAS<sup>1/</sup> A LOS CAMBIOS EN LA  
DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL. 1988-1995**

Variables	Asalariados	Ocupados	Activos	Perceptores IPRO	Perceptores totales
Índice Theil <sup>2/</sup>					
Cambio absoluto	-0.0192	-0.0276	0.0118	0.0036	0.0312
Cambio relativo	-6.41	-7.77	2.64	0.75	6.49
Sexo	5.0	10.9	-12.6	-151.9	-2.6
Edad	37.0	42.3	-95.8	-189.4	3.2
Educación	-59.8	-57.7	182.1	686.4	116.2
Educación <sup>1</sup>	-10.1	9.5	7.2	240.2	41.8
Tipo	-51.2	-58.0	326.5	1318.0	149.2
Zona	64.3	27.3	-75.3	-290.4	-20.3
Estrato	-5.7	41.0	-43.6	-214.2	-1.1

1/ Corresponden a los cambios en la desigualdad "entre" grupos como porcentaje del cambio total en el índice de Theil.  
2/ Ponderado por ingresos, sin normalizar y calculados sobre la muestra total ponderada pero sin agrupar. Por ello los valores difieren de los del cuadro 7.

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

## La distribución del ingreso laboral entre los ocupados

Entre 1988 y 1995 y utilizando las encuestas ajustadas para mejorar su comparabilidad, los ingresos laborales de los ocupados crecen un 16 por ciento en términos reales para una variación media real del 2,2 por ciento. La desigualdad en cada año es mayor a la de los asalariados al incluir los ingresos de los trabajadores independientes y, aunque en los datos del gráfico 8 no se presenta prácticamente variación en los indicadores de desigualdad, la distribución sí parece mejorar cuando se realiza un análisis más detallado ya sea si se considera el coeficiente de Gini o el índice de Theil, tal y como se muestra en el cuadro 7,<sup>29</sup> resultado que se mantiene cuando se trabaja con el índice de Theil con datos no agregados (cuadro 9) y con el indicador normalizado (cuadro 10).

29 Ello muestra de paso lo limitado que resulta obtener conclusiones sobre procesos a partir de observaciones de solo algunos puntos en el tiempo.

Partiendo de estos resultados que apuntan a una leve reducción de la desigualdad entre los ocupados, el cuadro 9 muestra las contribuciones brutas, marginales y conjuntas de distintas variables asociadas con su incorporación al mercado de trabajo y a la dotación de activos productivos. Al igual que para los asalariados, de las variables consideradas, educación que mide directamente el capital humano y “tipo” que mide su uso y acceso al capital físico son los que más explican o contribuyen a la desigualdad total. Ambas variables aumentan en forma importante su peso explicativo de la desigualdad hacia el final del período. Dada la reducción de la desigualdad global, significa que otras variables han perdido parte del aporte a la desigualdad o que estas lo han aumentado producto de una mayor discriminación en su interior. La pérdida de participación en los ingresos de los trabajadores no calificados puede explicar parte de estos resultados.

La edad, que resulta una *proxy* de la experiencia y por ende de la productividad del capital humano tiene también una contribución bruta importante en la desigualdad total. No obstante, su aporte se reduce en el período, al igual que en los asalariados, indicando que la experiencia pierde peso frente a la educación formal o que esta última se valora más y en esa dirección contribuye más a la desigualdad.<sup>30</sup> En todo caso, ambas variables explican el 32 por ciento de la desigualdad en 1988 y el 35 por ciento en 1996.

La contribución marginal de la variable “tipo” aumenta en el período, y en conjunto con las dos anteriores, llegan a explicar el 42 por ciento de la desigualdad total en 1995 (39 por ciento en 1988). En todo caso, hay que resaltar que más de la mitad de la desigualdad no es aprehendida por estos tres indicadores y que su poder explicativo se va reduciendo conforme se aleje de la situación de empleo dependiente donde el capital humano formal aquí medido tiene un mayor poder discriminador o explicativo. La zona de residencia tiene un aporte menor y decreciente en el tiempo, lo cual muestra cierta homogeneización regional, en tanto que la apertura por sexo mantiene el escaso aporte a la desigualdad total y esta incluso se reduce. Los cambios en la contribución bruta de los grupos que se encuentran en el tope de la distribución (graduados universitarios y 10 por ciento más rico) aumenta en el período, pero de forma más modesta que para el caso de los asalariados.

Los cuadros 11 y 12 muestran la contribución de cada subgrupo de ocupados a la reducción de la desigualdad total entre 1988 y 1995, tanto por los cambios en la desigualdad interna como por su aporte a la desigualdad entre los componentes y los cambios en sus pesos relativos.<sup>31</sup>

---

30 Ello supone que se distribuye también más desigualmente o que la dispersión de los retornos por año de educación aumenta.

31 Recuérdese que los pesos relativos son en términos de ingresos y no de personas.

Partiendo de una reducción de la desigualdad entre los ocupados, en cuanto a la variable sexo, son los hombres los que contribuyen a su reducción sobre todo por la reducción de la desigualdad entre ellos. Una situación similar sucede cuando se analiza la variable zona. El grueso de la reducción está explicado por lo que sucede en el interior de la zona urbana. En cuanto a la edad, el aporte a la reducción de la desigualdad se encuentra dividido entre lo que sucede en cada grupo etario y lo que sucede entre ellos.

Por el contrario, en las variables de educación y "tipo", las reducciones en la desigualdad se concentran en lo que sucede en el interior de cada grupo y más bien la dispersión o desigualdad entre grupos aumentan. Por ello, sus contribuciones brutas tienen signo negativo y señalan un impacto contrario a la reducción observada de la desigualdad. En ambos casos, los principales aportadores a la reducción de la desigualdad son los grupos de menores ingresos, tanto los menos calificados y educados, como los vinculados a actividades agrícolas e informales. Por el contrario, los trabajadores con mayor calificación o con dotaciones de capital productivo (productor formal, contribuyen a incrementar la desigualdad sin lograr revertir la tendencia. Dentro de ellos dos grupos merecen destacarse. El primero se refiere a los trabajadores con educación secundaria completa pero superior incompleta. Este grupo, al igual que en el caso de los asalariados, es de los que más aportan hacia una mayor concentración. Su desigualdad interna aumenta (cuadro 10) y logran los mayores incrementos en los ingresos reales (3,0 por ciento anual (cuadro 8)), incluso por encima de los obtenidos por los graduados universitarios, quienes de nuevo se tornan más homogéneos. Parece, entonces, ser un grupo particularmente favorecido durante el período de las reformas, aunque no todos logran los mismos beneficios. El otro grupo con aportes hacia la concentración de los ingresos laborales es el de los productores formales. Ellos, si bien no manifiestan importantes incrementos en sus ingresos reales (1,1 por ciento anual), sí muestran un aumento en su desigualdad interna, lo cual señala un aumento de la dispersión interna y, por ende, un aprovechamiento disparado durante las reformas.

Finalmente, los grupos ubicados en el tope de la distribución colaboran en forma distinta a la reducción de la desigualdad entre los ocupados. Los universitarios contrarrestan ligeramente este resultado, fruto del aumento en su participación poblacional ya que muestran reducidos incrementos en sus ingresos reales medios y una reducción de la desigualdad interna. Por el contrario, el 10 por ciento de mayores ingresos, al igual que en el caso de la distribución entre los asalariados, apoya la reducción de la desigualdad y pierde participación en el ingreso total, tornándose más homogéneo en su interior.

Cuadro 12

**COSTA RICA: CONTRIBUCIONES<sup>1/</sup> DE LAS DISTINTAS VARIABLES A LA VARIACIÓN  
DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO PERSONAL. 1988-1995**

Variables	Asalariados	Ocupados	Activos	Perceptores IPRO	Perceptores Totales
Índice Theil <sup>2/</sup>					
Cambio absoluto	-0,0192	-0,0276	0,0118	0,0036	0,0312
Cambio relativo	-6,41	-7,77	2,64	0,75	6,49
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombre	128,6	137,1	-169,4	-1357,3	-36,3
Mujer -	28,6	-37,1	269,4	1457,3	136,3
Edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hasta 24 años	2,2	-7,9	60,1	-8,3	5,4
25 a 39 años	-40,9	-127,4	562,7	1315,0	171,7
40 a 59 años	87,7	191,9	-353,2	-872,4	5,9
60 años y más	51,0	43,4	-169,6	-334,4	-83,0
Educación	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria Incompleta	24,4	103,4	-275,4	-1059,9	-130,0
Prim, Compl, y Secund, Incom,	233,2	239,2	-487,3	-1917,5	-170,0
Secund, Compl, y Superior, Incom,	-130,9	-230,3	615,2	1798,2	214,2
Superior Completa	-26,7	-12,3	247,6	1279,2	186,4
Educación 1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menos de Superior Compl,	126,7	112,4	-145,8	-1144,3	-86,0
Superior Completa	-26,7	-12,4	245,8	1244,3	186,0
Tipo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajador Agrícola	2,4	90,6	-283,4	-1156,3	-91,7
Asalariado Formal Calificado	-168,7	-87,6	195,1	346,0	93,3
Asalariado Formal No Calific,	174,2	56,0	-66,1	-643,9	-16,3
Productor Formal		-107,5	594,1	1802,4	255,5
Población Flotante	92,1	148,6	-339,7	-1343,8	-122,3
Inactivo				1095,6	-18,5
Zona	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	240,7	108,2	110,5	543,2	145,4
Rural	140,7	-8,2	-10,5	-443,2	-45,4
Estrato	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
90% Restante	33,8	29,4	69,6	-233,4	23,0
10% Más Rico	66,2	70,6	30,4	333,4	77,0

1/ La contribución del valor de cada variable al cambio en la desigualdad total comprende tanto el componente "entre" como el componente "dentro" y se expresa como porcentaje del cambio en la desigualdad total.

2/ Ponderado por ingresos, sin normalizar y calculados sobre la muestra total ponderada pero sin agrupar. Por ello, los valores difieren de los del cuadro 7

## La distribución del ingreso de la producción entre los activos

Al pasar a la distribución del ingreso entre los activos, el ingreso de referencia es el ingreso de la producción. Este ingreso crece globalmente un 14 por ciento entre 1988 y 1995 para un aumento real medio del orden del 1,8 por ciento anual (cuadro 8). Aquí, los resultados difieren del caso de los ocupados, pues se incorporan trabajadores con ingreso cero (familiares no remunerados y desocupados) y se incluye un nuevo componente de ingreso (las rentas de capital en efectivo). Ambos elementos implican arribar a grados de desigualdad mayores que para el caso de los ocupados o de los asalariados, aunque la tendencia en desigualdad no es previsible. Aumentos en el desempleo y la informalidad y un mayor peso de los ingresos de capital en efectivo son elementos que sugieren una ampliación de la desigualdad en el tiempo. Los datos del cuadro 7 muestran resultados ambiguos sobre la evolución de la desigualdad a partir de indicadores estimados con base en datos agregados. El índice Theil no se modifica cuando se calcula de esta forma, pero sí muestra un aumento cuando se estima a partir de datos no agregados (cuadro 9), aumento que se mantiene cuando se normaliza el indicador, aunque su incremento no supera al 1 por ciento, lo cual podría sugerir cambios no estadísticamente significativos.<sup>32</sup>

De los dos componentes señalados, la incorporación de perceptores con ingreso cero no parece pesar mucho ya que en ambos años los pesos relativos son similares (9,1 por ciento en 1988 y 8,9 por ciento en 1995), aunque si se amplía la informalidad ya que la población flotante pasa de representar el 25 por ciento en 1988 al 30 por ciento en 1995.<sup>33</sup> Ello sugiere que las fuentes de incremento de la concentración podrían situarse en la expansión de la informalidad y en los ingresos de capital. En efecto, aunque estos no pesan muy diferencialmente, sí se distribuyen muy diferencialmente.<sup>34</sup>

El cuadro 9 incorpora las contribuciones brutas y marginales a la desigualdad total de la distribución de los ingresos de la producción entre los activos. Los resultados son similares a los obtenidos para los ocupados y los asalariados, aunque, en este caso, la contribución bruta y marginal del tipo de inserción productiva supera para 1995 a la contribución de la educación formal.

---

32 Como se observa en los cuadros 11 y 12 el cambio relativo del índice de Theil sin normalizar, aunque reducido, es un tanto mayor (2,6 por ciento).

33 Recuérdese que la población flotante incluye a los desocupados más los trabajadores en actividades informales.

34 A nivel de la composición del ingreso familiar, los ingresos de capital en efectivo pesan el 5 por ciento del ingreso total en 1995 y el 89 por ciento se concentra en el último decil. En 1988 su peso es del 6 por ciento y el 68 por ciento se concentra en el último decil.

Al incorporar los ingresos de capital, las formas de inserción adquieren mayor poder explicativo y ello aclara el aumento marginal de la variable Tipo. El sexo y la zona continúan con los menores aportes y su contribución se reduce en el tiempo. La edad, como indicador de experiencia y de posibilidades de acumulación de activos productivos en este caso, tiene un peso bruto similar al mostrado entre los asalariados, pero su contribución marginal, aunque decrece en el tiempo, supera a la mostrada para los dos tipos anteriores de perceptores. El componente de acumulación incorporado al considerar los ingresos del capital podría explicar estos resultados. Si bien la educación sigue siendo la más importante en 1988, ya para 1995, la variable Tipo se torna dominante. Las tres variables en conjunto (educación, edad y tipo) explican el 41 por ciento de la desigualdad en 1988 y el 44 por ciento en 1995, capacidad explicativa superior a la encontrada entre los ocupados, pero inferior a la de los asalariados. En todo caso, para los tres tipos de perceptores, la contribución conjunta a la desigualdad total de estas tres variables se incrementa durante las reformas.

Los grupos que se encuentran en el tope de la distribución (graduados universitarios y el 10 por ciento más rico) muestran un menor aporte a la desigualdad total en comparación a los asalariados y los ocupados, y este aporte, también en contraposición de los perceptores anteriores, se reduce entre 1988 y 1995. Ello sugeriría que el leve incremento en la desigualdad podría estar explicado por otros grupos.

Como el cambio en la desigualdad, medida por el índice de Theil es hacia el aumento, conviene analizar dónde se concentra la explicación de él. Los cuadros 11 y 12 muestran la descomposición de estos cambios que, como se señaló, son muy reducidos. Los resultados son similares a los anteriores, pero con signo contrario (cuadro 11), lo cual indica que educación y tipo de inserción son las variables que apoyan el aumento de la desigualdad. En cuanto a sexo, el aumento de la desigualdad está explicada por lo que sucede en el interior de cada grupo y en particular lo que sucede entre las mujeres. Ello implica un cambio en relación con los resultados de los ocupados y los asalariados, donde si bien es cierto las mujeres apoyaban incrementos de la desigualdad no lograban contrarrestar el efecto igualador de los hombres. Un mayor incremento en sus ingresos reales (2,4 por ciento anual, cuadro 8), junto a un aumento en la desigualdad interna (cuadro 10) explica estos resultados. Por zonas de residencia, lo que pasa dentro del ámbito urbano es lo que explica el aumento de la desigualdad, por su aumento en la participación y una mayor desigualdad interna. Un resultado similar se produce al analizar el aporte por grupos de edad. Aquí, también el aumento de la desigualdad está explicada por lo que sucede en el interior de los grupos etarios, en particular en los grupos más jóvenes, donde se concentran los aumentos de los ingresos reales pero acompañados de una mayor dispersión interna.

En cuanto a la educación, el aporte al incremento de la desigualdad se concentra entre los más educados, en particular entre los grupos con secundaria completa o más. Los grupos de menor educación contribuyen a aminorar la desigualdad, especialmente los que cuentan con estudios primarios completos, en tanto que los que cuentan con estudios postsecundarios son los que concentran la ampliación de la desigualdad, tanto por una mayor diferenciación en relación con los otros grupos como por una mayor diferenciación interna.

Cuando se consideran diferencias por formas de inserción, monto y utilización del capital humano y otros activos, el aumento de la desigualdad queda explicado al igual que con la variable educación, por lo que sucede entre los grupos y no por lo que ocurre en el interior de cada uno; es decir, se presenta una mayor dispersión entre los distintos grupos socio-ocupacionales. Aquí, los que explican con creces el aumento de la desigualdad son los productores formales; esto es, aquellos que cuentan no solo con capital humano sino también con capital físico y, en menor medida, los asalariados formales calificados; es decir, los que cuentan con mayor capital humano. Sin embargo, solo para los productores formales se observa un incremento de su desigualdad interna (cuadro 10), lo cual indica que tampoco las ganancias son generalizadas y que la desigualdad es mayor cuando se incorporan los ingresos de capital a este tipo de perceptor. Este aumento de la desigualdad interna también está presente entre los graduados universitarios y, por primera vez, se encuentra entre el 10 por ciento de mayores ingresos. Ambos grupos contribuyen a una expansión de la desigualdad: el primero, apoyado por un mayor peso relativo dentro de la población, y el segundo, por mejoras en sus ingresos reales.

## **La distribución del ingreso de la producción entre los perceptores de ingresos de la producción**

Incorporando al grupo anterior los inactivos con ingresos de la producción, que para este subgrupo corresponde a los ingresos del capital, es posible determinar la desigualdad y sus cambios entre el total de perceptores de ingresos de la producción. Como se muestra en el cuadro 7, los coeficientes de desigualdad son mayores a los anteriores pues los ingresos de capital se consideran en su totalidad<sup>35</sup> y la desigualdad se reduce en el tiempo. Si se considera el índice de Theil, estos resultados no se mantienen si estos se calculan con

---

35 Recuérdese que cerca de la mitad de estos ingresos son percibidos por inactivos. En este caso, entonces, las limitaciones alrededor de las estimaciones de este tipo de ingresos se tornan aún más pertinentes de considerar a la hora de evaluar resultados.

datos no agregados (cuadro 9), aunque vuelven a presentarse si se estandariza el índice para considerar las variaciones en los tamaños poblacionales (cuadro 10). En ambos casos, los cambios son muy reducidos ya que el índice de Theil varía en menos de un uno por ciento, por lo que puede interpretarse como una situación de estabilidad en los niveles de desigualdad.

El cuadro 9 muestra las contribuciones brutas, conjuntas y marginales a la desigualdad total y los resultados son similares a los casos analizados previamente, aunque se distinguen algunas variantes. La educación sigue emergiendo como una variable que contribuye en forma importante a la desigualdad total, aunque cede su primer lugar a la variable "tipo", tanto si se considera la contribución bruta como la marginal. La otra variable que adquiere importancia, sobre todo en su contribución marginal es la edad, de modo que la contribución conjunta de las tres variables anteriores sigue siendo importante y creciente en el tiempo (40 por ciento en 1988 y 44 por ciento en 1995). Ello sugiere que al irse incorporando los ingresos asociados con el capital físico, la capacidad explicativa de la variable educación formal se reduce y aumenta el poder explicativo de otras variables que como la edad ya no solo incorpora elementos del capital humano asociados con la experiencia sino también elementos vinculados con mayores posibilidades de acumulación de capital físico, donde la suerte, la herencia y la participación exitosas en actividades productivas tienen un mayor peso.

El aporte explicativo a la desigualdad total del estrato alto (10 por ciento más rico) continúa por encima del 50 por ciento, pero con pérdida de participación en el tiempo. El aporte de los graduados universitarios (Educación I), mantiene niveles similares al de los activos (alrededor del 15 por ciento) con una leve tendencia al alza, pero menor a la mostrada por la variable educación en su conjunto.

Como el cambio global en el índice de Theil es muy reducido, ello genera aportes de los distintos subgrupos muy altos en términos relativos, por lo que su análisis pierde relevancia, sobre todo teniendo presente que se está ante una situación donde la desigualdad prácticamente no se modifica. Por ello, los datos de los cuadros 11 y 12 deben verse solo con el fin de confirmar qué elementos apoyan el aumento de la desigualdad y cuáles empujan hacia una mayor igualdad. De ahí se desprende que los principales aportadores de la desigualdad total se mantienen como en los casos anteriores y corresponden a las mujeres, los trabajadores más calificados o que desempeñan puestos de mayor calificación y los que poseen activos físicos como los productores formales y, en este caso, los inactivos con ingresos del capital. También en todos estos grupos, con excepción de los inactivos y los asalariados formales calificados, el proceso se acompaña con aumentos en la desigualdad interna de cada uno de ellos (cuadro 10), fenómeno que está presente también en los perceptores



que se ubican en el estrato superior de ingresos (10 por ciento más rico y graduados universitarios).

## La distribución del ingreso personal entre los perceptores totales

Las reformas económicas no limitan su impacto distributivo de acuerdo con lo que sucede con la producción, ellas incorporan ajustes en las finanzas públicas que afectan directamente las transferencias que reciben las personas, incluidas las pensiones y jubilaciones. Como la mayoría de las transferencias que reciben las personas tienen ese origen estatal, la consideración del ingreso personal total puede dar elementos sobre este aspecto de las reformas.<sup>36</sup> Incorporando, entonces, al grupo anterior los inactivos con ingresos de transferencias u otros ingresos ocasionales como fuente de ingreso nuevas, es posible determinar la desigualdad y sus cambios entre los perceptores totales. Estos ingresos adicionales se le han agregado también al resto de perceptores considerados si estos los tuvieran. Así, es posible encontrar trabajadores ocupados que tienen ingresos de transferencias y la mayoría de rubro “otros ingresos o ingresos ocasionales” es percibido por trabajadores activos.

Esta incorporación plantea dos problemas que reducen la robustez de las comparaciones. En primer lugar y como se señaló en la sección metodológica, estos ingresos no son objeto de ajuste por consistencia con cuentas nacionales por el hecho de que normalmente las encuestas arriban a estimaciones superiores. Se trabaja entonces con los datos de las encuestas sin ajustes (Véase cuadro 4). En segundo lugar, la encuesta de 1995 no mide los “otros ingresos”. Esto hace que el número de perceptores de transferencias sea sensiblemente menor, y se pierde cerca de un 3 por ciento del ingreso personal captado en 1988 y que equivale al 26 por ciento de los ingresos de transferencias de ese año (transferencias más otros ingresos) como se desprende del cuadro 3. El resultado de estas limitaciones es una subestimación de este tipo de ingresos en 1995 cuyos impactos distributivos no son derivables directamente. Esto explica el hecho de que el ingreso personal se expanda, entre 1988 y 1995, en tan solo un 8 por ciento, equivalente a un crecimiento medio

---

36 Las reformas incluyen también modificaciones en los tributos y en los programas sociales por lo que el impacto neto requeriría considerar el ingreso disponible neto; esto es, descontando impuestos efectivamente pagados y sumando los subsidios netos provenientes del acceso efectivo a los distintos programas sociales. Estas estimaciones escapan a los alcances de este trabajo, aunque mediciones para 1988 a nivel de familias puede encontrarse en Taylor-Dormond (1997).

anual del 1 por ciento real. Este menor crecimiento no puede ser asignado a una contracción del gasto público en este tipo de rubros ya que, por el contrario, el componente relativo al pago de pensiones fue de los que más se expandió.<sup>37</sup>

Teniendo presente estas limitaciones, el cuadro 7 muestra que los coeficientes de desigualdad son similares en 1988 a los de los perceptores de ingresos de la producción, pero en 1995 los supera y se genera un aumento de la desigualdad. Este aumento en la desigualdad se mantiene cuando el índice de Theil se calcula con base en los datos no agrupados (cuadro 1) y cuando se normaliza por tamaño de las poblaciones.<sup>38</sup>

El cuadro 9 muestra las contribuciones brutas, conjuntas y marginales a la desigualdad total de distintas variables y señala que la educación tiene un peso dominante en 1988 y, aunque su aporte bruto crece en 1995, es superado por la forma de inserción en el mercado y su contribución marginal cae a cerca de la mitad. Por su parte, la variable edad mantiene su contribución bruta y una importante contribución marginal. Como se están incorporando los perceptores de pensiones, ello puede explicar este mayor protagonismo de la variable edad. En todo caso, estas tres variables mantienen contribuciones conjuntas altas y crecientes en el tiempo, pero menores que los otros tipos de perceptores. Ello sugiere que al irse separando de los ingresos asociados con las actividades productivas directas, la capacidad explicativa de las variables asociadas con el capital humano y físico se reduce y entran en juego otros elementos explicativos, donde la suerte, la herencia y la participación exitosa en actividades productivas y en empleos formales años atrás tienen un mayor peso.

En efecto, los cuadros 11 y 12 muestran que si bien los principales aportadores de la desigualdad total se mantienen, como en el caso de los perceptores de ingresos de la producción (los más calificados o con rentas de capital), solo en el caso de los inactivos se separa de este patrón. Los inactivos contribuyen a neutralizar el aumento de la desigualdad gracias a una fuerte reducción de sus ingresos reales. Esta reducción de los ingresos reales es esperada por la incorporación de los perceptores de transferencias subestimadas en 1995, y ello, de hecho, hace también incrementar la desigualdad interna, por lo que estos resultados deben verse con cautela. Como el aumento de la desigualdad

---

37 Mientras que el gasto real del gobierno general se expandió un 53 por ciento entre 1988 y 1995, el gasto en pensiones y atención a grupos vulnerables lo hizo en un 72 por ciento real (Sauma y Trejos, 1988).

38 Cabe señalar que estos resultados difieren cuando se consideran los datos sin ajustes. En este caso la desigualdad se reduce levemente y apoya la menor robustez que acompaña la comparación de los cambios distributivos entre estos perceptores.

interna es la norma más que la excepción entre este tipo de perceptores (cuadro 10), domina como explicación del aumento de la desigualdad, lo cual sucede en el interior de cada grupo que lo que sucede entre los grupos. Solo la apertura por educación y tipo de inserción resaltan el aporte de la diferenciación entre grupos, en particular entre los que tienen estudios universitarios completos. El 10 por ciento más rico de la distribución, por el contrario, debe su aporte al incremento de la desigualdad por el aumento de la diferenciación interna más que por diferenciación con su complemento.

## El perfil de los perceptores de altos ingresos de la producción

Como los ingresos provenientes de transferencias u otros ingresos presentan mayores dificultades de comparación, es conveniente limitar el análisis de las características del estrato superior de ingresos al conjunto de perceptores de ingresos de la producción. Tomada esta decisión, queda por definir lo que se entiende por estrato superior. Para ello se han utilizado tres aproximaciones, una relativa y dos absolutas. La primera delimita el estrato alto, siguiendo a Blackburn y Bloom (1987), a partir del establecimiento de una línea relativa de riqueza equivalente a 2,25 veces el ingreso mediano,<sup>39</sup> Las dos aproximaciones absolutas delimitan al estrato alto como equivalente al 10 por ciento y al 5 por ciento de perceptores de ingresos superiores de la producción.<sup>40</sup>

El cuadro 13 presenta la distribución de los perceptores para el total y para cada estrato definido y, según distintas características, información que se complementa con el cuadro 14 que muestra las incidencias relativas de los perceptores de altos ingresos entre los que poseen cada característica analizada. El primero permite ver la importancia relativa de determinados grupos entre el estrato alto, y el segundo complementa esa información al señalar hasta qué punto el grupo está sobre representado o no en el estrato alto.

---

39 El estrato alto así definido equivale aproximadamente al 15 por ciento de los perceptores de ingresos de la producción. Dos veces el ingreso mediano dejaría como estrato alto al 18 por ciento de los perceptores y tres veces el ingreso mediano lo circunscribiría al 8 por ciento de los perceptores. El primero se descartó por amplio y el segundo por estar aproximado por la versión absoluta.

40 Porcentajes menores no son posibles de considerar por lo reducido de los tamaños muestrales. Como curiosidad y dadas las características de la distribución del ingreso entre perceptores de ingresos de la producción, estos límites absolutos se aproximan bastante a considerar líneas relativas equivalentes a dos y tres veces el ingreso promedio.

Las dos primeras variables incorporan información sobre la inserción en el mercado de trabajo. Partiendo del tipo de inserción, dos ocupaciones se concentran en los estratos altos, los asalariados formales calificados y los productores formales. Los primeros representaron cerca de un tercio de los perceptores de ingreso alto en 1988 y su peso relativo aumenta hasta cerca del 45 por ciento en 1995, independiente de la definición seguida para ese estrato (cuadro 13). Esto se traduce en una concentración en el estrato alto que resulta casi cuatro veces el peso que tiene el estrato entre la población total y esta concentración o incidencia se mantiene en el tiempo, lo cual indica que la expansión del grupo ocupacional, más que el aumento de la incidencia, es lo que explica su presencia creciente dentro del estrato alto (cuadro 14). El otro grupo que tiene una participación creciente es de los productores formales. Estos pasan de representar en el estrato alto de un 16 por ciento –18 por ciento en 1988 a un 22 por ciento– 24 por ciento en 1995, y su incidencia casi que triplica el promedio del estrato, aunque se reduce ligeramente con el tiempo.

El resto de los tipos de inserción tiene incidencias en los estratos altos menos que proporcionales al tamaño del estrato, con excepción de los inactivos. Como este último grupo depende de la calidad de la información captada sobre los ingresos de capital en 1995, los resultados hay que verlos con reserva ya que, se produce una reducción global muy amplia de este tipo de perceptor, que como ya se ha discutido antes, no parece basarse en un proceso de concentración de ingresos del capital. El otro grupo interesante es el relativo a los trabajadores agrícolas, incluidos patronos y campesinos. Este grupo, si bien pierde participación dentro del total de perceptores, su pérdida es más marcada dentro de los estratos altos.

Este resultado, que se mantiene aun cuando se desagregan las actividades agrícolas en tradicionales y no tradicionales, señala un posible grupo perdedor del proceso. Si bien es cierto que existe evidencia de que ciertos sectores como los productores de granos básicos se han visto afectados durante la apertura (Herrero, 1992), también hay que apuntar que este sector vio incrementados sus ingresos reales a un ritmo similar al promedio, esto a pesar de que la encuesta de 1995 capta con menos precisión los ingresos de los productores agrícolas (cuadro 8).<sup>41</sup> Por lo tanto, su menor presencia en los estratos altos es producto de una contracción de su tamaño poblacional más que de un proceso de empobrecimiento.

---

41 Mientras que la encuesta de 1988 (EIG/DGEC) aplica un formulario aparte a los productores agrícolas, la encuesta de 1995 (EHPM/DGEC) realiza el mismo reducido juego de preguntas definidas para productores urbanos. Además, en el ajuste aplicado para obtener la consistencia con cuentas nacionales, este grupo no se ha trabajado por aparte como se ha hecho en otras oportunidades, como, por ejemplo, en Sauma y Trejos (1990).

Cuadro 13

**COSTA RICA: PERFIL DE LOS PERCEPTORES DE INGRESOS DE LA PRODUCCIÓN  
DE ALTOS INGRESOS. 1988 - 1995  
(CIFRAS RELATIVAS)**

Indicador	Todos los Perceptores		Alto Relativo <sup>1</sup>		10% más rico		5% más rico	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1988	1995
<b>TIPO DE INSERCIÓN</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Trabajador agrícola	28,5	16,7	14,7	4,9	14,7	4,2	15,4	4,3
Asal, formal calificado	8,9	11,6	32,5	42,7	34,4	45,0	35,1	46,5
Asal, formal no calificado	27,9	32,1	22,8	19,4	18,9	17,9	13,6	12,5
Productor formal	5,5	8,7	15,5	22,2	16,4	21,8	18,0	24,5
Población flotante	23,6	29,6	10,7	7,2	11,2	6,9	12,0	6,6
Inactivos	5,6	1,2	3,8	3,6	4,4	4,1	5,9	5,7
<b>CATEGORÍA OCUPACIONAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Empleado público	14,9	14,7	35,6	37,1	34,4	39,4	28,9	39,1
Asalariado privado	53,9	56,5	26,8	27,8	25,4	26,0	27,9	22,4
Patrono	3,5	5,8	11,4	15,1	12,7	16,0	13,6	18,3
Cuenta propia	16,5	17,6	22,3	16,4	23,1	14,6	23,7	14,8
Familiar no remunerado	4,9	3,7	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2
Resto	6,2	1,8	3,8	3,4	4,4	3,9	5,9	5,2
<b>SEXO</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Hombre	71,3	68,7	78,8	74,6	80,2	75,5	84,3	78,9
Mujer	28,7	31,3	21,2	25,4	19,8	24,5	15,7	21,1
<b>EDAD</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Menos de 25 años	29,4	27,7	5,5	4,1	4,6	3,5	3,7	2,6
De 25 a 39 años	38,3	39,8	46,2	48,9	43,0	48,6	37,0	44,5
De 40 a 59 años	23,3	26,8	40,9	40,6	43,8	41,6	48,0	45,4
De 60 y más años	9,0	5,7	7,4	6,4	8,5	6,3	11,2	7,5
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Primaria incompleta	30,0	19,9	14,0	5,1	14,2	4,2	14,1	4,6
Prim, compl, ysecund, incompl,	47,4	50,4	31,9	21,3	28,9	19,5	28,1	17,8
Secund, compl, y sup, incomp,	18,7	24,3	35,4	45,7	33,2	44,9	24,8	38,9
Superior completa	3,9	5,4	18,7	27,9	23,7	31,4	33,1	38,7
<b>ZONA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Urbana	46,4	51,6	68,5	74,2	70,4	75,1	73,8	75,5
Rural	53,6	48,4	31,5	25,8	29,6	24,9	26,2	24,5

<sup>1</sup>/ Perceptores con ingreso de la producción mayores a 2,25 veces el ingreso mediano.

Fuente: Cálculo del autor con base en las encuestas EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

Cuadro 14

**COSTA RICA: INCIDENCIA DE ALGUNAS CARACTERÍSTICAS  
ENTRE LOS PERCEPTORES DE INGRESO DE LA PRODUCCIÓN DE  
ALTOS INGRESOS. 1988-1996  
(CIFRAS RELATIVAS)**

Variable	Alto Relativo <sup>1</sup>		10% más rico		5% más rico	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995
<b>TIPO DE INSERCIÓN</b>	<b>14,7</b>	<b>13,7</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
Trabajador agrícola	7,6	4,1	5,2	2,5	2,7	1,3
Asal, formal calificado	53,6	50,5	38,7	38,9	20,0	20,2
Asal, formal no calificado	12,1	8,3	6,8	5,6	2,5	2,0
Productor formal	41,6	34,9	30,0	25,1	16,7	14,2
Población flotante	6,7	3,3	4,8	2,3	2,6	1,1
Inactivos	10,1	41,7	7,8	35,0	5,3	24,1
<b>CATEGORÍA OCUPACIONAL</b>	<b>14,7</b>	<b>13,7</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
Empleado público	35,2	34,7	23,2	26,9	9,8	13,5
Asalariado privado	7,3	6,8	4,7	4,6	2,6	2,0
Patrón	48,8	36,1	37,0	27,8	19,9	16,0
Cuenta propia	19,9	12,8	14,0	8,3	7,3	4,3
Familiar no remunerado	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3
Resto	9,1	26,0	7,0	21,6	4,8	14,4
<b>SEXO</b>	<b>14,7</b>	<b>13,7</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
Hombre	16,3	14,9	11,3	11,0	6,0	5,8
Mujer	10,9	11,1	6,9	7,8	2,8	3,4
<b>EDAD</b>	<b>14,7</b>	<b>13,7</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
Menos de 25 años	2,8	2,0	1,6	1,3	0,6	0,5
De 25 a 39 años	17,8	16,9	11,3	12,3	4,9	5,6
De 40 a 59 años	25,9	20,8	18,9	15,6	10,5	8,6
De 60 y m-s años	12,2	14,7	9,6	10,5	6,4	6,7
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>14,7</b>	<b>13,7</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
Primaria incompleta	6,9	3,5	4,8	2,1	2,4	1,2
Prim, compl, y secund, incomp,	9,9	5,8	6,1	3,9	3,0	1,8
Secund, compl, y sup, incomp,	28,0	25,8	17,8	18,5	6,7	8,1
Superior completa	71,0	70,7	61,5	58,1	43,3	36,1
<b>ZONA</b>	<b>14,7</b>	<b>13,7</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
Urbana	21,8	19,7	15,2	14,6	8,1	7,4
Rural	8,7	7,3	5,5	5,2	2,5	2,6

*1/ Perceptores con ingreso de la producción mayores a 2,25 veces el ingreso mediano.*

Fuente: Cálculo del autor con base en las encuestas EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

Por categoría ocupacional, los empleados públicos se tornan dominantes y con participación creciente entre los estratos altos. Ellos ayudan a explicar tanto el peso de los profesionales formales en estos estratos como la presencia de asalariados formales no calificados en ellos.

Como las reformas no han estado acompañadas de procesos masivos de privatización y de despido de empleados públicos, se da este resultado, por lo cual puede ser una de las razones que explican, a diferencia de otras experiencias en la región, que no haya habido un empeoramiento de la distribución del ingreso durante este período. También permiten explicar el peso importante y creciente de los dependientes de solo ingresos salariales en los estratos altos, aunque este peso cede conforme se reduce el estrato alto a cambio de los perceptores con ingresos de múltiples fuentes o diversificados. Dentro de los trabajadores independientes, el creciente peso, pero menor incidencia de los productores formales en los estratos altos, se explica por lo que sucede con los patronos, y en menor medida por los trabajadores por cuenta propia.

Las características sociodemográficas de los perceptores de altos ingresos indican un predominio de los hombres, residentes urbanos, en edades plenamente activas (de 25 a 59 años) y con por lo menos estudios secundarios completos. Dentro de ellos sobresalen los perceptores con estudios universitarios completos con una creciente presencia en estos estratos y con las mayores incidencias estimadas para cada definición de estrato alto. Su creciente presencia en el estrato alto se basa en la expansión de su oferta, ya que sus ingresos reales han aumentado modestamente (cuadro 8). Esto último podría ayudar a explicar por qué su expansión no va acompañada de un aumento en la desigualdad de la distribución de los ingresos. Las mujeres, aunque están aumentando su presencia en los estratos altos, aún muestran incidencias por debajo del promedio, aunque crecientes.

## **La distribución del ingreso entre las familias**

En el paso de los perceptores individuales a las familias, en la fase de redistribución de los ingresos, intervienen elementos adicionales. Por un lado, se incorporan componentes de ingreso como algunas transferencias y el alquiler imputado por habitar casa propia. Por otro, existirán diferentes cantidades de perceptores por hogar y con distintos ingresos medios. De esta forma, es difícil asociar los ingresos familiares con las características de miembros individuales. En esta sección se asocian los ingresos familiares con las características de los jefes, lo cual, si bien ofrece una aproximación inicial, no es completamente adecuada, tanto por no considerar el número de perceptores como porque no siempre el jefe es el principal de ellos.<sup>42</sup>

---

42 Según las encuestas de hogares (EHPM/DGEC), que siguen un criterio de autodeclaración de la jefatura, en cerca del 90 por ciento de los casos, el jefe es el principal aportador de ingresos al hogar, aunque no necesariamente el único.

### ***Una visión global***

Distintos estudios han realizado aproximaciones de la distribución del ingreso entre las familias y en este caso las diferencias en los conceptos de ingresos junto a los criterios de ordenamiento complican aún más las posibilidades de comparaciones válidas. El cuadro 15 resume los principales trabajos en esa dirección y, con las limitaciones de comparación inherentes en mente, sugieren un mejoramiento en la distribución del ingreso durante los años sesentas. Probablemente durante los setentas la distribución no mostró mayores cambios, ya que el primer dato disponible para los ochentas corresponde a la plena crisis económica. También los datos sugerirían que durante el resto del período antes de las reformas, la distribución no se modificó, aunque los ingresos familiares reales estuvieron creciendo. Los últimos dos datos disponibles, que corresponden al período de las reformas, son menos comparables con los anteriores, pero sí lo son entre sí. Estos sugieren pocas modificaciones en la desigualdad con una leve tendencia hacia la concentración dentro del marco de mejoras en los ingresos reales.

Utilizando directamente las encuestas de hogares (EHPM/DGEC), con las limitaciones inherentes a la medición de los ingresos, es posible construir una serie sobre la evolución de la desigualdad de los ingresos a nivel familiar durante el período de las reformas. La información mostrada en el gráfico 9 ofrece un panorama de estabilidad similar al mostrado en la sección relativa a los asalariados y los ocupados (gráfico 8). Con excepción de 1987, que refleja un nivel de desigualdad mayor, la desigualdad caracterizada por el coeficiente de Gini gira alrededor de un valor de 0,38 con variaciones de un punto por ciento como máximo. Si se toman los años en que se realiza la comparación a profundidad (1988 y 1995), la tendencia sería incluso hacia una reducción de la desigualdad.<sup>43</sup>

---

43 Las distribuciones de ingreso aquí consideradas ordenan las familias según un ingreso per cápita. Resultados similares se obtienen cuando estos son ordenados por el ingreso familiar total, solo que en este caso los niveles de desigualdad son superiores y cercanos al 0,44 (coeficiente de Gini) como se puede observar en el cuadro 15.



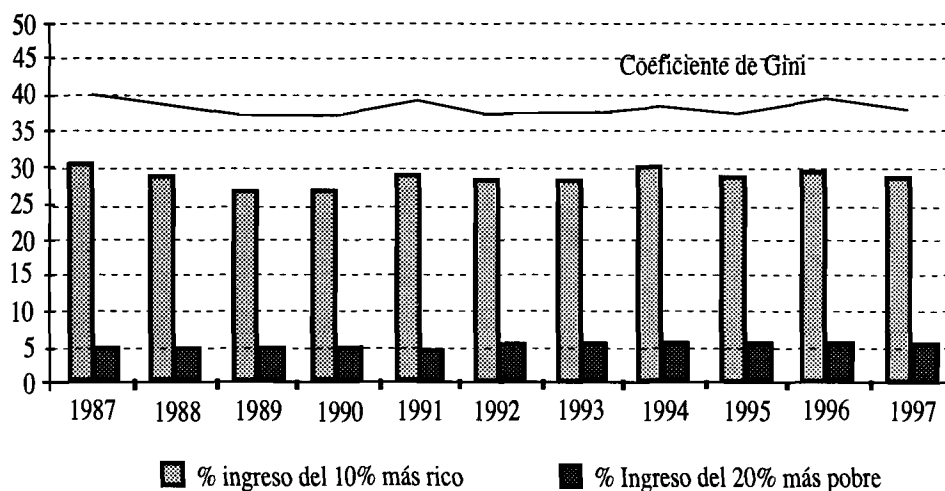
## Algunas especificidades de la desigualdad entre los hogares

Si se quiere ahondar y precisar la medición de los ingresos y su distribución entre los hogares, se debe recurrir a las encuestas de ingresos y gastos de 1988 (EIG/DGEC) y a la encuesta periódica de hogares de 1995 (EHPM/DGEC), a las cuales se les puede agregar la encuesta de características socioeconómicas de 1986 (ECSE/IICE) pues sí ofrece estimaciones para las familias. Como se ha señalado, estas encuestas han sido sometidas a ajustes en procura de mejorar sus posibilidades de comparación y se han estimado las distribuciones según distintos conceptos de ingreso familiar y según distintos criterios de ordenamiento de las unidades de análisis. Los conceptos de ingreso van del ingreso de la producción, al ingreso familiar con o sin alquiler imputado por habitar casa propia. Los ordenamientos de las unidades de análisis implica utilizar la familia y clasificarlas según su ingreso familiar total o per cápita, o utilizar las personas totales del hogar y ordenarlas según su ingreso familiar per cápita.

Los resultados que se obtienen, cuadro 16, indican que es posible arribar a conclusiones distintas según la fuente y el concepto de ingreso utilizado. Por fuente, los niveles de desigualdad mostrados por la EIG/DGEC (1988) son particularmente menores a los de las otras encuestas y a los de la serie presentada en el gráfico 9. De esta forma, es posible concluir sobre un deterioro en la distribución del ingreso familiar durante el período de las reformas si se comparan las encuestas de los años 1988 y 1995. Solo cuando el ingreso se limita al ingreso de

Gráfico 9

### COSTA RICA: DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR 1987-1997



Fuente: Cálculo del autor con base en las encuestas de hogares de la DGEC.

la producción y se considera solo las familias que lo reciben, es posible encontrar un mejoramiento de la distribución entre 1988 y 1995 o cuando la distribución se analiza por personas.<sup>44</sup> Sin embargo, es posible concluir que se ha reducido la desigualdad, como señalan las EHPM de año en año, si las fuentes utilizadas son las correspondientes a los años 1986 y 1995. Esto es cierto tanto si se tienen en cuenta la distribución del ingreso per cápita entre la población total como la distribución del ingreso familiar para los dos ordenamientos alternativos de las familias.

Cuadro 15

**COSTA RICA : ESTIMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO  
DE LOS HOGARES: 1961-1992**

Estratos <sup>1/</sup>	1961	1971	1983	1986	1988*	1992*
<i>% del ingreso captado por:</i>						
10% más pobre	2,8	2,1	1,5	1,3	1,6	1,6
20% más pobre	6,2	5,4	4,5	4,2	4,8	4,9
20% siguiente	7,6	9,3	9,3	9,2	9,9	9,4
20% siguiente	9,5	13,7	13,8	14,0	14,8	14,5
20% siguiente	17,0	21,0	20,6	21,2	22,1	22,1
20% más rico	59,7	50,6	51,8	51,5	48,4	49,1
10% más rico	45,5	34,4	36,7	36,0	31,7	32,2
Coeficiente de Gini <sup>2/</sup>	0,50	0,43	0,45	0,45	0,42	0,43
Ingreso medio mensual Colones de 1992	48,98	52,45	62,18	68,07	61,02	69,55
* No incluye alquiler imputado por habitar casa propia						
1/ Familias ordenadas según su ingreso familiar total						
2/ Estimaciones propias con base en tabulados publicados por decilas						

Fuente: Para 1961 (Cepal, 1987), para 1971 (Céspedes, 1973), para 1983 (Trejos y Elizalde, 1986) para 1992 (Seligson et al., 1996) y para 1988 (DGEC, s.f.).

44 Esta última distribución es la pertinente desde una perspectiva de la economía del bienestar.

También los grados de desigualdad varían para un mismo año según el concepto de ingreso seguido y el criterio de ordenamiento. Los menores grados de desigualdad se obtienen cuando se analizan las familias que reciben ingresos de la producción o el total de ellas con ingreso familiar incluido el alquiler imputado. Los mayores grados de desigualdad se presentan cuando se considera el ingreso de la producción y el total de familias, lo que significa incorporar familias con ingresos cero, y en situación intermedia se sitúa la sola exclusión del alquiler imputado. Como existe una relación directa entre el tamaño familiar y el ingreso familiar total, pero inversa entre el tamaño familiar y el ingreso familiar per cápita, la desigualdad es menor cuando las familias se ordenan según su ingreso per cápita, pero mayor cuando se consideran las personas ordenadas según el ingreso familiar per cápita. La no consideración de estos detalles puede llevar a errores, adicionales a los involucrados en la definición y medición de los ingresos, en las conclusiones que surgen de comparar encuestas de distintos años.

La encuesta de 1988 (EIGC/DGEC), al repartir su muestra durante el año enfrenta mejor los problemas de estacionalidad y, al indagar detalladamente sobre el gasto, también mide mejor los ingresos en particular los de los grupos bajos. A su vez, por razones probablemente de definición, arriba a tamaños familiares mayores. Estos, asimismo, van acompañados de una mayor cantidad de ocupados, activos y perceptores por hogar. Ambos elementos, mejor medición y mayores aportes, explican los menores niveles de desigualdad de esta encuesta y resalta cómo los problemas de comparación se acrecientan cuando se pasa de perceptores individuales a familias. En todo caso y poniendo la atención en el cuadro 11, comparado con el cuadro 7, es de resaltar cómo, entre 1988 y 1995, la desigualdad del ingreso entre los asalariados, ocupados y los perceptores de ingresos de la producción se reduce en tanto que entre las familias se incrementa.<sup>45</sup>

---

45 Como no se tienen estimaciones para individuos de la encuesta de 1986, no se puede confrontar estos resultados contra una reducción de la desigualdad entre las familias.

Cuadro 16

**COSTA RICA: INDICADORES SOBRE LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO  
FAMILIAR SEGÚN TIPO DE INGRESO. 1986 -1988 - 1995**

Perceptor, tipo de ingreso y Tipo de ordenamiento	Coeficiente de Gini <sup>1/</sup>			Índice de Theil <sup>2/</sup>			Varianza Ln del Ingreso <sup>1/</sup>		
	1986	1988	1995	1986	1988	1995	1986	1988	1995
<b>Familias / Deciles de Ingreso Familiar Total</b>									
Ingreso familiar de la producción positivo	0,4753	0,4378	0,4352	0,4030	0,3251	0,3219	0,8587	0,7836	0,7009
Ingreso familiar de la producción	0,5071	0,4563	0,4830	0,4637	0,3577	0,4094	2,0983	1,1680	2,7796
Ingreso familiar sin alquiler imputado	0,4957	0,4303	0,4538	0,4408	0,3136	0,3519	1,0670	0,6885	0,8896
Ingreso familiar con alquiler imputado	0,4721	0,4249	0,4381	0,3975	0,3059	0,3279	0,8261	0,6487	0,7950
<b>Familias / Deciles de Ingreso Familiar per cápita</b>									
Ingreso familiar de la producción positivo	0,4236	0,3793	0,3806	0,3182	0,2415	0,2435	0,6743	0,5833	0,5228
Ingreso familiar de la producción	0,4587	0,3986	0,4338	0,3806	0,2716	0,3322	1,7601	0,9104	2,3894
Ingreso familiar sin alquiler imputado	0,4435	0,3675	0,3956	0,3538	0,2252	0,2645	0,8164	0,4800	0,6504
Ingreso familiar con alquiler imputado	0,4148	0,3611	0,3762	0,3087	0,2187	0,2394	0,6111	0,4414	0,5648
<b>Personas / Deciles de Ingreso Familiar per cápita</b>									
Ingreso familiar de la producción positivo	0,5041	0,4698	0,4629	0,4725	0,4025	0,3799	0,9378	0,7914	0,7648
Ingreso familiar de la producción	0,5261	0,4797	0,4899	0,5163	0,4209	0,4305	1,7798	1,0270	2,0794
Ingreso familiar sin alquiler imputado	0,5198	0,4658	0,4692	0,5057	0,3969	0,3890	1,0730	0,7024	0,8502
Ingreso familiar con alquiler imputado	0,4998	0,4662	0,4558	0,4645	0,3990	0,3671	0,8831	0,6948	0,7816
1/ Calculados sobre datos agrupados en deciles.									
2/ Calculados sobre datos agrupados en deciles y sin normalizar.									

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas ECSE/IICE (1986), la EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

Precisar cuáles otras características de los hogares explican los niveles diferenciales de desigualdad es difícil. En las tres encuestas, el jefe es determinado por autodeclaración y no por ser el principal proveedor. En esta situación sus características individuales deberían arrojar menos luz en la explicación de la desigualdad en la distribución del ingreso familiar, según variables asociadas con las características de sus jefes, excepto zona. Sin embargo, partiendo del ingreso familiar total (con alquiler imputado) y tal como se muestra en el cuadro 17, los resultados sobre las contribuciones a la desigualdad total son similares a los obtenidos en las secciones anteriores (cuadro 9); esto es, predominio de la variable educación y tipo de inserción con las contribuciones brutas mayores y escaso peso de la variable sexo y zona de residencia, aunque la primera tiende a aumentar por

el creciente protagonismo de la jefatura femenina en el país. El aporte de la edad muestra una menor significancia tanto en su contribución bruta como en su contribución marginal, excepto esta última para 1986 y en menor medida en 1988. El uso de las características del jefe y la imposibilidad de incorporar información sobre otros perceptores del hogar, explican el hecho de que la contribución conjunta de las tres variables asociadas con dotaciones de activos individuales (educación, edad y tipo) tenga menor explicación de la desigualdad total que en los casos de perceptores individuales.

Dentro de estas variables, la relativa a educación, tanto por grupos como por profesionales y no profesionales, es la que muestra mayor poder explicativo y similar al obtenido entre los perceptores individuales, excepto asalariados.

Cuadro 17

**COSTA RICA: CONTRIBUCIONES BRUTAS, CONJUNTAS Y MARGINALES A LA  
DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR  
TOTAL. 1986 - 1988 - 1995**

Características del jefe	1986	1988	1995
Theil General <sup>1</sup>	0,5077	0,3359	0,3797
Contribución Bruta <sup>2</sup>			
Sexo	0,7	0,3	1,7
Edad	4,1	4,5	2,4
Educación	19,4	20,4	23,7
Educación I	12,2	14,8	14,5
Tipo	16,5	14,7	19,2
Zona	9,1	9,4	8,5
Estrato	55,3	56,2	52,4
Contribución Conjunta <sup>2</sup>			
Educación-Edad	28,8	27,6	26,4
Educación-Tipo	29,2	22,6	25,8
Edad-Tipo	23,2	19,7	28,2
Educ.-Edad-Tipo	39,3	30,8	30,8
Contribución Marginal <sup>3</sup>			
Educación	16,1	11,1	2,7
Edad	10,0	8,2	5,1
Tipo	10,5	3,1	4,4

1/ Ponderado por ingresos, sin normalizar y calculados sobre la muestra total ponderada pero sin agrupar. Por ello los valores difieren de los del cuadro 16.

2/ Como porcentaje del Índice de Theil general.

3/ Contribuciones marginales de orden dos como porcentaje del Índice de Theil general.

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas ECSE/IICE (1986), EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

Casi un 15 por ciento de la desigualdad es explicada por las diferencias entre graduados universitarios y el resto de los jefes (educación I), mientras que se mantiene el predominio del estrato rico (10 por ciento más rico) en la explicación de al menos la mitad de la desigualdad total medida por el índice de Theil, aunque se reduce para 1995. Esta reducción se da a pesar de que aumenta la dispersión en el interior de este estrato (cuadro 10). Como entre 1988 (EIG/D-GEC) y 1995 (EHPM/DGEC) la desigualdad de la distribución del ingreso familiar aumenta, se puede analizar los elementos que contribuyeron a este resultado a través de la descomposición de los cambios en el índice de Theil. El cuadro 18 recoge los principales resultados.

Cuadro 18

**COSTA RICA: CONTRIBUCIÓN DE LAS DISTINTAS VARIABLES A LA VARIACIÓN DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO FAMILIAR CON ALQUILER IMPUTADO ENTRE LAS FAMILIAS <sup>1/</sup> 1988-1995**

Variables	Distribución % de los cambios en la desigualdad 1995/1989		
	Total	Dentro	Entre
<b>Sexo</b>	<b>100,0</b>	<b>87,6</b>	<b>12,4</b>
Hombre	139,5	74,7	64,9
Mujer	-39,5	13,0	-52,5
<b>Edad</b>	<b>100,0</b>	<b>114,3</b>	<b>-14,3</b>
Hasta 24 años	-10,6	-10,5	-0,1
25 a 39 años	154,2	60,7	93,5
40 a 59 años	5,0	48,8	-43,8
60 años y más	-48,7	15,2	-63,9
<b>Educación</b>	<b>100,0</b>	<b>51,4</b>	<b>48,6</b>
Primaria incompleta	-29,1	-48,6	19,5
Prim, compl, y secund, incomp,	-149,5	-40,7	-108,8
Secund, compl, y superior, incomp,	194,6	99,8	94,8
Superior completa	83,9	40,8	43,1
<b>Educación<sup>1</sup></b>	<b>100,0</b>	<b>88,0</b>	<b>12,0</b>
Menos de superior completa	16,1	47,2	-31,0
Superior completa	83,9	40,8	43,1
<b>Tipo</b>	<b>100,0</b>	<b>45,9</b>	<b>54,1</b>
Trabajador agrícola	-16,9	-53,4	36,5
Asalariado formal calificado	55,3	12,6	42,7
Asalariado formal no calificado	-9,1	-7,1	-2,0
Productor formal	179,6	85,8	93,8
Población flotante	-53,8	-14,8	-39,0
Pensionado	-55,0	22,8	-77,8
<b>Zona</b>	<b>100,0</b>	<b>98,6</b>	<b>1,4</b>
Urbana	111,2	108,0	3,1
Rural	-11,2	-9,4	-1,8
<b>Estrato</b>	<b>100,0</b>	<b>76,8</b>	<b>23,2</b>
90% Restante	21,8	31,2	-9,4
10% Más rico	78,2	45,6	32,6

1/ Las familias son ordenadas según su ingreso familiar total.

Fuente: Cálculo del autor con base en las encuestas EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

Al contrario de lo que mostraron los cambios entre los perceptores individuales, el incremento de la desigualdad es apoyado en forma bastante generalizada tanto por lo que sucede en el interior de los grupos como entre ellos, aunque tiende a predominar el efecto dentro. Este predominio encuentra explicación en un también bastante generalizado incremento de la desigualdad en el interior de los distintos grupos, con excepción de la variable tipo (cuadro 10).

De nuevo, los resultados confirman que son las familias con jefes más calificados y con acceso a activos físicos, las que explican los aumentos en la desigualdad y que los jefes con menos recursos actúan hacia un mejoramiento de la distribución. Dentro de estos grupos, los que se encuentran en el tope de la distribución, graduados universitarios y 10 por ciento más rico, tienen un importante aporte al incremento de la desigualdad tanto por incremento de la dispersión interna como por diferenciación con su complemento. Finalmente, dos grupos de jefes tienen un comportamiento diferente a sus homólogos como perceptores individuales, las mujeres y los inactivos. Ambos apoyan la reducción de la desigualdad por corresponder a estratos menos calificados o con menos activos. La jefatura femenina predomina en los grupos pobres y los inactivos incluyen a jefes no perceptores de ingresos directamente, en tanto que cuando se analizaba los perceptores individuales, estos últimos tenían ingresos de capital o transferencias y en las mujeres predominaban las más educadas, que son las que se incorporan al mercado de trabajo.

## **El perfil de las familias de altos ingresos**

Como se ha señalado, los ingresos familiares son producto de las características de sus miembros perceptores y de la cantidad que posea de ellos. Las familias que alcanzan los mayores ingresos se ven también afectadas por ambas razones. El cuadro 19 incursiona en las características de la composición de las familias de altos ingresos según las tres aproximaciones elegidas y con base en el concepto de ingreso familiar total (con alquiler imputado por habitar casa propia) y ordenadas según su ingreso per cápita. Las familias de altos ingresos son más pequeñas por una menor presencia de niños. Esto hace que la mayoría de sus miembros esté en edad de trabajar, participen activamente en el mercado de trabajo en forma exitosa (sin sufrir desempleo) y que entre los que no participan (inactivos), un mayor porcentaje de ellos perciban ingresos. El resultado final, al contrario del resto de las familias, donde en promedio menos de la mitad de sus miembros aportan ingresos, entre las familias del estrato alto dos terceras partes de sus miembros son generadores de

ingresos. Este porcentaje creció entre 1988 y 1995 y para el 5 por ciento más rico alcanza al 70 por ciento en 1995.<sup>46</sup>

Como en la mayoría de los hogares, el jefe es el principal aportador de ingresos, el cuadro 20 ayuda a corroborar este resultado al poner la atención en las características socio-ocupacionales de ellos. Al igual que para el caso de los perceptores individuales ya analizado, los asalariados formales calificados, y los empleados públicos que son su mayoría, son el grupo mayoritario en los

Cuadro 19

**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LAS FAMILIAS DE MAYORES INGRESOS SEGÚN SU INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA. 1988 - 1995**

Indicador	Todas las Familias		Alto Relativo <sup>1</sup>		10% más rico		5% más rico	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1988	1995
FAMILIAS (distribución %)	100,0	100,0	18,1	16,0	10,0	10,0	5,0	5,0
PERSONAS								
Distribución %	100,0	100,0	13,2	12,2	6,7	7,3	2,9	3,4
Personas por familia	4,6	4,2	3,4	3,2	3,1	3,0	2,8	2,8
MENORES 12 AÑOS								
Menores por familia	1,4	0,9	0,6	0,4	0,5	0,4	0,5	0,3
% del total miembros	29,9	21,8	17,3	12,6	16,0	12,0	16,9	10,9
EN EDAD DE TRABAJAR								
Mayores por familia	3,2	3,3	2,8	2,8	2,6	2,7	2,3	2,5
% del total miembros	70,1	78,2	82,7	87,4	84,0	88,0	83,1	89,1
ACTIVOS								
Activos por familia	1,7	1,6	1,6	1,7	1,5	1,7	1,3	1,6
Tasa bruta de particip,	36,5	39,7	47,6	55,1	47,6	57,6	47,6	58,8
Tasa neta de particip,	52,1	50,7	57,5	63,0	56,7	65,4	57,2	66,0
OCUPADOS								
Ocupados por familia	1,6	1,6	1,6	1,7	1,5	1,7	1,3	1,6
Dependientes por oc,	1,9	1,7	1,1	0,9	1,1	0,8	1,1	0,7
Tasa desempleo	4,0	5,2	1,1	1,8	0,9	1,4	0,7	1,3
INACTIVOS								
% con ingreso	15,6	16,8	23,7	27,8	28,4	30,4	32,9	37,3
% pensionados	6,7	7,6	13,9	17,5	15,1	18,4	15,2	19,8
PERCEPTORES DE INGRESO								
Perceptores por familia	1,9	1,9	1,9	2,0	1,8	2,0	1,6	1,9
% del total miembros	41,7	46,2	55,9	64,0	57,9	66,9	59,3	70,1

1/ Hogares con ingreso familiar per cápita superior a 2,25 veces el ingreso per cápita mediano.

Fuente: Cálculo del autor con base en las encuestas EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

46 Junto a una mayor cantidad relativa, aunque no absoluta, de perceptores, estos hogares obtienen mayores ingresos por perceptor. Los ingresos promedios de los estratos altos son entre 2,3 y 3,7 veces superiores al promedio nacional y que estas diferencias son aún mayores en los casos de ingresos no salariales.



estratos altos y su presencia relativa aumenta al pasar a definiciones más restrictivas de estrato alto y en el tiempo. Esto último se produce a pesar de que la incidencia de la riqueza no aumenta en el tiempo para los asalariados formales calificados, aunque ello sí está presente entre los empleados públicos (cuadro 21).

El otro grupo con alta incidencia de la riqueza es el de productores formales, y dentro de ellos los patronos, con una participación creciente conforme se pasa a definiciones más estrictas de estrato alto y en el tiempo. Para este grupo, la incidencia de la riqueza también tiende a aumentar, por lo que su mayor protagonismo en estos estratos no es solo fruto de una mayor población relativa.

Cuadro 20

**COSTA RICA: PERFIL DE LOS JEFES DE HOGARES DE ALTOS INGRESOS.  
1988 -1995 CIFRAS RELATIVAS**

Indicador	Todas los hogares		Alto relativo <sup>1</sup>		10% más rico		5% más rico	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1988	1995
<b>TIPO DE INSERCIÓN</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Trabajador agrícola	26,3	17,3	10,7	5,7	9,5	4,5	9,2	4,9
Asal, formal calificado	8,2	10,2	23,8	29,3	27,7	31,8	33,3	35,6
Asal, formal no calificado	23,7	24,6	20,9	20,2	13,9	18,9	4,5	12,4
Productor formal	7,4	10,5	13,0	19,3	15,0	22,2	16,0	25,1
Población flotante	16,2	17,0	11,7	8,9	9,8	7,2	11,4	4,8
Inactivos	18,3	20,5	19,9	16,7	24,1	15,3	25,5	17,2
<b>CATEGORÍA OCUPACIONAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Empleado público	15,2	13,6	27,6	27,1	28,4	28,9	26,7	31,1
Asalariado privado	39,8	40,5	24,0	28,8	16,7	26,3	13,4	21,2
Patrono	4,9	7,5	10,3	14,5	13,1	15,6	15,1	17,6
Cuenta propia	21,4	19,4	18,0	14,0	17,7	14,4	19,4	13,7
Familiar no remunerado	0,4	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Resto	18,3	18,8	19,9	15,5	24,1	14,6	25,5	16,4
<b>SEXO</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Hombre	82,7	79,3	80,8	81,0	80,5	81,7	80,1	81,9
Mujer	17,3	20,7	19,2	19,0	19,5	18,3	19,9	18,1
<b>EDAD</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Menos de 25 años	5,3	4,8	4,9	3,4	3,4	2,4	3,9	1,6
De 25 a 39 años	39,4	36,5	28,0	35,6	26,2	34,4	25,5	32,1
De 40 a 59 años	35,4	38,5	41,9	41,7	40,5	43,3	42,4	43,4
De 60 y m-s años	19,9	20,3	25,1	19,3	29,9	19,9	28,2	22,9
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Primaria incompleta	40,3	29,7	15,7	8,7	13,4	7,6	11,5	5,7
Prim, compl, y secund, incompl,	41,0	44,5	36,3	27,2	32,0	23,7	29,7	19,1
Secund, compl, y sup, incomp,	14,5	20,0	29,2	40,5	28,9	39,6	22,4	39,6
Superior completa	4,2	5,7	18,7	23,6	25,7	29,1	36,3	35,7
<b>ZONA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Urbana	48,6	50,8	76,0	76,7	77,7	77,8	77,5	79,8
Rural	51,4	49,2	24,0	23,3	22,3	22,2	22,5	20,2

1/ Hogares con ingreso familiar (IFCAI) per cápita superior a 2,25 veces el ingreso per cápita mediano.

Fuente: Cálculo del autor con base en las encuestas EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

El otro grupo que tiene una incidencia por encima del promedio en los estratos altos es el grupo de inactivos. No obstante, su incidencia se reduce entre 1988 y 1995 con lo que su participación relativa tiende a bajar. Por el contrario, los asalariados formales no calificados, y con ellos los asalariados privados, aumentan su presencia en los estratos altos por incrementos en su incidencia de la riqueza en el tiempo aunque ella se mantenga por debajo del promedio.

Esto significa que los hogares de jefes asalariados no agrícolas aumentan su participación en los estratos altos durante las reformas. Como esta participación creciente se da también entre las personas que tienen al menos los estudios secundarios completos, parecería que los asalariados públicos y privados, semicalificados y calificados, se han visto favorecidos durante este proceso de reformas económicas. Sin embargo, debe llamarse la atención en cuanto a que entre los hogares con jefe graduado universitario, este proceso va acompañado de reducciones en la incidencia de la riqueza, lo cual indica que las ganancias no son generalizadas para todos los tipos de profesionales. En efecto, y como se observa en el cuadro 8, este último grupo es de los que obtienen en promedio ganancias más modestas en sus ingresos reales. Entre zonas existe una gran estabilidad, y las mujeres jefas de hogar pierden participación a pesar de su crecimiento poblacional por corresponder en mayor grado a hogares de menores ingresos.

## Implicaciones sobre la pobreza

Las variaciones en la magnitud de los ingresos reales que llegan a los hogares y su distribución determinan los niveles globales de pobreza y su evolución.<sup>47</sup> Se ha señalado que los ingresos reales de los hogares han sido variables y que la distribución tiende a deteriorarse cuando los ingresos se reducen. Ello significa que ambos fenómenos se acompañan para reflejar los cambios en la incidencia e intensidad de la pobreza.

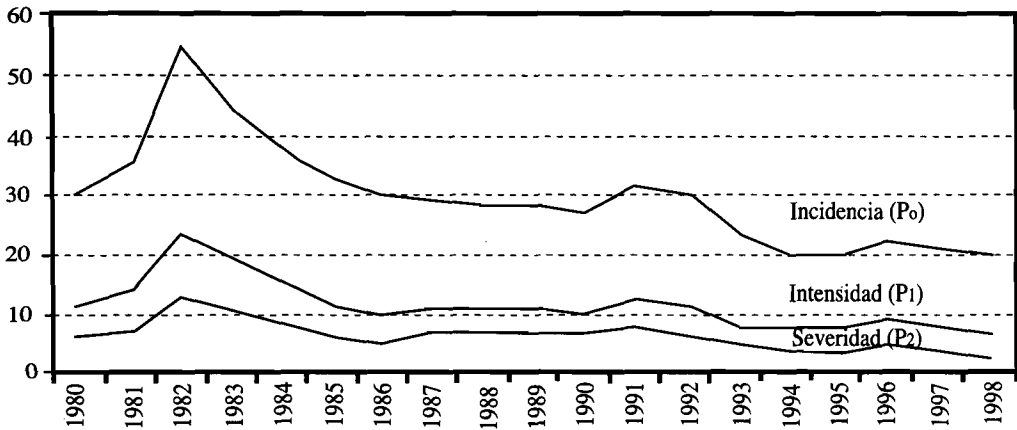
La información del gráfico 10 muestra que la pobreza aumenta en los períodos recesivos (1980/82, 1991, 1996) y, poniendo la atención en el período de las reformas, lo que determina su tendencia general a la baja, tanto en extensión como intensidad y profundidad, es la gran ganancia en los ingresos reales de los años 1993 y 1994. Ello sugiere que la reducción de la pobreza descansa en un efecto crecimiento y no en su efecto redistribución. Dicho en otros términos, la pobreza podría haberse reducido más si la distribución del ingreso familiar hubiera mostrado mejoras significativas. Cabe resaltar que en los años posteriores a 1994, la pobreza tiende a mantenerse en sus niveles relativos a pesar de que los ingresos reales de las familias se deterioraron.

---

47 Si la pobreza se mide como una situación de insuficiencia de ingresos.

Gráfico 10

**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA,  
1987-1997**



Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de la DGEC.

Esta tendencia a la baja, se mantiene o se corrobora cuando se hace uso de las encuestas ajustadas de 1986 (ECSE/IICE), 1988 (EIG/DGEC) y 1995 (EHPM/DGEC) y si se utilizan las líneas oficiales. En estos casos, las reducciones son más modestas pero estadísticamente significativas entre 1986 y 1995 (Trejos y Montiel, 1998). Aún más, utilizando la descomposición de Datt y Ravallion (1992) entre crecimiento y redistribución se corrobora que el cambio o reducción se sustenta en un aumento en los ingresos reales (cuadro 22). Esta descomposición se ha realizado tanto para el país en su conjunto como para cada zona y la unidad de análisis son las personas no las familias. Como se recordará, cuando la distribución del ingreso familiar se analiza a partir de las personas del hogar asignándoles el ingreso per cápita, la desigualdad se reduce entre 1988 y 1995.

Cuadro 21

**COSTA RICA: INCIDENCIA DE ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ENTRE LOS JEFES DE  
LOS HOGARES DE ALTOS INGRESOS. 1988 - 1995 CIFRAS RELATIVAS**

Variable	Alto relativo <sup>1</sup>		10% Más rico		5% Más rico	
	1988	1995	1988	1995	1988	1995
TIPO DE INSERCIÓN	18,1	16,0	10,0	10,0	5,0	5,0
Trabajador agrícola	7,3	5,3	3,6	2,6	1,7	1,4
Asal, formal calificado	52,3	46,1	33,6	31,5	20,0	17,7
Asal, formal no calificado	16,0	13,1	5,9	7,7	0,9	2,5
Productor formal	31,8	29,3	20,3	21,2	10,7	12,0
Población flotante	13,1	8,4	6,0	4,3	3,5	1,4
Inactivos	19,7	13,1	13,2	7,5	6,9	4,2
CATEGORÍA OCUPACIONAL	18,1	16,0	10,0	10,0	5,0	5,0
Empleado público	32,7	31,8	18,6	21,3	8,6	11,5
Asalariado privado	10,9	11,4	4,2	6,5	1,7	2,6
Patrono	38,2	30,8	26,8	20,8	15,2	11,8
Cuenta propia	15,2	11,5	8,2	7,4	4,5	3,6
Familiar no remunerado	8,1	11,6	0,0	11,6	0,0	0,0
Resto	19,7	13,1	13,1	7,8	6,9	4,4
SEXO	18,1	16,0	10,0	10,0	5,0	5,0
Hombre	17,6	16,3	9,7	10,3	4,8	5,2
Mujer	20,1	14,6	11,2	8,9	5,7	4,4
EDAD	18,1	16,0	10,0	10,0	5,0	5,0
Menos de 25 años	16,7	11,6	6,4	5,1	3,6	1,7
De 25 a 39 años	12,8	15,6	6,6	9,5	3,2	4,4
De 40 a 59 años	21,4	17,3	11,4	11,3	5,9	5,7
De 60 y m-s años	22,8	15,2	15,0	9,8	7,0	5,7
EDUCACIÓN	18,1	16,0	10,0	10,0	5,0	5,0
Primaria incompleta	7,0	4,7	3,3	2,5	1,4	1,0
Prim, compl, y secund, incomp,	16,0	9,8	7,8	5,3	3,6	2,2
Secund, compl, y sup, incomp,	36,4	32,4	19,8	19,9	7,6	10,0
Superior completa	81,2	65,8	61,5	51,1	43,0	31,4
ZONA	18,1	16,0	10,0	10,0	5,0	5,0
Urbana	28,2	24,1	15,9	15,4	7,9	7,9
Rural	8,4	7,6	4,3	4,5	2,2	2,1

*1/ Porcentaje sobre el total para hogares con ingreso familiar (IFCAI) per cápita superior a 2,25 veces el ingreso per cápita mediano.*

Fuente: Cálculo del autor con base en las encuestas EIG/DGEC (1988) y la EHPM/DGEC (1995).

Cuadro 22

**COSTA RICA: DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIACIÓN DE LA POBREZA POR EFECTO  
CRECIMIENTO Y EFECTO REDISTRIBUCIÓN SEGÚN ZONA 1988 - 1995  
(CIFRAS RELATIVAS)**

Indicador	Total País	Zona Urbana	Zona Rural
<b>Ingreso per cápita (colones de 1995)</b>			
1988	26.212,2	34.368,9	18.884,1
1995	29.876,2	39.057,0	21.200,0
Variación %	14,0	13,6	12,3
<b>Coefficiente de Gini (%)</b>			
1988	46,3	43,7	43,1
1995	45,7	43,3	43,0
Variación %	-1,3	-1,0	-0,3
<b>Incidencia de la pobreza (P<sub>0</sub> en %)</b>			
1988	29,1	21,0	34,0
1995	24,2	16,5	29,2
Variación %	-16,8	-21,3	-14,1
<b>Descomposición del cambio (estr,%)</b>			
Total	100,0	100,0	100,0
Efecto crecimiento	110,5	108,4	129,7
Efecto redistribución	6,0	9,4	2,4
Residuo	-16,6	-17,7	-32,2
<b>Intensidad la pobreza (P<sub>1</sub> en %)</b>			
1988	10,1	5,7	12,5
1995	9,2	4,8	11,9
Variación %	-8,9	-14,9	-4,5
<b>Descomposición del cambio (estr,%)</b>			
Total	100,0	100,0	100,0
Efecto crecimiento	250,5	207,5	471,3
Efecto redistribución	-133,9	-93,9	-283,6
Residuo	-16,6	-13,6	-87,7
<b>Profundidad de la pobreza (P<sub>2</sub> en %)</b>			
1988	5,0	2,1	6,3
1995	4,8	1,9	6,6
Variación %	-4,4	-10,0	5,4
<b>Descomposición del cambio (estr,%)</b>			
Total	100,0	100,0	100,0
Efecto crecimiento	556,6	368,5	-436,5
Efecto redistribución	-489,8	-298,7	483,6
Residuo	33,1	30,2	52,9

Fuente: Cálculos del autor con base en las encuestas de 1988 (EIG/DGEC) y de 1995 (EHPM/DGEC).

El cuadro 22 recoge estos cálculos realizados con el programa POVCAL del Banco Mundial, que arrojan aumentos en los ingresos reales y reducciones en la desigualdad en cada zona.

Esto se traduce en descenso en la incidencia ( $P_0$ ), intensidad ( $P_1$ ) y profundidad ( $P_2$ ) de la pobreza para el país en su conjunto como para cada zona, con la única excepción de  $P_2$  en la zona rural.

La descomposición de ese descenso muestra que para la incidencia, la mayor parte de la explicación la ofrece el aumento en los ingresos reales (efecto crecimiento) aunque la reducción de la desigualdad (efecto redistribución) también aporta positivamente. Para los otros dos indicadores de pobreza, toda la reducción descansa en el efecto crecimiento, sugiriendo posibles deterioros en la parte inferior de la distribución de los ingresos per cápita de las personas. Este último efecto redistributivo es más fuerte conforme se le otorgue más peso a las brechas de ingresos de los grupos más pobres ( $P_2$ ) y logra revertir la tendencia para la zona rural con este último indicador.

## Conclusiones

En este trabajo se ha procurado estudiar los cambios distributivos que se han producido durante el período de las reformas económicas en Costa Rica. La tarea no es sencilla pues deben enfrentarse una serie amplia de limitaciones. Estas surgen de las fuentes generadoras de los datos, con diferencias metodológicas en el diseño muestral, diferentes coberturas en cuanto al concepto de ingreso y con calidades dispares en su captación. La disponibilidad y el uso de observaciones puntuales para caracterizar procesos y el empleo de técnicas que apenas permiten la descomposición estática de la desigualdad de los ingresos completan el cuadro de restricciones. Aunque se ha procurado corregir parte de estas deficiencias, los resultados deben tomarse con cautela.

El análisis de la experiencia costarricense se torna interesante por corresponder a un país de baja desigualdad relativa y por el carácter de las reformas ejecutadas. En el contexto latinoamericano, caracterizado por la presencia de alta desigualdad en la distribución del ingreso, Costa Rica es uno de los países que se distingue históricamente por mostrar niveles bajos de desigualdad. Junto con Uruguay y Barbados, el país muestra una de las distribuciones de ingreso más equitativas, incluso por encima de lo que se esperaría por su grado de desarrollo económico y ello se mantiene aunque los resultados se controlen para incorporar el patrón latinoamericano (Londoño, 1996).

Las reformas económicas emprendidas pueden caracterizarse por ser de larga data, graduales, lentas e incompletas. Estas se inician desde el año 1982,

como parte de los esfuerzos por enfrentar la crisis de la deuda y estabilizar la economía y se profundizan a partir del año 1986 cuando se inician las operaciones crediticias con el Banco Mundial. La preocupación permanente por los costos sociales de corto plazo ha enfatizado la gradualidad en su aplicación, en tanto que la necesidad de negociar para alcanzar los consensos necesarios para lograr las aprobaciones de las reformas en un contexto democrático le imprime lentitud, pero consistencia y permanencia, al proceso. Finalmente, las reformas han enfatizado unas áreas y desdeñados otras. Se ha avanzado en la apertura comercial y, en menor medida, en la modernización del sector financiero. Menos se ha logrado en la solución de los desequilibrios fiscales estructurales y existe bastante consenso de que éste debe enfrentarse, manteniendo el financiamiento y la provisión de los servicios de educación y salud en la esfera estatal y sin emprender procesos masivos de venta de activos públicos. Más que la privatización de las empresas estatales proveedoras de servicios, las reformas apuntan a la apertura al sector privado para incursionar y competir en estas áreas. En el ámbito laboral, las reformas parecen ser redundantes (Horton, *et al.*, 1994).

Dentro de este contexto, los resultados aportan evidencias sobre los cambios distributivos que se han producido durante el período de las reformas en las distintas fases del proceso de la generación y apropiación de los ingresos surgidos del proceso productivo. Estos cambios se caracterizan por no presentar un proceso generalizado de concentración del ingreso y más aún dentro de un panorama de relativa estabilidad en la distribución de los ingresos, predominan los resultados que sugieren incluso reducciones en la desigualdad. En fase de generación de los ingresos por la participación de los factores productivos, los resultados sugieren un comportamiento más estable y claro durante el período de las reformas que en la década previa. Este comportamiento implica una mayor complementariedad entre el capital humano y el capital físico, un mejoramiento de los precios relativos del trabajo no calificado y una ganancia global de la remuneración al trabajo dentro de ingreso nacional, en particular, para el trabajo calificado. La ganancia de participación de los salarios en el ingreso nacional, a costa del pago al capital, que pierde cinco puntos de por ciento en el período, junto a una expansión del acervo de trabajo calificado o capital humano, definido en sentido amplio, ofrecen una base favorable para encontrar mejoras en la distribución del ingreso entre los distintos perceptores o al menos para no apoyar procesos de concentración.

La fase de apropiación de los ingresos por parte de los dueños de los factores de la producción ofrece un panorama en el que predominan los cambios leves en los grados de desigualdad, con una tendencia mayoritaria hacia la reducción y una mayor sensibilidad a coyunturas recesivas de corto plazo. Puntualmente, la desigualdad se reduce entre los asalariados, los ocupados y los

perceptores de ingresos de la producción, acompañado de mejoras en los ingresos reales que favorecen más a los que no se ubican en los estratos superiores de la distribución. No muestra modificaciones entre los activos a pesar de incorporar los desocupados y los familiares no remunerados, lo que puede explicarse, entre otras razones, por la ausencia de despidos masivos de empleados públicos y la gradualidad en la apertura comercial. Entre los perceptores totales de ingresos personales si se acusa una expansión de la desigualdad, si bien la menor cobertura de los ingresos de transferencias en el año 1995 torna menos robustos los resultados.

Las contribuciones brutas, conjuntas y marginales a la desigualdad de distintos factores analizados muestran un patrón bastante uniforme entre los distintos tipos de perceptores, aunque los pesos relativos tienden a reducirse conforme se alejan del trabajo dependiente y se incorporan ingresos adicionales a las retribuciones al trabajo. La educación formal y el tipo de inserción son los factores dominantes, y explican, cada uno en forma creciente al menos una quinta parte de la desigualdad total medida por el índice de Theil. Estos factores, junto a la edad, que complementa los indicadores relacionados con el acceso a distintos activos, ofrecen una contribución conjunta de al menos el 38 por ciento de la desigualdad total. Esta contribución aumenta en el tiempo y llegan a explicar hasta el 50 por ciento de la desigualdad en el caso de los trabajadores asalariados. Ello significa que otros factores pierden peso en la explicación de la desigualdad. Este es el caso de la zona de residencia y del sexo entre las variables analizadas. Las contribuciones marginales muestran también un patrón definido. Predomina la contribución marginal de la educación para los perceptores más vinculados al ingreso laboral y pierde su lugar a favor del tipo de inserción conforme se introducen otros tipos de ingresos y otras formas de inserción. En estos últimos casos, la contribución marginal de la edad también aumenta asociado con procesos de acumulación de activos físicos y adquisición de derechos (jubilaciones).

La descomposición de los cambios en el índice de Theil en el tiempo también muestra patrones definidos. Las reducciones de la desigualdad están acompañadas por procesos bastante generalizados de reducciones de la desigualdad al interior de los distintos subgrupos analizados, por lo que predomina el efecto “dentro”, junto a ganancias en los ingresos reales que tienden a favorecer tanto a sectores de ingresos intermedios (con secundaria completa, pero sin superior completa) como a sectores de bajos ingresos (trabajadores agrícolas). La expansión de las exportaciones no tradicionales, en particular las de origen agrícola, dentro de la apertura comercial puede explicar parte de este resultado. Esto hace que los grupos con menor educación o con puestos de menor calificación sean los que apoyan las reducciones de la desigualdad, en tanto que los más calificados y con acceso al capital físico presionan por un



incremento de ella. Cuando el efecto de este último grupo domina, se presenta un incremento de la desigualdad. Este último fenómeno también está presente entre las mujeres y en menor medida en las zonas rurales.

Los graduados universitarios, pese a concentrarse en los estratos de altos ingresos, muestran una ganancia modesta en sus ingresos reales, por presiones de oferta más que demanda, y apoyan las reducciones de la desigualdad entre asalariados y ocupados con una también reducción de su dispersión interna. Su contribución bruta a la desigualdad total gira en torno al 15 por ciento y sus cambios son menores que el cambio en el aporte de la variable educación total. Un resultado similar se encuentra cuando se pone la atención en el estrato de mayores ingresos (10 por ciento más rico). Su dispersión interna se reduce cuando se aminora la desigualdad total, aunque los ingresos reales sí tienden a expandirse a un ritmo similar al promedio de los perceptores. Por el contrario, su contribución bruta a la desigualdad total supera al 50 por ciento, aunque esta se reduce en el tiempo cuando se expande la desigualdad. Estos resultados sugieren que estos grupos no son los que explican principalmente el aumento de la desigualdad cuando esta se mide por el índice de Theil sin normalizar y que otros factores pueden estar contribuyendo a ello.

Incluso, el estrato alto delimitado a partir de una línea de riqueza, muestra una contracción en el tiempo y sugiere que no son concentraciones en la parte superior de la distribución lo que explica los cambios distributivos. En este estrato alto, predominan los que desempeñan ocupaciones asalariadas de mayor calificación y los patronos. Sus pesos relativos dentro del estrato alto aumentan en el tiempo por presión de oferta ya que sus incidencias de riqueza tienden en general a descender. Estos resultados muestran la necesidad de un análisis más detallado de la situación y evolución de los estratos medios de la distribución. En todo caso, estos resultados sugieren que el hecho de que no haya presencia de procesos de concentración puede descansar en un mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores calificados no graduados universitarios, pero con secundaria completa que además muestran una expansión de la oferta importante. La expansión de las exportaciones no tradicionales y los sectores productivos asociadas con ellas, junto a una “no desmantelación” del Estado pueden ayudar a explicar estos resultados.

En la fase final de redistribución, la distribución del ingreso entre los hogares muestra resultados más dispares y dependientes de las fuentes y definiciones utilizadas. Las encuestas periódicas de hogares señalan una gran estabilidad de la desigualdad durante las reformas, en tanto que las comparaciones puntuales ofrecen resultados disímiles, lo cual sugiere que las comparaciones de encuestas distintas son menos precisas a niveles de hogares que de perceptores individuales. También por conceptos de ingresos y por criterios de ordenamiento, los resultados difieren en cuanto al grado de desigualdad como

a la tendencia, y corrobora la precaución que demanda la comparación de fuentes distintas de información. En todo caso, basta señalar que aun comparando la encuesta de ingresos y gasto de 1988 con la encuesta de hogares de 1995, la desigualdad se reduce cuando se considera a los miembros de hogar y su ingreso per cápita, lo que es de paso más recomendable para análisis de bienestar. Congruente con este resultado, la incidencia e intensidad de la pobreza se reduce durante las reformas, aunque apoyada principalmente por el crecimiento de los ingresos reales. También la incidencia de la riqueza se ve disminuida en este período.

Las estimaciones puntuales, considerando el ingreso familiar total bruto y ordenando las familias por este concepto, muestra un deterioro en la equidad. Las contribuciones brutas, conjuntas y marginales, así como el cambio en el tiempo muestra el mismo patrón reseñado para los perceptores individuales, aunque el poder explicativo de las variables consideradas tiende a ser menor por el hecho de que la jefatura no implica principal ni mucho menos único aporte al hogar. Esto es particularmente claro en los casos de los hogares jefeados por mujeres o por personas inactivas. Junto al predominio de jefes con mayor calificación y acceso a activos físicos en el estrato alto, a ellos se les suma el hecho de que sus hogares son más pequeños y con alta proporciones de perceptores de ingresos de distintos tipo. Al igual que en el caso de los perceptores individuales, la diversificación de fuentes de ingresos y la mayor presencia de ingresos no salariales, es lo que permite a los determinados perceptores tener acceso a los estratos superiores de ingresos.

## Bibliografía

- Altimir, O. 1994. "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste". *Revista de la CEPAL*. No. 52, Abril, pp. 7-32.
- \_\_\_\_\_. 1987. "Income distribution statistics in Latin American and their reliability". *Review of Income and Wealth*. Series No. 33. No. 2, June, pp. 111-155.
- Azofeifa V, A.; Villanueva S.M. 1997. *Estimación de una función de producción: Caso de Costa Rica*. Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos. No. 164. San José, Costa Rica: Banco Central de Costa Rica.
- Baldares, M. 1985. *La distribución del ingreso y los sueldos en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica, 1986. *Estadísticas 1950-1985*. División Económica. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Berry, A. 1997. "El contexto macroeconómico de las políticas, proyectos y programas para promover el desarrollo social y combatir la pobreza en América Latina y el Caribe". En: Zevallos, V (editor): *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, Ecuador: PNUD.
- \_\_\_\_\_. (editor). 1998. *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America*. Boulder, Estados Unidos de América: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Blackburn, Mc. L. y D. E. Bloom, 1987. *The effects of technological change in earnings and income inequality in the United States*. NBER Working Papers No. 2337. Cambridge MA, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.
- Bulmer-Thomas, V. 1997. *El nuevo modelo económico en América Latina y su impacto en la distribución del ingreso y la pobreza*. Instituto de Estudios Latinoamericanos: Universidad de Londres.
- Burki, S. J. Y G. E. Perry. 1997. *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington, D.C., Estados Unidos de América: The World Bank.
- Céspedes, V. H. 1973. *Costa Rica: La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos*. Serie Economía y Estadística No. 45. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Céspedes, V.H. y R. Jiménez. 1995. *La pobreza en Costa Rica: concepto, medición, evolución*. Estudios 11. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1987. *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso: Costa Rica, 1958 - 1982*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Cortés, F. y Rubalcava, R.M. 1984. *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*. El Colegio de México, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

- Datt, G y M. Ravallion, 1992 "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Descompositition with applications to Brazil and India in the 1980s". *Journal of Development Economics* 38: 273-295.
- Dirección General de Estadística y Censos. (DGEC). S.f. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Avance de Resultados*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Módulo de Empleo*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. Archivo de datos.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Archivo de datos.
- Gindling, T. H. 1998. "Dynamics of Wage Inequality: A comparison of Chile and Costa Rica". Ponencia presentada al Coloquio Académico de las Américas organizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) con la cooperación del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL/BID) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA/OEA). San José, Costa Rica.
- Hausmann, R., 1998. "Avances parciales y estancamientos en el proceso de reforma estructural costarricense". En: R. Jiménez (editor): *Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica: las reformas pendientes*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.
- Horton, S.; R. Kambur y D. Mazundar. Editores. 1994. *Labor Markets in an Era of Adjustment*. EDI. Development Studies. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Herrero, F. 1992. "Ajuste y pobreza rural en la década de los ochenta: el caso de Costa Rica". En R. A. Trejos, editor. *Ajuste Macroeconómico y pobreza rural en América Latina*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA/OEA).
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (ECSE/IICE). 1986. *Encuesta sobre las características socioeconómicas de las familias costarricenses*. Universidad de Costa Rica: Archivo de datos.
- Londoño, J.L. 1996. *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington: Banco Mundial.
- Lora, E. 1997. *Una década de reformas estructurales en América Latina: ¿Qué se ha reformado y cómo medirlo? Documento para discusión en el seminario "América Latina después de una década de reformas: ¿Qué viene después? Durante las reuniones anuales del Banco Interamericano de Desarrollo en Barcelona, Marzo 16 de 1997*.
- MIDEPLAN/CELADE/DGEC. 1988. *Costa Rica: Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Morley, S. 1994. *Poverty and Inequality in Latin America: past evidence, future prospects*". Policy Essay No. 13. Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Morley, S.; R. Machado y S. Pettinato. 1999. *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Serie Reformas Económicas No. 12. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Psacharopoulos, G.; Morley, S.; et al. 1997. *La pobreza y la distribución de los ingresos en América Latina: Historia del decenio de 1980*. Documento técnico del Banco Mundial, No. 351S, Washington, D.C.
- Robbins, D.; Gindling, T.H. 1997. *Liberalización comercial, expansión de la educación y desigualdad en Costa Rica*. Serie de Divulgación Económica No. 27. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- Ravallion, M. 1992. *Poverty Comparison: A Guide to Concepts and Methods*. Living Standards Measurement Study Working Papers No. 88. Washington D.C. Estados Unidos: Banco Mundial.
- Sauma, P. y J. D. Trejos. 1990. *Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica*. Documento de Trabajo No. 132. San José, Costa Rica: Instituto de investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 1998. *El gasto público y los servicios básicos en Costa Rica: un análisis en el marco de la iniciativa 20/20*. Documento mimeografiado preparado como parte del proyecto regional "Revisión del gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe", PNUD/CEPAL/UNICEF.
- Seligson, M. A, J. Martínez y J. D. Trejos. 1996. *Reducción de la pobreza en Costa Rica: El impacto de las políticas públicas*. Serie Divulgación Económica No. 51. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica
- Serageldin, I, 1994. "Sustainability and the wealth of nations: first steps in an on going journey". En: Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs. Series No. 5. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Taylor-Dormond, M. 1991. "El Estado y la pobreza en Costa Rica". En *Revista de la Cepal*, No. 43, Abril, pp. 133-150.
- Torres, O. 1981. "Los salarios y los asalariados: Un análisis de la estructura de su distribución". *Revista Ciencias Económicas*. Vol I (1), pp. 7-20.
- Trejos, J. D. 1983. *Las políticas de distribución y redistribución del ingreso en Costa Rica en la década de los años setentas*. Serie Divulgación Económica No. 24. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica
- Trejos, J. D.; M. L. Elizalde. 1986. "Ingreso, desigualdad y empleo: Evidencias recientes sobre las características y evolución del perfil distributivo". *Revista Ciencias Económicas*. Vol VI (2), p. 87-104.
- Trejos, J. D.; Montiel N. 1998. *El capital de los pobres en Costa Rica: Acceso, utilización y retribución*. Informe final del Proyecto de la Red de centros de Economía Aplicada del Banco Interamericano de Desarrollo. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Van Ginneken, W., Jong-Goo Park. 1984. *Generating Internationally comparable income distribution estimates*, Geneva: International Labour Office.



## Colaboradores

**Gustavo Barboza.** Economista costarricense. Obtuvo su doctorado en la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad Estatal de Oklahoma, Estados Unidos. Es profesor de la Escuela de Economía e investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Actualmente, es profesor visitante del Wabash College, Indiana, Estados Unidos. Es especialista en crecimiento económico, desarrollo económico y economía agrícola, sobre lo cual ha escrito varios artículos.

Email: [HYPERLINK "mailto:barbozag@wabash.edu"](mailto:barbozag@wabash.edu) barbozag@wabash.edu o

[HYPERLINK "mailto:gabarboz@cariari.ucr.ac.cr"](mailto:gabarboz@cariari.ucr.ac.cr) gabarboz@cariari.ucr.ac.cr

**Rudolf Buitelaar.** Economista holandés. Obtuvo su título equivalente a maestría en la Universidad Libre de Amsterdam. Es oficial de asuntos económicos de la Unidad de Industria y Tecnología, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile. Autor de diversas publicaciones, principalmente sobre competitividad y políticas de desarrollo productivo en América Latina.

Email: [rbuitelaar@eclac.cl](mailto:rbuitelaar@eclac.cl)

**José Antonio Cordero.** Economista costarricense. Obtuvo su doctorado en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Es profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica e investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la misma universidad. Es especialista en temas de macroeconomía y crecimiento económico, sobre lo cual ha publicado varios artículos. Email: [jacorder@cariari.ucr.ac.cr](mailto:jacorder@cariari.ucr.ac.cr)

**Nancy Montiel.** Economista costarricense. Obtuvo su maestría en el programa ILADES-Georgetown University con sede en Chile. Es profesora de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica e investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de esta universidad. Sus áreas de investigación son economía laboral, género y economía de la educación, temas sobre los cuales tiene varios artículos publicados.

Email: nmontiel@cariari.ucr.ac.cr

**Ramón Padilla.** Economista mexicano. Obtuvo su maestría en la London School of Economics en Inglaterra. Es consultor en el área de la industria manufacturera y especialista en temas de comercio internacional y transferencia de tecnología.

**Juan Diego Trejos.** Economista costarricense. Obtuvo su grado de licenciatura en la Universidad de Costa Rica. Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas en el período 1983-1987. Actualmente es profesor asociado de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica e investigador del Instituto. Especialista en política social, distribución del ingreso y mercado laboral. Autor de numerosos artículos sobre pobreza y distribución del ingreso en Costa Rica y Centroamérica. Email: jdtrejos@cariari.ucr.ac.cr

**Anabelle Ulate.** Economista costarricense. Obtuvo su grado de maestría en la Universidad de York, Inglaterra. Es profesora asociada de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, investigadora y directora del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas durante 1996-1999. Es autora de varios artículos sobre economía internacional y desarrollo industrial. Email: aulate@cariari.ucr.ac.cr

**Ruth Urrutia-Álvarez.** Economista salvadoreña. Obtuvo su título equivalente a maestría en la Universidad Católica de Brabant, Holanda. Encargada de la creación y consolidación de la oficina de intercomunicación y entrenamiento en español económico para compañías holandesas. Experta asociada de asuntos económicos de la Unidad de Desarrollo Industrial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante el período 1994-1998. Email: [HYPERLINK "mailto:urrutia@worldonline.nl"](mailto:urrutia@worldonline.nl) urrutia@worldonline.nl



**Juan Manuel Villasuso.** Economista costarricense. Obtuvo su maestría en la Universidad Estatal de Lousiana, Estados Unidos. Es profesor catedrático de Política Económica de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, investigador y director del Instituto de Investigaciones Económicas durante los años 1979-1982. Además, fue Ministro de Planificación Económica en el período de 1984-86. Autor de varios libros y artículos sobre reforma del Estado y política económica.

Email: [HYPERLINK mailto:jvillasu@cariari.ucr.ac.cr](mailto:jvillasu@cariari.ucr.ac.cr) [jvillasu@cariari.ucr.ac.c](mailto:jvillasu@cariari.ucr.ac.c)

Revisión filológica:  
María Eugenia Ugalde

Corrección de pruebas:  
Maritza Mena C.

Diseño:  
Grettel Rodríguez  
Fernando Ramírez Ch.

Diagramación:  
Grettel Rodríguez

Diseño de portada:  
Fernando Ramírez Ch.

Control de calidad:  
María de los A. Quirós P.

---

Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de octubre del 2000  
en los talleres gráficos de  
**EDITORAMA S.A.**  
Tel.: (506) 255-0202  
San José, Costa Rica

---