

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MVD/R.87
LC/R.1214 (Sem.70/4)

Diciembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Oficina de Montevideo

Seminario: "Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina"

Con los auspicios y la cooperación del Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Bureau para América Latina

**EL MODELO DE DESARROLLO DE COSTA RICA
en la perspectiva de una comparación analítica
entre los modelos de desarrollo de países de pequeña escala
de Europa, América Latina y el Caribe
con énfasis en las últimas cuatro décadas**

Seminario Comparación analítica países de pequeña escala

El modelo de desarrollo de Costa Rica

Juan-Rafael Vargas*

MIDEPLAN/PNUD

Montevideo, 1992

Versión preliminar, se invitan los comentarios

* El autor reconoce el apoyo, las ideas y la colaboración de José Rafael Brenes, Olegario Saénz, y Víctor R. Vargas. Las opiniones, interpretaciones y errores son responsabilidad exclusiva del autor.

Título: El modelo de desarrollo de Costa Rica en la perspectiva de una comparación analítica entre los modelos de desarrollo de países de pequeña escala de Europa, América Latina y el Caribe, con énfasis en las últimas cuatro décadas.

Capítulo I: Introducción. Ubicación de Costa Rica en el contexto de Iberoamérica. Sus características generales, su dotación de recursos y su vocación comercial.

A menudo sorprende la excelente opinión que el costarricense medio tiene de su país, respecto a los demás de la región istmeña y la muy mala que posee respecto a los de la Atlántico Norte. El Índice de Desarrollo Humano (Ver PNUD(1992)) de .842 lo ubica en el puesto 42 en el mundo, siendo precedido (entre los países del Sur) por: Barbados, Hong Kong, Chipre, Uruguay, Trinidad y Tobago, Bahamas, Corea, Chile, Singapur y Brunei. Hay elementos de contraste en el propio índice. Mientras el PIB per cápita para Costa Rica es \$ 4413 (aunque sea \$1690 según el Banco Mundial), esa magnitud alcanza en Holanda, Dinamarca, Austria, Irlanda, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras de \$13351, \$13063, \$13063, \$7481, \$1879, \$1463, \$2531 y \$1504, respectivamente. La esperanza de vida al nacer, por su parte ubica a El Salvador (64.4), a Nicaragua (64.8), a Guatemala (63.4) y a Honduras (64.9), muy cerca, alrededor de 64 años, mientras que agrupa en torno a los 75 a Holanda (77.2), a Dinamarca (75.8), a Austria (74.8), a Irlanda (74.6) y a Costa Rica (74.9).

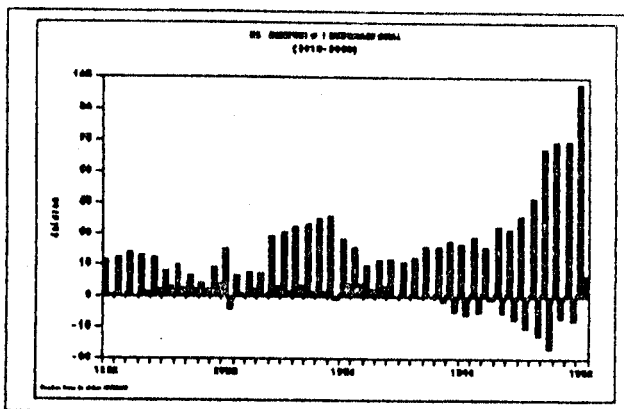
Otro aspecto importante para entender el tipo de país pequeño que caracteriza a Costa Rica es preguntarse por las exportaciones netas de factores reveladas por el comercio internacional del país. Para ello es crucial el estudio de la paradoja de Leontieff, que aparece en Badilla y Montiel (1991). Ellos parten de las cuatro matrices nacionales de insumo-producto (1957, 1968, 1980 y 1987), y buscan la ventaja comparativa según lo que revela el contenido tecnológico de los bienes que se importan y se exportan (no es un inventario de los propios recursos, naturalmente). Los resultados muestran que el recurso natural, tierra arable fue el factor relativamente más abundante, seguido por el trabajo que no tiene ningún grado de educación. Los pastizales, bosques y otros recursos naturales, el capital físico, y las restantes dos categorías de capital humano más intensivas en educación (secundaria y universitaria) cierran la lista. Un segundo resultado que arroja la comparación de las tres últimas tablas es que no ha habido ningún reajuste importante excepto por una disminución en la importación de trabajo profesional y técnico. En general, se concluye que desde 1968 el país ha participado en el comercio intercambiando bienes cada vez más intensivos en trabajo que en capital, que en 1957 el capital fue inferido como abundante respecto al trabajo, y se verificó la

hipótesis de complementariedad entre los recursos naturales utilizados intensivamente en la agricultura y el trabajo..

Capítulo II: El Período 1920-1950. El modelo de crecimiento agroexportador, sus orientaciones y variantes. Los términos de intercambio, la modernización de la economía y las exportaciones. Los subperíodos. Comparación con el resto de la región itsmeña.

Al término de la Primera Guerra Mundial, Centroamérica era una región atrasada, rural, profundamente agrícola y con niveles de desarrollo humano paupérrimos. No obstante, muchos de los ingredientes fundamentales del progreso posterior estaban, al menos en el caso de Costa Rica, ya presentes. Cuatro cuestiones son destacables. La Constitución de 1869 declaró a la educación primaria "gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado".

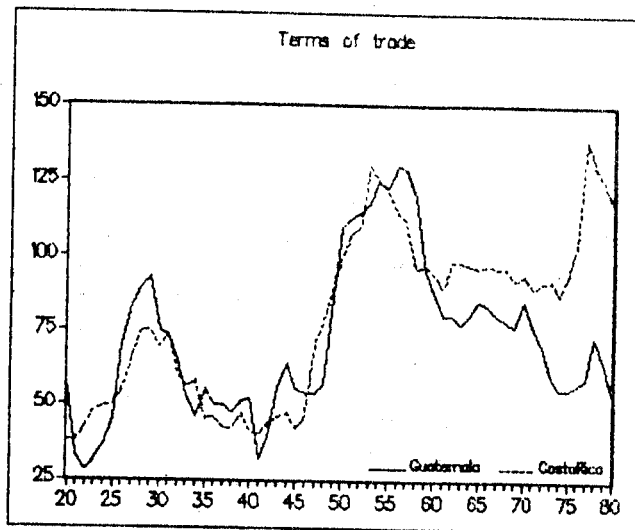
El café era sin duda un exitoso producto de exportación, desde finales del siglo anterior. Los bananales de la costa atlántica estaban en plena producción. Parte de las divisas del café exportado servían para que algunos jóvenes costarricenses marcharan allende la mar oceana a estudiar medicina y otras disciplinas.



Ahora bien, si se llegó a niveles de desarrollo humano considerablemente distintos de los de los otros países del istmo, es importante encontrar en qué medida, fue una historia distinta la que determinó ese sendero. La manera más sencilla de aproximar respuestas es por vía de aquello que los enlaza al mundo y que comparten a fuerza de necesidad: el comercio internacional. La gráfica 1 muestra la manera en que el comercio como un agregado (importaciones más exportaciones) condujeron al país por un tránsito de crecimiento y ajuste (cuando fue necesario) en una historia digna de los autores clásicos del siglo XIX. La parte del ajuste la narra el segmento inferior de la gráfica, que muestra la discrepancia entre exportaciones y compras del exterior. Cuando el comercio creció muy aceleradamente, el viejo Bentham diría que el ajuste será necesario (aunque no haya flujo de metales preciosos) y la historia se verifica en sus grandes líneas. El otro aspecto saliente es el que corresponde la singular presencia de los choques externos. En algunas ocasiones, el ciclo económico no se generó en el interior las economías de la región (éstas, además eran muy elementales y carentes de instrumentos), sino que vino del frío. La "importación del ciclo económico" fue sin duda una mercadería que no aparecía en la

lista de pedidos, pero que adquirió tanta importancia que hasta tuvo nombre propio: términos de intercambio. La gráfica 2 los muestra.

Para el 1920-1980 aparecen en la gráfica los términos de intercambio, tanto para Guatemala, como para Costa Rica. Algunos señalamientos parecen apropiados. En primer término, el patrón general de los términos de intercambio es semejante para los restantes tres países de la región (ausentes de la gráfica). Los primeros cuarenta años muestran una enorme cercanía entre ambas curvas, que revela que éstas son resultado de fenómenos externos comunes. Los tres fuerzas de mayor significancia en la determinación de la tendencia son: el precio del café, el del banano y el de las importaciones de bienes manufacturados; leves diferencias de ponderación y algunas fuerzas residuales explican las discrepancias en la tendencia. Después de los primeros 40 años, la línea de Costa Rica se separa, pero mantiene una semejante primera derivada respecto al tiempo. Una hipótesis para explicar dicho fenómeno es la comunalidad¹ proviene de las oscilaciones de los precios externos y la discrecionalidad se manifiesta en la ponderaciones (los bienes que se comercian se escogen de acuerdo a una visión dinámica de ventaja comparativa.) Esto implica que conforme crezca el conocimiento de los mercados, el desarrollo de instituciones, y el capital humano capaz de elaborarlo, los países pueden diseñar estrategias más exitosas (aunque hay, naturalmente, campo al azar).



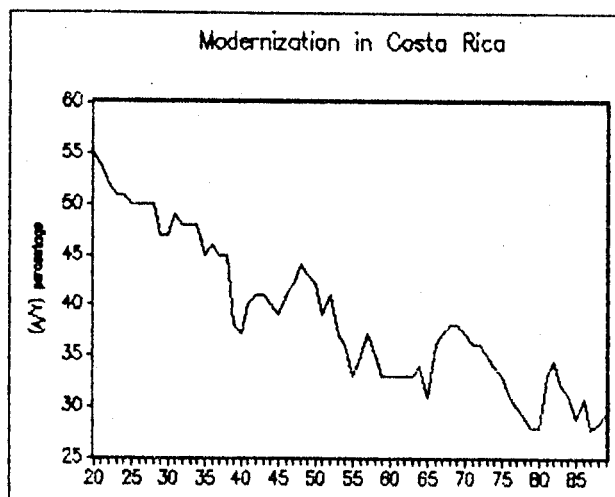
En los años veinte, se fortaleció la inserción en el mercado mundial con exportaciones de banano y café llegando al 90% del total para El Salvador, Guatemala y Costa Rica. Si el precio del café cayó como anticipo a la Gran Depresión, al menos Honduras creció vigorosamente gracias a la entrada bajo cultivo de nuevas tierras para el banano. La segunda mitad de la década de los años treinta vio un nuevo auge en las repúblicas cafetaleras, lo cual compensó términos de intercambio y demanda externa adversos durante la primera mitad.

¹ En un análisis que no se ofrece aquí, se muestra que las propiedades de ambas series históricas son estadísticamente afines, tanto en raíces unitarias como en cointegración. Básicamente ello dice que cada una de ellas puede explicar con holgura la otra, o que ambas poseen un antecedente común.

Un aspecto que planteó la Segunda Guerra Mundial fue el camino de la diversificación agrícola. Nuevos productos, cuyos proveedores tradicionales estaban afectados por el conflicto, vinieron a engrosar la lista de los exportables, anticipando lo que ocurriría en los ochenta tardíos. Ni desde la óptica de términos de intercambio, ni desde la de crecimiento del producto hay nada que haga particularmente distinto a Costa Rica de las hermanas repúblicas istmeñas.

Como los términos de intercambio no fueron la solución, la idea es volver a Bulmer-Thomas (1985) a la búsqueda de otras explicaciones posibles. Hay dos ideas muy interesantes: la tasa de modernización y la orientación hacia afuera de la economía. Es oportuno mencionar que se está buscando validar semejanzas y diferencias en un proceso de crecimiento del producto de cerca del 5% anual.

El concepto de modernización visto como la participación de la agricultura en el producto total se muestra en la gráfica 3. Es importante reconocer que esa interpretación que alude al período Meiji, o a la literatura de la tradición Lewis-Harris-Todaro requiere que la producción agrícola no decaiga. La evidencia de las exportaciones que aparecen en los párrafos precedentes sugieren que el proceso fue de crecimiento sectorialmente acompañado. No obstante, si el patrón de modernización fue acen-



tuado en Costa Rica, Nicaragua fue el líder en esa transformación y Guatemala ocupó el último lugar. De toda suerte, las diferencias en el IDH todavía no se explican.

La tercera explicación posible se encuentra en la separación de actividades agrícolas entre las de exportación y las orientadas al mercado interno. Para que fuerzas distintas impulsando estas tendencias no causen presiones en la sociedad es necesario que exista una gran frontera agrícola y que la presión de la población sobre el territorio no sea excesiva. Excepto, en alguna medida, por El Salvador, los demás países no ofrecían diferencias notables de Costa Rica

Hay dos ideas que no pueden completarse², pero que sugieren posibilidades de explicación: a) el dividendo de la paz y b) la pequeña propiedad, y su papel estratégico en el mercado laboral o en la producción agrícola. Algunos análisis de regresión con datos sobre el desarrollo humano permiten explicar parte de la diferencia en el índice entre los cinco países, si se incorporan algunas relaciones sobre número de soldados por escuela primaria, presupuesto de defensa respecto al de salud y otras afines. Sin querer sacar conclusiones de ecuaciones poco robustas, la idea sencilla es que el daño mayor no fue gastar en balas, que el mayor perjuicio estaba en no invertir en alcantarillados o en primaria básica.

Respecto a la propiedad de la tierra,³ la idea es que la pequeña parcela le permite al hombre rural alquilar su fuerza de trabajo, pero con una cota inferior, determinada por el rendimiento mínimo de su pequeña tierra. Las consecuencias sobre el mercado de trabajo y las instituciones que tal circunstancia trae son obvias. La parcela, a su vez, para ser rentable, tenía que combinarse con un conocimiento apropiado de agricultura y alguno de instituciones de mercado. Un nivel básico de instrucción ayudaba en ese sentido.

Capítulo III: El desarrollo económico durante el período 1951-1991. La periodización. La participación de los sectores en ese crecimiento y las distintas estrategias ensayadas. El auge y ocaso del mercado común centroamericano. El papel del Estado. La crisis de la energía de los años 1970. La crisis de la deuda de 1981. El ajuste y el nuevo modelo de desarrollo.

La delimitación de los subperíodos.

El gráfico 4 sugiere las etapas en que se puede descomponer el discurso económico de los últimos 40 años. Se plantean: a) una industrialización incipiente, tímidamente iniciada en la década previa, b) el auge y caída del mercado común, c) la crisis de los años ochenta, y ch) el ajuste estructural. Como toda descomposición hay elementos notables de arbitrariedad en ese tratamiento, pero los eventos básicos y las enseñanzas del errores y aciertos son los mismos.

La transición hacia la industrialización temprana.

²Los datos sobre propiedad de la tierra son difíciles de conseguir en la Centro América de hoy, y más lo son en la primera mitad de siglo. Los detalles de presupuestos de defensa, no ofrecen mejores perspectivas.

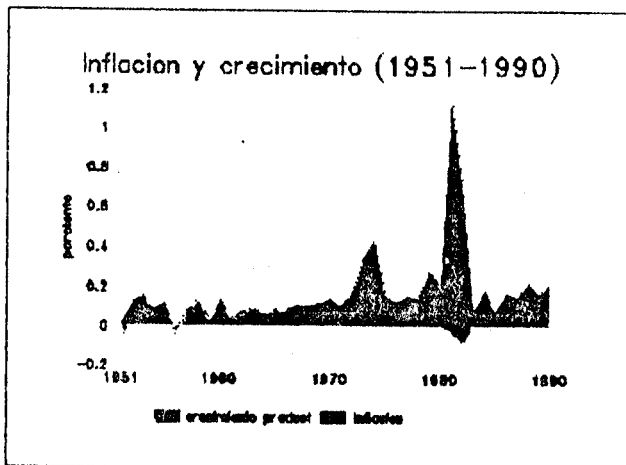
³Ver Lizano (1968).

La producción manufacturera, que era el 8% del producto en 1946, progresa más veloz que el resto de la economía. La participación en el producto, que no llegaba en 1946 a 8.5%, casi era 11% en 1956 (sólo siendo superado por el sector gobierno). No había, respecto a las actividades fabriles, en el país ningún interés manifiesto (como lo muestra la ausencia de legislación, más allá de la "Ley de Industrias Nuevas" de 1940), como tampoco había

mano de obra preparada, ahorro para financiar la infraestructura necesaria o trazas de la clase empresarial. Lo único que puede sugerir el por que de ese crecimiento es la demanda interna. No obstante, una observación cualitativa resulta pertinente. La industria entonces era: panaderías, confección de vestido, producción de fósforos, tabacalera, licores, beneficiado de café y unas pocas más. Dos señalamientos resultan útiles: el impulso, por lo consiguiente, no podía venir de otro lugar que de la demanda interna, y lograr un incremento medio anual de 8.8% no es despreciable.

Una consideración, desde el lado de la oferta, es que la capacidad instalada se triplicó en el período 1946-1956.⁴ La productividad es particularmente alta en cuatro ramas: tabaco, bebidas, productos químicos y caucho. El patrón de productividad no se refleja directamente, ni en salarios ni en lo floreciente de la situación de la rama en cuestión.

La participación del estado ha sido diferente a los tres niveles más obvios, en los cuales afecta a la industria. Desde el punto de vista de los aranceles, éstos son altos y ello refleja patrón de protección, que en tanto no se conocen los niveles de la efectiva, no se sabe a cuánto exactamente alcanza. La tasa media estaba cerca del 27% a mediados de la década. El crédito que otorga el Sistema Bancario Nacional a la industria apenas alcanza al 10% de la cartera. El tercer sentido en el cual el Estado ha participado en la industria ha sido mediante la propia producción directa, la cual decayó desde un 8% del total nacional en 1946 a un 6% en 1956. Alimentos y molinos de trigo son dos monopolios estatales. Todavía no muestra la situación asomo de lo que luego se dará con CODESA en los años setenta.



⁴ Ver Proyecto de Desarrollo Económico de Costa Rica (1959).

Auge y atonía del Mercado Común Centroamericano.

En ese contexto, la tardía ratificación de Costa Rica del tratado del Mercado Común viene a mejorar (haciendo caso omiso del sentido de subóptimo a la Lipsey y Lancaster) el contexto de políticas y distorsiones.⁵

Es cierto que hubo, en principio, una discusión entre los partidos políticos respecto al Mercado Común⁶, tanto que la demora en firmar significó la espera por el cambio de gobierno. Pero, el progreso de la integración y su posterior quasi-abandono son el resultado de acuerdo nacional implícito. Uno de los aspectos que ratificó ese proceso es que los sectores compartieron beneficios. Siete aspectos conviene puntualizar. Si bien es cierto que los términos de intercambio se volcaron contra las actividades primarias en favor de las secundarias, nunca faltó crédito para la agricultura de exportación. Los términos de intercambio para esa actividad vienen dados por los precios mundiales, de manera que las distorsiones locales no tuvieron mucha consecuencia. La creación de comercio que se opera respecto al país socio impidió la mayor distorsión, que se hubiera generado con industrias orientadas al mercado nacional. El éxito de las exportaciones agrícolas sirvieron para proveer divisas, con las cuales importar capital e insumos necesarios a la industria incipiente. Esta, su vez, pudo dar ocupación remunerada al desempleo disfrazado de la zona rural, bajo la interpretación Lewis-Harris-Todaro. La urbanización (como modo de consumir) fue entonces ganando el campo y la ciudad, al tiempo que el ingreso per cápita de ambos crecía. ¿Y el sector terciario? Florecía a medida que la industria necesitaba servicios de apoyo a sus actividades y el país se tornaba urbano.

La modernización puede constatararse en el gráfico 3. Para 1948 el PIB agrícola era cercano al 45% del total. En 1978, y no obstante el reciente auge del precio de café (que se aprecia en el pico más alto del gráfico 2), esa medida de modernización alcanza el 30% del producto nacional. Conviene reiterar que ello ocurre en una economía donde todavía los productos agrícolas de

⁵Las tres obras fundamentales sobre el Mercado Común son Lizano (1968), Cleine y Delgado (1978) y Rosenthal et al. (1973).

⁶En espíritu, la discusión es afín a la que hoy existe respecto al Parlamento Centroamericano. Aparecen por un lado los prejuicios históricos respecto a Centro América y por otro la discusión corta líneas partidistas. Es interesante que el partido que se negó a firmar el Tratado, nunca más ganó una elección y por el contrario, desapareció como entidad solicitante del voto popular. No obstante, sus ideas viven hoy en las acciones de los dos partidos que han gobernado desde 1982.

exportación⁷ son el motor de la economía, las finanzas públicas, la balanza de pagos y el empleo.

La crisis y el ajuste.

La pregunta básica ser formulada en este contexto es: ¿Por qué se perdió la "guerra" de los ochenta? La primera observación es que para el inicio de la década, ésta ya estaba perdida. En realidad, fue más bien la inercia que se acumuló mediante cansancio institucional, de una sociedad que buscaba respuestas socialistas avanzadas, con métodos capitalistas primitivos, junto a una búsqueda implícita de la violación de la ley de la gravedad.⁸ Esto último puede puntualizarse en percepción errónea de que, por igual, la crisis del petróleo de 1973 y la de 1979 eran eventos semejantes a un helada en el Brasil para el mercado cafetalero o un buen año de cosecha en Ecuador para el del banano. En tanto que así se percibió, se buscó financiar el déficit de balanza de pagos, sin proceder a hacer ningún ajuste. Dado que se erró en el diagnóstico respecto a un asunto de la mayor importancia, los errores compuestos todavía afectan el sendero macroeconómico.

Un comentario es pertinente. El "choque" petrolero, naturalmente incorpora, pero no se limita, a un aumento de precios de un bien de muy baja elasticidad-precio de demanda. El efecto subsecuente es una recesión a escala mundial, y ésta provoca una caída generalizada de los precios de los bienes primarios. Ello implica, que mucho después del incremento (disminución) del precio del petróleo, los efectos-hijo y efectos-nieto todavía se sienten a escala global. Ahora bien, un neokeynesiano encubierto de la administración Reagan la llevó a optar por comerse el pastel y todavía tenerlo. Esto se instrumentó mediante estímulo fiscal y contracción monetaria extrema. Es cierto que ello acabó con la "estagflación", pero envió las tasas de interés a las nubes, y a los países, pequeños, abiertos y endeudados al Purgatorio. Ese ambiente global fue inesperado, y más para las naciones, cuyos dirigentes, pensaron que el "choque" petrolero era algo ocasional.

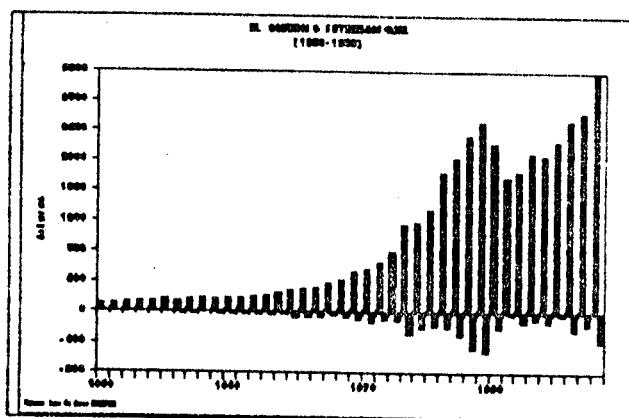
Los eventos, empezaron a sucederse vertiginosamente, y cuando Costa Rica trató de hacer algo para afrontar el huracán, lo que consiguió fue irse al ojo de la tormenta. Los ocho años

⁷ Ello explica y confirma los resultados de Badilla y Montiel (1991).

⁸ Se buscaba implementar un mecanismo mediante el cual "el de atrás pagara la cuenta", tratando de que la búsqueda fuera una sucesión no finita, al menos dentro del país. Esta actitud la ha reconocido Lizano (1990) en la manera de operar del sector privado nacional, que busca socializar las pérdidas y privatizar las ganancias.

que culminaron en mayo de 1990 con la firma de la renegociación global (a la Brady) de la deuda externa, fueron una sucesión de condicionalidades cruzadas e incertidumbre generalizada, que cuestionaron la función y el modelo de estado (y de sociedad) que el país había construido despacio, en procesos que tomaron de 30 a 60 años. Esta claro que la inercia y el cansancio institucional son los puntales definitorios del cuestionamiento generalizado, pero habrían actuado muy a la costarricense, lento y a la búsqueda de consenso.

Fue el tamaño de la deuda externa, su globalidad y la suspensión de pagos (y de desembolsos) lo que la puso, antes y encima de cualquier otra consideración macroeconómica. Entender eso es tener en su justa perspectiva la economía de Costa Rica a inicio de los noventa. Por ello la gráfica de términos de intercambio posee un valor anticipatorio notable como lo confirma la ecuación de regresión correspondiente.⁹



El otro aspecto notable lo da el patrón de comercio, que ya se había visto referido al período previo y que se aprecia en la gráfica 5 con matices distintos pero con idéntico mensaje: el progreso de la economía va precedido de una creciente inserción a la economía mundial, pero cuando crece mucho hace crisis.

Una proposición secundaria consiste en identificar la etapa que se inicia en 1985 como el **período del ajuste estructural**, proceso que en 1992 no se ha terminado, y que como mínimo habrá de remontarse hasta 1995. El motivo de esa distinción, que es de fondo, lo dan un conjunto distinto de reglas de comportamiento del gobierno y un modelo de crecimiento diferente. Es importante destacar que ajuste estructural es una edificación que se apoya en dos pilares: Reforma Económica y Reforma del Estado. La primera pasa por tres etapas (no necesariamente secuenciales): a) estabilización, b) apertura externa, y c) liberalización financiera.¹⁰ Cuatro mecanismos, a su vez, son identificables en la Reforma del Estado: a) desregulación, b) privatización, c) desburocratización y d) descentralización¹¹.

⁹ Se hizo una ecuación de autorregresión vectorial, a la manera de Sims. Ver Vargas (1992).

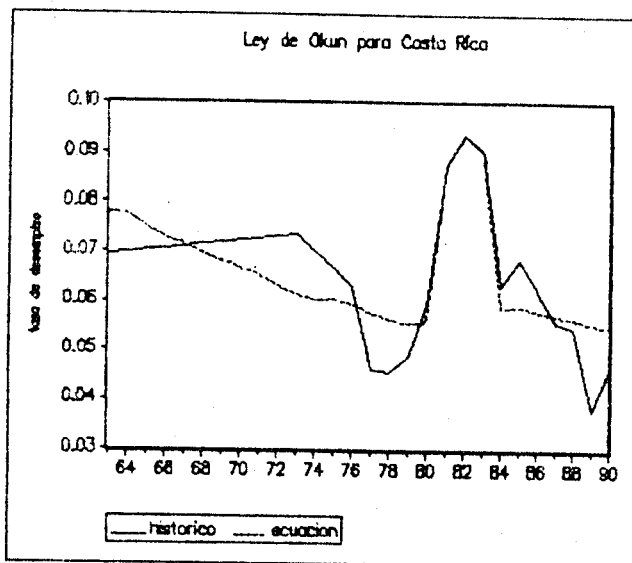
¹⁰ Ver Lizano E. (1990), Fisher S. (1988) y Edwards S. (1984)

¹¹ Ver Villasuso, J. M. (1992)

El patrón de crecimiento y desempleo.

La tasa de desempleo es un índice para mirar con atención en los países del Sur. Tiene una riqueza importante en la literatura del análisis del proceso de crecimiento, o de la falta de éste. La temática del desempleo disfrazado en la agricultura y su absorción (con fricción o no) por las ciudades aparece en Lewis y en Todaro, para citar los más conocidos. El desempleo no abierto de las estadísticas aporta una medición económica de los aspectos sociales del bienestar, al tiempo que un elemento de calificación al grado de acierto de la conducción macroeconómica.

Una manera de evaluar los aspectos institucionales, de idiosincrasia y la estabilidad de la economía es mediante la así llamada ley de Okun (Ver gráfica 6). Se escogió la versión que plantea el desempleo como proporcional a la desviación de la tasa de crecimiento de la economía de su tendencia de largo plazo. Ese sencillo marco de análisis proveniente de la teoría del crecimiento, y los parámetros para Costa Rica son aproximadamente $g=.27$, $z=5$. Esto implica que para mantener el desempleo constante, el crecimiento del producto debe acercarse al 5% anual, y que abajo o arriba de esa cifra, aquel disminuye (aumenta) en $7/24$, por cada punto porcentual de este último.

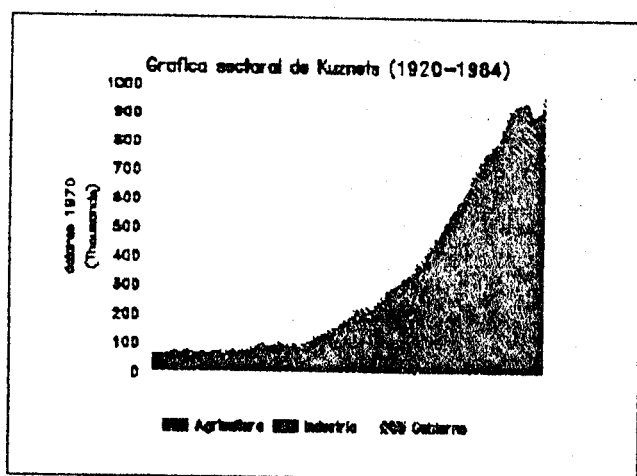


En la última década, se observa que la tasa de desempleo abierto alcanzó un máximo de 9.4% en 1982, y se logró bajar en 1984 a 5.5%, manteniéndose relativamente estable hasta 1989, cuando se redujo a 3.8%. En 1990, sube a 4.6%, y en 1991 a 5.5%. La tasa de sub-utilización total (incluye desempleo abierto y subempleo visible e invisible) alcanzó también su máximo en 1982, para posteriormente bajar poco a poco hasta alcanzar un 9.9% en 1989. En 1990, se nota nuevamente un leve deterioro de este indicador.

No fue posible, por otra parte, encontrar la curva de Phillips dinámica mínima, que permitiera identificar de manera

estable el NAIRU.¹² La tasa de desempleo ha bajado del 4.5% en época reciente, pero ésta vino acompañada de inflación de dos dígitos. La autoridades y la sociedad civil no parecen entender los números básicos ni los sacrificios que se requieren para alcanzar un nivel estable de crecimiento de precios, compatible con la inserción en el comercio internacional que se pretende como meta nacional (bipartidista).

La estructura económica y su dinámica.



Si bien es cierto que la razón producto agrícola al total ya recibió una interpretación específica en este documento, la estructura global, en la líneas Kuznetsianas, merece una atención puntual. La gráfica 7 muestra la manera en la que el permanente y sostenido crecimiento agrícola ha sido pilar del progreso de la nación. El sector industrial tuvo su protagonismo, pero alcanzó su -posible- cota superior antes de la crisis de los años ochenta. El campo

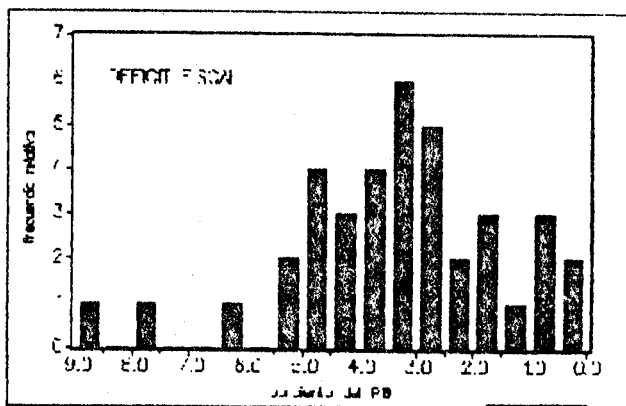
gubernamental creció siempre, pero empezó con una participación tan reducida, que tardó mucho en notarse en la gráfica. Igualmente, la Reforma del Estado de los años noventa tampoco es perceptible en la gráfica, pero ésta sí da idea clara de por qué el efecto de desplazamiento de la inversión pública no es un asunto académico, sino una cuestión de política económica que está en el centro del perfil de crecimiento de la economía costarricense. Un aspecto adicional que la gráfica ilustra es que no es fácil replantear la operación de la economía (privatización) con el grado de interacción (y funciones) realizadas por el Estado en sus diversas manifestaciones institucionales. También revela, que en principio, las ganancias de eficiencia tienen que ser considerables para que el proceso sea exitoso.

¹² Ver Nannestad y Palda (1992) o un texto moderno de macroeconomía.

Capítulo IV: Las políticas fiscal y comercial como motores de la evolución del país y sus estrategias. Los bienes comerciables y su impacto macroeconómico.

Se propone que en el déficit fiscal costarricense, más que ninguna otra magnitud macroeconómica, se retrata el modo de ser nacional. Las características que llevan al Estado a gastar de la manera que lo hace, y de acuerdo a las prioridades observables, es tan sólo un reflejo de la sociedad como un todo.¹³ En segundo lugar, Las acciones específicas del Gobierno se encuentran altamente influidas por los compromisos adquiridos en el pasado reciente (inercia, institucional y electoral).¹⁴ La cuestión puede interpretarse en el sentido de las condiciones iniciales de un sendero de crecimiento.¹⁵ Un tercer elemento que conviene tener presente de manera permanente es la relación de doble orientación (Granger la llamaría causalidad) entre el accionar del Gobierno y los otros sectores macroeconómicos.

Tres cuestiones son centrales al análisis del impacto macroeconómico de las acciones fiscales: cómo se genera la discrepancia entre gasto e ingreso,¹⁶ dónde se "estaciona" el déficit¹⁷ y cómo éste interactúa con los otros desequilibrios. Aquí sólo se buscará respuesta a la última de esas preguntas. Para mantener el análisis dentro de un marco razonable, el cuestionamiento se referirá únicamente a tres consecuencias: a) las que afectan al



Gráfica 8: Histograma del déficit fiscal

¹³ Es cierto que este argumento podría calificarse de tautológico, pero no es el valor formal del concepto donde se descansa sino en la posibilidad de ofrecer una hipótesis operativa que funcione como un catalizador interpretativo de las cifras y los conceptos que identifican el sector público costarricense.

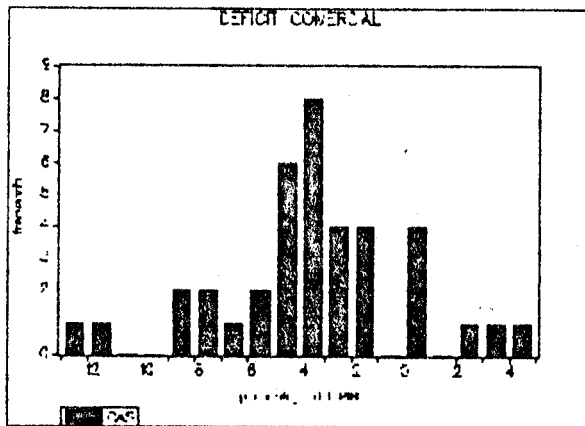
¹⁴ El concepto aquí es el de un adeudo multiperíodo, de suerte que buena parte del quehacer del Estado está restringido por lo que hizo (o dejó de hacer) en el pasado. El caso obvio de lo dicho es la deuda externa. Si los países de América Latina hubieran actuado en la década de los años sesenta como lo hicieron los "dragones" asiáticos, otra sería el entorno actual y sus restricciones, pero no es ese el caso.

¹⁵ Ver, por ejemplo, Burmeister, E. y A. R. Dobbell (1970).

¹⁶ Ver Schmidt-Hebbel y Marshall (1989) y Lerda (1989)

¹⁷ Ver Harberger (1990).

desequilibrio externo (balanza comercial), b) aquellas que se reflejan en la tasa de interés (estrujamiento), y las que afectan a la inflación.



Gráfica 9 Histograma del déficit comercial

Una manera de ordenar conceptos es observar el esquema simple de cuentas nacionales, para de él extraer tres consideraciones básicas. La primera plantea que el ingreso es consumo, ahorro o impuesto. El segundo criterio descompone el ingreso en consumo, inversión, gasto público y las ventas netas al exterior. La tercera ecuación, resultado de las dos precedentes, indica que el excedente público es igual al superávit de cuenta corriente más el exceso de la inversión sobre el ahorro. Esta relación es crucial porque

enfatisa dos cuestiones centrales al análisis: que el impacto del déficit se ubica en uno u otro de los desequilibrios y; que se requiere una teoría del comportamiento macroeconómico para dilucidar en cuál de ellos lo hace.

Dos condiciones garantizarían que todo el efecto del déficit se diera en el componente interno (inversión menos ahorro) y ellas son: que no existan mercados de capitales foráneos¹⁸ o que se cumpla la "equivalencia ricardiana".¹⁹ Lo útil de esos supuestos extremos es que no siendo razonables, implican -por reducción al absurdo- que efectivamente el déficit fiscal ha de afectar al de balanza de pagos. En esa línea de pensamiento, si se conciben los mercados mundiales de capital como bien integrados²⁰ y a los causantes de impuestos con una propensión a consumir elevada, se tendría que concluir que la relación entre ambos déficit es sustancial.

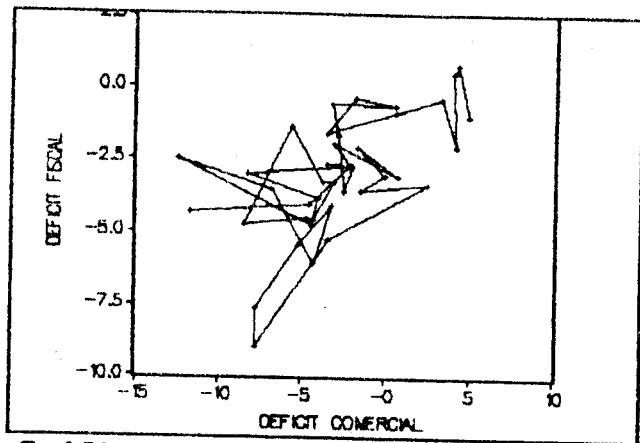
Las gráficas 8 y 9 muestran los histogramas de ambos déficit. Se observa una tendencia hacia la normalidad (como función

¹⁸ Este sería el caso de un país con estrangulamiento total de flujos externos, como ocurrió en la mayor parte de América Latina durante la crisis de la deuda externa.

¹⁹ Ver Bernheim (1987) o Vargas (1990).

²⁰ Lo ocurrido en 1991 con el flujo de capitales hacia Costa Rica, a partir de un diferencial cubierto de tasas de interés favorables sugiere que esa integración es evidente y que involucra aún a economías pequeñas.

de densidad²¹) al tiempo que una similitud de ambas dispersiones, lo que apoya de manera no analítica la hipótesis de causalidad. La mayor parte de los déficit en el pasado reciente se han ubicado entre el dos y cinco por ciento del producto nacional (independiente de cuál desequilibrio es el que se aluda, aunque no tengan necesariamente que ser coetáneos). La gráfica 10 muestra la relación bivalente entre ambos que reafirma -desde una óptica distinta- la misma observación. No obstante, resulta claro que no se trata de una relación exacta uno-a-uno, ni tampoco es el caso de una proporcionalidad exacta (la diagonal en la gráfica habría validado tal comportamiento), pero basta aludir retardos de reacción a medidas para que ese resultado no represente una dificultad mayúscula.



Gráfica 10: déficit gemelos

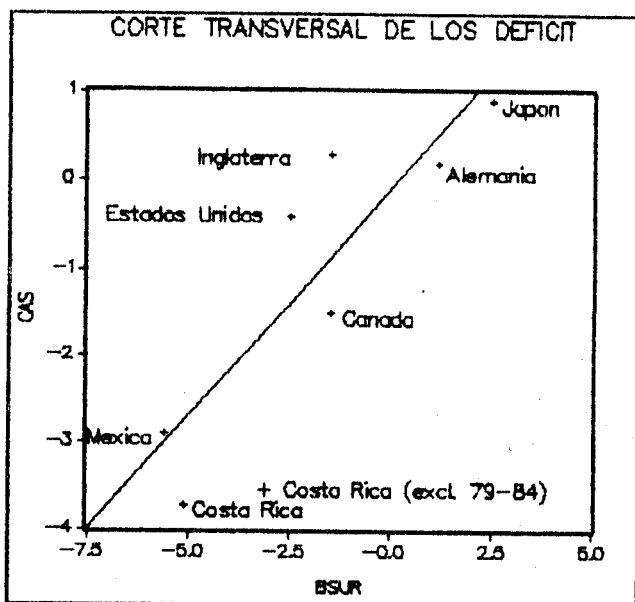
CAUSALIDAD A LA GRANGER		
Hipótesis nula:	estadístico F	Probab.
CAS no es causado por BSUR	0.78	.43
BSUR no es causado por CAS	3.31	.02
Hipótesis nula:	estadístico F	Probab.
BP no es causado por BSUR	8.11	.00
BSUR no es causado por BP	0.94	.43
Hipótesis nula:	estadístico F	Probab.
BP no es causado por SE	6.65	.00
SE no es causado por BP	4.31	.02

Lámina 1: Prueba de causalidad

Es conveniente observar que mientras del lado comercial se observan ocasionales superávit (ligados a años de recesión profunda), en el campo fiscal no existe eco de ese fenómeno. Milne (1977), Summers (1986) y Bernheim (1988) proveen la evidencia empírica que avala esa relación para otras economías. Branson (1985) y Bernheim (1987) ofrecen el marco analítico que lo explica. Las pruebas de causalidad de Granger confirman la afirmación para el caso costarricense (ver lámina 1).

La gráfica 11 muestra un corte transversal (a partir de datos de Bernheim) para el período 1975-1984 de las relaciones entre los "déficit gemelos", motivo de esta constatación empírica. El nexa observado para esas cuatro economías desarrolladas (Alemania, Canadá, Reino Unido y Japón) y la mexicana no se altera grandemente por la incorporación de los datos costarri-

²¹ La prueba inferencial de ji-cuadrado valida esa declaración.

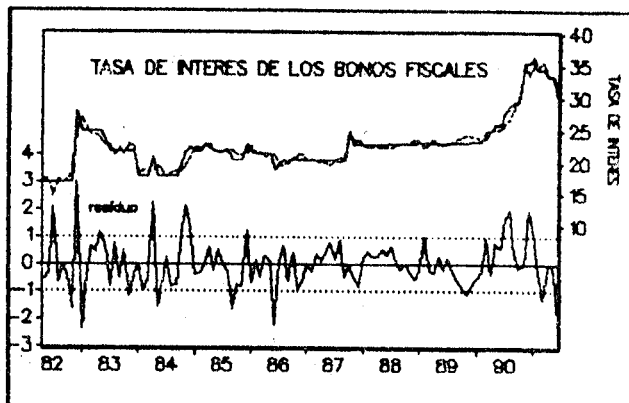


Gráfica 11. Corte transversal

censes (que aparecen en la parte inferior de esa gráfica, una variante de la de Bernheim). Esa afirmación es igualmente válida, se excluyan o no, las observaciones correspondiente a la crisis generalizada de principios de los años ochenta (unas y otras están representadas por los dos puntos que corresponden a Costa Rica en esa gráfica). La línea continua (una aproximación mediante mínimos cuadrados a los puntos de la gráfica, emulando, de nuevo, el tratamiento de Bernheim) tiene una pendiente cercana a .4, lo que implica que por cada dólar adicional de déficit fiscal se incrementa el desequilibrio externo en algo menos de la

mitad. Esto naturalmente describe no sólo el comportamiento de los dos desequilibrios en la economía de Costa Rica sino que alude a las seis arriba mencionadas.

Respecto a la relación déficit público-escasez de fondos disponibles, la causa básica de la dificultad para dilucidar un efecto **estrujamiento** reside en que la tasa de interés, la variable objetivo, ha sido durante la mayor parte del período un precio administrado (los segmentos horizontales de la gráfica 12, que muestra la ecuación minimocuadrática de la tasa de interés) evidencian ese fenómeno).²² No obstante, el buen ajuste de la ecuación sugiere que existen razones para justificar la afirmación de que en el pasado reciente el financiamiento del déficit fiscal ha sido una de las variables que coadyuvan a determinar la tasa interna de interés. Naturalmente, el marco analítico es el que Edwards (1985) ha caracteri-



Gráfica 12: Ecuación de la tasa de interés de los bonos en términos del déficit fiscal

²² Algunos avances en el tratamiento del tema aparecen en Edwards (1987), Drozco (1990) y Vargas (1990).

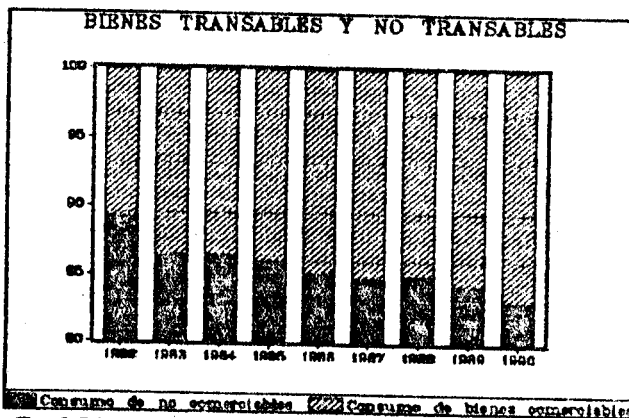
zado como "economías semi-abiertas". El criterio determinante se establece a partir de que en la ecuación se aceptan las hipótesis nulas referentes, tanto al impulso interno sobre la tasa de interés (por donde se incorporaría, también el efecto estrujamiento) como a los filtraciones externas (que lo neutralizan).

El último impacto que conviene examinar es el del déficit fiscal sobre la inflación. La lámina 1 valida el efecto aludido (en el sentido de Granger, variación de precios es resultado del déficit, pero lo opuesto no es cierto). Es importante reconocer que el tipo de cambio afecta de una manera estadísticamente más significativa al incremento en el nivel de precios que la que registra el déficit. No obstante, la causalidad con el aumento del precio de la divisa es ambiguo, mientras que con el desequilibrio fiscal es unidireccional.²³

La política económica (y la fiscal no es la excepción, aunque actúe con frecuencia vía financiamiento del déficit) tiene un impacto diferenciado respecto a los bienes y servicios no comerciables y los que si lo son. En la tradición escandinava, a ello se les denomina sectores "S" y "T". Es importantísimo en ese orden de ideas apreciar la evolución del tipo de cambio real, definido como el cociente de los precios para ambas categorías analíticas, en la década más reciente.

Los desequilibrios monetarios que ocasiona el financiamiento del déficit y su consiguiente impacto sobre el sector externo y la tasa de inflación pueden ser diferenciados según sea mayor la proporción de los bienes no comercializables con relación a los comercializables, tanto en el consumo como en la producción. Cuanto más grande sea la proporción de bienes y servicios no comerciables en el país, mayor será entonces el impacto de un exceso de liquidez sobre el nivel de precios internos, dado a que éste se canalizará hacia la adquisición de bienes no comerciables, de manera preferente. Ver la gráfica 13.

El Gobierno puede minimizar el impacto de un desequilibrio monetario sobre la tasa de inflación, simplemente removiendo controles a las transacciones internacionales de bienes comercializables y transformarlos en no comercializables. Las medidas tendientes a reducir aranceles y otros obstáculos a la importa-



Gráfica 13.

²³ La ecuación del crecimiento de los precios es la que aparece en Saénz y Vargas (1992)

ción figuran como un ejemplo de estos mecanismos. El proceso es importante porque las mejores perspectivas de la región latinoamericana (tanto respecto al pasado reciente como a otras regiones del globo) han dado lugar a movimientos de capital hacia ella; Costa Rica no ha sido la excepción.²⁴ La consecuencia directa es la revalorización de la moneda doméstica respecto al dólar. Los esfuerzos pro-exportadores del nuevo modelo de crecimiento se ven obstaculizados por la consecuente caída del tipo de cambio real.

El impulso inicial del proceso puede identificarse con una expansión del gasto en el ámbito público. El supuesto crucial del mecanismo de transmisión es que la oferta de bienes no comerciables sea más rígida que la de los que no lo son, lo cual es válido empíricamente en una economía del tamaño y la apertura de la costarricense.²⁵ Así, el impulso fiscal conlleva la semilla de una futura contracción del tipo de cambio real, lo cual bajo los supuestos usuales de elasticidades en los rubros de balanza de pagos lleva a un incremento del déficit. Ese efecto y la correlación con desfase involucrada ya habían sido constatados en el marco del análisis a la Bernheim.

Hay una observación que no pudo ser validada empíricamente por la ausencia de un mecanismo explícito de constatación y es el sesgo de simultaneidad implícito en la cotidianidad macroeconómica. Esto alude al efecto expansivo inicial que tiene el aumento en el gasto público y el contraccionista que se asocia con el deterioro del saldo de la balanza comercial que se obtiene como consecuencia. No obstante, el modelo MACRO de MIDEPLAN²⁶ involucra parámetros y rezagos que no contradicen ese efecto de ciclo convergente implícito, aunque el tema amerita un tratamiento más elaborado.

Las comparaciones internacionales, de nuevo, dan marco de referencia a las relaciones y para ello se utilizan las relaciones de largo plazo del corte transversal de Easterly y Schmidt-Hebbel (1992) contrastadas con estimaciones de serie histórica. No es sorprendente que la correlación entre déficit y las varia-

²⁴ El punto inicial es la gran deuda externa de la década de los años 1980. La mayor parte de las acciones de política económica del país son resultado mediato o no de esa restricción. Un ejemplo obvio es la deuda pública interna, que creció en mucho como resultado de que no había posibilidad de endeudamiento externo. Otro tanto ocurre con las tasas de interés internas.

²⁵ En el mediano plazo, y por la misma razón de apertura de la economía, ese resultado tiende a revertirse (neutralizarse es más correcto) porque se podrán importar más y más bienes y servicios, con la cual, la propia definición de sector no comerciable se restringe.

²⁶ Ver Sáenz y Vargas (1992).

bles de crecimiento (o inversión) sea para Costa Rica de signo contrario a las que muestran los países de la OCDE. Más interesante es que la correlación del déficit del gobierno central sea casi idéntica para el caso de déficit de cuenta corriente. Con respecto a inflación y a tasa de interés real se obtienen los mismos signos algebraicos (positivo y negativo), y el segundo resultado es un poco sorprendente, pero interesante. Por su parte, el déficit consolidado costarricense muestra similar correlación con el crecimiento del dinero real (negativo) y con el consumo (privado).

Es importante reconocer, como lo hacen Easterly y Schmidt-Hebbel, que las correlaciones no tienen valor inferencial y que la manera de financiar el déficit es un elemento crucial.

En resumen, el déficit fiscal es un elemento importante en la ubicación del nivel de los otros desequilibrios macroeconómicos de la economía costarricense. Es a su vez la semilla del pequeño componente interno de ciclo económico (más allá de los efectos básicos que se importan mediante los términos de intercambio, ya discutidos).

Capítulo V: La estructura social y su desarrollo. Los éxitos del país y el índice del desarrollo humano. La estrategia. La salud. Educación, logros y retos.

Independientemente de la discusión filosófica que actualmente se está produciendo en el país acerca del papel del Estado, durante la primera mitad del siglo se pusieron los elementos esenciales, y en el período de acelerado crecimiento estatal (1949-1979), Costa Rica logró desarrollar una infraestructura institucional que le ha permitido gozar de una posición de vanguardia en el ámbito de lo social. El Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas de 1990 ubica a Costa Rica en el puesto número 28,²⁷ según su índice de desarrollo humano y en el lugar número 10 entre los países en vías de desarrollo de acuerdo con el mismo indicador. El mismo Informe destaca que Costa Rica es un ejemplo interesante de desarrollo humano sostenido, "debido a los progresos significativos alcanzados a este respecto en un período relativamente breve." La existencia de toda esta infraestructura permitió al país enfrentar los efectos de la crisis y el ajuste de una mejor manera que la mayoría de los países de América Latina.

²⁷ Véase PNUD, DESARROLLO HUMANO, INFORME 1990. Tabla No. 1.2 (sección de Indicadores de Desarrollo Humano). El desplazamiento hasta la posición 42 que tiene en el Informe de 1992, es básicamente resultado de la incorporación al estudio de países con alto nivel de ingreso per cápita (v.g.: Brunei).

Se pondrá énfasis a la situación social durante y después de la crisis de los años ochenta. Ello se hace por pobreza relativa de datos en los períodos previos, y porque, en mucho la situación actual es el resultado de lo que se "sembró" en el pasado. Es útil observar el comportamiento que ha tenido la relación gasto en los sectores sociales con respecto al PIB entre 1975 y 1989²⁸. La relación decreció entre 1975 y 1977, pero se recuperó en 1978, para alcanzar un máximo de 23.3% en 1980. A partir de ese año, la relación desmejora y empieza a recuperarse lentamente a partir de 1983. Después de 1987 la relación se ha mantenido en un nivel de alrededor del 20% con respecto al PIB. Es oportuno indicar que los rubros de gasto pueden tener sus componentes de erogación de consumo y de capital. Ello implica que una caída (o un aumento) puede focalizarse. Igualmente, el tiempo que toma para una determinada situación en salud o en educación para deteriorarse es diferente, y ambas poseen una gran inercia.

A pesar de que durante la década de los ochenta Costa Rica debió enfrentar un duro proceso de estabilización y ajuste, algunos autores resaltan el éxito alcanzado para compensar los costos del ajuste y para rotarlos entre diferentes sectores²⁹. En este sentido, destacan una política salarial creciente en términos reales y la paulatina recuperación del gasto social, tanto en relación con el PIB como en términos reales. Esto representa un cambio de filosofía política, pues en el pasado, la responsabilidad de lo social se dejaba al Estado (paternalista) y al privado (receptor del salario) se le otorgaba una función complementaria. Es por ello destacable que entre 1987 y 1989 el gasto social en términos reales mostraba una tendencia de lento deterioro³⁰.

El gasto social per cápita en educación y salud alcanzó su nivel máximo en 1980, y a partir de ese año ha decrecido en forma sistemática, aunque no ocurre lo mismo con los rubros de asistencia social y vivienda. Es oportuno tener presente que los salarios promedio reales mostraron un deterioro del 3.95% en 1988

²⁸ Las series 1975-1985 y 1987-1989 no son comparables, por lo que el análisis debe hacerse con cuidado.

²⁹ Véase Garnier, L. (1991) págs. 17-20 y Ramírez, N. (1988), págs. 287-288.

³⁰ Por supuesto, una caída en términos reales del Gasto Social no implica necesariamente un deterioro social. El análisis de otros indicadores, introducido más adelante, es totalmente indispensable. El documento Banco Mundial (1990) concluye que: "Costa Rica has reached an advanced stage of social development in comparison with most other countries in Latin America. Its social policies have, overall, provided large benefits to the poor and have been effective in dampening the effects of the economic crisis." (Pág. 63, Párr. 4.40).

después de haber crecido consistentemente desde 1982. En 1989 y 1990, los salarios promedio reales se mantuvieron estables.

Pese a esta leve mejoría en términos relativos del gasto en salud, la inflexibilidad del presupuesto de la Caja Costarricense del Seguro Social³¹ ha obligado a la institución a hacer cambios en rubros importantes, tales como reducciones de personal,³² recorte del cuadro básico de medicamentos. Destaca como uno de los logros sociales el hecho de que el porcentaje de la población cubierta por la CCSS ha crecido casi consistentemente; en 1975 la población asegurada era un 66.4% del total, en 1980 un 81.5%, en 1985 un 80.5 y en 1988 un 83.2%³³

De nuevo, hay que tener en cuenta que, además de ser el componente más importante del gasto social total, el gasto en salud es un gasto progresivo. El 51.2% del gasto en salud beneficia al 40% más pobre de la población, mientras que sólo el 24.6% beneficia al 40% más rico.

Gasto en Educación.

El gasto en educación representó alrededor de un 15% del gasto total del sector público no financiero hasta 1981. Posteriormente su participación cayó a alrededor de un 13%. En términos reales, el gasto en educación también ha caído, y en 1985 representó solamente un 73% del monto de 1980. El gasto público en educación es aparentemente progresivo, especialmente en lo que a educación primaria se refiere. En este caso, el 57% de los beneficios del gasto en educación los recibe el 40% más pobre, mientras que solamente el 21.4% lo recibe el 40% más rico. Sin embargo, en este caso particular, hay que considerar que la cantidad de niños en edad escolar es mucho mayor en los quintiles más pobres, por lo que la progresividad es discutible.

Muy interesante es el caso de la educación superior, cuyos beneficios se distribuyen de una manera altamente regresiva. El 43% del gasto en educación superior lo recibe el 20% más rico de la población. La educación superior es la que recibe el mayor porcentaje del gasto en educación, con más de un 40%. Además, el número de estudiantes beneficiados por la educación superior es

³¹ Esta institución se encarga fundamentalmente de la medicina curativa, mientras que la preventiva le corresponde al Ministerio de Salud.

³² La Caja Costarricense del Seguro Social tenía 24.544 empleados en 1988, pero su personal fue reducido a 21.976 en 1989. Véase Banco Mundial (1990), pág. 105. Esta institución es la columna vertebral del sistema de salud con todas las responsabilidades por la salud curativa (en el ámbito público) y algunas en la preventiva.

³³ Ver Banco Mundial (1990), pág. 103.

mucho menor que el del resto de los sectores. El problema fundamental que se plantea con las universidades consiste en que el monto de la matrícula es sumamente bajo, pero no solamente para los estudiantes necesitados, sino también para aquellos pertenecientes a los grupos de ingresos más altos.

Por otra parte, es importante destacar que el gasto público dedicado a la educación primaria, además de ser menor al destinado a la educación superior, debe repartirse entre un número de estudiantes mucho mayor, y que están dispersos en un área geográfica también mayor. En general, esto se ha manifestado en un deterioro del salario de los maestros de escuela, y en un lento crecimiento en la inversión en educación primaria.

En lo que respecta a la calidad de la enseñanza, durante los últimos años se ha presentado una mayor preocupación. Otro punto relevante en materia educativa es el incremento de la participación privada, fundamentalmente a nivel preescolar y de educación superior. Se destaca un incremento de la participación privada en la educación superior de un 10.5% a un 19.2% entre 1980 y 1988

Gasto en Vivienda.

El gasto en vivienda mantuvo una participación con respecto al gasto total del Sector Público no Financiero de alrededor de un 2.3% entre 1978 y 1985. En 1987, dicha participación fue superior a un 7%, manteniéndose en esos niveles hasta 1989. Entre 1987 y 1989 el gasto real en vivienda crece un 22%, alcanzando ₡ 258 millones en 1989.

En este aspecto destaca el impulso dado durante el lapso 1986-1990. Dentro de las medidas más recientes destaca la creación del Sistema Financiero para la Vivienda, donde el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) es su promotor. Asimismo, se creó el Bono de Vivienda destinado a las familias más necesitadas. En 1990 el bono para la vivienda se tornó gratuito. El gasto real per cápita ha crecido entre 1987 y 1989.

El sector vivienda presenta una estructura institucional compleja, puesto que existen tres instituciones grandes que manejan los destinos de este sector: Ministerio de la Vivienda, el BANHVI y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Naturalmente, existe espacio para que la Reforma del Estado fructifique de manera positiva.

Gasto en Asistencia Social.

Dado el cambio metodológico presentado en la elaboración de los datos, es muy difícil determinar el verdadero comportamiento del gasto en asistencia social. El rubro Asistencia Social está

conformado principalmente por pensiones y otras transferencias. Este último rubro está dirigido fundamentalmente a las familias más necesitadas, por lo que se puede afirmar que su beneficio es progresivo.

En lo que respecta al interior del régimen de pensiones, es regresividad lo que se percibe. Los tres quintiles de menores ingresos agrupan alrededor del 53% de los pensionados y solamente el 26% de los beneficios, mientras que el quintil de ingresos más altos tiene el 23% de los pensionados que reciben el 47.3% de los beneficios.

El sistema de pensiones del Gobierno incorpora el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (38% de los beneficiarios), el Régimen no Contributivo (43% de los beneficiarios), otros regímenes (son alrededor de 20 e incorporan el 16% de los beneficiarios) y fondos no contributivos (3%), que incluye fundamentalmente a expresidentes y pensionados de guerra.³⁴

La regresividad mayor se presenta en el grupo Otros, pues los tres quintiles de ingresos más bajos agrupan el 38% de los pensionados, los cuales reciben solamente el 18% de los beneficios. El quintil superior, por otra parte, agrupa al 35.1% de los pensionados que recibe el 52% de los beneficios.

A finales de 1991 se aprobó en la Asamblea Legislativa una ley marco, que pretendía unificar la gran cantidad de regímenes existentes y la eliminación de los privilegios, poniendo topes al monto de las pensiones y edades mínimas para acogerse a las mismas.

Cobertura de los servicios sociales.

Como resultado de la crisis y el ajuste, el gasto público en salud en términos reales se redujo. Por otra parte, no es esa una característica de ninguna administración en particular. Además, el Informe para el Desarrollo Humano clasifica a Costa Rica en un nivel muy alto (0.916, en una escala que tiene a Níger como país de menor índice con 0.116 y a Japón con el mayor índice con 0.996).

Conviene auscultar la situación del país respecto a los indicadores sociales en salud y nutrición. La esperanza de vida al nacer creció en la década de los ochenta, pasando de 73.5 años en 1980 a 75.2 años en 1990. La tasa de mortalidad general decreció de 4.1 en 1980 a 3.8 en 1990. La tasa de mortalidad infantil decreció de 19.1 a 15.3 entre 1980 y 1990.

³⁴ Ver Cartin (1991).

Salud y Nutrición.

En el área de salud, ciertos indicadores clave también mostraron signos positivos en la década de los años 1980. El promedio de consultas a la CCSS por asegurado aumentó de 2.9% a 3.2% entre 1980 y 1990. El porcentaje de nacimientos con asistencia médica aumentó de 91.5% en 1980 a un 95.2% en 1990.

En cuanto a las personas cubiertas por los diferentes regímenes de seguridad social, se tiene que en 1980, el 81.5% de la población estaba cubierta por el régimen de Enfermedad y Maternidad, mientras que en 1990 esa cobertura era de un 84.2%. La crisis de los primeros años de la década pasada socavó el porcentaje de personas cubiertas por este régimen, pero a partir de 1982 este indicador se recupera.

Por otra parte, el porcentaje de la población económicamente activa cubierta por el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte si sufrió un deterioro entre 1980 y 1988, pasando de 51% a un 46%. Sin embargo, la existencia de regímenes de pensiones complementarios y alternativos compensa en parte este comportamiento.

Los programas de salud rural cubrían el 60% de la población involucrada en 1980, mientras que en 1988 cubría un 64%. Sin embargo, este porcentaje se ha reducido con respecto al del año 1985 cuando se alcanzó un máximo del 65.8%. Asimismo, el porcentaje de la población cubierta por el Programa Nacional de Inmunizaciones ha mejorado, pasando de un 39.5% en 1980 a un 53.6% en 1987. Esto es importantísimo por ser medicina preventiva.

El porcentaje de la población cubierta con el servicio de agua potable aumentó considerablemente entre 1980 y 1989, pasando de un 82.3% a un 96.7%. El porcentaje de la población que dispone de servicio de disposición de excretas pasó de un 91.5% en 1980 a un 96.7% en 1989. Estos dos rubros son muy importantes en el campo de la medicina preventiva.

En cuanto a nutrición, entre 1981 y 1985 el porcentaje de niños de primer grado con deficiencia de talla se redujo de un 15.5% a un 11.3%. Sin embargo, el número de nacimientos con bajo peso al nacer ha mostrado una situación negativa, incrementándose de 2.9% en 1980 a 6.7% en 1988. El porcentaje de la población menor de 6 años cubierta por el Programa de Alimentación y Nutrición decreció consistentemente durante la década de los ochenta, pasando de un 8.7% en 1980 a un 5.1% en 1989. Pese a ello, la proporción de la población preescolar atendida por el Programa de Atención Primaria con desnutrición moderada y severa se ha mantenido estable entre 1985 y 1990.

El consumo calórico diario mostró un crecimiento entre 1980 y 1989, pasando de 2621 a 2899. El número de camas de hospital por cada mil habitantes se redujo de 3.3 en 1980 a 2.1 en 1990.

En resumen, los indicadores de salud y nutrición mencionados en este apartado han mostrado una importante recuperación después de la crisis de inicios de los años 1980.

Educación.

En cuanto a los indicadores en educación, las tasas de escolarización correspondientes a Pre-escolar, I Ciclo, y Educación Superior aumentaron entre 1980 y 1990. Sin embargo, la tasa de escolarización del II ciclo se redujo de un 94.7% en 1980 a un 87.6% en 1988, aunque posteriormente se produce una leve recuperación para ubicarse en 1990 en un 89.7%. La caída en la tasa de escolarización de III Ciclo es aún más dramática, pues pasa de un 51.2% en 1980 a un 41.4% en 1988. Aquí también se observa una recuperación en 1989 y 1990, cuando alcanzó un 43%.

En lo que se refiere a promoción, en los tres ciclos se produce una disminución considerable, destacándose la situación del III Ciclo y Educación Diversificada, cuya promoción en 1990 fue de solamente 54.1%

De la Población Económicamente Activa (PEA), solamente el 13.3% de la PEA tenía en 1990 la educación secundaria completa, contra un 10.5% en 1980.

Los resultados en este sector no son tan halagüeños como en el área de la salud, pero son asignables en alguna medida a la crisis generalizada y al cambio de prioridades.

Vivienda.

En lo que respecta vivienda, se presentó un deterioro considerable en el número de viviendas construidas por cada mil hogares, pasando de 38.9 en 1980 a 32.6 en 1988. Sin embargo, a partir de 1986 se empieza a notar un crecimiento consistente del número de viviendas por mil hogares, debido a que esta fue una de las áreas prioritarias impulsadas durante la Administración Arias (1986-90).

La relación viviendas nuevas/matrimonios efectuados decreció de 1.02 en 1980 a un 0.86 en 1988. Sin embargo, es importante notar que dicha relación ha venido recuperándose poco a poco después de que alcanzó su mínimo de 0.71 en 1983.

Salario real y desempleo.

El salario promedio real muestra caídas muy fuertes en 1981 y 1982, seguido de un fuerte incremento en 1983, e incrementos importantes, aunque más moderados durante los dos años posteriores. En 1986 y 1987 se dan caídas moderadas menores al 2% y en 1988 nuevamente vuelven a caer. En 1989 se recupera el salario promedio, para caer nuevamente en 1990.

Los salarios en actividades como electricidad y agua (instituciones autónomas y semiautónomas) e instituciones financieras duplican el salario promedio, otras actividades como la construcción, el comercio y la minería son inferiores al promedio total. En materia de canastas, es importante resaltar que el salario mínimo minimorum no cubre la mayoría de las canastas básicas (Ver Vargas y Picado (1992)), y la situación ha empeorado entre 1985 y 1990.

Conclusiones.

Seis aspectos resultan salientes del entorno social de Costa Rica en lo social en general y en lo particular, respecto a la década más reciente.

1. La crisis del modelo de desarrollo costarricense a finales de los setenta tuvo un efecto negativo sobre el gasto social, especialmente durante los primeros años de la década siguiente.

2. Pese a lo anterior, Costa Rica logró enfrentar con relativo éxito el deterioro de los indicadores de gasto social. Específicamente, la relación gasto social/PIB y el gasto social en términos reales habían recuperado en gran porcentaje los niveles máximos pre-crisis. Sin embargo, el gasto social per cápita cayó entre 1987 y 1989.

3. Costa Rica enfrentó la crisis a partir de 1982 tratando de mantener una política de salarios reales crecientes. Se logró éxito en este sentido, pero a partir de 1986 se ha dado un deterioro de este indicador. (En el espíritu de la rotación de daños y clientelas).

4. Pese a esas disminuciones, los indicadores de cobertura de los servicios sociales muestran, en general, un comportamiento más que aceptable.

5. A nivel sectorial, resalta el mayor impulso dado al sector vivienda a partir de 1986. En términos negativos, resalta el problema de la regresividad de las pensiones, pero aparentemente existe la voluntad política para resolver este problema. A nivel de educación destaca el problema del financiamiento de la educación superior, y el incremento de la participación privada

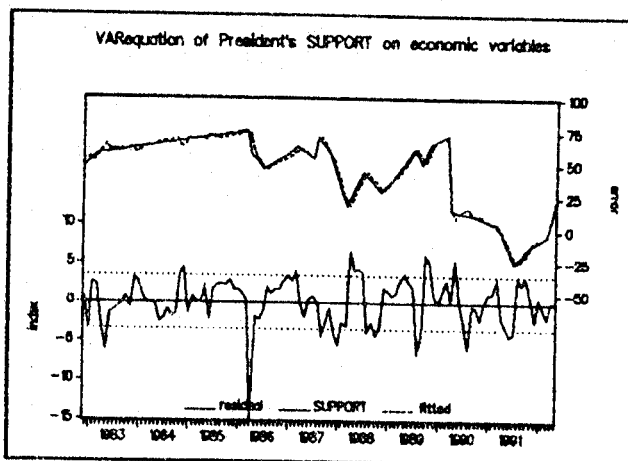
en la enseñanza, fundamentalmente preescolar y superior. Asimismo, es destacable el problema de la disminución de la tasa de escolarización en II y III ciclo.

6. A nivel de cobertura, los indicadores muestran que el comportamiento durante la pasada década soportaron el embate de la crisis, y en pocos años se lograron alcanzar y superar los resultados anteriores a la crisis. Una excepción importante la constituye el sector educación, cuyos indicadores más relevantes han mostrado un peligroso retroceso.

Capítulo VI: La democracia: fortaleza y restricción. Los procesos políticos y el impacto de los eventos económicos. Los grupos en disputa y las dolencias del cuerpo social.

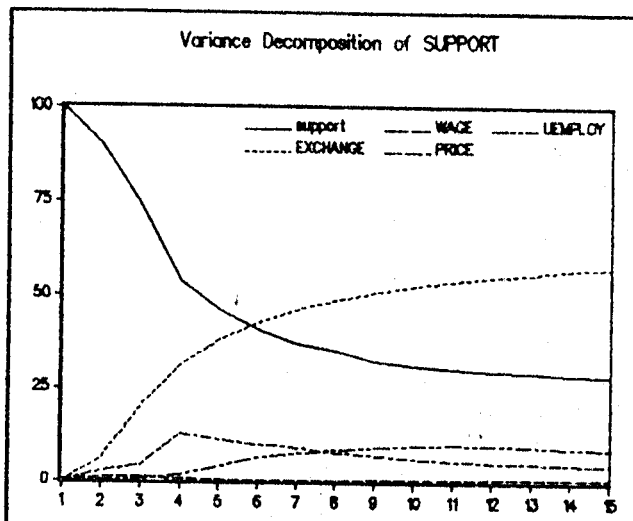
Ha sido una tradición en las democracias del Atlántico Norte la investigación de las consecuencias que las medidas de política económica y el estado mismo de la economía tienen sobre la percepción de los ciudadanos respecto a la labor del Presidente. Alesina (1988), Pereson y Tabellini (1990) son algunos de los principales autores que han contribuido en esa materia. Gómez (1990) y en algún sentido Hernández (1991), han iniciado esa tarea para Costa Rica.

En la gráfica 14 se muestra el comportamiento del apoyo a la popularidad presidencial para el período que se inicia a mediados de 1982 y termina en mayo de 1992. Se contrasta el verdadero valor proveniente de las encuestas de opinión (SUPPORT) con el que la explicación, a partir de las variables económicas arroja (fitted). La manera en que capta el verdadero comportamiento es sorprendentemente bueno, como se observa (residuals). La ecuación muestra el mejor ajuste en el período 1982-1987, y aunque se deteriora un poco, siempre queda dentro de las pruebas estadísticas más rigurosas.



Gráfica 14: ecuación VAR de apoyo al presidente en encuestas de opinión

3 Las variables que se incorporan al análisis son cuatro: devaluación, desempleo, salarios e inflación. Poco es necesario argumentar en el sentido de lo crucial que esas variables son en el entorno macroeconómico o por qué el ciudadano común -especialista sólo en economía doméstica- las consideraría fundamentales.



Gráfica 15: descomposición de la varianza del apoyo

La gráfica 15 da una idea del impacto asociado con ellas. Se percibe, en primer término una línea descendente de izquierda a derecha (support) que corresponde a la manera en que las anteriores apreciaciones (del encuestado) sobre el desempeño del Presidente afectan la siguiente evaluación. La gente tiene sus percepciones, pero las va alterando conforme pasa el tiempo.³⁵ La segunda variable en importancia cuantitativa es la devaluación (EXCHANGE). El mensaje es claro. La gente -equivocada o no- asocia la revaluación con un

sentimiento de éxito económico. Como esa variable, en una economía que importa el 50% de los bienes, afecta el costo de la vida, el sentimiento del público es inmediato, y continua creciendo en el tiempo, como lo muestra la gráfica.

El segundo lugar lo ocupan alternativamente la inflación (PRICE) y el desempleo (UEMPLOY). Al principio la primera es muy importante, hasta alcanzar un máximo en el cuarto mes, como se aprecia en la gráfica 15. No obstante, a partir del octavo mes, y de manera progresiva, el nivel de desempleo se torna más importante. El salario (WAGE), por su parte, tiene una contribución limitada. Hay un concepto implícito de lo que se llama salario real involucrado en el comportamiento que revela la ecuación. La sabiduría popular y el sentido común del pueblo costarricense saben muy bien lo que, despacio, van descubriendo los economistas académicos.

Otro uso de la ecuación es que posibilita la simulación de escenarios de eventos que podrían darse en el futuro. Por ejemplo, podrían contestar interrogantes como qué pasaría con el apoyo ciudadano (reflejado por las encuestas) ante una mayor inflación, o qué consecuencia política viene a tener una variante en el nivel de desempleo. Todos esos aspectos podrían incorporarse en ejercicios de gabinete, y de esa manera, apoyarían la toma de decisiones.

³⁵ Factores como la simpatía política están presentes de manera importante en esa variable. No obstante, la forma descendente muestra que los logros destiñen, casi, hasta el más pintado. Gómez (1990) ilustra ese punto en su trabajo donde encuentra que los antecedentes partidistas son muy importantes.

Una cuestión que debe tenerse en cuenta son las expectativas de la población costarricense de fines de siglo, a la que el sistema político debe servir.

Capítulo VII: La prospección. Retos para el año 2000. Dificultades con la presente estrategia. El agotamiento del modelo.

Como se había comentado, durante las cinco décadas anteriores al año 1980, Costa Rica mantuvo esquemas de desarrollo que le permitieron tener altas tasas de crecimiento. Históricamente el crecimiento estuvo basado en una economía agro-exportadora, principalmente de café y banano. A finales de los cincuenta, se dan en Centroamérica los primeros esfuerzos integracionistas, que se consolidaron poco a poco durante la década siguiente. Ello significó desde la óptica del modelo de crecimiento, sustitución de importaciones en un mercado mayor que el nacional. Durante los primeros años, este esfuerzo permitió al país mantener una tasa de crecimiento promedio superior al 7% anual.

Paralelamente, el marco institucional del sector público costarricense fue creciendo aceleradamente durante esas tres décadas, creándose nuevas instituciones y consolidándose otras nacidas durante la década de los cuarenta³⁶. En este proceso se crearon ministerios, instituciones descentralizadas de servicio y empresas estatales, al tiempo que se nacionalizó (estatizó) la banca en 1948.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina, A. (1988) "Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System With Rational Voters." *American Economic Review*, 796-805.
- Banco Mundial (1990) *World Development Report*, Oxford University Press, Oxford
- Behrman, J. y S. Levy (1988) "The drawbacks of export drawbacks", CLADS Discussion Paper, Boston
- Bernheim, B. D. (1987) "Ricardian equivalence" en *NBER Macroeconomics Annual 2*, Cambridge.
- ____ (1988) "Budget deficits and the balance of trade" en Summers, ed., L. H., *Tax Policy and the Economy*, The MIT Press, Cambridge.
- Blejer M. I. y A. Chesty, "Analytical and Methodological Issues in The Measurement of Fiscal Deficits", *International Monetary Fund*, Washington D. C.

³⁶ Esa década, gracias a la visión de los líderes del país, es la de revolución social pacífica. El conflicto de 1948, al menos en sentido estricto, no es resultado de un problema distributivo.

- Branson, W. H. (1985) "Causes of appreciation and volatility of the dollar" en **The U.S. dollar, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas.**
- Burmeister, E. y A. R. Dobell, (1970) **Mathematical Theories of Economic Growth**, The Macmillan Company, Londres.
- Céspedes, V.H. y R. Jiménez (1987) **Evolución de la pobreza en Costa Rica**, Academia de Centroamérica, San José.
- Delgado, F. (1986) "Programas de estabilización y condicionalidad en Costa Rica", **Boletín del CEMLA**, Vol. 32, No.5
- y J.R. Vargas (1990) "La función fiscal de la autoridad monetaria y el déficit del Banco Central" en González y Mejía, editores, **Políticas Económicas en Costa Rica**, Academia de Centroamérica, San José.
- Easterly W. y K. Schmidt-Hebbel (1992) "The Macroeconomics of Public Sector Deficits: A Synthesis", The World Bank.
- Edwards, S. (1988) "El monetarismo en Chile, 1973-1983: algunos dilemas económicos" en Morandé y Schmidt-Hebbel, editores, **Del Auge a la Crisis de 1982**, ILADES-IIMC, Santiago.
- (1984) "The order of liberalization of the external sector in developing economies", **Essays in International Finance**, # 156.
- Fisher, S. (1988) "Issues on Medium Term Stabilization", conferencia, Alajuela.
- Gaster, W. y K. Schmidt-Hebbel (1992) "The Macroeconomics of public sector deficits"
- Garnier, L. et al. (1990) **Costa Rica, entre la ilusión y la desesperanza**, Ediciones Guayacán, San José.
- Gómez, M. (1990) "Encuestas de Opinión Política en Costa Rica" LINCE, Universidad de Costa Rica.
- Harberger, A. (1990) "Política Económica en Costa Rica", en González y Mejía, editores, **Políticas Económicas en Costa Rica**, Academia de Centroamérica, San José.
- Helpman E., A. Razin y E. Sadka (1988) **Economic Effects of the Government Budget**, The MIT Press, Londres.
- Hernández, O. (1991) "Análisis Estadístico de la Votación Presidencial de 1990." **Revista Ciencias Económicas**, Vol XI, 1-2.
- Lizano, E. (1990) **Ajuste estructural en Costa Rica**, Academia de Centroamérica, San José.
- (1990) "Mirar hacia Adelante", Academia de Centroamérica, San José.
- Milne, E. S., (1977) "The fiscal approach to the Balance of Payments" en **Economic Notes**, 6:889-908
- Orozco, N. (1991) "Determinantes de la inflación en Costa Rica", Banco Central de Costa Rica, mimeo.
- Persson, T and G. Tabellini (1990). "Macroeconomic Policy, Credibility and Politics", Harwood Academic Publishers, Chur.
- PNUD (1992) **Desarrollo Humano**, Tercer Mundo Editores, S.A., Bogotá.
- Sáenz J. O. y J. R. Vargas (1992) "Un Marco Cuantitativo para el Análisis de la Política Pública: El Caso del Modelo Macro". XI Encuentro Latinoamericano de Econometric Society, México.

- Summers, L. H. (1986) "Tax policy and the international competitiveness", **H.I.E.R. Discussion Paper** 1256
- Vargas, J. R. (1992) "Development and democracy in Costa Rica", mimeo, Barcelona.
- Williamson, J. "Las economías pequeñas y endeudadas y la economía mundial en la década de los noventa" en González y Mejía, editores, **Políticas Económicas en Costa Rica**, Academia de Centroamérica, San José.
- World Bank (1980) "Costa Rica: Current Economic Position and Prospects", Latin America and the Caribbean Regional Office, Washington.

NOMENCLATURA.

AID	Agencia Internacional para el Desarrollo.
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
B. E. M.	Bonos de estabilización monetaria.
CAT	Certificado de Abono Tributario.
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
C. D.	Certificados de depósito.
COREC 1	Comisión para la Reforma del Estado Costarricense 1.
COREC 2	Comisión para la Reforma del Estado Costarricense 2.
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo.
CNP	Consejo Nacional de Producción
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
FANAL	Fábrica Nacional de Licores.
FERTICA	Fertilizantes de Centroamérica.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FODEA	Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria.
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
ICK	Instituto Costarricense de Electricidad.
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario.
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje.
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles.
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico.
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica.
JPSSJ	Junta de Protección Social de San José.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
MEP	Ministerio de Educación Pública.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica.
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo.
SNE	Servicio Nacional de Electricidad.
UCR	Universidad de Costa Rica.
UNED	Universidad Estatal a Distancia.
UNA	Universidad Nacional