



COSTA RICA:  
UNA ECONOMÍA EN RECESIÓN

Informe sobre la economía en 1996



Academia de Centroamérica

**SALIR**

**SEGUIR=ESC**

**COSTA RICA:**  
**UNA ECONOMÍA EN RECESIÓN**  
Informe sobre la economía en 1996

VÍCTOR HUGO CÉSPEDES  
RONULFO JIMÉNEZ

Editores



330.97286

C762c Costa Rica, una economía en recesión : informe sobre la economía en 1996 / Edna Camacho Mejía ... [et al.] ; editado por Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 1997.  
273 p. : gráfs. ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 9977-21-030-6

I. ECONOMIA. - COSTA RICA. 2. POLITICA FISCAL - COSTA RICA. 3. POLITICA MONETARIA - COSTA RICA. 4. DESARROLLO SOSTENIBLE - COSTA RICA. 5. PENSIONES - COSTA RICA. I. Camacho Mejía, Edna. II. Céspedes Solano, Víctor Hugo, ed. III. Jiménez Rodríguez, Ronulfo, ed. IV. Academia de Centroamérica. V. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca

Diseño de portada: Andrea Agüero, EXECUPRINT

Primera edición:

© Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, 1997

Reservados todos los derechos

Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Apartado 75-1100 Tibás

San José, Costa Rica

## PRESENTACIÓN

En los años ochenta la Academia de Centroamérica inició la tradición de realizar y publicar estudios anuales sobre la situación económica del país. En estos estudios se analizó el comportamiento anual de la economía y se plantearon los problemas de largo plazo de la economía. Fruto de este esfuerzo se publicaron los siguientes libros.

- Problemas económicos de la década de los 80.
- Costa Rica: una economía en crisis.
- Costa Rica: Crisis y empobrecimiento.
- Costa Rica: Estabilidad sin crecimiento.
- Costa Rica: Recuperación sin reactivación.
- Costa Rica: La economía en 1985.
- Costa Rica: Frente a la crisis.

Ahora, con la intención de reanudar esta tradición, se presenta *COSTA RICA: UNA ECONOMÍA EN RECESIÓN. Informe sobre la economía en 1996*. El objetivo de este libro es presentar un análisis de la situación de la economía en 1996, con una perspectiva de corto y largo plazo.

Este libro incluye la presentación de los resultados económicos y sociales obtenidos en este año, (Capítulo 1), una discusión sobre la política macroeconómica seguida en 1996 y en los años inmediatamente anteriores (Capítulo 2), un recuento la política económica de largo plazo seguida después de la crisis de 1981 y 1982 (Capítulo 3), un examen de la política social en el campo de la salud (Capítulo 4), un

análisis de las políticas relacionadas con el ambiente con especial énfasis en el programa del “Ecomarchamo” y un recuento de las principales lecciones sobre el diseño y la ejecución de la política económica (Capítulo 6). En los casos de la política social y de la política ambiental, los temas son tan extensos y complejos, que se decidió escoger en cada uno de ellos aspectos específicos para estudiarlos con mayor profundidad. En el primer caso se estudia la política de salud y en el segundo el programa de ecomarchamo para combatir la contaminación del aire.

En la segunda parte del libro se estudia con mayor detalle un problema de largo plazo de la economía costarricense. En este año se estudia el tema de las pensiones. Con este formato se continúa la tradición de los anteriores estudios que también incluyeron el tratamiento de un tema de especial interés para la sociedad costarricense.

El presente estudio ha sido patrocinado por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), por la Fundación Konrad Adenauer, por la Philip Morris y la misma Academia de Centroamérica. Sin embargo, las opiniones expresadas en el estudio son exclusivamente de los autores y no necesariamente de los patrocinadores.

Las personas que participaron en la preparación de este estudio son: Edna Camacho Mejía, Víctor Hugo Céspedes Solano, Ronulfo Jiménez Rodríguez, Ricardo Monge González, Eduardo Lizano Fait, Rodolfo Quirós Rodríguez, Julio Rosales, Thelmo Vargas Madrigal y Marcos Adamson Badilla. La edición estuvo a cargo de Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez.

La Academia de Centroamérica agradece a todas las personas e instituciones que patrocinaron o colaboraron en la preparación de este estudio. En particular agradece, a Heinrich Meyer de la Fundación Konrad Adenauer, a Enrique Egloff de CINDE, a Gilberto Barrantes y Douglas León de Philip Morris por hacer posible el financiamiento de este trabajo. También nuestro agradecimiento a Claudio Arce, María de los Angeles Cambronero, James Cercone, Fabio Durán, Walter Flores, Irma García, Lucrecia González, Ramiro Jiménez, Bernal Laverde, Leonardo Mata, Daniel Muñoz, Luis Fernando Quirós, Elizabeth Rodríguez y Danilo Ugalde por la colaboración prestada.

## RESUMEN

Durante 1996 las condiciones de vida de los costarricenses fueron afectadas negativamente, como consecuencia del deterioro de la economía. En 1996 se redujeron las oportunidades de empleo y de ingreso de los costarricenses. En efecto, durante este año la economía redujo el número de empleos en 18 000 plazas, en lugar de crear 37 000 nuevas plazas como anteriormente lo había hecho, en promedio durante los cuatro años previos a 1996. Este comportamiento representó un aumento del desempleo y del subempleo. Esta situación del mercado laboral, también se reflejó en una reducción de los ingresos reales de los trabajadores. La reducción del ingreso en 1996 afectó principalmente a los hogares de menores ingresos, con lo cual “desmejoró” la distribución del ingreso. Toda esta situación se reflejó en el aumento de la proporción de hogares pobres durante 1996.

El deterioro de las condiciones de vida de los costarricenses estuvo asociado a la situación de *Una economía en recesión*. Efectivamente, en 1996 la producción per cápita disminuyó, lo cual se sumó al estancamiento ocurrido en 1995. También se redujo el consumo de las familias y la inversión de las empresas. La recesión no fue más fuerte en 1996 ya que el sector exportador logró aumentar sus ventas.

¿Por qué la economía costarricense –que había dado muestras de un fuerte crecimiento y un relativo control de la inflación– se convierte en *Una economía en recesión*? Como es usual en economía, la respuesta a esta pregunta es compleja, y por ello hay que examinar los antecedentes de la economía costarricense para explicar la crisis económica. Después de la crisis de 1981 y 1982 la economía costarricense

logró retomar un cierto ritmo de crecimiento, pero con problemas para lograr la estabilidad económica. En particular, durante 1994 y 1995 se acentuaron los problemas para el diseño de una política que condujera a la estabilidad económica. En 1994 se incrementó el déficit fiscal del sector público, la política monetaria fue expansiva y se retrasó el ritmo de las minidevaluaciones. El manejo de la política económica se hizo más difícil por la quiebra del Banco Anglo Costarricense, por la ausencia de diálogo político y por el impacto de la crisis mexicana. En 1995, ante la dificultad de reducir el déficit fiscal, las autoridades optaron por una política monetaria muy estricta y por un mayor ritmo de devaluación. Esto, junto con los mayores impuestos y la falta de credibilidad de las unidades económicas en el programa de estabilización con el FMI ejecutado en 1996, contribuyó a la recesión de la economía. Aunque es importante mencionar que la política monetaria de 1995 e inicios de 1996 influyó en la reducción de la tasa inflacionaria.

También contribuyó a la recesión la falta de definición de las autoridades en torno a las políticas de crecimiento en el largo plazo. Si bien el país ha hecho cambios importantes en su “modelo económico”, la definición de estas nuevas políticas no ha sido tarea fácil, como se explicará más adelante. La Administración del Presidente Calderón con el apoyo del Banco Mundial y el BID había diseñado un programa de ajuste estructural (PAE III) que incluía temas de apertura económica, reforma financiera y reforma del Estado, y se continuaban los esfuerzos de las Administraciones anteriores. Sin embargo, la Administración del Presidente Figueres en un inicio expresó su rechazo a tal iniciativa e intentó renegociar con el Banco Mundial algunos de los aspectos relacionados con la reforma del Estado. Las negociaciones fracasaron y finalmente la Administración Figueres optó por aprobar el programa, pero los incumplimientos del país en materia de estabilidad económica hicieron que el Banco Mundial optara por cancelar el programa.

En el campo de la política de largo plazo, el país ha hecho esfuerzos para cambiar su orientación desde 1984. Los cambios principalmente han estado relacionados con la apertura económica, la reforma financiera y la reforma del Estado. La política de apertura económi-

ca ha incluido el establecimiento de incentivos directos a las exportaciones (subsidios y exoneraciones), desgravación arancelaria, participación activa en negociaciones comerciales y promoción de la inversión extranjera. Durante 1996 se anunció el establecimiento de INTEL en el país, lo cual es importante en el campo de la inversión extranjera en Costa Rica, pero por otro lado ocurrieron algunos retrocesos en el proceso de la desgravación arancelaria.

En el campo de la reforma financiera, Costa Rica inició desde 1984 el proceso de liberalización, donde se eliminó la participación de las autoridades en la fijación de tasas de interés y en la orientación del crédito. En el ámbito de la reforma financiera también se eliminaron las restricciones a los movimientos externos de capital. En 1995 se aprobó una nueva Ley Orgánica del Banco Central, en donde se consolidaron las reformas anteriormente mencionadas y se avanzó en la eliminación del monopolio de las cuentas corrientes en manos de los bancos estatales, en la apertura del redescuento a las entidades financieras privadas y en profundizar las normas para la supervisión prudencial del sistema financiero. En 1996 se avanzó en la implementación de la nueva ley y en la reforma de la banca estatal.

En el campo de la reforma del Estado, los avances han sido menos profundos que en los anteriores. Si bien, en la década de los ochenta se vendieron o se cerraron las empresas de CODESA, no han ocurrido grandes cambios en el accionar del sector público. El panorama ha estado más dominado por la discusión y por propuestas que finalmente no se ejecutan. En 1996 predominó la discusión del problema de la deuda interna y las propuestas para su solución. La Administración del Presidente Figueres en 1996 propuso un conjunto de medidas para enfrentar este problema e incluyó el tema de la privatización.

Las políticas sociales son los elementos primordiales de la acción del Estado. Estas, junto con el crecimiento económico y otras circunstancias, han permitido en un contexto de largo plazo, que Costa Rica muestre indicadores de calidad de vida superiores a los de países de ingresos similares. Ejemplo de ello es el caso de la salud, que fue escogido para ser analizado en forma profunda en este libro. Los indicadores de salud de la población costarricense están por encima de



los observados en otros países de desarrollo similar a Costa Rica e incluso se asemejan a los de los países desarrollados. Esto obedece a un largo proceso histórico, pues desde mediados del siglo XIX ya Costa Rica mostraba una esperanza de vida superior al promedio latinoamericano. No obstante, es importante mencionar que, si bien Costa Rica es excepcional por sus condiciones de salud, la evolución de sus indicadores es similar a la de los otros países latinoamericanos.

A pesar de los éxitos del país en materia de salud, hay que señalar que el sistema de salud costarricense presenta serios problemas. El nivel de gasto en salud en Costa Rica (como proporción del PIB) es muy alto en comparación con la mayoría de otros países. Esto es positivo en el sentido que dice mucho de la prioridad que los costarricenses le dan a la salud, pero indica también que difícilmente se podrá asignar recursos adicionales al sector salud, excepto que provengan del crecimiento económico. Esto es preocupante, porque está cambiando el perfil de las enfermedades, dado el envejecimiento de la población y los cambios en los hábitos de consumo y en las ocupaciones relacionadas con el mayor ingreso de los costarricenses y las variantes en la estructura de la producción. Como resultado, se da una transición epidemiológica que hace que en lugar de predominar las enfermedades y causas de muerte típicas de países menos desarrollados, predominen enfermedades como el cáncer o las enfermedades cardiovasculares y otras más frecuentes en los países desarrollados. Por otro lado, el sistema de salud –que es público predominantemente– tiene costos crecientes, pero su producción es decreciente y los expertos consideran que es desproporcionalmente alta la cantidad de recursos que se dedican a la curación (hospitales) en relación con la prevención (servicios básicos de salud). Todo esto ha llevado a las autoridades a plantear una reforma al sistema de salud costarricense, para lograr una mejor asignación de recursos y mantener o ampliar los logros alcanzados. El proceso de esta reforma se inició hace varios años y durante 1996 se dieron importantes pasos en su desarrollo.

Un campo donde el país ha puesto cada día mayor atención es el de la política ambiental. Varios programas se han desarrollando dentro de la política ambiental. Uno de estos programas es el Eco-marcha-

mo. Este programa busca reducir la contaminación del aire por medio de la revisión de los vehículos automotores del sector privado, para que no sobrepasen ciertos límites de emisiones. Sin embargo, el programa ha resultado poco efectivo para reducir las emisiones y por otro lado, existen políticas que más bien incentivan la emisión de contaminantes (el subsidio al diesel, por ejemplo). Del análisis de este programa surgen varias enseñanzas: dado que los recursos de la economía son escasos, deben atacarse los problemas ambientales más graves, los programas deben tener impacto (lograr el objetivo) y las políticas deben ser consistentes y complementarias.

Desde una perspectiva de largo plazo, los resultados de la economía en el período 1984-1996, han sido positivos, a pesar de que los resultados de 1995 y 1996 resultaran desfavorables. En efecto, en el largo plazo los salarios y el empleo aumentaron y se redujeron el desempleo y la pobreza. Esto se logró, en buena medida, gracias al crecimiento económico fundamentado en la expansión y diversificación de las exportaciones.

Sin embargo, es importante tener presente que en el período mencionado no predominó exclusivamente el “nuevo modelo”; más bien ha existido una superposición del nuevo modelo, más orientado a la apertura, con el “viejo modelo” de sustitución de importaciones y de mayor intervencionismo estatal. Esta superposición ha ocurrido, porque la tarea de realizar el cambio ha sido ardua, la transición ha sido lenta e incluso la evolución hacia el nuevo modelo no ha sido lineal. No ha sido fácil definir los grandes principios de la nueva política; es decir, aquellos que debieran de mantenerse en el largo plazo, en vez de ser modificados en cada gobierno. En buena parte estas dificultades han consistido en el cómo hacer el cambio e ilustran los retos que enfrenta la sociedad costarricense en su búsqueda de ese cambio social no solo deseado, sino también necesario. Estas dificultades han existido desde que se inició la nueva orientación de la política económica, pero se profundizaron en los primeros años de la Administración Figueres.

No obstante, estas dificultades dejan importantes lecciones que bien aprovechadas servirán para mejorar el diseño y la realización de las políticas de largo plazo requeridas para seguir por el camino del

progreso a pesar de los obstáculos momentáneos. Estas lecciones se analizan en el Capítulo 6

En conclusión, el esfuerzo realizado por Costa Rica después de la crisis de 1981 y 1982, en el diseño de la política económica, no ha sido suficiente. Por este camino no se saldrá del subdesarrollo. Hay campos en donde debe ponerse especial atención: la reforma política, la educación, las patologías sociales, la inserción en la economía mundial, la estabilidad macroeconómica, el funcionamiento de los mercados, la reforma del Estado, la protección del ambiente y la evolución demográfica y su impacto en los mercados laborales, en los servicios de salud y en los sistemas de pensiones. Precisamente, este último tema se estudia con detenimiento en la segunda parte del libro.

El principal plan de pensiones de Costa Rica es el de IVM, que inició sus operaciones en 1947. Esa era una Costa Rica donde la esperanza de vida era de 47 años y la población económicamente activa laboraba principalmente en el sector agropecuario. En la Costa Rica de hoy la esperanza de vida es mayor de 70 años, el país se ha urbanizado y la población económicamente activa ya no depende fundamentalmente de la agricultura. La población costarricense se ha envejecido, de forma tal que en los años cuarenta por cada 100 personas en edad de trabajar había 6 mayores, mientras hoy hay 8 y habrá 15 dentro de 30 años.

Este envejecimiento de la población tiene consecuencias *cruciales* sobre las pensiones en Costa Rica. En la actualidad en el régimen de IVM, con una cotización tripartita del 7,5 por ciento del salario se otorga una pensión promedio a los actuales pensionados equivalente al 65 por ciento de los salarios. Dentro de 30 años, con esa misma contribución la pensión será tan solo el 29 por ciento de los salarios; o bien, para mantener pensiones del 65 por ciento del salario se necesitaría aumentar la contribución del 7,5 por ciento de los salarios a un 18 por ciento. Todo lo anterior es resultado del envejecimiento de la población costarricense en los próximos 30 años. Esto implica importantes dilemas *insoslayables* en cuanto a la reforma del sistema de pensiones con el objetivo de lograr protección para la población mayor y lograr simultáneamente la sanidad financiera del sistema.

Pero los problemas no se detienen en el envejecimiento de la población. En la actualidad la mayoría de la población costarricense llega la vejez sin pertenecer a un sistema de pensiones. El 46 por ciento de la población económicamente activa no pertenece a ningún régimen y esta cifra sube al 57 por ciento en el sector privado. La cobertura de los sistemas de pensiones es baja especialmente entre trabajadores por cuenta propia y entre los asalariados en pequeños establecimientos. Todo lo anterior ocurre a pesar de que la CCSS administra un régimen no contributivo para personas en estado de necesidad. Este es financiado por el Programa de asignaciones familiares, que a su vez se financia de un impuesto a las planillas.

Por otro lado, en el país se desarrollaron varios regímenes especiales de pensiones financiados principalmente por el presupuesto nacional para el beneficio de grupos específicos de empleados públicos. Estos han sido regímenes con características "privilegiadas" en relación con las contribuciones, la edad de retiro y la forma de cálculo de las pensiones, en comparación con el sistema de IVM de la CCSS. El problema de estos sistemas es su costo fiscal y la inequidad que representan con respecto a los segmentos de la población que pertenecen a régimen de IVM o que del todo no tienen protección alguna, como es el caso de la mayoría de la población pobre. En la Administración del Presidente Calderón se inició un proceso —que no fue total— para eliminar estos regímenes especiales.

El régimen de pensiones del Magisterio Nacional es uno de los regímenes especiales más importantes dentro de los sistemas especiales y uno de los que ha merecido más atención y estudio. Este régimen ha sufrido varias reformas. La última, en 1995, redujo en forma importante los beneficios y aumentó las contribuciones de los beneficiarios.

En todos los regímenes de pensiones en Costa Rica —en unos más y en otros menos— la edad mínima de retiro es baja, si se compara con las edades de retiro en países con esperanza de vida similares a la de Costa Rica. Esta característica los hace más caros, aunque hay que reconocer que a medida que envejece la población hay una ten-

dencia para incrementar el gasto en pensiones, independientemente de las características de los sistemas.

Por el otro lado, en el sector privado han surgido fondos complementarios de pensiones, donde la afiliación es voluntaria y son administrados por Operadoras de Planes de Pensión. En 1995 se dictó una ley para regular y supervisar el funcionamiento de estos fondos

La Administración del Presidente Figueres ha estado trabajando en diseñar un nuevo sistema de pensiones. En términos generales, los detalles no han sido anunciados todavía, la propuesta va encaminada a establecer un sistema de tres pilares: un primer pilar para brindar protección general y asistencial a todos los miembros de la población económicamente activa. En este caso el Estado sería copartícipe en su financiamiento y su administración estaría a cargo de la CCSS. Esta protección general se complementa con un segundo pilar de capitalización individual, obligatorio y gestionado por medio del sector privado y un tercer pilar de ahorro voluntario.

## SIGLAS USADAS

AVAD	Años de vida ajustados en función de la discapacidad
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (siglas en inglés)
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ANFE	Asociación Nacional de Fomento Económico
ATV	Acuerdo sobre Textiles y Vestidos
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNA	Barrera no arancelaria
CAT	Certificado de abono tributario
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CORBANA	Corporación Bananera Nacional
CPI	Sistemas de capitalización plena e individual
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral de Salud
EM	Régimen de enfermedad y maternidad de la CCSS
FANAL	Fábrica Nacional de Licores
FIAS	Foreign Investment Advisory Service
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Free on board
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GPP	Modelo económico donde predomina el gremialismo, el paternalismo, y el populismo
ICAFE	Instituto del Café de Costa Rica
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IED	Inversión extranjera directa
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INFOCOOP	Instituto de Fomento Cooperativo

INS	Instituto Nacional de Seguros
IVM	Régimen de invalidez, vejez y muerte
JUPEMA	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
LE	Modelo de liberalización económica
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MFA	Acuerdo Multifibras (siglas en inglés)
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OFIARROZ	Oficina del Arroz
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PEA	Población económicamente activa
PEAOS	Población económicamente activa ocupada en el sector privado
PIB	Producto interno bruto
PLEM	Programa de libre elección médica
PLN	Partido Liberación Nacional
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RACSA	Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RNC	Régimen No Contributivo de Pensiones
SAISS	Sistema Administrador de Información en Seguridad Social
SGP	Sistema General de Preferencias
SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión
SNAA	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
TLC	Tratado de libre Comercio
USA	United States of America

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	VII
RESUMEN .....	VII
SIGLAS USADAS .....	XV

## PRIMERA PARTE

### LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

<b>1. LOS FRUTOS DE LA ECONOMÍA .....</b>	<b>1</b>
1.1 Introducción .....	1
1.2 Oportunidades de empleo e ingresos .....	2
1.3 Empleo e inmigraciones .....	6
1.4 Ingreso, su magnitud y su distribución .....	8
1.5 Pobreza .....	8
1.6 Poder adquisitivo y consumo .....	11
1.7 La recesión de la economía .....	11
<b>2. LA ESTABILIDAD DE LA ECONOMÍA. DIFICULTADES Y RESULTADOS .....</b>	<b>15</b>
2.1 Introducción .....	15
2.2 Los antecedentes .....	15
2.3 Las dificultades en 1994 y 1995 para diseñar la política de estabilización .....	20
2.4 Las dificultades para alcanzar la estabilización .....	26
Política fiscal .....	27
Política monetaria .....	29
Política cambiaria y sector externo .....	31
Condiciones externas .....	32
2.5 Los resultados en 1996 .....	33
Recesión .....	33
Estabilidad .....	33
2.6 Conclusión .....	35



<b>3. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LARGO PLAZO</b> .....	37
3.1 La recuperación de la economía de la crisis de 1981-82 .....	37
3.2 El proceso de cambio de las políticas de largo plazo .....	39
3.3 La política de apertura de la economía .....	41
La desgravación arancelaria .....	41
La promoción de exportaciones .....	49
Las negociaciones comerciales .....	53
La inversión extranjera directa (IED) .....	58
3.4 La reforma financiera .....	63
3.5 La reforma del Estado .....	71
¿Para qué reforma del Estado? .....	71
La reforma del estado en la Administración Figueres .....	74
<i>Un Acuerdo Nacional Razonable</i> .....	75
<i>Acuerdo Calderón-Figueres</i> .....	76
<i>El problema de la deuda interna</i> .....	78
<i>Propuesta del Gobierno respecto al problema</i> <i>de la deuda interna</i> .....	79
<b>4. LA POLÍTICA SOCIAL: EL CASO DE LAS POLÍTICAS EN SALUD</b> .....	87
4.1. Introducción .....	87
4.2 Crecimiento económico y desarrollo humano .....	88
4.3 Las políticas en salud .....	96
4.4 La salud en Costa Rica .....	102
Evolución Histórica .....	102
Transición Epidemiológica .....	108
4.5 El sistema público de salud en Costa Rica .....	111
4.6 La reforma del sector salud .....	115
4.7 Avances de la reforma en el sector salud .....	118
Readecuación del Modelo de Atención .....	118
Nuevo Modelo de Gestión .....	119
Planes piloto .....	121
Evaluación de esquemas alternativos .....	121
4.8 Perspectivas del sector salud .....	124
<b>5. POLÍTICA AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE</b> .....	127
5.1 Introducción .....	127
5.2 La calidad del aire en la Gran Area Metropolitana .....	128
5.3 La política ambiental del Eco-Marchamo .....	131
Objetivo del Eco-Marchamo .....	132
Procedimiento utilizado con el Eco-Marchamo .....	133
Los beneficios y costos del eco-marchamo .....	134
Efectividad real del Eco-Marchamo .....	138
5.4 Conclusiones .....	140

<b>6. LAS LECCIONES</b> .....	141
6.1 Introducción .....	141
6.2 Principales lecciones .....	142
Crecimiento, distribución y estabilidad .....	157
Crecimiento, progreso y democratización .....	159
6.3 Comentarios finales .....	171
Los objetivos .....	171
Las áreas prioritarias .....	172
6.4 Conclusión .....	174

## SEGUNDA PARTE

### EL SISTEMA DE PENSIONES DE COSTA RICA

<b>7. ASPECTOS GENERALES SOBRE PENSIONES</b> .....	177
7.1 Introducción .....	177
7.2 ¿Para qué sistemas de pensiones? .....	178
7.3 Los sistemas informales y formales .....	179
7.4 El debate sobre pensiones .....	182
Planes públicos <i>vs</i> planes privados de pensiones .....	182
Sistemas de capitalización <i>vs</i> sistemas de reparto .....	183
<i>Sistema de reparto</i> .....	183
<i>Sistemas de capitalización</i> .....	185
Beneficios definidos <i>vs</i> contribución definida .....	186
7.5 Las críticas a los sistemas y las opciones propuestas .....	189
Otros aspectos del debate .....	190
La propuesta de un modelo de pilares .....	191
<b>8. EL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA</b> .....	195
8.1 Antecedentes y escenario donde se desarrolló el sistema .....	195
8.2 Bosquejo del sistema nacional de pensiones .....	200
Los regímenes generales de pensiones .....	200
<i>El régimen de IVM</i> .....	200
<i>El régimen no contributivo de pensiones</i> .....	201
Los regímenes especiales de pensiones .....	204
<i>Régimen general de pensiones con cargo</i> <i>al Presupuesto Nacional</i> .....	204
<i>Regímenes de pensiones del Magisterio Nacional</i> .....	211
<i>Pensiones y jubilaciones del Poder Judicial</i> .....	218
<i>Una nueva ley</i> .....	218
Fondos institucionales de ahorro y pensiones complementarias .....	219
Los fondos privados de pensiones complementarias .....	221

<b>9. PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN</b> .....	223
9.1 Los problemas .....	223
Baja cobertura .....	224
Sensibilidad demográfica .....	226
Requisitos y beneficios .....	230
Financiamiento y gasto .....	232
9.2 Las propuestas del Gobierno .....	240
<b>ANEXOS</b>	
<i>Anexo 1 Supuestos para estimar los costos y beneficios privados del eco-marchamo</i> .....	247
<i>Anexo 2 Principales leyes relacionadas con el sistema de pensiones</i> .....	249
<i>Anexo 3 Glosario usado en pensiones</i> .....	259
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	265

## ÍNDICE DE CUADROS, RECUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 4.1.	Morbilidad según enfermedades seleccionadas, en Costa Rica . . .	110
Cuadro 4.2.	Incidencia de tumores malignos en Costa Rica, 1981 y 1993 . . . . .	110
Cuadro 4.3.	Cobertura y prestación de servicios de la CCSS, 1978, 1985 y 1996	113
Cuadro 4.4.	Nuevos esquemas para la asignación de recursos en la CCSS . . . . .	120
Cuadro 5.1.	Evaluación financiera de la instrumentación del eco-marchamo en el primer año según PROECO . . . . .	135
Cuadro 5.2.	Distribución porcentual acumulada de las emisiones de CO de los vehículos de gasolina . . . . .	139
Cuadro 5.3.	Distribución porcentual acumulada de las emisiones de HC de los vehículos de gasolina . . . . .	139
Cuadro 7.1.	Comparación de las propuestas de la OIT y el BM . . . . .	192
Cuadro 8.1.	Distribución de la población de mayores de 12 años en activos y no activos; y los activos en afiliados y no afiliados a regímenes públicos de pensiones, 1996 . . . . .	198
Cuadro 8.2.	Población ocupada en el sector privado asegurada y no asegurada en IVM, según grupos sociolaborales, 1994 . . . . .	199
Cuadro 8.3.	Población protegida por los regímenes de IVM y SEM de la CCSS	203
Cuadro 8.4.	Regímenes públicos de pensiones que existían a principios de los noventas . . . . .	210
Cuadro 8.5.	Población protegida por regímenes de pensiones, 1996 . . . . .	220
Cuadro 9.1.	Porcentaje de cobertura de los planes públicos de pensiones en países seleccionados . . . . .	225
Cuadro 9.2.	Porcentaje de población de 20 a 59 años respecto a población de 60 y más años de edad, en países seleccionados, 1990 . . . . .	227
Cuadro 9.3.	Porcentaje de población mayor de 60 años de edad, en países seleccionados, 1990-2050 . . . . .	229
Cuadro 9.4.	Proyección del coeficiente de dependencia demográfica y relación de pensionados a activos en el seguro de invalidez, vejez y muerte . . . . .	229
Cuadro 9.5.	Cotizaciones requeridas para mantener la tasa de reemplazo y tasas de reemplazo en caso de mantenerse la cotización en 7,5, en IVM de la CCSS . . . . .	230
Cuadro 9.6.	Edad de jubilación y duración esperada de la jubilación, por sexo, en países seleccionados . . . . .	232
Cuadro 9.7.	Algunas características de los planes públicos de pensiones en países seleccionados, 1991 . . . . .	233

Cuadro 9.8.	Gasto en pensiones de todos los regímenes públicos como porcentaje del PIB en Costa Rica .....	234
Cuadro 9.9.	Gasto en pensiones de los regímenes especiales respecto al presupuesto nacional en Costa Rica .....	234
Cuadro 9.10.	Ingresos y gasto público en pensiones como porcentaje del PIB y población de 60 y más en países seleccionados .....	236
Cuadro 9.11.	Estructura y funciones del sistema nacional de pensiones propuesto .....	243
Recuadro 2.1.	Principales aspectos del Convenio con el FMI. ....	27
Recuadro 3.1.	Principales modificaciones en el régimen arancelario durante 1996 .....	47
Recuadro 3.2.	Incentivos a las exportaciones en los tres regímenes de fomento de las exportaciones .....	50
Recuadro 3.3.	Acuerdo Calderón-Figueroa .....	77
Recuadro 7.1.	Sistema de pensiones. Opiniones de políticos y gobernantes ....	180
Recuadro 7.2.	El modelo chileno .....	187
Recuadro 8.1.	Principales características del régimen de IVM de la Caja Costarricense de Seguro Social .....	202
Recuadro 8.2.	Los regímenes del Magisterio Nacional .....	214
Recuadro 8.3.	La deuda estatal originada en el traslado al régimen de IVM ....	217
Gráfico 1.1.	Crecimiento del PIB per cápita y de la PEA ocupada y tasa de Subutilización de la PEA .....	2
Gráfico 1.2.	Crecimiento anual del PIB per cápita y del ingreso de los hogares pobres .....	5
Gráfico 1.3.	Porcentaje del ingreso recibido por el 20 por ciento de hogares de más altos ingresos y por el 20 por ciento de menores ingresos .	9
Gráfico 1.4.	Índice de salarios reales del sector privado, tasa de desempleo y porcentaje de hogares pobres .....	9
Gráfico 1.5.	Crecimiento del PIB, de la demanda interna y de las exportaciones de bienes y servicios .....	12
Gráfico 1.6.	Crecimiento del consumo privado per cápita, de la inversión per cápita y del gasto del Gobierno general per cápita .....	13
Gráfico 2.1.	Crecimiento del PIB per cápita .....	17
Gráfico 2.2.	Tasa de inflación. según índice de precios al consumidor .....	17

Gráfico 2.3.	Déficit del sector público no financiero y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, como porcentaje del PIB . . . . .	18
Gráfico 3.1.	CATS en millones de dólares y como porcentaje del gasto del gobierno central . . . . .	52
Gráfico 3.2.	IED en millones de dólares y como por ciento del PIB . . . . .	61
Gráfico 4.1.	PNB per cápita e índice de desarrollo humano en países industrializados y países en desarrollo, 1993 . . . . .	90
Gráfico 4.2.	Tasa de crecimiento del PNB en países industrializados y en desarrollo en los períodos 1965-80 y 1980-93 . . . . .	92
Gráfico 4.3.	PNB per cápita e índice de esperanza de vida en países industrializados y en desarrollo, 1993 . . . . .	93
Gráfico 4.4.	PNB per cápita y gasto público en salud en países en desarrollo, 1980. . . . .	93
Gráfico 4.5.	PNB per cápita e índice de escolaridad en países industrializados y en desarrollo, 1993 . . . . .	94
Gráfico 4.6.	PNB per cápita y gasto en educación en países en desarrollo, 1980	94
Gráfico 4.7.	PNB per cápita y gasto en educación en países en desarrollo, 1992	95
Gráfico 4.8.	Gasto social en Costa Rica . . . . .	95
Gráfico 4.9	Distribución de AVAD perdidos según causa, para algunas regiones, 1980 . . . . .	99
Gráfico 4.10.	Comparación de la evolución de la esperanza de vida en Costa Rica con otros países, 1870-1995 . . . . .	103
Gráfico 4.11.	Población urbana y rural con abastecimiento de agua en Costa Rica, 1967 y 1989 . . . . .	107
Gráfico 4.12.	Población urbana y rural con disposición de excretas en Costa Rica, 1967 y 1989 . . . . .	107
Gráfico 4.13.	Proporción de niños preescolares con baja estatura, bajo peso y sobrepeso en Costa Rica, 1982 y 1996 . . . . .	108
Gráfico 4.14.	Evolución del gasto total real (millones de colones) y consultas médicas por habitante en la CCSS . . . . .	113
Gráfico 5.1.	Evolución de las emisiones de CO <sub>2</sub> en Costa Rica, 1965-1995 . . . . .	131
Gráfico 5.2.	Simulación de las Emisiones de CO, HC y NO <sub>x</sub> según fuentes móviles de origen en Costa Rica. 1990-2006 . . . . .	137
Gráfico 9.1.	Porcentaje de la población económicamente activa afiliada a regímenes de pensión . . . . .	225
Gráfico 9.2.	Cantidad de cotizantes por pensionado . . . . .	228



PRIMERA PARTE

**LA ECONOMÍA  
COSTARRICENSE**

Informe sobre la economía en 1996





# 1. LOS FRUTOS DE LA ECONOMÍA

"La teoría económica se ocupa en gran medida de las cosas materiales, pero consideradas estas como una de las aportaciones al objetivo inmaterial del "bienestar". "La riqueza material es solamente una de las cosas que contribuyen a la "felicidad", la "satisfacción", el "bienestar", o como queramos llamar al índice que resume el balance positivo de la vida humana".

"Los economistas no desprecian en su análisis las cosas inmateriales, a condición de que estén de algún modo relacionadas con las cosas materiales..." pues "son realistas y tienen el deber profesional de hacer saber a la sociedad que tener más de unas cosas significa normalmente tener menos de otras".

Kelvin Lancaster

Nobel de Economía

"In the end what matters is people".

World Bank

From Plan to Market, (1996:66)

## 1.1 INTRODUCCIÓN

La "cosecha nacional" de 1996 resultó inferior a la del año previo. Este resultado afectó negativamente las condiciones de vida de los costarricenses, máxime que los efectos de dicha caída se intensificaron ante una situación en donde la economía solo tuvo un leve crecimiento en 1995. Como el esfuerzo productivo de la Nación tiene como fin primordial lograr un mejor balance positivo en la vida de las personas, cabe darle prioridad al recuento de aquellos indicadores que muestran los cambios en dicho balance. Este será el propósito de este capítulo.

Claro que esto no significa que se desconozcan los vínculos –por lo demás complejos y por ende controversiales, especialmente en el discurso de amplia difusión entre el público– entre lo económico y lo social, sino que ello responde a una forma analítica de ordenar la

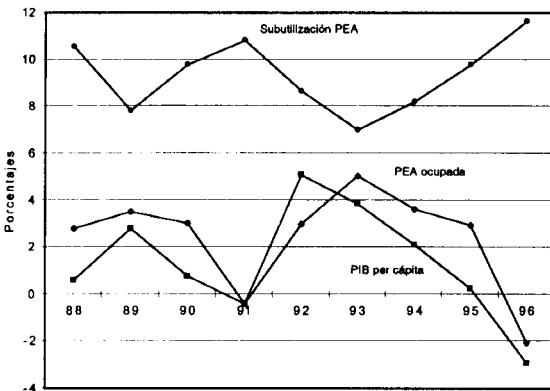
exposición. En los capítulos siguientes se expondrán los temas más directamente vinculados con el fenómeno de carácter económico.

Aunque la atención se concentra en 1996, serán necesarias las referencias a otros años para contar con una perspectiva desde la cual el lector podrá disponer de una visión que facilite el conocimiento de lo ocurrido. Además, por cuanto algunos de los asuntos objeto de comentario no son resultados tan inmediatos como otros; sino que, por el contrario, obedecen a procesos de más larga duración y evolución.

## 1.2 OPORTUNIDADES DE EMPLEO E INGRESOS

Así como la producción per cápita no creció en 1995 y más bien se redujo en 1996, la economía fue incapaz de ofrecer, en esos dos años, suficientes y mejores oportunidades de empleo a una fuerza de trabajo cada vez mayor<sup>1</sup>. Se deterioraron, consecuentemente, las condiciones laborales de asalariados, trabajadores por cuenta propia y patronos: aumentó el desempleo, se redujeron los ingresos, creció la pobreza económica y fueron más las personas que sintieron alejarse las posibilidades de lograr mejores condiciones de vida. (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1. CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y DE LA PEA OCUPADA Y TASA DE SUBUTILIZACIÓN DE LA PEA



FUENTE: Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales y Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares.

1 En 1996 solo en dos países de América Latina se redujo la producción: Costa Rica y Venezuela; en los demás creció, incluso en Haití y Nicaragua.

La pérdida de capacidad de la economía para crear nuevos puestos de trabajo fue generalizada, pero con diferentes grados de gravedad según las actividades. El empleo decreció fuertemente en la industria, la construcción y el transporte y en menor grado en el comercio. En la agricultura, también se dio una caída, aunque debe aclararse que la tendencia hacia la reducción ya se manifestaba desde hacía varios años, pues en el largo plazo paulatinamente el sector ha perdido importancia como gran empleador, al extremo de ocupar cada vez una menor cantidad de trabajadores (260 000 en 1987, en contraste con 248 000 nueve años después); de manera que una economía deprimida como la de 1996 intensificó la magnitud de un fenómeno previsible<sup>2</sup>. Las caídas del empleo en el comercio (que incluye hoteles y turismo) y en la industria son más notorias por tratarse de actividades de fuerte crecimiento del empleo en los años más recientes. La única actividad donde se mantuvo el ritmo de crecimiento del empleo fue en servicios financieros.

Mientras en los últimos cuatro años anteriores a 1996 la economía nacional, en el sector privado, fue capaz de crear 37 000 nuevos puestos de trabajo por año, como promedio, en 1996 no se crearon esas 37 000 oportunidades de empleo y además se redujeron en 18 000 los puestos de trabajo que ya existían en 1995.

Además, en el sector público el empleo se redujo en 4000 plazas. Por consiguiente, la tasa de desempleo abierto (6,2 por ciento del total de personas de 12 y más años dispuestas a trabajar), alcanzó niveles no observados desde hacía 10 años. El crecimiento de este desempleo fue mayor en la zona rural que en la urbana y más alto entre las mujeres que entre los hombres. Asimismo, el subempleo se incrementó, como ocurre usualmente cuando el desempleo abierto aumenta; efectivamente, se incrementaron tanto el subempleo visible (representado por puestos de trabajo donde se labora menos ho-

2 Esta reducción en el largo plazo del empleo agropecuario representa un hecho histórico bien conocido en la economía: los incrementos en la producción agropecuaria por trabajador son de tal magnitud que con menos trabajadores los países son capaces de producir volúmenes mucho mayores de bienes provenientes del agro. Esto ha coadyuvado notablemente a mejorar los ingresos y las condiciones de vida de la población rural (y de los restantes miembros de la sociedad).

ras de las deseadas por los trabajadores) como el invisible (aquel donde las remuneraciones salariales son inferiores al salario *mínimo minimorum*). Por consiguiente, el desempleo abierto y la subutilización de la fuerza de trabajo alcanzó 15,3 por ciento. Esta cifra representa un aumento del 50 por ciento en el desaprovechamiento del recurso humano laboral en relación con los años más cercanos cuando la economía creció más de 4 por ciento (1992, 1993 y 1994).

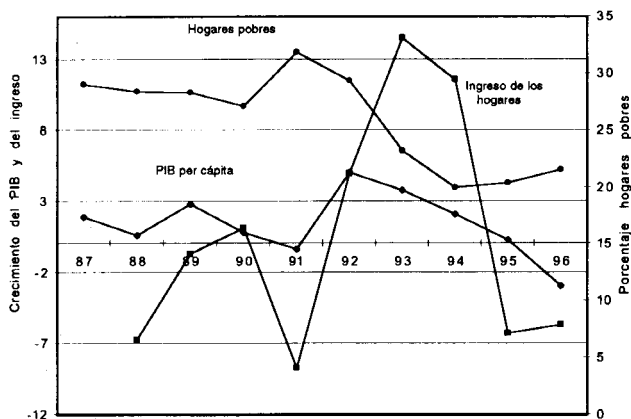
Al reducirse las oportunidades de empleo, se presentaron menos opciones para los que buscaron trabajo en condiciones de asalariados; se redujo entonces la proporción de trabajadores asalariados dentro del total de la fuerza de trabajo ocupada y más bien se incrementó la proporción de los trabajadores por cuenta propia y patronos. Los aumentos observados en el porcentaje de trabajadores independientes y en las tasas de subempleo, fueron señales de un posible aumento del empleo en actividades "informales". Estas últimas corresponden a actividades de microempresas, donde es más frecuente que se den relaciones laborales al margen de la ley (en cuanto a seguridad social y salarios mínimos), o de vida muy pasajera, o de relaciones laborales particulares (por ejemplo trabajo a destajo y estacional), que tienden a intensificarse cuando las mejores oportunidades de trabajo son más escasas.

Cuando el mercado laboral se deteriora, se hace más difícil conseguir empleo y los jóvenes que buscan trabajo por primera vez se encuentran enfrentados a situaciones más adversas de lo usual. Estas condiciones concuerdan con los resultados observados: a) se incrementó el número de personas que buscaban trabajo por primera vez (en su mayoría jóvenes). La cifra de estas personas, que se había mantenido más o menos estable durante tres años, se duplicó entre 1994 y 1996; y, b) la tasa de desempleo abierto en los años críticos de 1995 y 1996 se incrementó "bastante más" entre los jóvenes de 12 a 19 años que entre las personas con edades entre 20 y 50 años (los aumentos fueron de 46 y 29 por ciento, respectivamente).

La contrapartida de la situación económica desfavorable en el empleo en 1995 y 1996, se reflejó, por el lado de los ingresos, en desocupados que no lograron captar ingresos y en ocupados que notaron cómo sus ingresos se redujeron, o, en el mejor de los casos, có-

mo solo lograron mantener su nivel adquisitivo. Para los asalariados, las remuneraciones reales se redujeron en 1996, tanto en el sector privado como en el sector público, según datos de la Encuesta de Hogares. Al sumar esta reducción con la que también se dio en el año previo, el efecto acumulado representó una merma de los salarios de 3,6 por ciento en el sector privado y de 1,9 en el sector público. Para los trabajadores independientes (cuenta propia y patronos), los ingresos relacionados con su actividad laboral se redujeron más aún: 4,2 en 1996 y 8,7 en 1995, para una reducción acumulada de casi 13 por ciento en los dos años. Estos resultados sumados a la falta de empleo, la pérdida de dinamismo de la economía y la inflación, afectaron los ingresos de los hogares en tal forma que cayeron 5,7 por ciento en 1996 y 6,2 por ciento en 1995. Por consiguiente, al finalizar 1996, los costarricenses se hallaron, en promedio, con un ingreso igual al que tenían en 1993 e inferior al de 1994 (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PÉR CÁPITA Y DEL INGRESO DE LOS HOGARES POBRES



FUENTE: Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales y Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares.

Esta reducción del ingreso, en los dos años 1995 y 1996, afectó, en general, a los hogares de ingresos altos, medianos y bajos, pues disminuyeron los ingresos promedio de los hogares correspondientes a cada uno de los 10 grupos cuando los hogares se distribuyen por deciles de acuerdo con la magnitud de su ingreso.

Por otra parte, no obstante una caída acumulada del 12 por ciento en el ingreso promedio de los hogares en los dos años 1995 y 1996, en este último los hogares aún mantienen un ingreso 5 por ciento superior al que prevalecía en los años 1987-1988, cuando la economía del país había dado suficientes muestras de recuperación, luego de la crisis de los inicios de los ochentas. Más aún, el 20 por ciento de hogares de menores ingresos tienen en 1996 un ingreso 7,9 por ciento superior al de los años 1987-1988 y los restantes hogares, un ingreso mayor en 4,4 por ciento. Esta "sostenibilidad" de más largo plazo del ingreso ocurre porque los embates de la recesión se dieron sobre una economía que había dado muestras de crecimiento "robusto", excepto en el año 1991. Pero, ¿qué pasará si la historia recesiva se repite?

Aunque la reducción de los ingresos afectó a la generalidad de la población, se deduce que el efecto fue mayor para los trabajadores y empresas más vinculadas al mercado local que al de exportación, pues mientras la demanda interna cayó 4,4 por ciento, la exportación de bienes y servicios aumentó 6,0 por ciento. El crecimiento de esta última, sin embargo, está por debajo de los niveles de entre 8 y 12 por ciento de los años 1991-1994.

### 1.3 EMPLEO E INMIGRACIONES

No se sabe cuántos son los inmigrantes, especialmente nicaragüenses, que han ingresado al mercado laboral desde finales de la década de los setentas, cuando la situación política y económica se agravó en el Istmo Centroamericano; menos, cuántos se han radicado en el país y cuántos han regresado a su patria, ni cuánto es la migración neta año tras año. Solo se sabe que las inmigraciones de los vecinos fronterizos del norte no son ninguna novedad, aunque se intensificaron con motivo de los acontecimientos citados, pues los grandes empleadores de fuerza laboral estacional para la recolecta de frutas y la corta de caña, en Guanacaste y San Carlos, particularmente, bien saben que todos los años se da un flujo migratorio procedente de Nicaragua, que les permite solventar la escasez de mano de obra que de otra manera se daría al realizar esas labo-

res<sup>3</sup>. Este movimiento, por consiguiente, representa un aporte importante de los inmigrantes a la economía nacional. Algunas cifras que se mencionan (“entre 150 000 y 200 000 nicaragüenses trabajan en el territorio nacional en una situación irregular” y Costa Rica recibe en su territorio... alrededor de 40 000 personas” en su mayoría nicaragüenses que ingresan clandestinamente)<sup>4</sup> responden a especulaciones sin base cuantitativa sólida.

No hay evidencia alguna de un incremento de ese flujo migratorio durante 1995 o 1996, máxime si se toma en cuenta que desde 1994 la economía del vecino país del norte ha crecido a más de 4 por ciento anual, cuando por mucho tiempo el PIB experimentó reducciones en vez de aumentos y porque, complementariamente, se inició una reducción en el desempleo (CEPAL, 1995; OIT, 1996). Por consiguiente, no hay razones para atribuir a la inmigración el empeoramiento reciente del mercado laboral costarricense.

Son concomitantes con este flujo de mano de obra ciertos problemas sociales, políticos y de derechos laborales: se irrespetan las leyes migratorias y los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes; las instituciones de servicio público (hospitales y escuelas) se ven obligadas, por razones humanitarias, a prestar servicios a personas que no siempre pagan los impuestos y las cuotas de seguro social que ayudan a financiar los costos de tales servicios y se incrementan los problemas sociales por diferencias culturales, inadaptación e irrespeto a los derechos de los demás. Todo esto contribuye a la acumulación de un sentimiento de xenofobia que perjudica el bienestar de unos y otros.

3 A principios de 1996 el Ministerio de Trabajo estableció la “Tarjeta Estacional”, mediante la cual se otorgan permisos temporales de seis meses, prorrogables, a los inmigrantes nicaragüenses, con el fin de poner orden en el irrespeto legal prevaleciente. Sin embargo, a finales de año el Ministro de Trabajo reconoció las fallas del proceso (*Prensa Libre*, 22 de octubre de 1996).

4 *Prensa Libre* del 22 de octubre de 1996, p. 7 y La situación migratoria de los trabajadores nicaragüenses en Costa Rica, informe preparado por un grupo de trabajo de la OIT.



## 1.4 INGRESO, SU MAGNITUD Y SU DISTRIBUCIÓN

Es importante examinar no solo los cambios en el nivel absoluto de los ingresos, sino también, hasta donde lo permita la información disponible, su impacto distributivo entre los miembros de la sociedad<sup>5</sup>.

En 1996 se redujo el ingreso y desmejoró su distribución entre los hogares. A esta conclusión se llega al examinar medidas de la concentración del ingreso, como el coeficiente de Gini y la cuantía del ingreso promedio captado por los hogares de más altos ingresos (ubicados en el décimo decil) en comparación con los de menores ingresos (ubicados en los dos primeros deciles).

Esta situación concuerda con las siguientes cifras: el 10 por ciento de los hogares de más bajos ingresos capta, en 1996, el 1,6 por ciento de la totalidad del ingreso recibido por todos los hogares del país, en comparación con 1,8 correspondiente a 1995; en cambio, para el 10 por ciento de los hogares de más altos ingresos el porcentaje del ingreso recibido aumentó de 28,6 a 29,6, de un año a otro<sup>6</sup>. Además, en 1995 se redujeron relativamente más los ingresos de los niveles altos que los de los niveles bajos, al contrario de lo que sucedió en 1996 (Gráfico 1.3).

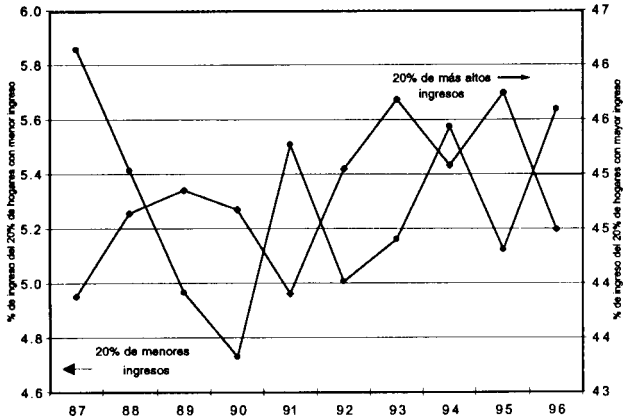
## 1.5 POBREZA

La pobreza económica, medida mediante el criterio de "Línea de pobreza", aumentó en 1996, como un reflejo del panorama descrito previamente (Gráficos 1.2 y 1.4). En los hogares pobres, en promedio, una persona con edad para trabajar debe generar ingresos para sostener económicamente a 1,1 personas "dependientes", mientras

5 Para comprender mejor las limitaciones existentes al examinar la cuantía del ingreso y su distribución, véase Céspedes y Jiménez (1995), para el caso de Costa Rica; para un país desarrollado, como Estados Unidos, Citro y Michael (1995:402-406 y 411-420).

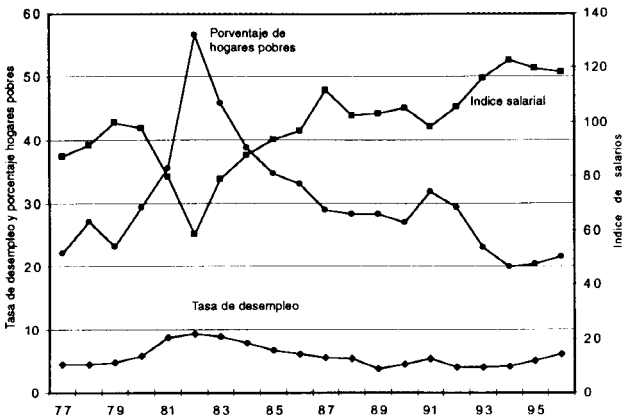
6 De acuerdo con la distribución del ingreso de los hogares cuando estos se ordenan conforme a la magnitud del ingreso promedio por persona de cada hogar, según información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Gráfico 1.3. PORCENTAJE DEL INGRESO RECIBIDO POR EL 20 POR CIENTO DE HOGARES DE MÁS ALTOS INGRESOS Y POR EL 20 POR CIENTO DE MENORES INGRESOS



FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares.

Gráfico 1.4. ÍNDICE DE SALARIOS REALES DEL SECTOR PRIVADO, TASA DE DESEMPLEO Y PORCENTAJE DE HOGARES POBRES



FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares.

en los hogares de mayores ingresos la persona con edad para trabajar debe generar ingresos para mantener 0,4 "dependientes"<sup>7</sup>. Entre los pobres hay, por hogar, 1,2 personas de 12 y más años en la fuerza de trabajo, en comparación con 1,7 personas por hogar en los hogares de más altos ingresos. Esto ocurre a pesar de que los primeros son de mayor tamaño que los segundos (4,7 y 3,4 personas por hogar, respectivamente), por las siguientes razones:

- en los hogares pobres, hay más niños, personas de mayor edad y mujeres que en los hogares de mayores ingresos;
- en los hogares pobres, la tasa de desempleo abierto es "bastante" mayor que en los hogares de mayores ingresos (12,6 y 2,0, respectivamente);
- en los hogares pobres, la cifra de 1,2 personas dispuestas a trabajar se reduce a 1,0 personas que efectivamente trabajan, mientras que en los hogares de mayores ingresos la cifra de 1,7 se mantiene casi igual.

Pero hay más en esta asimetría. La fuerza de trabajo aportada por unos y otros es de marcado contraste en su nivel de educación formal: en los hogares pobres solo el 14 por ciento ha realizado estudios más allá de la enseñanza primaria (67 por ciento en el grupo de mayores ingresos). Ello contribuye a que su inserción en el mercado laboral esté vinculada, en gran medida, con los empleos de menor productividad y menor paga. Esto es manifiesto: en promedio las remuneraciones a los trabajadores de los hogares de más altos ingresos son al menos 8 veces superiores a las de los trabajadores de los hogares pobres.

7 Se consideran "dependientes" las personas de menos de 12 años y las de 60 o más años y personas potencialmente en edad de trabajar todas aquellas con edades comprendidas entre 12 y 60 años.

La marcada diferencia en las proporciones que indican las "dependencias demográficas" dentro de cada grupo, se debe a que los hogares de uno y otro grupo presentan estructuras por edades muy distintas: en los hogares de menores ingresos no solo hay más personas que en los de mayores ingresos, sino además, proporcionalmente, mayor cantidad de niños y ancianos que en los hogares de más altos ingresos.

Si se comparan las cifras, el panorama es desolador: los hogares pobres tienen menor cantidad de trabajadores por hogar, están afectados en mayor medida por el desempleo. Como tienen un menor nivel de educación, están relacionados con actividades menos productivas; por lo tanto, generan “mucho menos” ingresos para el sustento de hogares que son de mayor tamaño. Y para empeorar la situación, en tiempos de crisis, el desempleo, y la inflación se hace sentir más gravemente sobre montos de ingresos reducidos. Cuando estos efectos negativos se acumulan a lo largo de dos años consecutivos, la situación se magnifica. Entonces las estadísticas empiezan a reflejar un aumento en el porcentaje de pobres, como ocurrió en 1996.

## **1.6 PODER ADQUISITIVO Y CONSUMO**

El consumo privado per cápita se redujo nuevamente en 1996, pues ya había mostrado una merma en el año anterior, y llega a los niveles de los tres años anteriores. Este es el consumo global o total, calculado en las cuentas nacionales elaboradas por el Banco Central de Costa Rica. Este comportamiento del consumo mantiene concordancia con la caída del 5,7 por ciento en el poder adquisitivo del ingreso de los hogares calculado a partir de la Encuesta de Hogares.

## **1.7 LA RECESIÓN DE LA ECONOMÍA**

El deterioro de las condiciones de vida de los costarricenses durante 1996 se explica por la recesión de la economía durante 1995 y 1996. Efectivamente, durante 1995 la producción por habitante se mantuvo estancada y en 1996 disminuyó en más del 3 por ciento.

La recesión de la economía durante estos dos años es la más fuerte después de la crisis de 1981 y 1982. Efectivamente, la economía costarricense había dado señales de un importante dinamismo en la segunda parte de los ochentas e inicios de los noventas (entre 1984 y 1994 el Producto Interno Bruto creció a un promedio anual del 4,5 por ciento). Aunque es importante aclarar que este dinamismo es menor al alcanzado en la década de los sesentas y el crecimiento no

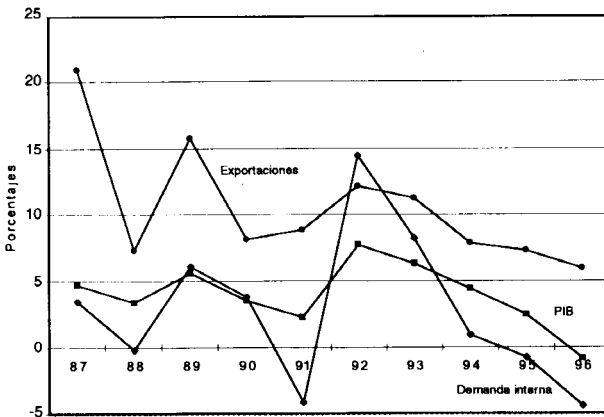
ha sido constante y ha estado sujeto a los vaivenes de las condiciones externas, de la política económica interna y del ciclo electoral.

Sobre la recesión durante 1996 hay que destacar que la contracción de la actividad económica en 1996 fue mayor:

**Durante el primer semestre de 1996.** El Indicador Mensual de la Actividad Económica muestra que la recesión ocurrió principalmente durante el primer semestre y durante el segundo semestre la tendencia fue a una menor contracción.

**En mercado interno.** La recesión de 1996 fue especialmente fuerte en el mercado interno. La demanda interna cayó 4,4 por ciento, en tanto que la exportación de bienes y servicios aumentó 6 por ciento (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. CRECIMIENTO DEL PIB, DE LA DEMANDA INTERNA Y DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

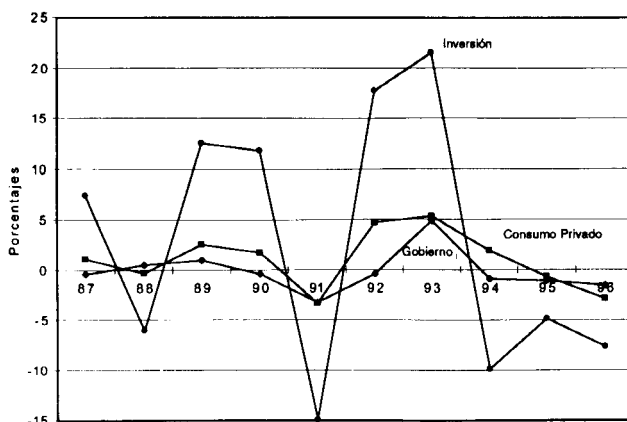


FUENTE: Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales.

**En la inversión.** La inversión fue el rubro del gasto que disminuyó más, como ha ocurrido en recesiones anteriores. La contracción de la inversión tiene importantes implicaciones sobre el crecimiento futuro de la economía. En menor grado también disminuyó el consumo privado per cápita en 1996 por segundo año consecutivo. El gasto del Gobierno General per cápita

disminuyó en 1996; esto ocurrió por tercer año consecutivo (Gráfico 1.6). Aunque todos los sectores de la actividad económica fueron afectados por la recesión, tanto desde el punto de vista de la generación del producto como del empleo, la recesión fue más fuerte en los sectores de construcción e industria. Desde el punto de vista de empleo, la contracción en construcción fue del 12,6 por ciento y en la industria, del 2,3 por ciento. En ambos sectores la contracción del empleo ocurre por segundo año consecutivo. En los dos últimos años, en la industria se han eliminado cerca de 13 000 empleos y en la construcción, 10 000 empleos. En 1996, los sectores agricultura, comercio y servicios también disminuyeron el empleo, pero a ritmos menores que los sectores anteriormente citados. En total, durante 1996 la economía costarricense eliminó cerca de 23 000 empleos, en vez de crear unos 40 000 nuevos puestos de trabajo por año, como ocurrió en el cuatrienio previo.

Gráfico 1.6. CRECIMIENTO DEL CONSUMO PRIVADO PER CÁPITA, DE LA INVERSIÓN PER CÁPITA Y DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL PER CÁPITA



FUENTE: Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales.

En conclusión, durante 1996 se deterioraron las condiciones de vida de los costarricenses en cuanto a las disponibilidades de bienes, el nivel y distribución del ingreso, las condiciones de empleo y pobreza. Este deterioro ocurre por segundo año consecutivo y está asociado con la recesión de la economía durante 1995 y 1996.

En el siguiente capítulo se explicará el motivo de tal situación.



## 2. LA ESTABILIDAD DE LA ECONOMÍA DIFICULTADES Y RESULTADOS

"... para que sea duradero, el crecimiento requiere medidas que puedan aplicarse a largo plazo y no aceleren la inflación o creen déficit en cuenta corriente imposible de financiar. Es preciso asignar máxima prioridad a la estabilidad macroeconómica."

Banco Mundial.  
Informe sobre el desarrollo Mundial 1991.

### 2.1 INTRODUCCIÓN

¿Por qué la economía costarricense —que había dado muestras de fuerte crecimiento y de un relativo control de la inflación— entra en la crisis de 1994-1996? Durante esta crisis, la más fuerte después de 1982, resurge el proceso inflacionario (especialmente en 1994 y 1995) y se desata la recesión económica más fuerte durante 1996. Como usualmente ocurre en economía, es relativamente complejo dar una respuesta simple a esta pregunta, ya que varios factores se combinaron para provocar la situación de 1994-1996. Este es el propósito de este capítulo.

### 2.2 LOS ANTECEDENTES

Desde la severa crisis de inicios de los ochentas no se ha logrado una estabilidad sostenida. Por el contrario, la economía costarricense se ha caracterizado por períodos alternativos de estabilidad (baja inflación y cuentas fiscales y externas relativamente equilibradas) y de inestabilidad (alta inflación y cuentas fiscales y externas desequilibradas). En los gráficos 2.1 y 2.2 pueden apreciarse las fluctuacio-



nes de la economía desde el punto de vista de su crecimiento y de la tasa de inflación. Esto se puede explicar por las siguientes razones:

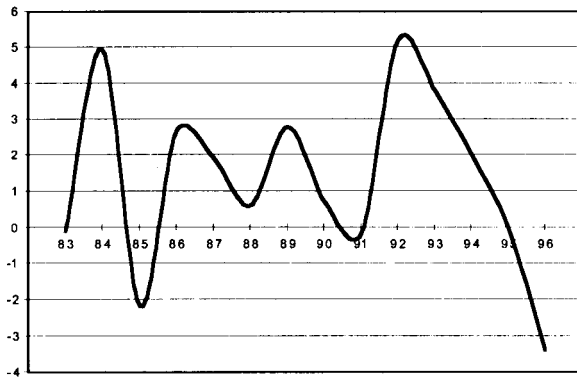
**La estabilidad no es el único objetivo económico de las autoridades.** Un objetivo importante es el crecimiento de la economía. Las autoridades pueden impulsar –en el corto plazo– el crecimiento económico y abandonar el objetivo de la estabilidad, aunque posteriormente no se logre ninguno de los dos objetivos. La estabilidad más bien es una condición para alcanzar el importante objetivo de un crecimiento sostenido de la economía. Cuando las autoridades, en un afán de alcanzar este lo más pronto o de acelerarlo, acuden a políticas de corto plazo para impulsar el crecimiento ambicionado y descartan el objetivo de la estabilidad, entonces el país sufre el riesgo de no lograr ninguno de los dos objetivos<sup>1</sup>.

Las políticas que efectivamente impulsan un crecimiento sostenido afectan la oferta de la economía; es decir, la posibilidades de producción y sus resultados son más "sostenibles", pero se dan en el largo plazo. Por este motivo, hay una "tentación" muy grande de usar la política de estabilización para impulsar el crecimiento, aunque en plazos más largos sus resultados no sean los esperados.

**Los objetivos no económicos también juegan un papel muy importante.** Uno de ellos puede ser mantenerse o llegar al poder. En Costa Rica el poder es altamente disputable, tanto entre partidos políticos, como dentro de éstos. La disputa por el poder ha llevado a incrementos del déficit fiscal durante los períodos de elecciones y cambio de Gobierno, lo cual ha llevado a períodos de inestabilidad.

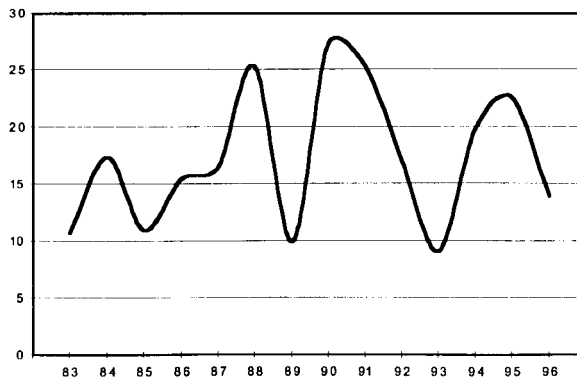
- 1 Hay que recordar que las políticas de estabilización intentan influir en el nivel de la demanda de los costarricenses (gasto en consumo o inversión), ya sea en el sector privado (familias o empresas) o en el gobierno, para hacerlo compatible con la oferta de la economía por medio de la política fiscal (magnitud y financiamiento del déficit del sector público), política monetaria (grado de liquidez de la economía y tasas de interés) y la política cambiaria (devaluación de la moneda nacional frente a otras monedas). En el corto plazo, una política de estabilización más laxa (mayor déficit fiscal, más liquidez y menos devaluación) puede impulsar transitoriamente el crecimiento económico, pero con el costo posterior de perder la estabilidad y el mismo crecimiento.

Gráfico 2.1. CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA



FUENTE: Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales

Gráfico 2.2. TASA DE INFLACIÓN SEGÚN ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR



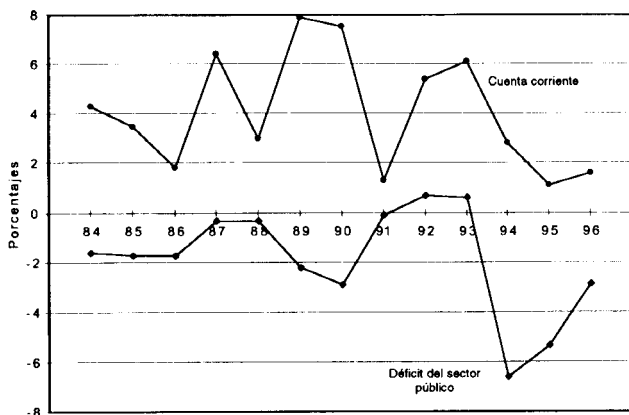
FUENTE: Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales

**Apoyo político.** El énfasis en la política estabilizadora y su mantenimiento depende en buena medida del apoyo político que tengan las autoridades económicas (Banco Central y Ministerio de Hacienda), en comparación con el que tengan ciertos grupos de presión que buscan proteger o aumentar derechos de transferencias que los favorecen. Cuando la situación

es de crisis y la inestabilidad económica es evidente, las autoridades del equipo económico pueden obtener un mayor apoyo político para impulsar un programa de estabilidad. Pero este apoyo político, normalmente, es menor cuando se alcanza la estabilidad o cuando los desequilibrios se están gestando y todavía no se han manifestado en los índices de inflación y devaluación que marcan el mal de los desequilibrios que afectan al sistema económico.

Todo lo anterior ha conducido a que las políticas de estabilización en el largo período 1983-1996 no se ejecutaran en forma sostenida. En general, en este tiempo la mayor dificultad para el logro de la estabilidad ha sido el manejo de la política fiscal. Ha ocurrido típicamente que las autoridades, al no controlar el déficit fiscal, por incapacidad o por falta de decisión política (especialmente en períodos electorales), han fomentado un panorama caracterizado por un incremento en las tasas de interés, en la devaluación y restricción monetaria (realizada con el fin de contrarrestar los efectos inflacionarios de ese mayor gasto). Sólo cuando hubo convenios de estabilización con el FMI, el diseño de la política de estabilización fue más balanceada en sus diferentes aspectos (1985, 1987, 1989, 1991, 1993 y 1996).

**Gráfico 2.3. DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS, COMO PORCENTAJE DEL PIB**



FUENTE: Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda.

La incapacidad de las autoridades para controlar el déficit fiscal está, a su vez, relacionada con el lento avance en el campo de la reforma estatal (Capítulo 3). Poco se ha avanzado en redefinir el papel del Estado y en su reforma estructural para que pueda cumplir con sus funciones importantes, pero sin caer reiteradamente en los desequilibrios fiscales que le producen daño al crecimiento económico sostenido en el largo plazo. En otras palabras, mientras el Estado no racionalice su gasto y revise las áreas en donde gastará según las posibilidades reales de la economía nacional, el desequilibrio fiscal será un peligro latente para la estabilidad, peligro que se manifestará una y otra vez, en forma alternativa, luego de lapsos de estabilidad logrados con costos sociales a todas luces no deseables (pero inevitables ante la dura realidad de los desequilibrios económicos). Esta ausencia de la reforma del Estado favorece la propensión al déficit fiscal y junto con la ausencia del crédito externo ha provocado que el Gobierno Central haya recurrido al crédito interno para financiarlos, con el consecuente rápido incremento de la deuda pública interna. Esto, a su vez, ha reducido los grados de libertad de las autoridades para controlar el déficit, por la importancia que ha tomado el pago de intereses dentro de la estructura del gasto, al crearse un verdadero círculo vicioso que impida una solución del problema más sana, social y económica. En fin, el recrudecimiento del déficit fiscal en la época electoral, puede ser solo la prueba de los esfuerzos transitorios en vez de permanentes de reducción del déficit fiscal en los períodos no electorales.

Por la ausencia de medidas más estructurales la *política fiscal* se dirigió a reducir el ensanchamiento del déficit con medidas que en la mayoría de los casos ponían énfasis en aumentar los ingresos por medio del aumento de impuestos o nuevos impuestos y por el ajuste en las tarifas de los servicios públicos. En algunas ocasiones, se adoptaron otras medidas como subejecución de presupuesto, control del número de empleados en el sector público y reducción de algunos gastos especialmente en la inversión pública.

La *política monetaria* estuvo fuertemente condicionada por la situación fiscal. Cuando esta se deterioraba, la política monetaria fue más expansiva y en los períodos de políticas más intensas de estabilización, prevaleció la austeridad monetaria. En los años 1992 y

1993, la política del Banco Central estuvo fuertemente orientada a neutralizar el efecto expansivo que los ingresos de capital producían en la cantidad de medios de pago de la economía.

La *política cambiaria* se caracterizó por los ajustes pequeños y periódicos del tipo de cambio que, en algunos años, compensaron el diferencial de inflación local e internacional y en otros no los hicieron, permitiendo una revaluación real del colón. Desde el punto de vista de la estabilidad, el Banco Central tendió a acelerar el ritmo de minidevaluaciones en los períodos de mayor desequilibrio en las cuentas externas ante la escasez de divisas y, en algunos casos, ante la pérdida de reservas monetarias internacionales. Solo en 1992 y 1993 fue posible mantener un desequilibrio externo sin que tuviera que ir acompañado de una mayor devaluación real (más bien se dio una revaluación real del colón). Esto se debió al fuerte ingreso de capitales privados al país.

Por otro lado, el avance en la apertura mediante la disminución de los impuestos a las importaciones y los subsidios a las exportaciones (CAT) ha influido sobre el déficit fiscal y, por otro lado, el avance en la reforma financiera (por ejemplo, la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos) ha impuesto mayores restricciones al manejo de la política monetaria y cambiaria. En síntesis, el lento avance en la reforma del Estado y los mayores avances en la apertura y en la reforma financiera establecen presiones importantes sobre las políticas de estabilización; a su vez, el retroceso en estas últimas paraliza o hace retroceder los procesos de apertura y de reforma financiera.

### **2.3 LAS DIFICULTADES EN 1994 Y 1995 PARA DISEÑAR LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN**

Lo anteriormente expuesto explica que la crisis de la economía de 1994-1996 no es una situación nueva y más bien forma parte de una situación recurrente (Gráficos 2.1 y 2.2). Sin embargo, surge la pregunta: ¿por qué la crisis fue tan profunda y de tan larga duración? Esto posiblemente se explica porque el país pasó un largo período sin una política de estabilización. Desde el segundo semestre de 1993 hasta setiembre de 1995, cuando se aprobó un nuevo paquete

de impuestos en la Asamblea Legislativa, el país no contó con una clara política de estabilización. Esto no significa que del todo no se hicieran esfuerzos en pro de la estabilización, lo que ocurrió es que en algunos momentos estos esfuerzos fueron tan solo medidas "temporales" mientras se ejecutaba un programa más definitivo de estabilización.

Cabe reconocer que el diseño de la política de estabilización no es una tarea fácil, aun cuando la estabilidad sea un objetivo prioritario desde el punto de vista político, que no siempre lo es. Cuando se presenta una perturbación que desequilibra la economía (por ejemplo, un deterioro de los términos de intercambio), normalmente hay una serie de atrasos en la ejecución de la política: mientras se reconoce la existencia del problema, en la toma de las decisiones, en la aplicación de las medidas y en el tiempo que tarda la política en tener sus efectos. Generalmente, se puede conocer la dirección hacia donde se debe aplicar la política, pero es sumamente difícil determinar la mejor combinación de las diferentes medidas y la intensidad de estas. Por otra parte, es difícil tomar en cuenta la reacción de las unidades económicas ante las nuevas medidas y la credibilidad que estas tengan. Los grupos de presión (cámaras patronales o sindicatos, por ejemplo) son elementos importantes, que pueden tener fuerza suficiente para modificar la política.

Estas dificultades para el diseño de la política fueron muy intensas desde 1993. Precisamente, en el segundo semestre de 1993 se comenzaron a dar signos de deterioro en la situación fiscal que se acentuaron más a lo largo de 1994. El déficit del Gobierno Central en 1994 se generó por el fuerte crecimiento del gasto público, aún sin considerar las pérdidas del Banco Anglo Costarricense y porque los ingresos crecieron mucho más lentamente que los gastos debido a la reducción del piso arancelario y del impuesto de ventas<sup>2</sup>.

La Administración Figueres, no obstante que reconoció el problema fiscal, tardó varios meses en definir una estrategia económica con-

2 El paquete tributario aprobado en la Administración Calderón aumentó el impuesto de ventas en forma transitoria del 10 al 13 por ciento y fue disminuyendo en forma escalonada hasta regresar al 10 por ciento en 1994.

creta. Sus anuncios de política fueron muy generales y en algunos casos fueron contradictorios. En economía, no hubo claridad en la forma de cómo se iba a enfrentar el déficit fiscal creciente. El Presidente de la República, todavía en agosto de 1994, descartaba el establecimiento de nuevos impuestos; sin embargo el Ministro de Hacienda no descartaba nuevos impuestos junto con una mejor recaudación de impuestos o la "contención" del gasto.

En setiembre de 1994, cuando apenas comenzaban las conversaciones con el FMI para suscribir un nuevo convenio de estabilización<sup>3</sup>, la posición de la Administración Figueres cambió al anunciar un conjunto de medidas para solucionar el déficit fiscal. Tales medidas contemplaban un aumento de impuestos, un mejoramiento en la recaudación tributaria y el nombramiento de una comisión para racionalizar el gasto. Para poner en vigencia los nuevos impuestos y la nueva ley para mejorar la recaudación tributaria se requería de la aprobación legislativa. La principal medida contemplada era el aumento del impuesto de ventas del 10 al 15 por ciento.

Durante el primer año de la Administración Figueres Olsen, simultáneamente varias circunstancias dificultaron el diseño de una política de estabilización. Entre ellas pueden citarse:

**La discusión sobre el Programa de Ajuste Estructural III.** El PAE III, orientado principalmente a reformar el Estado costarricense y diseñado por la Administración del Presidente Calderón, había sido tema de debate durante la campaña electoral. En esta, el candidato Figueres se opuso rotundamente al programa por considerarlo "neoliberal". Al inicio la Administración del Presidente Figueres se propuso modificar el programa por medio de negociaciones con el Banco Mundial. Estas negociaciones fracasaron y el Presidente Figueres solicitó a la Asamblea Legislativa la aprobación del PAE III, tal como lo había propuesto la Administración de su antecesor. Sin embargo, en febrero de 1995 el Banco Mundial rechazó el PAE III, por los incumplimientos del país en los requisitos de estabilidad. Toda esta situación llena de ambigüedades y contradicciones al-

3 El último había terminado en febrero de 1994.

rededor del PAE III polarizó la discusión política de los temas económicos y causó una gran incertidumbre sobre cuál sería la dirección de la política económica de largo plazo de la Administración Figueres.

**Ausencia de diálogo político.** En el primer año de su gestión, la Administración Figueres no abrió canales efectivos de diálogo con los partidos políticos y los diferentes grupos de la sociedad. El denominado "Foro de Acuerdo Nacional Razonable" realizado en octubre de 1994 no tuvo los efectos esperados sobre el tema de los nuevos impuestos. Y como resultado de todo esto, la principal medida para atacar el déficit fiscal quedó empantanada en la Asamblea Legislativa.

**La quiebra del Banco Anglo.** En setiembre de 1994 se anunció la quiebra y el cierre del Banco Anglo. El costo fiscal de esta quiebra (2 por ciento del PIB) y el financiamiento asumido por el Banco Central de este costo, alejaron aún más al país del objetivo de la estabilidad. Además, la quiebra con sus implicaciones políticas hizo más difícil el diálogo político de los temas económicos que en ese momento se requería.

**La crisis mexicana.** La crisis mexicana de finales de 1994 e inicios de 1995 redujo fuertemente los movimientos de capital hacia América Latina y trajo dudas sobre la estabilidad cambiaria de todos los países de la región. En el caso costarricense, además de los factores internos ya existentes, auspició la dolarización de la economía, la reducción de los flujos privados de capital hacia el país y la pérdida de reservas internacionales. Es importante recalcar que este cambio ocurrió después de un período (1992-93) de "bonanza" en las entradas de capital. Todo lo anterior creó un ambiente de incertidumbre acerca de la estabilidad y el crecimiento de la economía, lo cual se manifestó en la dolarización, la pérdida de reservas internacionales y la reducción de los planes de inversión con los consiguientes efectos recesivos.



Ante la imposibilidad de llevar a cabo el plan de estabilización propuesto, las autoridades optaron por otras medidas temporales en el campo fiscal:

**Aumento de ingresos.** Al finalizar 1994 el Gobierno aumentó el impuesto selectivo de consumo de una lista de productos. A principios de 1995 se realizaron aumentos en las tarifas de los servicios públicos y en marzo de 1995 se incrementaron en 8 puntos porcentuales los aranceles sobre las importaciones, tanto para los bienes finales como para materias primas y bienes de capital. Esto último significó un claro retroceso en el proceso de apertura.

**Reducción del gasto.** En febrero de 1995 el Presidente anunció un plan de reducción generalizada del gasto público en 2 puntos porcentuales del PIB, con lo cual aceptaba algunas de las recomendaciones dadas por la comisión presidencial nombrada para racionalizar el gasto. Esta reducción se consideró una medida temporal mientras la reforma del Estado daba sus frutos. En este último campo se propuso reformar los sistemas de pensiones y reducir el empleo público.

Además, las autoridades tuvieron que recurrir a la política monetaria y cambiaria para contrarrestar los efectos desestabilizadores del déficit fiscal. Estas políticas se dirigieron a:

**Contracción monetaria.** A pesar de la intención del Banco Central de contrarrestar el problema fiscal con un programa monetario restrictivo, la política monetaria en 1994 se complicó por el cierre del Banco Anglo Costarricense<sup>4</sup>, ya que el Banco Central decidió dar el financiamiento necesario para cubrir el pago de los depósitos, lo que llevó a una fuerte expansión monetaria. Por ello, casi al finalizar el año 1994, el Banco Central introdujo medidas para neutralizar el efecto expansivo en la masa monetaria de dicho financiamiento<sup>5</sup>. Esta política de

4 La intervención del Banco Anglo Costarricense se inició en junio de 1994, pero el banco fue cerrado en setiembre de ese mismo año.

5 Lo hizo con mayor colocación de bonos en el mercado financiero y con un aumento en la tasa del encaje legal para los diferentes tipos de depósitos y la ampliación de la base del encaje a las operaciones de recompra de los bancos.

contracción monetaria y de altas tasas de interés se mantuvo durante 1995 y produjo un estrujamiento del sector privado en las carteras de crédito del Sistema Bancario, las cuales se redujeron en términos reales.

**Devaluación del colón.** Durante 1994 y principios de 1995 el ritmo de devaluación no se ajustó rápidamente y el Banco Central permitió que en términos reales el colón se sobrevaluara, a pesar de la pérdida de reservas monetarias internacionales, del proceso de dolarización y la incertidumbre creada por la devaluación del peso mexicano. Fue hasta principios de 1995 que el Banco Central incrementó suficientemente el ritmo de devaluación para corregir el desalineamiento del tipo de cambio.

Aunque estas medidas redujeron el déficit fiscal en 1995, no tenían carácter de permanencia, dado que eran temporales y, además, estaban recargadas en la contracción monetaria y en el aumento de las tasas de interés que llevaban a la recesión<sup>6</sup>. El carácter temporal de las medidas introdujo incertidumbre sobre un horizonte de mediano plazo, lo cual acentuó su sesgo recesivo. Efectivamente, la actividad económica se desaceleró y a pesar de las políticas contractivas, la inflación en 1995 más bien aumentó casi 3 puntos en comparación con la de 1994 (23 versus 20) y la tasa de devaluación se duplicó (18 por ciento). Este resultado refleja el rezago existente entre la toma de las medidas y sus resultados.

En la parte externa, las medidas temporales lograron controlar el proceso de dolarización y reducir las importaciones, con lo cual se frenó la disminución de las reservas internacionales del Banco Central.

6 La reducción del déficit se alcanzó gracias a un crecimiento importante de los ingresos y el control de los gastos (exceptuando el gasto por intereses que más bien aumentó en 1,4 puntos del PIB debido a las altas tasas de interés y al mayor saldo acumulado de deuda).

## 2.4 LAS DIFICULTADES PARA ALCANZAR LA ESTABILIZACIÓN

La dirección de la política económica cambió sustancialmente en junio de 1995, cuando se firmó un acuerdo entre el Presidente Figueres y el expresidente Calderón con el objetivo de avanzar en la reforma económica. Aunque el contenido de este acuerdo se expone en el capítulo 3, aquí es importante señalar que permitió acelerar la aprobación de Ley de Ajuste Tributario, que fue aprobada en el mes de setiembre. Sus principales medidas estaban relacionadas con la reforma del Estado. El ajuste tributario incluyó el aumento del impuesto de ventas al 15 por ciento y la creación del impuesto del 1 por ciento a los activos de las empresas. A su vez, el Poder Ejecutivo, revirtió el aumento de 8 puntos en los aranceles a las importaciones.

Esto llevó a una definición más permanente de la política de estabilización y dio paso, en noviembre de 1995, a la firma del convenio de estabilización con el FMI, el cual las autoridades venían negociando desde varios meses atrás. Este convenio marcaba la dirección de la política económica durante 1996, tal como se muestra en el Recuadro 2.1. Con la aprobación de las leyes tributarias y la suscripción del convenio de contingencia con el FMI, se esperaba que mejoraran las expectativas de los costarricenses y se detuviera el proceso de dolarización.

El objetivo del convenio era reducir la inflación a menos del 10 por ciento (esta en 1994 y 1995 había llegado a más del 20 por ciento) y mantener equilibrado el sector externo. Para lograr lo anterior la medida más importante era reducir el déficit del sector público de 3,8 por ciento del PIB en 1995 a 0,5 por ciento en 1996. Sin embargo, esta meta considerada muy ambiciosa, no contribuyó a la credibilidad de la política y, a su vez, resultaba inconsistente. Se pretendía reducir sustancialmente el déficit global del sector público y también aumentar los ingresos de capital privado. Para lo primero se requerían tasas de interés más bajas que, en cierta forma, podrían comprometer el logro de la segunda meta.

Recuadro 2.1 PRINCIPALES ASPECTOS DEL CONVENIO CON EL FMI.

**Objetivos del convenio en 1996**

- Inflación: 10 por ciento.
- Déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos: 3,4 por ciento del PIB.
- Aumento de las reservas monetarias internacionales: 203 millones de dólares (3,5 meses de importaciones).

**Medios para alcanzar los objetivos**

- Déficit fiscal consolidado: 0,5 por ciento del PIB.
- Crecimiento del medio circulante: 16 por ciento.
- Crecimiento del crédito al sector privado: 20 por ciento.

**Límites de cumplimiento obligatorio a diciembre de 1996.**

**En el campo fiscal:**

- Gasto corriente del gobierno sin incluir intereses: 234 000 millones de colones.
- Endeudamiento neto del sector público no financiero: 24 350 millones de colones (22 650 millones de colones en la revisión de marzo).

**En el campo monetario:**

- Reducción en los activos internos netos del Banco Central de Costa Rica: 55 600 millones de colones (74 100 millones de colones en la revisión de marzo).

**En el campo externo:**

- Incremento de 50 millones de dólares en las reservas monetarias internacio-

En resumen, el convenio definió en forma más clara la dirección de la política de estabilización, pero por otro lado, al generar desde el inicio dudas sobre su cumplimiento, no eliminó del todo la incertidumbre en torno a la estabilidad de la economía.

## Política fiscal

Efectivamente, durante 1996 no se cumplió la meta fiscal. El factor que más contribuyó al incumplimiento la reducción del déficit fiscal fue el impacto del pago de intereses sobre la deuda interna del Gobierno Central. Por eso durante 1996 se acentuó el debate sobre el problema de esta deuda. El hecho de que el Gobierno mantuviera una política relativamente austera en materia de gasto, aunque el

Recuadro 2.1 PRINCIPALES ASPECTOS DEL CONVENIO CON EL FMI.

**Objetivos del convenio en 1996**

- Inflación: 10 por ciento.
- Déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos: 3,4 por ciento del PIB.
- Aumento de las reservas monetarias internacionales: 203 millones de dólares (3,5 meses de importaciones).

**Medios para alcanzar los objetivos**

- Déficit fiscal consolidado: 0,5 por ciento del PIB.
- Crecimiento del medio circulante: 16 por ciento.
- Crecimiento del crédito al sector privado: 20 por ciento.

**Límites de cumplimiento obligatorio a diciembre de 1996.**

**En el campo fiscal:**

- Gasto corriente del gobierno sin incluir intereses: 234 000 millones de colones.
- Endeudamiento neto del sector público no financiero: 24 350 millones de colones (22 650 millones de colones en la revisión de marzo).

**En el campo monetario:**

- Reducción en los activos internos netos del Banco Central de Costa Rica: 55 600 millones de colones (74 100 millones de colones en la revisión de marzo).

**En el campo externo:**

- Incremento de 50 millones de dólares en las reservas monetarias internacio-

En resumen, el convenio definió en forma más clara la dirección de la política de estabilización, pero por otro lado, al generar desde el inicio dudas sobre su cumplimiento, no eliminó del todo la incertidumbre en torno a la estabilidad de la economía.

## Política fiscal

Efectivamente, durante 1996 no se cumplió la meta fiscal. El factor que más contribuyó al incumplimiento la reducción del déficit fiscal fue el impacto del pago de intereses sobre la deuda interna del Gobierno Central. Por eso durante 1996 se acentuó el debate sobre el problema de esta deuda. El hecho de que el Gobierno mantuviera una política relativamente austera en materia de gasto, aunque el

déficit no mostrara ese comportamiento, dio a conocer el peso del pago de tales intereses. Entonces, a mediados de año, se nombró una comisión para estudiar el problema de la deuda interna y sugerir soluciones. Al finalizar el año, la Comisión rindió su informe que recomendaba, entre otras, la venta de activos del Estado. Y un mes más tarde, el Gobierno anunció un paquete de medidas para reducir la deuda interna, tal como se explica en el Capítulo 3.

El déficit consolidado del sector público cerró en 5,2 por ciento del PIB, muy diferente a la meta inicial de 0,8 por ciento<sup>7</sup>. El incumplimiento de esta meta se debió a tasas de interés mayores a las esperadas por el Gobierno al iniciar el año y a un crecimiento de los ingresos tributarios más lento de lo esperado. Este comportamiento se comenzó a observar desde el primer trimestre del año. De hecho, al mes de marzo, el déficit del Gobierno Central era casi el doble del observado a la misma fecha del año anterior. A partir de ese momento, se demostraba que el Gobierno no estaba cumpliendo y posiblemente no podría cumplir con las metas fiscales del FMI.

El déficit del Gobierno Central viene sobre todo a explicar el déficit de 5,2. Los ingresos corrientes crecieron a una tasa del 19 por ciento, a pesar de que durante todo el año estuvo en vigencia el incremento del impuesto de ventas y la ampliación de la base del impuesto selectivo de consumo. Esto, como consecuencia principalmente de la recesión. Por su parte, los gastos totales crecieron a una tasa de casi el 18 por ciento. Por otro lado, las transferencias crecieron en forma sustancial durante 1996, principalmente por el incremento en pensiones, en el Fondo de Educación Superior y en Asignaciones Familiares. Por otra parte, los pagos de intereses lograron controlarse respecto a 1995, pero estos crecieron a una tasa de casi el 19 por ciento. Esto puso de manifiesto, aún más, el problema de la deuda interna y la necesidad de una rápida solución.

Comparado con 1995, el año 1996 fue un año de menor crecimiento en los ingresos tributarios del Gobierno Central, tanto en términos

7 Cuando se suscribió el convenio con el FMI, la meta original para el déficit del sector público consolidado era de 0,5 por ciento del PIB. Esta meta se cambió en el mes de marzo al 0,8 por ciento, en acuerdo con el FMI.

nominales como en términos reales. Los gastos totales crecieron menos que los del año anterior en términos nominales, pero más en términos reales. Como consecuencia, el déficit del Gobierno Central fue mayor en 1996, al pasar de 3,8 a 5,2 por ciento del valor de la producción real.

## **Política monetaria**

A finales de 1995, el Banco Central presentó un programa monetario cuyas metas estaban condicionadas fundamentalmente por el convenio firmado con el FMI. Además según las reformas a la Ley Orgánica del Banco Central, aprobadas a finales de 1995, la tasa del encaje legal debía reducirse.

En mayo, se hizo una primera revisión al programa monetario y se le hicieron pequeños ajustes en las metas. De acuerdo con esta revisión del programa, se proyectaba lo siguiente:

- un déficit fiscal del sector público consolidado de 0,8 por ciento respecto al PIB,
- una inflación del 10 por ciento,
- un incremento de las reservas monetarias internacionales en comparación con las de 1995 de 150 millones de dólares,
- un crecimiento del PIB real del 3 por ciento,
- un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos del 2 por ciento respecto al PIB, y
- un crecimiento de los agregados monetarios en términos reales.

En setiembre, apenas tres meses después de la primera revisión, el Banco Central de Costa Rica presentó una segunda modificación al programa monetario, donde se planteaba como objetivo recuperar la demanda agregada para aumentar el ritmo de actividad económica sin provocar efectos desestabilizadores. Esta modificación al programa monetario indicaba una preocupación por parte de las autoridades sobre el crecimiento de la economía, ya que en 1995 la producción había crecido sólo 2,5 por ciento y se esperaba una leve re-

cuperación en 1996, pero esta no daba señales. En esencia, el Banco Central flexibilizó la política monetaria y continuó con el mismo ritmo de minidevaluaciones.

La revisión del programa monetario, en la última parte del año, reflejó lo que estaba ocurriendo en la economía, más que un conjunto de metas que se presentan al iniciarse un año. En efecto, la revisión incorporaba tres elementos principales de la situación económica:

- a) la recesión y su efecto en el comportamiento de las importaciones, los ingresos tributarios y el crédito al sector privado,
- b) el mayor déficit fiscal que se estaba acumulando, y
- c) la menor entrada neta de capitales.

Estos elementos significaban déficit fiscal, mayor inflación y devaluación, menor acumulación de reservas monetarias internacionales, menor déficit comercial, menor crecimiento de la producción en términos reales y menor crecimiento de los agregados monetarios.

Desde meses antes de la revisión del programa monetario, el Banco Central venía con una menor colocación neta de bonos a través del mecanismo de subastas. En otras palabras, venía recogiendo menos liquidez de la economía mediante tal instrumento. Esto se reflejó con un menor crecimiento en la colocación de bonos en comparación con 1995 (-7 por ciento versus 65 por ciento). No obstante, la pérdida de reservas ocurrida entre los meses de julio y octubre el Banco Central recogió liquidez y contrarrestó el efecto de esa política sobre el comportamiento de los agregados monetarios.

Por otra parte, hay que recordar que de acuerdo con la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central, el porcentaje de los encajes mínimos legales se redujo durante 1996. En promedio, el encaje sobre los pasivos en moneda nacional bajó de 19,1 a 17,9 por ciento entre 1995 y 1996. De esta manera, el Banco Central estaba, también, recogiendo menos liquidez de la economía con ese instrumento de política monetaria.



Si se toma como referencia el comportamiento del medio circulante mes a mes en 1996<sup>8</sup>, se observa que esa variable mostró una tendencia hacia el alza desde principios del año. El punto más alto en el crecimiento del medio circulante ocurrió en julio (17 por ciento). Sin embargo, a partir de agosto esta tendencia se revirtió, aparentemente por la pérdida de reservas ocurrida en esos meses. Al finalizar 1996, el medio circulante mostró una tasa de aumento del 3,0 por ciento en comparación con el de 1995.

Por su parte, a pesar de una política monetaria más flexible seguida por el Banco Central durante 1996 y la baja en las tasas de interés nominales que eso permitió, el crédito al sector privado creció menos que la inflación hasta agosto<sup>9</sup>. Pero en los últimos meses del año se observó un repunte como resultado de la tendencia menos negativa en el comportamiento de la actividad económica.

En resumen, a pesar de una política monetaria más flexible seguida por el Banco Central durante 1996, los agregados monetarios no se expandieron fuertemente y se logró mantener una estabilidad relativa de los precios y del tipo de cambio.

### **Política cambiaria y sector externo**

En 1996, en general, se observó un menor ritmo de devaluación que durante 1995. Además, se dio una discusión en torno a la necesidad de modificar el esquema actual de minidevaluaciones por uno de flotación sucia del tipo de cambio dentro de una banda. Sin embargo, esa posibilidad fue descartada por el Banco Central por considerar que estaban entrando en vigencia una serie de reformas en el sistema financiero que no hacían propicio el momento para una sustitución del sistema cambiario.

8 Tasas de crecimiento calculadas cada mes de 1996 respecto al mismo mes del año anterior.

9 Es necesario recordar que durante los dos años anteriores esa variable se contrajo en términos reales por la política monetaria restrictiva que el Banco Central siguió en esos años. Así, al finalizar 1996, el crédito, el crédito al sector privado, en términos reales, es todavía menor que a finales de 1993.

El sector externo se mantuvo en un relativo equilibrio en lo que se refiere al comercio de bienes y servicios. A pesar de que las exportaciones crecieron muy lentamente por la caída en los precios del café y en el volumen de banano, el déficit en la cuenta corriente cerró en 1,6 por ciento del PIB, debido principalmente al comportamiento de las importaciones. Estas se mantuvieron estancadas hasta el mes de agosto y repuntaron a partir de setiembre.

En el último cuatrimestre del año se observa un crecimiento acelerado de las importaciones si se compara con el mismo período del año anterior (15 por ciento). Esto refleja el "aflojamiento" de la política monetaria en los meses previos en momentos en que las exportaciones y las entradas de capital crecían lentamente.

Por su parte, los movimientos de capital privado no se comportaron como el Banco Central esperaba a principios de año. Estos disminuyeron 261 millones de dólares, comparado con una disminución de 38 millones que proyectaba el programa monetario. Los del sector público aumentaron 25 millones de dólares, comparado con 16 millones de dólares que se esperaba. En este último caso, es importante mencionar que no se recibió el desembolso de 40 millones de dólares correspondiente al préstamo del BID, porque no se alcanzaron algunas de las condiciones requeridas. Además, se hicieron amortizaciones y se cancelaron atrasos en montos superiores a los desembolsos recibidos.

En definitiva, la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un déficit menor que el esperado, pero como consecuencia de un crecimiento exiguo de las importaciones. Por otra parte, las entradas netas de capital fueron menores que lo originalmente previsto. Como consecuencia, las reservas monetarias internacionales disminuyeron en 61 millones de dólares.

## **Condiciones externas**

Además de la política económica seguida por el país, las circunstancias externas afectan los resultados de la economía y entre estas destacan el comportamiento de las tasas de interés y de los términos internacionales de intercambio.

Durante la mayor parte de 1996 las tasas de interés internacionales subieron. Y a partir de agosto empezaron a disminuir, pero al finalizar el año todavía se encontraban a un nivel un poco mayor que a principios de año.

Es necesario recordar que durante 1994 las tasas internacionales de interés sufrieron un alza muy significativa que se revirtió ligeramente durante 1995. Este es un factor que, junto con las condiciones internas, ha contribuido a que las tasas de interés en el mercado local hayan subido en los últimos tres años.

En el año 1996 posiblemente hubo un deterioro de los términos internacionales de intercambio, debido a la caída en los precios del café y el aumento en los precios de los combustibles en la segunda parte del año. Sin embargo, el país no cuenta con información completa para examinar la evolución de los términos de intercambio desde que el Banco Central dejó de llevar estas estadísticas.

## **2.5 LOS RESULTADOS EN 1996**

### **Recesión**

La producción disminuyó 0,8 por ciento en 1996, la tasa más baja de los últimos catorce años. Aunque desde junio se empezó a observar una tendencia menos negativa en los indicadores de crecimiento, el repunte fue leve e insuficiente como para revertir los resultados finales y el año cerró con menor producción que 1995. Esto se explica, entre otros factores, por las características de la política estabilizadora y las dificultades para implementarla que generaron incertidumbre.

### **Estabilidad**

El comportamiento económico durante 1996 deja un balance relativamente positivo en lo que a la estabilidad se refiere. Tanto la inflación como la devaluación fueron más bajas que las del año anterior. En buena parte, esto es consecuencia de las políticas de contracción del gasto que se aplicaron durante 1995, las cuales incidieron nega-

tivamente en el crecimiento de la economía. Es decir, el país tuvo que pagar por la estabilidad un costo representado por una menor producción (y a la vez menos empleo e ingresos para los costarricenses).

Se mantuvo el ritmo de minidevaluaciones y, por el nivel de inflación interna de los socios comerciales de Costa Rica, fue posible mantener relativamente constante el índice de tipo de cambio efectivo real. Esta política cambiaria fue consistente con el comportamiento relativamente estable del sector externo. No obstante, en la segunda parte del año se perdieron reservas monetarias internacionales y el crecimiento de las importaciones se aceleró.

Las tasas de interés sufrieron importantes disminuciones en términos nominales durante 1996. La tasa básica pasiva<sup>10</sup> pasó de un 33 por ciento en 1995 a niveles entre 22 y 24 por ciento en 1996. Sin embargo, en términos reales, no se observó un resultado paralelo (la tasa básica pasiva en términos reales pasó, en promedio, de 7,1 en 1995 a 8,6 en 1996). Este resultado se obtiene por el fuerte desequilibrio fiscal, cuya principal forma de financiamiento es el endeudamiento interno que crea presión en el mercado financiero sobre las tasas de interés e incrementa cada vez más el tamaño de la deuda interna.

El desequilibrio fiscal, en consecuencia, obliga al Estado a destinar sumas cada vez mayores al pago de intereses (en vez de a la adquisición de bienes y servicios) y, además, limita el crecimiento del sector privado al obligarlo a pagar costos más altos por los recursos financieros que requiere para poder expandir la producción y el empleo.

Por otra parte, el ambiente de incertidumbre prevaleciente en 1996 se tradujo, en cierta medida, en inflación y devaluación esperadas mayores que las que efectivamente ocurren y, por ende, las tasas de interés en términos reales ex-post son mayores que las tasas de interés ex-ante. Esta segunda explicación, sin embargo, está fuertemente ligada con la primera, ya que mientras no haya un ajuste fiscal significativo, los agentes económicos no pueden tener certeza de que habrá estabilidad.

10 La Tasa Básica Pasiva es una tasa de referencia calculada por el Banco Central como un promedio de las tasas de interés a 6 meses.

## **2.6 CONCLUSIÓN**

La economía costarricense ha tenido problemas para lograr la estabilidad sostenida, o sea de largo plazo, luego de la severa crisis presentada a principios de los ochentas. En este sentido lo ocurrido en 1994-1996 no es una situación nueva. Sin embargo, la profundidad de la crisis representa, posiblemente, aristas nuevas. Estas están representadas por las mayores dificultades mostradas por las autoridades para diseñar y ejecutar una política de estabilización. Dichas dificultades estuvieron relacionadas con los errores de las autoridades en el diseño y ejecución de una política en concordancia con las políticas de largo plazo, un clima político poco propicio para el diálogo y la reducción de los movimientos de capital hacia el país después de la bonanza de 1992-1993. Todo esto generó una estabilidad relativamente precaria en 1996 con costos económicos y sociales muy altos (menor producción y menores ingresos).



### 3. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LARGO PLAZO

“... un programa de ajuste estructural es un conjunto de medidas y de decisiones públicas cuyo propósito es ... reducir sustancialmente los obstáculos y entramamientos que impiden el uso adecuado de los factores de la producción para así acelerar el desarrollo económico del país...” En este proceso “las funciones del Estado deben modificarse, pero no necesariamente disminuir”. Estas reformas, con frecuencia, se encuentran huérfanas políticamente. “¿A qué se debe esto? Simplemente a que las distorsiones originadas en las presiones ejercidas por los grupos de interés, tienden a favorecer a dichos grupos... Es de esperar, entonces, cuando se trata de eliminar o reducir sustancialmente estas distorsiones, que los grupos que las están disfrutando se opongan pertinazmente... En efecto, ¡nadie suelta una ubre sin cruzir de dientes!”

Eduardo Lizano  
Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica  
(1989:16, 18 y 28)

“No se trata de elegir entre el Estado y el mercado, sino que cada uno de ellos tiene una función importante que cumplir”.

Banco Mundial  
Informe sobre el desarrollo mundial 1991  
(1991: 2)

#### 3.1 LA RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA CRISIS DE 1981-82

La economía costarricense posterior a la Segunda Guerra Mundial tiene al menos dos períodos claramente definidos y separados por la grave crisis de 1981-1982. En el primer período destaca el crecimiento de la economía, la estabilidad económica (por lo menos hasta 1970) y el mejoramiento de las condiciones de vida de los costarricenses. La crisis de 1981-1982 fue el resultado de una combinación de causas de origen estructural que se habían acumulado en el período anterior, la segunda crisis petrolera y los errores en la con-

ducción de la política económica por parte de las autoridades en los años previos a la crisis<sup>1</sup>.

En el período de la poscrisis, la economía costarricense logró recuperar su crecimiento, al crecer el PIB en el período 1984-1993 a una tasa anual del 4,9 por ciento. Este crecimiento se sustentó básicamente en el dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios que crecieron 11,4 por ciento en ese mismo período. El dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios, a su vez, se explica fundamentalmente por la incorporación a la base exportadora de un conjunto de nuevos productos. Ya en 1990, las exportaciones de bienes no tradicionales representaban un 47 por ciento de las exportaciones totales de bienes, en tanto que diez años antes representaban solamente un 15 por ciento.

La recuperación y diversificación del aparato productivo se reflejó en el mercado laboral mediante el crecimiento del empleo del sector privado (especialmente en los sectores de exportación no tradicional y de bienes no transables) y la recuperación de los salarios reales. Esto a su vez, se reflejó en una tendencia hacia la disminución del porcentaje de familias pobres hasta 1994<sup>2</sup>.

La recuperación de la economía se puede explicar por los cambios en la política económica, los recursos externos recibidos especialmente en la década de los ochentas, la capacidad empresarial para el cambio y la flexibilidad del mercado laboral. La herencia del período previo a la crisis, por un lado, dificultó la recuperación, porque había que hacerle frente a la deuda externa; pero por otro lado, había una herencia de largo plazo en inversión en capital humano, condiciones institucionales e infraestructura que son vitales para la recuperación.

- 1 Para una ampliación de este tema véase: Víctor Hugo Céspedes, Claudio González Vega y Ronulfo Jiménez. *Costa Rica frente a la crisis*. Academia de Centroamérica. 1990.
- 2 Para mayor detalles véase: Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez. *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. 1994 y Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez. *La pobreza en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. 1995.



### 3.2 EL PROCESO DE CAMBIO DE LAS POLÍTICAS DE LARGO PLAZO

A partir de 1984 se inició una reorientación de las políticas económicas de largo plazo que ha sido denominada de diferentes formas: reforma económica, políticas de ajuste estructural o modernización económica. Esta reorientación ha tenido varias características:

**Orientación del cambio.** Las políticas se han orientado principalmente hacia la apertura de la economía (en contraste con la orientación hacia la sustitución de importaciones del período anterior), hacia la liberalización financiera y hacia la redefinición de la participación del Estado en la economía.

**Proceso de cambio.** El cambio de las políticas no ha sido abrupto, más bien ha sido paulatino y por ello las políticas de largo plazo han sido una mezcla de los elementos del modelo anterior (sustitución de importaciones, banca estatal y estado empresario, por ejemplo) con las nuevas orientaciones mencionadas anteriormente. En algunos campos los avances de la reforma económica han sido mayores (apertura económica) y en otros menores (reforma del Estado). En algunos momentos se ha acelerado el proceso de cambio alrededor de los Programas de Ajuste Estructural (PAE I y PAE II) y de las reformas económicas de 1992 y 1993. En otros momentos, se ha detenido el proceso, por ejemplo en 1990-1991 y en 1994-1995. A pesar de no ser un proceso lineal de cambio, durante las Administraciones de Monge, Arias y Calderón se mantuvo la misma dirección del proceso. Sin embargo, al inicio de la Administración del Presidente Figueres se anunció una modificación del rumbo de la política económica de largo plazo. Si bien este cambio en la práctica no fructificó, generó mucha incertidumbre y expectativas negativas.

**Interacción de políticas.** Ha ocurrido una importante interacción entre las políticas económicas de corto plazo (política macroeconómica) con las políticas económicas de largo plazo. La política macroeconómica no ha sido sosteniblemente una política orientada a lograr la estabilidad; más bien ha sido un proceso de "acelerar" y "frenar". Cuando la política macroeconómica abandonó el objetivo de estabilidad y se llegó a una situación de desequilibrio económico (por ejemplo, al final e inicios de las Administraciones Presidenciales) se hizo difícil continuar con la reforma económica y en algunos casos se retrocedió. Por otro lado, la dificultad de mantener un relativo equilibrio de las finanzas públicas se ha dificultado, por un lado, por el lento avance de la reforma del Estado y, por otro, por el costo fiscal de algunas de las políticas de largo plazo (por ejemplo subsidios y exoneraciones a los exportadores).

**Mercado e intervención estatal.** La nueva política económica de largo plazo no ha sido exclusivamente un proceso para eliminar la intervención estatal en la economía. En algunos se ha eliminado intervención estatal (reducción de aranceles, liberalización del sistema financiero, venta de las empresas de CODESA, por ejemplo) y en otros casos se ha ampliado la intervención estatal (subsidios y exoneraciones a los exportadores, supervisión del sistema financiero y ratificación del monopolio de RECOPE).

**Organismos internacionales.** Las nuevas políticas económicas han sido respaldadas por los organismos internacionales, tales como la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (AID), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el caso de la AID el país recibió importantes donaciones que le permitieron superar después de 1982 lo peor de la crisis. Con el Banco Mundial se suscribieron dos Programas de Ajuste Estructural y se negoció un tercero que no se llegó a ejecutar por la oposición inicial de la Administración Figueres a las políticas de ajuste estructural.

### **3.3 LA POLÍTICA DE APERTURA DE LA ECONOMÍA**

Una economía pequeña, como la costarricense, difícilmente puede desarrollarse sin una fuerte vinculación con el resto del mundo. Por esta razón, la política económica desde 1984, se orientó hacia la mayor vinculación de la economía costarricense con la economía mundial mediante desgravación arancelaria, promoción de las exportaciones, negociaciones comerciales y ampliación de la inversión extranjera.

#### **La desgravación arancelaria**

El modelo de sustitución de importaciones que prevaleció desde los inicios de los sesentas y que parcialmente aún perdura, heredó al país un régimen proteccionista con restricciones muy variadas a las importaciones, entre las cuales cabe destacar: aranceles a las importaciones, recargos arancelarios, sobretasas, cuotas y restricciones legales a la importación de algunos productos. El resultado de todas estas medidas fue una protección efectiva alta y sumamente dispersa entre productos y sectores económicos, lo que implicó fuertes distorsiones entre actividades, con sus consecuentes efectos sobre la eficiencia en el uso de los recursos y sobre el bienestar (Taylor 1984, Monge 1987 y Monge y Corrales 1988).

En 1985, con la puesta en marcha del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I), Costa Rica inició un proceso de cambio de un modelo de economía semi-cerrada hacia un modelo de crecimiento hacia afuera, caracterizado por la apertura y la integración de su economía al mercado internacional. De esta manera el país se comprometió con un conjunto de medidas de liberalización comercial.

Para simplificar y reducir el complejo esquema de protección fue necesario impulsar una modificación al Tratado General de Integración Centroamericana, en vista de que tanto la política arancelaria como la política aduanera del país estaban sujetas a las disposiciones establecidas en dicho tratado. Como resultado de

esas negociaciones, en enero de 1986 se puso en vigencia un nuevo régimen comercial regional más simple y con menores niveles tarifarios. Sus principales características eran:

- Adopción de un sistema *ad-valorem* de aranceles, en sustitución del anterior sistema que combinaba impuestos *ad-valorem* y específicos.
- Fijación de los niveles impositivos entre el 1 por ciento y el 100 por ciento de la siguiente forma:

Para los insumos no producidos en Centroamérica: entre el 5 por ciento y el 10 por ciento.

Para los insumos producidos en Centroamérica: entre el 10 y el 30 por ciento.

Las tarifas para los bienes finales producidos en la región se determinaron con base en una banda de protección efectiva<sup>3</sup> que osciló entre 50 por ciento y 150 por ciento.

Adicionalmente, la reforma incluyó la reducción de las sobretasas a las importaciones establecidas por el Banco Central. Sin embargo, estas quedaron en niveles altos: entre 0 y 2 por ciento para los insumos y entre 12,5 por ciento y 100 por ciento para los bienes finales. También se eliminó el Protocolo de San José que establecía recargos<sup>4</sup> a las importaciones.

Esta reforma fue un primer paso importante al señalar el camino de la reducción de los aranceles, pero siempre mantuvo una alta y dispersa protección al sector industrial dada la diferenciación entre las tarifas aplicadas a los insumos y a los bienes finales. En general, la reforma vino a eliminar la protección que no

3 La protección nominal sobre un bien es medida por la diferencia entre el precio local y el internacional. La protección efectiva toma en cuenta lo anterior y la protección que reciben los insumos ocupados en la producción del bien.

4 Impuesto del 30 por ciento sobre el total de impuestos arancelarios pagados por cualquier importación, con excepción de algunos productos considerados esenciales.

usaban los productores por redundante<sup>5</sup> y, por otro lado, fue una reforma incompleta, porque no redujo el proteccionismo agrícola.

Costa Rica continuó su proceso de desgravación arancelaria iniciada en 1986, cuando decidió reducir los derechos tarifarios para todos los bienes relacionados con el sector textil y de la confección y a un grupo de otros bienes finales. Con esto se avanzó en reducir la dispersión arancelaria que (medida por la desviación estándar) pasó de 22 a 19<sup>6</sup>.

Una de las modificaciones de mayor importancia, desde el punto de vista de reducir la dispersión arancelaria, se experimentó a finales de 1988 en el marco de las negociaciones del segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II). Allí se estableció una meta arancelaria máxima de 40 por ciento para los bienes finales de consumo en un plazo no mayor de tres años<sup>7</sup>. Este proceso de desgravación arancelaria acontecido entre 1986 y 1989 promovió la unificación de las tasas de protección efectiva entre las diferentes actividades manufactureras (Corrales y Monge 1990). Sin embargo, ellos pudieron constatar la persistencia de una importante dispersión en la protección efectiva entre las distintas acti-

- 5 De acuerdo con Balassa (1971), una tarifa redundante se presenta si la diferencia entre el precio internacional y el precio de un sustituto doméstico es inferior a la tarifa misma.
- 6 Con esta nueva modificación a su esquema proteccionista, las prendas de vestir pasaron de tener un arancel del 100 por ciento al 65 por ciento y las telas y otros productos relacionados, de un 70 por ciento a un 45 por ciento. Sin embargo, la entrada en vigencia de estos cambios, se dio hasta finales de 1987, producto de los trámites legislativos involucrados en su aprobación. Paralelamente, mediante cláusula de salvaguardia, Costa Rica decidió reducir hasta en un 10 por ciento las tarifas de un conjunto de 213 incisos arancelarios asociados a bienes finales diferentes de textiles y confección.
- 7 Para alcanzar la propuesta, se fija un calendario de desgravación arancelaria conformado por reducciones semestrales equivalentes a  $\frac{1}{6}$  la diferencia entre la tarifa vigente y la tarifa meta. Sin embargo, para el caso de los textiles, confección y calzado, la magnitud de las desgravaciones se definen en tramos de  $\frac{1}{10}$ . En todas estas modificaciones estuvieron ausentes los vehículos, estos continuaron con el mismo arancel del principio e igual al 100 por ciento.

vidades productivas en 1990, dado que esta oscilaba entre cero y más de 400 por ciento y algunos valores agregados eran negativos a precios mundiales.

Posteriormente, en 1992 el país asumió el compromiso regional de establecer una tarifa máxima del 20 por ciento y el Poder Ejecutivo determinó el cronograma para alcanzar la meta<sup>8</sup>. También se estableció en las negociaciones del Tercer Programa de Ajuste Estructural la tarifa máxima de 20 por ciento y mínima de 10 por ciento. Asimismo, el Banco Central eliminó totalmente las sobretasas a las importaciones. Todo esto contribuyó a reducir la dispersión de la estructura arancelaria. Sin embargo, los insumos continuaron con tarifas inferiores a las de los bienes finales, con lo cual se mantuvo una importante protección efectiva y consecuentemente una distorsión de las señales que los precios relativos brindan a los agentes económicos para asignación de los recursos.

La reforma a la estructura proteccionista realizada en 1992 es la última que se realizó como parte de un proceso continuo y sistemático, tendiente a reducir y simplificar el régimen proteccionista, pues en los años siguientes los cambios respondieron fundamentalmente a presiones de parte de grupos de interés y a las necesidades fiscales del gobierno.

Durante 1994 se aplicaron unas diez modificaciones arancelarias, pero la más importante fue la reducción del piso arancelario del 10 por ciento al 5 por ciento, que aumentó la protección efectiva al permanecer sin alteración el techo arancelario. Los otros cambios, aunque puntuales, tendieron a reducir los aranceles a los insumos y a incrementarlos a los bienes finales, con lo cual se incrementó el nivel de la protección efectiva y su dispersión productivas. Entre estas modificaciones puntuales están el aumento en las tarifas cobradas a la importación de prendas de vestir, hidrocarburos, carne, frijoles, arroz, embutidos, papas y

8 Asimismo, finalizado ese año, se concluyó con el último tramo de desgravación incluido en el PAE II para los textiles, confección y calzado.

demás legumbres y la reducción de los aranceles para los insumos agropecuarios y partes de vehículos.

Cabe señalar que por muchos años se mantuvieron barreras no arancelarias (BNA's) sobre las importaciones de varios productos agrícolas y bienes producidos por empresas estatales. Se utilizaron licencias o permisos de importación que excluían la participación del sector privado importador. Las autoridades costarricenses emplearon estas BNA's principalmente en los frijoles, arroz, azúcar, tabaco, maíz blanco, trigo, sorgo, huevos, carne de pollo y cerdo, pollos vivos, lácteos, queso, textiles de fibras burdas, grasa hídrica y semillas. Sin embargo, con la adhesión de Costa Rica al GATT se inició un proceso de sustitución de las barreras no arancelarias por aranceles, lo cual no cambió en mucho la protección otorgada tradicionalmente a la agricultura destinada al mercado local, dado que los equivalentes arancelarios de las restricciones cuantitativas negociados por Costa Rica en el GATT, en su mayoría en 1994, fueron sumamente elevados (55 por ciento a 274 por ciento)<sup>9</sup>. Además, las políticas proteccionistas empleadas en el sector agrícola, al igual que en la industria, se caracterizan por la discriminación entre actividades. Por ejemplo, mientras las partes negras de pollo y los productos lácteos se negociaron con equivalentes arancelarios del 274 por ciento y 111 por ciento, respectivamente. Para el resto de los bienes agrícolas se establecieron barreras arancelarias iguales o menores al 50 por ciento.

En 1995 y 1996 se efectuaron cerca de 20 modificaciones arancelarias, variadas y muy puntuales. Entre estas destaca un aumento temporal del 8 por ciento (en 1995 y por 6 meses) en las tarifas de todos los bienes importados para aumentar la recaudación y reducir el déficit fiscal. Posteriormente, se restituyeron los niveles arancelarios anteriores a la crisis fiscal, y se decretó, como apoyo a la producción nacional, una rebaja al 1 por cien-

9 Aunque estos equivalentes arancelarios experimentarán reducciones entre 1995 y el 2004, tales cambios serán poco significativos. En el caso del pollo y los lácteos la desgravación acumulada al final del período será de 40 por ciento y 16 por ciento respectivamente, en los restantes productos alcanzará en promedio un 10 por ciento.

to en los aranceles de varios insumos agrícolas e industriales. Los otros cambios que sucedieron reflejaron fundamentalmente una política activa en cuanto el piso fiscal, pero complejos debido a que son muy puntuales y responden a situaciones específicas. Para el caso específico de 1996, si bien no se experimentaron cambios significativos en la protección a la industria, si se observaron modificaciones que tendieron a incrementar la protección efectiva mediante la reducción de tarifas en los insumos y bienes de capital<sup>10</sup>. En el Recuadro 3.1 se señalan las principales modificaciones arancelarias realizadas en 1996. Por otra parte, en los últimos tres años se ha venido incrementando el número de productos importados gravados con el impuesto selectivo de consumo, con lo cual se han afectado los flujos comerciales externos.

Durante 1996, las autoridades abandonan los esfuerzos de años anteriores en profundizar en la apertura del sector agrícola. Más bien, cobró fuerza la tesis del Ministerio de Agricultura de trazar una política de comercio exterior basada en la reconversión dirigida del sector y en una seguridad alimentaria fundamentada en el autoabastecimiento. En esta línea de pensamiento se redactó un proyecto de ley para la Creación de la Corporación de Granos Básicos para "fomentar" la producción, comercialización e industrialización de granos básicos y regular las relaciones entre productores, industriales, comerciantes y consumidores. Adicionalmente, se pretende que la corporación tenga facultades para producir y comercializar semillas, así como exportar e importar algunos productos y granos. El proyecto incorpora también la creación de un impuesto del 1 por ciento a las importaciones de granos básicos, excepto el arroz. También la tesis proteccionista se manifestó en 1996 con el incremento de los aranceles a las importaciones de cebolla y papas<sup>11</sup>.

10 Varios bienes de capital experimentaron una rebaja al 3 por ciento y en diversos insumos industriales la tarifa cayó al 1 por ciento.

11 A estos productos se les elevará el arancel mediante el mecanismo de salvaguardia y se limitarán sus importaciones.



Recuadro 3.1 PRINCIPALES MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN ARANCELARIO DURANTE 1996

- Reducción al 3 por ciento en las tarifas de los bienes de capital. Esto en cumplimiento de los acuerdos de gobierno con el sector productivo en enero de 1996.
- Establecimiento de una tarifa del 5 por ciento a la mezcla para favorecer la competitividad de la industria de la confección.
- Reducción al 1 por ciento del arancel para materia prima de cajas de cartón. Esto con el propósito de abaratar los costos de exportación del banano.
- Separación del país de la política de desgravación seguida por Centroamérica en equipos de fumigación agrícola durante junio. Se abrieron incisos al 15 por ciento, en tanto en el resto de los países de la región se mantiene en 1 por ciento.
- Reducción del arancel a ciertas bases para embutidos de aves del 279 por ciento al 54 por ciento mediante la apertura de los nuevos incisos.
- Fijación de una tarifa uniforme para la cebolla importada de fuera del área al 35 por ciento.
- Rebaja de los aranceles al 1 por ciento de una cantidad importante de insumos agrícolas e industriales para apoyar la deprimida producción nacional al mercado doméstico; principalmente material genético, productos químicos, fibras y minerales en bruto o de poca transformación.

Un sector donde el proteccionismo ha permanecido prácticamente inalterado durante todo el proceso de apertura económica, ha sido el sector servicios. A pesar de que se reconoce que el mercado de servicios juega un papel fundamental en la competitividad de las exportaciones y en la atracción de la inversión extranjera, varios servicios permanecen protegidos de la competencia internacional, al estar monopolizados por el Estado y exceptuados del cumplimiento de Ley de Promoción de la Compe-

tencia<sup>12</sup>. En 1996 el esfuerzo para la apertura del sector servicios se limitó a la presentación de un proyecto de ley para “abrir” el mercado de las telecomunicaciones y la generación gradual de energía eléctrica. No obstante, en opinión de algunos expertos y cámaras empresariales, este proyecto no satisface las exigencias del mundo actual.

En resumen, en los últimos tres años se ha detenido el proceso de reducción del proteccionismo. La mayoría de los cambios efectuados fueron en casos específicos y tendieron a incrementar el nivel y la dispersión de la protección efectiva del sector industrial<sup>13</sup>. Por otro lado, parece haber resurgido el proteccionismo agrícola y poco o nada se ha avanzado en la apertura del sector de servicios. Todo lo anterior, no ha permitido avanzar en unificar la protección entre los distintos sectores económicos, lo cual es necesario para maximizar los beneficios de la apertura y reducir el sesgo antiexportador. La reducción de este sesgo es importante para no tener que depender de la política de subsidios y exoneraciones para así fomentar al sector exportador (política de promoción de exportaciones). Por su lado, el retroceso en la reducción del proteccionismo ha ocurrido por las presiones de algunos sectores productivos que buscan mantener su *status quo*

- 12 Las autoridades costarricenses han justificado durante décadas el exacerbado proteccionismo existente en el mercado de los servicios empleando los siguientes argumentos:
  - a) La liberalización de los servicios podría generar un incremento en la importación de servicios que perjudicaría la balanza de pagos del país.
  - b) Existen dudas de que la industria de servicios doméstica pueda sobrevivir frente a la competencia externa (argumento de la industria naciente).
  - c) Otros argumentos son más de tipo político. Por ejemplo, se argumenta que la liberalización de ciertos servicios atentan contra la cultura y la soberanía de un país. Inclusive, argumentos sobre seguridad nacional (sectores estratégicos) se mencionan como razones de peso para defender la protección a algunos servicios.
- 13 En el caso de las actividades manufactureras, si bien el promedio de la protección efectiva entre 1984 y 1992 pasó de 1421 por ciento a un 29 por ciento, la desviación estándar alrededor de estos promedios alcanzó un 69.4 por ciento. De esta manera, se conserva una distorsión importante en los precios relativos de las actividades de manufactura, estimulando algunas de ellas en detrimento de otras.

y por las necesidades del gobierno para incrementar la recaudación de impuestos de aduanas para reducir el déficit fiscal<sup>14</sup>.

## **La promoción de exportaciones**

La otra dimensión de la política comercial costarricense, que junto al proceso de liberalización de las importaciones, busca la integración de la economía nacional en los mercados mundiales, es la promoción de ciertas exportaciones. En este sentido, el país cuenta con un sistema de incentivos fiscales para estimular la exportación de nuevos productos a terceros mercados, específicamente, fuera del Mercado Común Centroamericano. Estos "estímulos" buscan compensar el sesgo antiexportador de la política proteccionista.

La política de fomento a las exportaciones no tradicionales ha estado constituida fundamentalmente por tres diferentes esquemas de incentivos: el Contrato de Exportación, el Régimen de Zonas Francas y el Régimen de Admisión Temporal (ver Recuadro 3.2). Estos esquemas se caracterizan principalmente por el otorgamiento de incentivos de tipo fiscal, los cuales buscan dirigir una mayor cantidad de los recursos del país hacia el sector exportable.

La Ley de Promoción de Exportaciones de 1976, fue el primer paso dado por Costa Rica para estimular las exportaciones mediante los subsidios (conocidos como Certificados de Abono Tributarios), la exoneración parcial de impuestos y el establecimiento de una institución encargada de promover las exportaciones (CENPRO). Sin embargo, entre 1976 y 1984, las exportaciones no tradicionales mostraron un pobre desempeño, ya que estuvieron gravadas con varios impuestos, incluyendo uno sobre su valor FOB y fueron obstaculizadas por el sesgo antiexportador del proteccionismo.

14 Es importante señalar que las tarifas a la importaciones constituye una de las fuentes más importantes de ingresos para el gobierno. En la actualidad, la razón ingresos arancelarios-valor total de las importaciones continua siendo igual que aquella de 1986.

### Recuadro 3.2 INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES EN LOS TRES REGÍMENES DE FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES

Exoneración del impuesto de la renta	Exoneración de aranceles a la importación	Exoneración de otros cargos a la importación	Certificado de Abono Tributario (CAT)	Otros beneficios
--------------------------------------	---	--	---------------------------------------	------------------

#### CONTRATO DE EXPORTACIÓN

Únicamente para las empresas que gozan de los beneficios antes del 3 de abril de 1992 <sup>1</sup>	Según un reglamento al efecto	Según un reglamento al efecto	Únicamente para las empresas con contrato de exportación antes del 31 de diciembre de 1992 <sup>2</sup>	NO
--	-------------------------------	-------------------------------	---	----

#### ADMISIÓN TEMPORAL

NO	Suspensión de toda clase de tributos para mercancías destinadas al exterior	Suspensión de todos los cargos para mercancías destinadas al exterior	NO	NO
----	---	---	----	----

#### ZONAS FRANCAS

<p>Para las empresas que operan bajo el régimen, según zonas de desarrollo relativo.</p> <p>Para las empresas desarrolladoras existentes.</p> <p>No para las nuevas empresas desarrolladoras de parques industriales</p>	<p>Para todos los bienes, con excepción de vehículos, los que están definidos en la ley.</p>	<p>Para todos los bienes, con excepción de vehículos, los que están definidos en la ley.</p>	NO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exención de impuesto de ventas y consumo</li> <li>- Exención del impuesto territorial y del impuesto al traspaso de bienes</li> <li>- Exención de tributos sobre las remesas al exterior</li> <li>- Exención de tributos y patentes municipales</li> <li>- Libre manejo y tenencia de divisas</li> <li>- 15% de bonificación sobre el monto pagado de salarios a las empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo</li> </ul>
--	--	--	----	--

1 Este beneficio expiró el 31 de octubre de 1996

2 Las empresas que se acogen a los nuevos porcentajes de CAT podrán gozar ese beneficio hasta 1999

FUENTE: Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público 6955, Ley del Impuesto sobre la Renta 7293 y la Ley de Zonas Francas 7210.

En 1984 se aprobó la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, mediante la cual se eliminó la mayoría de los impuestos a las exportaciones no tradicionales y se generalizó la exoneración de impuestos a la importación de insumos y bienes de capital incorporados en los procesos productivos de este tipo de exportaciones. Adicionalmente, se dio un proceso de ampliación en el otorgamiento de los CAT, incentivo que llegó a representar un subsidio *ad-valorem* de hasta un 30 por ciento del valor FOB de algunas exportaciones<sup>15</sup>. En esta misma ley surgen los incentivos asociados a la creación del Contrato de Exportación y al Régimen de Admisión Temporal. A estos dos regímenes se agregó en 1986 el de las Zonas Francas.

Otro sector de importancia en la generación de divisas, ha sido el turismo. Desde 1985, Costa Rica tiene un programa de incentivos para este sector, que incluye subsidios, exenciones impositivas y facilidades de construcción e inversión en infraestructura. Además, cabe señalar el beneficio que proviene de los cambios favorables en los precios relativos entre bienes transables y no transables, resultado del proceso de apertura comercial. Esto ha mejorado la asignación de los recursos productivos y reorientado parte de ellos hacia actividades más rentables socialmente, como la del turismo (Monge y Lizano 1997).

A principios de los noventa se hicieron modificaciones importantes en los incentivos otorgados a las exportaciones no tradicionales debido al costo fiscal que representaban. En concreto:

Los contratos de exportación fueron eliminados paulatinamente mediante dos formas:

- se extendieron hasta 1999 a las empresas que aceptaron una reducción en el CAT y la exoneración del impuesto sobre la renta rigió hasta 1996,
- en el caso de las empresas que no aceptaron la reducción del CAT, los beneficios de los contratos de exportación siguieron

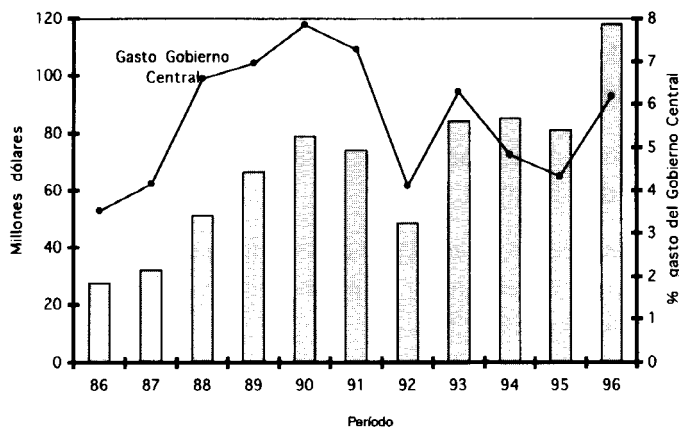
15 El nivel del CAT se computaba de acuerdo al valor agregado nacional de la actividad y del destino de las ventas a terceros mercados.

vigentes hasta 1996 y el valor del CAT fue gravado con un impuesto de 25 por ciento.

Se eliminó la exoneración del impuesto sobre la renta a las empresas amparadas bajo el régimen de Admisión Temporal a partir de abril de 1992.

Los CAT y el manejo de una política cambiaria adecuada estimuló fuertemente a los empresarios a incursionar en nuevas actividades de exportación, según los resultados de Corrales y Monge (1990). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que su costo fiscal puede resultar muy alto (Gráfico 3.1), y se hacen innecesarios en la medida como se avance en eliminar el sesgo antiexportador mediante la reducción de aranceles; especialmente hay que considerar su pertinencia y efectividad en el actual contexto mundial, donde la experiencia demuestra que las políticas de promoción de exportaciones deben centrarse en la creación de un entorno nacional consistente con una verdadera integración en los mercados mundiales.

Gráfico 3.1. CATs EN MILLONES DE DÓLARES Y COMO PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL



FUENTE: Ministerio de Hacienda

Dada la insostenibilidad del costo fiscal de los incentivos a las exportaciones no tradicionales, el reto del país es eliminar el sesgo antiexportador que todavía se mantiene en la política arancelaria y crear un ambiente nacional adecuado y competitivo al sector productivo. Para esto último se requiere avanzar en estos campos: desregulación económica, participación del sector privado en obras de infraestructura, apertura del mercado de servicios, innovación y alianzas estratégicas, transferencia tecnológica e inversión extranjera directa, logística comercializadora, sometimiento de las empresas públicas y privadas a la disciplina del mercado y establecimiento de instituciones eficientes (i.e reglas claras, compatibles con el propósito buscado y con las reglas del mercado, que no se cambien innecesariamente). En otros términos, se requiere eliminar las distorsiones aún existentes en el sistema económico costarricense y no fomentar su compensación.

### **Las negociaciones comerciales**

Desde hace ya varios años, Costa Rica emprendió un esfuerzo en el nivel de negociaciones comerciales internacionales para respaldar, consolidar y profundizar sus políticas tendientes a liberalizar su régimen comercial y promover así las exportaciones e importaciones. Es este punto, se ha trabajado tanto en acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales.

A inicios de los noventas, Costa Rica obtuvo su acceso al GATT y con ello culminaron los esfuerzos emprendidos desde 1987 en esa dirección. Con su adhesión, el país se comprometió a eliminar todas aquellas sobretasas y sobrecargos a las importaciones que juntamente con las tarifas aplicadas, excedieran las tarifas de protección permitidas en el acuerdo. Asimismo, se procedió a eliminar las licencias y restricciones cuantitativas vigentes en el régimen comercial costarricense. Posteriormente, en el marco de la Organización Internacional del Comercio (OMC), el país asumió todos los compromisos adquiridos bajo los Acuerdos Comerciales Multilaterales y se hizo acreedor de todos los beneficios que esto representa, en términos de acceso a mercados como el de los Estados Unidos y la Unión Europea.

Es precisamente por medio de la OMC, que Costa Rica emprendió durante 1996 importantes negociaciones para defender su acceso a los mercados internacionales; específicamente en materia del comercio de textiles con Estados Unidos y en forma indirecta, con sus exportaciones de banano a la Unión Europea.

En marzo de 1995, Estados Unidos comunicó al país su intención de imponer una cuota a las exportaciones costarricenses de ropa interior, alegando daño a su industria doméstica. Sin embargo, luego se percibió que esto pretendía enmarcar a todos los países de la Cuenca del Caribe en un esquema en donde el acceso al mercado de Estados Unidos para toda prenda de vestir se condicionaría al uso de tela estadounidense para su fabricación. Dado esta situación, Costa Rica recurrió primero al diálogo y a la negociación. Debido a la falta de un acuerdo, el país decidió acudir al mecanismo de solución de controversias previsto por la OMC, al solicitarse el establecimiento de un panel, en marzo de 1996, para que se determinara si la medida impuesta por Estados Unidos era violatoria o no de las reglas del Acuerdo sobre Textiles y Vestidos (ATV). En el reporte definitivo emitido en noviembre de 1996, el panel de la OMC falló a favor de Costa Rica y demandó el retiro inmediato de la cuota unilateral impuesta por Estados Unidos.

En febrero del mismo año, Ecuador, Guatemala, México, Honduras y Estados Unidos denuncian ante la OMC las restricciones cuantitativas impuestas por la Unión Europea a las exportaciones de banano de origen latinoamericano. La apelación aún se encuentra en proceso de estudio, pero en caso de que el panel de la OMC fallara en contra del mercado europeo, la Unión Europea tendría que dismantelar su régimen de importación y el Acuerdo Marco que mantiene con Costa Rica, Nicaragua, Colombia y Venezuela. Esta denuncia representa uno de los casos más complejos en materia de solución de diferencias por parte de la OMC. Se enfrentan múltiples partes y se demanda la violación de una gran cantidad de reglas no solamente en el área de bienes sino también en materia de servicios. En el caso de Costa Rica, la participación no se centra ni en la defensa ni en el ataque del régi-



men de importación Europeo. Pero, al igual que los demandantes, se prefiere un régimen de libre comercio para la fruta.

Por otra parte, desde marzo de 1988, Costa Rica es miembro del acuerdo internacional sobre textiles, llamado comúnmente Acuerdo Multifibras (MFA). Es precisamente bajo el MFA, que el país mantiene compromisos bilaterales en materia de textiles con Estados Unidos y Canadá. Asimismo, el país goza de los beneficios asociados con los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos y la Unión Europea. En las últimas negociaciones con estos países, se ha logrado mejorar significativamente el acceso de las exportaciones costarricenses a estos mercados, especialmente en las exportaciones no tradicionales.

Además, el país cuenta con los beneficios otorgados por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) desde 1984. Este esquema ha permitido el libre acceso al mercado de Estados Unidos en la mayoría de los productos, con excepción de textiles, ropa, atún y otros. Por otra parte, mediante acuerdos de Alcance Parcial basados en el Tratado de Montevideo de 1980, Costa Rica goza de tarifas preferenciales en ciertos productos de exportación con destino a Colombia y Venezuela.

En materia de acuerdos Regionales, Costa Rica es parte del Mercado Común Centroamericano (MCCA) desde 1961. Sin embargo, durante todos los años de la apertura comercial, las políticas comerciales del país se han realizado con bastante independencia del proceso de integración con la región. De hecho, los diferentes problemas estructurales que se presentaron en las economías centroamericanas, condujeron a que los compromisos de desgravación arancelaria contenidos en los Programas de Ajuste Estructural (PAEs) fueran bastante diferentes entre estos países. Así, ha sido imposible lograr el objetivo de un arancel externo común y la negociación conjunta de tratados de libre comercio (TLC) con socios extraregionales.

A pesar de que en 1993, mediante el protocolo de Guatemala, se actualizó y modernizó el Tratado General de Integración Económica vigente desde 1961, las modificaciones carecen de los aspectos

tos esenciales contenidos en tratados de libre comercio como el NAFTA y el mismo TLC Costa Rica-México. El Protocolo se caracteriza por ser un instrumento de naturaleza muy general, sin compromisos precisos, ni estrategias de transición bien definidas.

Aunque a nivel centroamericano, se han realizado importantes avances en cuanto a la apertura comercial de los productos industriales, se ha avanzado muy poco en materia agrícola y prácticamente no se ha tocado el tema de la liberalización de los servicios entre los países miembros del MCCA. Asimismo, en materia de garantías a la inversión extranjera y regional los avances han sido muy escasos<sup>16</sup>.

En el caso específico de Costa Rica, el 99 por ciento de los productos industriales goza de libre acceso en el mercado centroamericano (Monge y González 1995), pero este no es el caso con el sector agrícola, donde existe una significativa y muy dispersa protección; tampoco es el caso de los servicios, donde el país mantiene una alta protección mediante la figura de monopolios estatales.

Por otra parte, en cuanto a la experiencia en acuerdos bilaterales, el país cuenta solamente con el Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México. Este acuerdo comercial se negoció durante 1994 y entró a regir en enero del año siguiente. Costa Rica redujo los aranceles a cero a México de una sola vez, en un 73 por ciento del total de las partidas arancelarias; en tanto México desgravó las importaciones provenientes de Costa Rica en un 79 por ciento del total. Costa Rica excluyó del tratado aproximadamente un 2 por ciento de sus productos, en especial su sector agrícola, mientras su socio comercial lo hizo con un 1 por ciento. Además, no se incluyó en el tratado ningún acuerdo de liberalización en materia de servicios.

Los beneficios del TLC para Costa Rica son diversos. Por el lado de las exportaciones, aunque los resultados para 1995 no fueron

16 De hecho, Costa Rica ha firmado cerca de siete tratados de inversión de manera bilateral.

favorables debido a la crisis económica que experimentó México ese año, ya en 1996 las exportaciones costarricenses hacia este país muestran un mayor dinamismo<sup>17</sup>. Además, desde la puesta en marcha del TLC, Costa Rica se ha visto beneficiada por el lado de las inversiones. Por otra parte, se ha dado un aumento importantes en las importaciones provenientes de México, lo que así se esperaba ya que Costa Rica concentró su negociación en la desgravación de aranceles para insumos considerados importantes para el sector productivo nacional.

Finalmente, Costa Rica participa en forma activa de las negociaciones tendientes a conformar el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De hecho, es el país responsable de manejar las negociaciones del Grupo de Inversiones dentro del ALCA. Según los resultados de Schott (1997), Costa Rica goza de una posición ventajosa para ingresar al ALCA en comparación con el resto de Centroamérica (segundo lugar, muy cerca de Panamá,) y a nivel de todo el continente americano ocupa el décimo lugar. No obstante, según los indicadores de elegibilidad y grado de preparación que actualmente se aplican con dicho propósito, el país tiene una calificación ligeramente por debajo del promedio obtenido para todo el continente.

Así, el análisis anterior señala que Costa Rica debe poner énfasis en las siguientes áreas para mejorar su grado de preparación para ingresar al ALCA:

- Acelerar su integración con la economía mundial mediante la profundización de la apertura comercial.
- Reducir la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos por tarifas arancelarias. Aquí se sugiere la necesidad de una urgente reforma tributaria.
- Mejorar su infraestructura.

17 En 1996, las exportaciones a México ascendieron a 64,9 millones de dólares, cifra que representa un incremento del 225 por ciento respecto a 1995, cuando el tratado entró en vigencia.

- Consolidar los equilibrios macroeconómicos en términos de sus política monetarias, el régimen cambiario y el saneamiento de las finanzas públicas.

## **La inversión extranjera directa (IED)**

Después de la crisis de principios de los ochenta, Costa Rica reconoció que para poder implementar una estrategia de crecimiento orientada hacia afuera era necesario promover la inversión tanto en nuevas industrias como en la redefinición de las existentes. Uno de los primeros intentos encaminados en esa dirección surge con la aprobación de la Ley No. 6695, "Ley de Zonas Procesadoras de Exportaciones y Parques Industriales". Mediante esta ley se crea el régimen de zona franca, un mecanismo por el cual se otorgan una serie de incentivos fiscales a los inversionistas extranjeros y nacionales con el propósito de fomentar las exportaciones, crear empleo, integrar la industria nacional y desarrollar ciertas áreas específicas del país. Paralelamente a esta ley, surge la Corporación de Zonas Francas como órgano rector.

Luego de algunas reformas dirigidas a profundizar los incentivos que reciben las empresas que ingresan al régimen en mención, la Corporación decide abrir a la iniciativa privada la posibilidad de administrar los parques. Esto último, con el objetivo de responder con mayor eficacia a las necesidades del inversionista. Con la aprobación de la Ley No. 7210 en noviembre de 1990, se le dio un marco legal mucho más claro, tanto en los aspectos de incentivos como administrativos, a las políticas costarricenses de atracción de inversión extranjera bajo la figura de zonas francas. De hecho, dicho régimen se convierte en el pilar de la estrategia costarricense para promover las inversiones. En el Recuadro 3.2 se presentan los principales incentivos de este régimen<sup>18</sup>.

18 Por definición las Zonas Francas, se consideran áreas aduanales y fiscales extraterritoriales que permiten realizar operaciones económicas basadas en la importación de insumos y bienes de capital, la fabricación, ensamble o el mercado de productos o servicios para la exportación subsiguiente.

Otros incentivos que se otorgan como parte de los esfuerzos para atraer inversión externa, surgen de la Ley 6990, que contempla estímulos a las inversiones relacionadas con servicios de hotelería, transporte aéreo nacional e internacional de turistas, transporte acuático, alquiler de vehículos a turistas nacionales y extranjeros y turismo receptivo de las agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a dicha actividad. Entre los beneficios dados a las empresas que inviertan en estas actividades, se incluye la exoneración de los impuestos y todo tipo de recargos a las importaciones y la suspensión de tributos a las compras locales de productos indispensables para su funcionamiento.

Es importante mencionar que, como parte de las políticas de promoción de inversiones, el país ha suscrito varios tratados bilaterales de protección y promoción de inversiones con Suiza, Francia, Alemania, Chile y México. Asimismo, se encuentran en proceso otras negociaciones similares con países como los Estados Unidos, Canadá, y Taiwan. También hay que mencionar que Costa Rica, por su experiencia en el campo de inversiones, tiene a su cargo el Grupo de Trabajo de Inversiones del ALCA.

Hay que recordar que en materia de legislación se parte del concepto de que el inversionista extranjero goza del mismo trato y de la misma protección que el inversionista local<sup>19</sup>. Así, la inversión extranjera directa (IED) no tiene una ley específica que la regule. Se encuentra sujeta a la misma legislación que se aplica a los inversionistas nacionales. Es importante resaltar que en 1992 por disposiciones de la Junta Directiva del Banco Central se realizó la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, con lo cual se eliminaron las restricciones a los movimientos de capital. Esta medida fue ratificada por la nueva Ley Orgánica del Banco Central que prohíbe a éste establecer restricciones a la compra y venta de divisas.

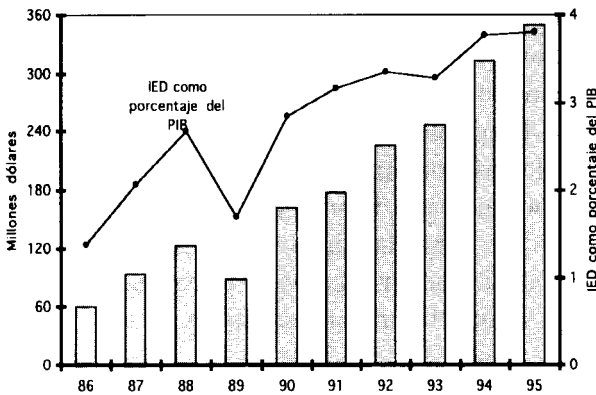
19 La Constitución Política establece que los extranjeros tienen los mismos derechos que los costarricenses y es sobre esta base, que la Sala Constitucional ha resuelto en varias ocasiones que cualquier discriminación en contra de la IED es inconstitucional. Por otra parte, mediante los artículos 45 al 47 se garantiza una economía de mercado, la protección de la libertad económica y se tutela la propiedad privada.

No obstante, debe aclararse que, aún cuando el principio de trato nacional tiene fundamento constitucional, algunas leyes existentes restringen o no permiten la participación de la IED en ciertas actividades y sectores productivos. Existe trato desigual en contra de la inversión extranjera en ciertos servicios de construcción, servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, servicios portuarios y aeroportuarios, servicios prestados a las empresas, servicios de turismo, servicios de salud y servicios de telecomunicaciones y financieros. Por otra parte, no es posible la participación de la IED, como la de los inversionistas locales, en aquellos sectores o actividades que se encuentran protegidos bajo la figura de monopolios estatales, específicamente en las áreas de seguros, importación y refinamiento de petróleo, producción y elaboración de licores, comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas, generación y distribución de energía eléctrica y en los servicios de agua y actividades conexas.

A pesar de lo anterior, en Costa Rica la IED ha experimentado en los últimos diez años una tasa de crecimiento promedio anual del 16,8 por ciento. Así, en 1995 las inversiones extranjeras realizadas en el país superaron en un 500 por ciento las invertidas en 1985 (Gráfico 3.2). Por otra parte, desde 1990 estas inversiones mantienen un ritmo sostenido de crecimiento, tanto en términos absolutos como respecto al PIB y se observa una relación directa y positiva entre los mayores flujos de inversión extranjera y el crecimiento de las exportaciones<sup>20</sup>.

La IED se ha concentrado principalmente en los sectores agrícola e industrial. Del total de inversión externa que ingresó entre 1990 y 1994, un 38 por ciento y un 37 por ciento respectivamente se dirigió a dichas actividades. Sin embargo, en el caso de las actividades industriales se observa un comportamiento más dinámico y se pasa de 49 millones dólares en 1990 a 184 millones de dólares en 1994.

20 Para un mayor detalle ver Ministerio de Comercio Exterior (1996).

Gráfico 3.2. IED EN MILLONES DE DÓLARES  
Y COMO POR CIENTO DEL PIB

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Dentro de las actividades agrícolas que se han visto más beneficiadas con la entrada de IED están, el banano, la piña, las plantas y flores; mientras que en las actividades industriales las mayores inversiones se concentran en textiles y recientemente, van en aumento los flujos de inversión en la industria electrónica<sup>21</sup>.

Sobre este último punto, según un estudio realizado por el Foreign Investment Advisory Service (FIAS)<sup>22</sup>, Costa Rica es un país atractivo para la IED relacionada en el sector electrónico. Especialmente, se mencionan actividades relacionadas con la producción de generadores de potencia, tarjetas para computadoras personales, sistemas de integración y establecimiento de centros de llamadas. De hecho, en noviembre de 1996, la empresa INTEL –líder mundial en la fabricación de microprocesadores– escogió a Costa Rica para el establecimiento de una planta con una inversión que puede superar los 500 millones de dólares en los próximos tres años. Luego de un año de negociaciones entre la multinacional, autoridades del gobierno y CINDE, INTEL se

21 Más del 75 por ciento de las industrias electrónicas establecidas en el país, comenzaron a llegar a finales de la década de los ochentas.

22 Foreign Investment Advisory Service (FIAS) (1996). *A Strategy for Foreign Investment in Costa Rica's Electronics Industry*. Washington, D.C. USA: International Finance Corporation and the World Bank.

decidió por Costa Rica entre otros países. En la selección fue clave la calidad del recurso humano costarricense.

En el área de los servicios, sin embargo, con excepción del turismo, la inversión extranjera no ha sido relevante en nuestro país. Esto se explica fundamentalmente por la ausencia de una apertura al comercio internacional. Si bien la Ley de Concesión de Obra Pública, por ejemplo, representa un importante esfuerzo en esta dirección, dicha legislación posee deficiencias legales, y carece aún de la confianza jurídica, transparencia y eficacia necesarias para atraer al inversionista extranjero.

En general, el país tiene ventaja para atraer IED en actividades de alto contenido tecnológico, gracias a un ambiente muy favorable en términos de:

- Calidad de la fuerza laboral: mano de obra relativamente educada y fácil de capacitar.
- Abundante mano de obra con conocimiento del idioma inglés.
- Productividad del trabajo relativamente alta y buena salud laboral.
- Estabilidad socio-política.
- Ubicación geográfica estratégica (proximidad y acceso al mercado de USA y Canadá).
- Atracción turística.
- Favorable legislación de Zonas Francas: disponibilidad de incentivos básicos y eficiencia en la operación de los parques industriales.
- Buena infraestructura organizativa para promover la inversión y las exportaciones.

Estos factores y otros de menor importancia, de acuerdo con varios especialistas, le dan al país las suficientes ventajas comparativas para competir por inversión extranjera en actividades de alta tecnología y, por aquellas inversiones relacionadas con el



área de servicios especializados. De hecho, se considera que de toda Centroamérica y de la mayoría de los países latinoamericanos, la economía costarricense presenta las mejores condiciones para convertirse en exportadora de servicios (por ejemplo, servicios de educación, salud, software, etc) o bien, un centro de operaciones de los inversionistas extranjeros para el mercado de América Latina.

Sin embargo, tal como lo señalaron los representantes de INTEL y de otras empresas de alto contenido tecnológico ubicadas en el país entrevistados en el estudio de FIAS (1996), Costa Rica necesita mejorar su infraestructura, alcanzar tarifas eléctricas competitivas y simplificar los trámites<sup>23</sup>.

### **3.4 LA REFORMA FINANCIERA**

El proceso de reforma financiera se inició en Costa Rica, en 1984, para lograr un funcionamiento más eficaz del sistema financiero que contribuyera al desarrollo económico. Hasta entonces, el sistema financiero lo constituían principalmente los cuatro bancos del Estado. Estos y los pocos intermediarios financieros privados actuaban en un ambiente altamente regulado por el Banco Central, que se encargaba de fijar las tasas de interés y decidía sobre la dirección del crédito.

A partir de 1984, con la reforma financiera se eliminó la fijación de tasas de interés y la planificación del crédito (topes de cartera) por parte del Banco Central. Aunque no se planteó explícitamente como una política, en el sistema financiero tomaron mayor importancia los intermediarios privados, particularmente bancos. Esta privatización fue facilitada por una reforma a la Ley Orgánica del Banco Central, que permitió a éste hacer préstamos a los bancos privados con recursos externos. Sin embargo, hasta 1996 se mantuvo el monopolio de los depósitos en

23 Actualmente las tarifas internacionales se sitúan entre cinco y seis centavos de dólar por kilo-watt/hora, en Costa Rica se estiman entre 10 y 11 centavos. Por otra parte, se calcula que para instalar una empresa se requieren hasta 17 meses de trámites.

cuenta corriente en manos de la banca estatal. Otro elemento importante de la reforma financiera lo constituyó la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos en 1992. Por otro lado, a raíz de la liberalización del sistema financiero fue necesario reforzar la supervisión del sistema financiero.

Hasta 1995 la mayoría de las decisiones de reforma financiera fueron tomadas por la Junta Directiva del Banco Central en el uso de sus potestades. No obstante, así como fueron acordadas, también podían ser revocadas y regresar a la situación anterior a la reforma financiera. Por esta razón, en 1995 la Asamblea Legislativa aprobó una nueva Ley del Banco Central. Esta ley se gestó desde 1992<sup>24</sup>. Sus aspectos más relevantes son los siguientes:

**Objetivos.** Se establece que el objetivo principal del Banco Central es la estabilidad y convertibilidad de la moneda y que los demás son objetivos secundarios (pleno empleo, desarrollo económico). La anterior ley daba igual importancia a todos los objetivos.

**Autonomía.** La nueva ley incrementa la autonomía del Banco, sin convertirlo en una entidad totalmente autónoma. La Junta Directiva está integrada por un Presidente nombrado por el Consejo de Gobierno por el período constitucional, el Ministro de Hacienda y cinco directores nombrados por períodos de siete años y medio.

Estos son propuestos por el Poder Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Legislativa.

**Instrumentos de política monetaria.** La nueva ley estableció que los instrumentos de política monetaria son las operaciones de mercado abierto y los encajes. Con respecto a estos últimos, estableció un nivel máximo en 15 por ciento sin posibilidades de discriminar por plazos. Se restringió las posibilidades de usar instrumentos de control directo (pero no los elimina del todo). En forma transitoria, el Ban-

24 Ley 7558 del 3 de noviembre de 1995.

co Central puede establecer límites globales al crecimiento de las carteras, sobretasas a las importaciones y niveles máximos al margen de intermediación financiera. La ley anterior permitía al Banco Central estas potestades en forma permanente y con mayor grado de detalle: límites al crédito por actividades y fijación de tasas de interés activas por tipos de actividades económicas y pasivas por plazos.

En estos aspectos, el Banco Central no tuvo que hacer ajustes importantes en el uso de instrumentos de política monetaria al entrar en vigencia la nueva ley. El único aspecto donde no se ajustaba a las nuevas normas era en el aspecto de los encajes legales. En diciembre de 1995 estos fluctuaban entre el 43 por ciento para los depósitos en cuenta corriente hasta el 10 por ciento para los depósitos exigibles a más de 180 días. Estos habían sido incrementados para endurecer la política monetaria dadas las dificultades de reducir el déficit del Gobierno. No obstante, en 1996 el Banco inició un proceso para disminuir el nivel de los encajes, porque la nueva ley estableció un período de cuatro años para hacer el ajuste.

**Redescuento.** Se estableció que el Banco Central podrá otorgar redescuento a todos los intermediarios supervisados, mientras que la anterior ley sólo lo permitía a los bancos estatales. El acceso al redescuento por parte de los intermediarios privados quedó sujeto a que estos otorguen préstamos a la "pequeña empresa" o inviertan ciertos montos en bancos estatales.

**Endeudamiento externo.** Para endeudarse en el exterior el Banco Central deberá solicitar autorización a la Asamblea Legislativa, excepto que sea con organismos monetarios internacionales. La ley anterior le permitía al Banco Central endeudarse sin ninguna restricción en el exterior y sin autorización legislativa.

**Sistema cambiario.** La nueva ley estableció que la Junta Directiva del Banco Central podrá establecer el sistema

cambiario que considere apropiado. Sin embargo, estableció que el sistema adoptado deberá garantizar la libre conversión de la moneda nacional por otras monedas y más concretamente prohibió el establecimiento de restricciones a la compra-venta de divisas. También estableció que los exportadores dispondrán libremente de sus divisas, aunque deben demostrar su ingreso al país. Solo excepcionalmente, durante un plazo no mayor a un año, podrá obligarse a los exportadores a vender las divisas al Banco Central.

Adicionalmente, la ley reconoció la validez de los contratos expresados en moneda extranjera y la opción de pagarlos en moneda nacional al tipo de cambio de mercado. Por otro lado, la ley también permitió el funcionamiento de las Casas de Cambio. Las reformas al sistema cambiario fueron posiblemente las más importantes en la nueva ley del Banco Central, ya que la ley anterior y la Ley de la Moneda (que fue derogada) establecían sistemas totalmente restrictivos en materia cambiaria y los mercados cambiarios relativamente libres eran la excepción y no la norma en la ley.

Sin embargo, en la práctica el sistema cambiario que tenía establecido el Banco Central ya se ajustaba a la nueva ley, por lo que no tuvo que hacer ajustes importantes, excepto donde los exportadores pudieron disponer libremente de todas sus divisas (antes de la nueva ley por decisión de la Junta Directiva, los exportadores podían disponer de una parte de sus divisas) y por otro lado, el Banco Central dictó un reglamento para autorizar el funcionamiento de las casas de cambio. En particular, con la nueva ley se consolidó la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos establecida por la Junta Directiva del Banco Central en 1992.

**Capitalización.** El Banco Central tiene un problema de pérdidas, por las funciones fiscales que asumió en el pasado. Por esta razón la nueva ley obliga al Gobierno Central a reconocer su deuda con el Banco Central con esto se logra capitalizar al Banco. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no ha cumplido con tal mandato. Esta misma ley autorizó al Ban-

co Central a reconocer y pagar la pérdidas cambiarias que los bancos estatales le habían reclamado por la vía judicial. El Banco Central durante 1996, efectivamente, hizo el reconocimiento y pago de tal deuda, a pesar de que el Ministerio de Hacienda no había cumplido con su obligación. Este comportamiento del Banco Central y del Ministerio de Hacienda implica un incremento de las pérdidas para el primero.

Por otro lado, la nueva ley transformó a la antigua Auditoría General de Entidades Financieras en Superintendencia General de Entidades Financieras y fortaleció sus potestades para regular y supervisar al sistema financiero. En particular, se amplió el ámbito de la cobertura de la supervisión y se dieron potestades al Consejo Directivo de la Superintendencia para regular el sistema. Podrá dictar normas de suficiencia patrimonial y límites a las operaciones que pueden hacer los entes financieros con grupos económicos o grupos relacionados.

Efectivamente, la Superintendencia dictó durante 1996 varios reglamentos. El más importante es el que estableció las normas de suficiencia patrimonial. Según este reglamento el patrimonio de las entidades fiscalizadas debe representar al menos el 10 por ciento de los activos ponderados por riesgo. Esta normativa sustituye las anteriores relaciones de apalancamiento. La Superintendencia también dictó un reglamento para limitar los créditos que las entidades financieras pueden otorgar a las personas relacionadas (por propiedad o gestión) con la propia entidad, adicional a los límites a los créditos a los grupos económicos.

Por otro lado, en 1996 entró a regir la ruptura del monopolio de la administración de las cuentas corrientes en los bancos estatales, tal como lo contemplaba la nueva ley del Banco Central. Esta ruptura tiene dos características: primero, está condicionada a que los bancos privados otorguen préstamos a la "pequeña empresa" o inviertan en los bancos estatales; segundo, si bien es una decisión importante, después de casi cuatro décadas de monopolio, en la práctica su importancia es relativamente pequeña, dado que en el mercado financiero han surgido instrumentos financieros que son sustitutos cercanos de las cuentas corrientes.

La nueva ley flexibilizó los sistemas de contratación en los bancos estatales como una de las medidas necesarias para que estos puedan competir en mejores condiciones con una banca privada cada día más importante dentro del sistema financiero.

Desde la década de los ochentas, los bancos estatales han estado enfrentados cada vez a una mayor competencia de los bancos privados. Por un lado, el número y el tamaño de estos últimos ha crecido significativamente. Por otro, son cada vez más los servicios en donde la banca privada ha podido participar y competir con la banca estatal. La ruptura del monopolio de las cuentas corrientes, que contempla la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central, es precisamente uno de los cambios más importantes en términos de la mayor competencia que imprime en el mercado.

Asimismo, a finales de los ochentas y durante los años noventas, ha habido cambios en el tipo de regulación y supervisión que se ejerce sobre los bancos. Esto significa que tanto los bancos privados como los estatales han tenido que ajustarse, y lo tendrán que hacer aún más con las reformas introducidas a la Ley Orgánica del Banco Central, para ir cumpliendo con la nueva normativa.

Como consecuencia de este proceso de reforma financiera, y de los requisitos contenidos en los préstamos del BID que forman parte del PAE III, fue necesario someter a los bancos estatales a procesos de reestructuración que les permitiera competir con la banca privada y alcanzar una posición financiera más sana.

En octubre de 1995, se firmó un convenio entre el Gobierno, el Banco Central y los bancos estatales en donde se formalizó un plan para que estos últimos alcanzaran un conjunto de objetivos, de los cuales los más importantes son<sup>25</sup>:

- Reducir los costos administrativos y de operación como proporción del promedio de sus activos productivos, de manera que esa relación no exceda del 7 por ciento a partir del 30 de junio de 1998.

25 Tomado de "Convenio entre el Gobierno de la República, el Banco Central de Costa Rica y los bancos comerciales del Estado".

- Reducir gradualmente los niveles de morosidad para que al 30 de junio de 1998 y a partir de esa fecha, el porcentaje de cartera en mora legal a más de 60 días no exceda del 5 por ciento.
- Reducir el margen de intermediación financiera (la diferencia entre los ingresos y gastos financieros expresada como proporción de los activos productivos) a un máximo de 8 por ciento de los activos productivos al 30 de junio de 1998 y reducirlo aún más a partir de esa fecha.
- Efectuar las provisiones máximas que indiquen las normas de la SUGEF para posibles pérdidas en las operaciones crediticias según los porcentajes establecidos en diciembre de 1995, a más tardar a partir de la fecha en que el Banco Central de Costa Rica entregue los bienes con los que esa entidad les cancelaría las pérdidas cambiarias según lo establecido en las reformas a la Ley Orgánica del Banco Central.

La situación vigente al firmarse el convenio, según el promedio de los últimos tres semestres, era la siguiente en cuanto a las razones financieras para las cuales se establecieron metas:

Razón financiera	BNCR	BCR	BCAC
1. Gastos administrativos/activos productivos	10,6	15,9	13,7
2. Cartera con atraso mayor a 60 días/ cartera total	15,2	7,3	22,1
3. Margen de intermediación	7,9	17,6	2,6

Es evidente que el Banco de Costa Rica tenga que hacer un mayor esfuerzo en cuanto a los gastos operativos y el margen de intermediación, mientras que el Banco Nacional de Costa Rica debe hacerlo principalmente en la calidad de la cartera y relativamente en los gastos administrativos. El Banco Crédito Agrícola de Cartago está alejado de las metas en los gastos administrativos y los atrasos en la cartera.

A partir de ese momento, en el caso del Banco de Costa Rica desde unos meses antes, se empezaron a anunciar planes de reestructuración en los dos bancos más importantes.

En el Banco Nacional, la reestructuración se ha dado en varias áreas:

- mejoramiento del servicio a los clientes mediante el servicio de plataforma mediante el cual se realizan todos los trámites en un solo lugar,
- reducción de personal,
- integración de los servicios de cuentas corrientes con el Banco de Costa Rica,
- venta de activos improductivos, propios y recibidos en pago de obligaciones,
- creación de una empresa para el transporte de valores y otra para la administración de cajeros automáticos, en conjunto con el Banco de Costa Rica,
- separación de la oficina bancaria central de la administración central del banco y,
- creación de sucursales modelos con una nueva estructura administrativa.

En el Banco de Costa Rica, se elaboró un plan estratégico que definía objetivos en diversas áreas. Uno de los componentes en donde se efectuó la reestructuración, como parte de ese plan estratégico, fue el despido de personal mediante diversas modalidades (privatización de servicios no bancarios, cierre y reestructuración de agencias y sucursales y movilidad laboral). Esto representa un ahorro anual de alrededor de 1500 millones de colones. Además, se integraron algunas áreas con el Banco Nacional de Costa Rica, como se mencionó anteriormente.

Por otra parte, en abril se inició una consultoría por parte de bancos holandeses en el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Costa Rica, con el fin de reestructurarlos. Algunos de los cambios recién mencionados forman parte de la ejecución de las recomendaciones de esas consultorías y otras ya habían sido implementadas con anterioridad.



Como resultado no sólo de estos procesos de reestructuración, sino de las mismas reformas en la regulación que se dieron durante 1996, la situación de los bancos estatales mejoró en términos de la calidad de la cartera y la eficiencia operativa. Sin embargo, las autoridades no han dado a conocer el avance del cumplimiento de las metas estipuladas para 1996<sup>26</sup>. Por otro lado, en materia de privatización en diciembre de 1996, el Presidente de la República anunció la decisión de vender el Banco de Costa Rica, además de la venta del BICSA que había sido anunciada tiempo atrás.

En resumen, los avances en la reforma financiera en los últimos tres años han girado alrededor de la nueva Ley Orgánica del Banco Central, específicamente en modificaciones a los objetivos e instrumentos del Banco Central, en las normas de supervisión y la ruptura del monopolio de las cuentas corrientes.

### 3.5 LA REFORMA DEL ESTADO

Las funciones y el tamaño del Estado costarricense han cambiado significativamente. Algunos de estos cambios han dado origen a un debate de larga duración y a una reforma del Estado iniciada, pero no finalizada. En esta sección se analizarán distintos aspectos relacionados con este importante tema.

#### ¿Para qué reforma del Estado?

Detrás de toda reforma siempre está alguna comparación, explícita o al menos implícita, del *ser* respecto al *deber ser*. Conforme con lo primero se distancie de lo segundo, más grande es la presión para adoptar reformas.

La sociedad ha recurrido a la figura del Estado para, por su medio, emprender ciertas funciones básicas que el mercado no puede realizar con eficacia. El suministro de bienes públicos (indivisibles, de costo marginal nulo, que permiten ser disfrutados

26 Los autores de este informe solicitaron –reiteradamente y sin ningún éxito– a las más altas autoridades del Banco Central el informe del cumplimiento de las metas de los bancos estatales.

por muchos a la vez) como la salubridad pública, ciertas obras de infraestructura física, la defensa nacional y la administración de la justicia; la satisfacción de necesidades meritorias (como la educación básica); la regulación de externalidades (circunstancias en donde el interés privado y el social están divorciados) cuando los derechos de propiedad no pueden establecerse con propiedad y otras de solidaridad básica de rico con pobre, son actividades que las sociedades encargan al Estado. El Estado, entonces, puede intervenir como suplidor directo del servicio (como lo hace en materia de educación primaria), como financiador de él (como en el caso de construcción de carreteras) o como regulador del quehacer privado en aspectos en donde el interés público esté de por medio.

Las funciones y tamaño del Estado han sido objeto de debate por muchos años. Para algunos las funciones antes mencionadas son las únicas que debe emprender el Estado y conforme más se concentre en ellas mayor será su función social. Para otros el Estado debe, además, participar activamente en otras funciones que promuevan el desarrollo económico. Dentro de esta última concepción calzan la figura del estado-empresario y la fuerte regulación económica, como la que se ha adoptado para inducir esquemas de sustitución de importaciones, fomento de exportaciones o dirección oficial del crédito.

Esas funciones ejercidas por el Estado influyen sobre la sociedad por varias vías:

- por el destino, cobertura e impacto del gasto (verbigracia, la influencia es distinta si el Estado destina más gasto a educación primaria que a educación universitaria),
- por la composición del gasto entre consumo e inversión,
- por la calidad de los gastos; esto es, un gasto realizado en forma ineficiente, significa, en alguna medida, desaprovechar recursos de la sociedad,
- por la forma en que financie sus erogaciones, es decir si por impuestos, crédito (interno y externo) o emisión monetaria,

- por la intensidad y calidad de la regulación que ejerza en la sociedad.

En general los intentos de reforma del Estado afectan una o varias de estas vías.

El tamaño relativo de los Estados ha variado en la historia de los pueblos. Así, por ejemplo, el gasto del sector público en los países industriales empezó a aumentar durante la primera guerra mundial, en un principio motivado por la necesidad de financiar gastos bélicos y luego cubrir costos crecientes de esquemas de seguridad social que los países adoptaron. Después de la segunda guerra mundial las ideas keynesianas, socialistas y las ideas detrás de los bienes públicos y las externalidades, se tradujeron en otra expansión de la labor estatal. A fines de los años sesenta y durante los setenta comenzó a generalizarse un escepticismo sobre el papel del Estado y las sociedades comenzaron a plantearse seriamente la necesidad de reformarlo. Sin embargo, ya para ese entonces los derechos adquiridos y el poder de los grupos de presión hacían difícil echar marcha atrás de manera significativa<sup>27</sup>.

El Costa Rica el papel del Estado y el tamaño del gasto público ha crecido sostenidamente durante las últimas décadas. Así, por ejemplo, en 1950 sólo 6 por ciento de la fuerza laboral estaba empleada en el sector público. En 1980 la proporción era un 20 por ciento. Entre 1949 y 1979 se crearon en Costa Rica 113 entidades públicas. En 1970 la relación gasto público a producto interno bruto (PIB) fue del 36 por ciento. En 1994 –aún excluyendo el gasto de las empresas estatales constituidas como sociedades anónimas– el gasto del sector significó un 60 por ciento del PIB (Vargas 1995).

En el país prevalecen algunas impresiones tales como las siguientes: el Estado costarricense es demasiado grande; su perenne déficit es causa de una creciente deuda interna; esta es causa

27 Véase, por ej., Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, "Reforma del Estado en Países Industriales", *Finanzas y Desarrollo*, FMI, Setiembre 1996.

a la vez de muchos males macroeconómicos; el gasto público es ineficiente; el enorme servicio de la deuda pública acumulada sustrae recursos que deberían ir a financiar las funciones básicas del Estado y que se conoce como “gasto social” no necesariamente beneficia a los menesterosos. Desde finales de los setenta diversas agrupaciones han planteado medidas que calzan con lo que hoy se conoce como reforma del Estado<sup>28</sup>. Sin embargo, los principales intentos de adopción de medidas se dan a partir de mediados de los ochenta, con los programas de ajuste estructural que, con el apoyo de organismos multilaterales<sup>29</sup> (en particular el Banco Mundial y luego el Banco Interamericano de Desarrollo), Costa Rica adoptó. Sin embargo, en reforma del Estado la discusión ha sido mayor que las acciones realizadas, a diferencia de la apertura económica y la reforma financiera, donde los cambios han sido sustanciales. En reforma del Estado las dos acciones más importantes llevadas a cabo antes de la Administración Figueres fueron la venta y el cierre de las empresas de CODESA y los programas para limitar el crecimiento del empleo en el sector público.

### **La reforma del estado en la Administración Figueres**

En su campaña electoral el entonces candidato presidencial Figueres Olsen criticó fuertemente lo que el llamó enfoque neoliberal de la administración Calderón Fournier, ofreció medidas incompati-

28 La Asociación Nacional de Fomento Económico desde finales de los setentas abogó por, entre otras, las siguientes reformas: mantener fijo el tamaño actual del sector público relativo a la economía, reforma tributaria que elimine los desincentivos al ahorro y el cargo a las planillas, eliminar la fijación estatal de precios, eliminar proyectos del sector público de baja rentabilidad social (CODESA, RECOPE), eliminación de CATs, explotación racional de recursos naturales. Véase ANFE, *El Modelo Económico Costarricense*, San José, 1980. La Ley del Equilibrio Financiero del Sector Público (“Ley de Emergencia”) de 1984, establece valuar la ejecutoria de las principales diez entidades del sector público.

29 Esto ha llevado a algunos a juzgar que la reforma del estado no necesariamente responde a un proyecto costarricense, sino a una imposición de los organismos financieros multilaterales. Véase, por ej., Enrique Romero P., “La Reforma del Estado”, *Revista de Ciencias Jurídicas* N<sup>o</sup> 68, Mayo-Junio 1991.

bles con el equilibrio macroeconómico y se opuso vigorosamente al PAE III propuesto por la Administración Calderón como una forma de continuar con la reforma económica (Capítulo 2). Para ese entonces las finanzas públicas lucían razonablemente equilibradas y el PIB crecía a alta velocidad<sup>30</sup>. Sin embargo, desde finales de 1993 el déficit empezó a incrementarse y la situación en parte obedecía a una combinación favorable e insostenible, en materia de ingresos de ahorro externo atraídos por la apertura de la cuenta de capital y a la reducción arancelaria que compensaba una tendencia creciente en el gasto público. En 1994, cuando las aguas volvieron a un cause más normal, el déficit del sector público se elevó al 8 por ciento del PIB<sup>31</sup> y se tornó evidente la adopción de medidas de ajuste que, junto a otras, controlaran la expansión del Estado.

### *Un Acuerdo Nacional Razonable*

En setiembre de 1994 el gobierno llevó a cabo un encuentro con representantes de las diversas fuerzas del país denominado “Un Acuerdo Nacional Razonable” para dialogar “sobre los principios que deben regir la solución de los problemas fiscales, y sobre la propuesta elaborada por el gobierno para enfrentar esos problemas”<sup>32</sup>.

En dicho encuentro el Ministro de Planificación, Leonardo Garnier, afirmó –entre otras cosas– que:

**El Estado costarricense es terriblemente lento.** Tanto por el lado del ordenamiento jurídico como del marco administrativo, el ritmo y la flexibilidad con que se pueden hacer cosas en el sector público es frustrante.

30 El déficit del sector público no financiero fue del 0,8 por ciento del PIB en 1993 y el PIB real había crecido 7,7 por ciento y 6,3 por ciento en 1992 y 1993 respectivamente.

31 Esta cifra incluía un 2 por ciento (no repetitivo) debido a pérdidas ocasionadas por la quiebra del Banco Anglo Costarricense.

32 “Un acuerdo nacional razonable”, discurso del presidente Figueres, Ministerio de Información y Comunicación, 1994.

**El Estado es poco eficiente.** En todas las instituciones públicas se observan niveles importantes de desperdicio.

**El Estado ha venido perdiendo sentido estratégico.** Es decir, a lo largo de los últimos 15 ó 20 años ha perdido la capacidad para definir prioridades<sup>33</sup>.

En estas condiciones, como señaló el Ministro Garnier, “un adecuado balance entre costo, calidad y cobertura de los servicios públicos es lo que debería definir la eficiencia del sector público”. El logro de lo anterior requiere una verdadera transformación cultural del sector público y de la sociedad en general.

### *Acuerdo Calderón-Figueroes*

A finales de 1993 el déficit fiscal volvió a crecer significativamente y durante 1994 el desequilibrio interno y externo se agudizó sin que las autoridades económicas enfretaran en forma clara y definitiva la situación. En el primer semestre de 1995 los riesgos de llegar a una crisis similar a la de 1981 y 1982 eran inminentes por la situación interna de la economía y el precedente establecido por la crisis mexicana (“efecto tequila”). La situación económica era tensa y en el campo político el presidente Figueres Olsen en mayo de 1995, al cumplir un año de haber asumido la Presidencia, se quejó ante la Asamblea Legislativa de la “ingobernabilidad” del país. Efectivamente, el Presidente Figueres había llegado al poder en una elección muy reñida y durante su primer año de gobierno se caracterizó por la ausencia de las negociaciones con los diferentes grupos políticos y sociales del país.

En este contexto se dio un cambio importante: el presidente Figueres y el expresidente Calderón suscribieron en junio de 1995 un acuerdo que contiene una serie de medidas para avanzar en la reforma económica, pero fundamentalmente relacionadas con la reforma del Estado<sup>34</sup>. Las medidas recomendadas se incluyen en el Recuadro 3.3.

33 Ministerio de Información y Comunicación. *Un acuerdo nacional razonable*. EFUNA. 1994. p. 31-32.

34 Véase el documento titulado *A la Opinión Pública*, que la Presidencia de la República presentó al país el 12 de junio de 1995.

### Recuadro 3.3 ACUERDO CALDERÓN-FIGUERES

- Reforma a los regímenes de pensiones.
- Aprobación de los siguientes proyectos de ley: Aduanas, Transformación del SNE en Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, venta de Fanal y apertura del monopolio de fabricación de alcohol\*, Inquilinato y Reformas al Sistema Financiero, que incluye redescuento y cuentas corrientes.
- Cambios institucionales.  
Fusión de los Ministerios de Seguridad Pública y Gobernación.  
Fusión del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el Ministerio de Ciencia y tecnología.\*  
Fusión de CENPRO, la Corporación de Zonas Francas y del Consejo Nacional de inversiones.  
Cierre de IFAM y el CONICIT.\*  
El traslado al sector privado de las siguientes instituciones: LAICA\*, INFOCOOP\*, DINADECO\*, ICAFE\*, CORBANA\*, OFIARROZ\* y la Junta del Tabaco.\*  
Transformación del SINART\* y la Oficina de Semillas.\*
- Aprobación del proyecto de reforma constitucional denominado Garantías Económicas\*, al cual se le adicionarán dos elementos.  
el déficit fiscal se mantendrá en un porcentaje no mayor del 1 por ciento del PIB a partir de 1997. Esta condición debe ser permanente excepto que, mediante una ley, aprobada por no menos de 38 votos, se modifique temporalmente;  
la norma anterior se complementará con disposiciones que protejan la inversión pública directa en salud, educación, vivienda y seguridad ciudadana.
- A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Ajuste Tributario se reducirán aranceles a los niveles que tenían al inicio de año y desistirá de promulgar un nuevo decreto de aumento del impuesto selectivo de consumo.
- Se estudiará y calendarizará, de acuerdo con la situación económica del país y las negociaciones con el resto de Centro América, el programa que permitirá la reducción de aranceles a un rango entre 0 y 15 por ciento.\*\*

\* Acciones pendientes al momento de elaborar este informe (Abril de 1997)

\*\* Se programó el proceso de desgravación, pero en enero de 1997 se paralizó.

El acuerdo fue importante, porque implicó una definición más clara de la política económica de largo plazo de la Administración Figueres en pro de la reforma económica y por otro lado, permitió la aprobación del paquete de impuestos que estaba en la Asamblea Legislativa, y el cual era necesario para enfrentar el desequilibrio fiscal. Sin embargo, como se indica en el Recuadro 3.3 la ejecución del acuerdo fue parcial.

Como se nota, al menos en teoría, el acuerdo incluyó acciones para reducir déficit fiscal (aumento de tributos y reducción de gasto), así como para reducir el papel del Estado en la economía (traspaso a la iniciativa privada de ciertas actividades del sector público) y para mejorar la calidad y eficiencia del gasto público.

Se trató, a todas luces, de un acuerdo que apuntaba a la solución de una serie de problemas básicos de la economía. No obstante, este recibió críticas y oposición de tirios y troyanos<sup>35</sup> y, al fin de cuentas, sus frutos no fueron los esperados, pues muchas de las medidas que aquél contiene todavía no se han ejecutado.

### *El problema de la deuda interna*

Reconociendo que el pago de intereses sobre la deuda interna es el renglón que actualmente crece con más velocidad, que desplaza importantes renglones de gasto público, y que hoy consume una altísima proporción de los ingresos por impuestos, el Ministro de Hacienda designó en 1996 una comisión coordinada por el economista Eduardo Lizano<sup>36</sup>, para que estudiara el problema de la deuda pública y le propusiera un menú de posibles soluciones. Este proceder servía para acentuar que el problema de la deuda es un problema nacional y que en su solución debe lograrse consenso.

35 Miembros del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), de oposición, lo han criticado por considerarlo una ayuda al gobierno que los hace partícipes de su costo político. Miembros del Partido Liberación Nacional lo consideran una aceptación de un menú de medidas del PUSC.

36 Miembros del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), de oposición, lo han criticado por considerarlo una ayuda al gobierno que los hace partícipes de su costo político. Miembros del Partido Liberación Nacional lo consideran una aceptación de un menú de medidas del PUSC.



En un documento titulado “Deuda del Gobierno Central de Costa Rica: problemas y perspectivas (Mañana será Tarde)”, que fue divulgado en noviembre de 1996, los miembros de la comisión analizaron la naturaleza y evolución de la deuda interna y concluyen que “el tema de la deuda interna del gobierno ha llegado a constituirse en el principal problema económico del país”, cuyo servicio hoy absorbe una tercera parte de los ingresos recaudados y eso le impide al gobierno llenar a cabalidad buena parte de las funciones propias en áreas como educación básica, infraestructura, salud y seguridad ciudadana. La Comisión demostró en su informe que no hay una única solución al problema de la deuda y que se requiere un conjunto de medidas para enfrentarlo, para lo cual sus principales recomendaciones fueron:

**Aumentar los impuestos.** La carga tributaria (excluida la Seguridad Social se elevaría al 17 por ciento del PIB.

**Vender activos del Estado.** La venta permitiría obtener ingresos extraordinarios por un monto aproximado de 2500 millones de colones.

**Contener constitucionalmente el déficit fiscal.** La reforma a la Constitución permitiría un marco regulador para frenar el endeudamiento, lo que obligaría financiar el gasto con ingresos tributarios.

### ***Propuesta del Gobierno respecto al problema de la deuda interna***

Con base en el documento de la Comisión Lizano, y otras consideraciones a lo interno del gobierno, en diciembre de 1996 la Administración Figueres propuso al país el siguiente conjunto de medidas<sup>37</sup>:

37 José María Figueres, *Llegó el momento de solucionar la deuda interna*. Ministerio de Información y Comunicación, diciembre de 1996

## **Impuestos**

Llevar los ingresos del Gobierno Central a un 17 por ciento del PIB, aproximadamente, básicamente solicitando a la Asamblea Legislativa que mantenga en 15 por ciento la alícuota del impuesto sobre las ventas que, por ley, bajó al 13 por ciento a partir de abril de 1997.

## **Venta de activos**

- Venta de algunos activos públicos, entre los cuales están: Banco Internacional de Costa Rica, S.A., Banco de Costa Rica, venta del 40 por ciento del Instituto Nacional de Seguros.
- Apertura del sector telecomunicaciones mediante la venta de la Compañía Radiográfica o la concesión del espectro radiofónico,
- Venta de las zonas marítimo-costera que hoy está en concesión

## **Mayor eficiencia del gasto**

- Exigir a las empresas estatales que generen rentabilidad en función directa del valor de sus activos.
- Acelerar la aplicación de la Ley de Concesión de Obra Pública<sup>38</sup> para que por medio del sector privado se construyan y administren obras que en el pasado estuvieron dentro de la esfera estatal.
- Reducción del gasto público en renglones superfluos.

## **Control futuro del gasto**

Aprobación de la normativa conocida como Garantías Económicas, para limitar el tamaño del déficit fiscal respecto al PIB.

38 Se trata de la Ley General de Concesión de Obra Pública, No. 7404, aprobada el 3 de mayo de 1994. (Una ley análoga, que permite utilizar los servicios de privados en áreas que antes estaban reservadas al estado, es la No. 7407 del 3 de mayo de 1994, Ley de Sociedades Laborales, que facilita la creación de sociedades anónimas por parte de exservidores públicos con el ánimo de vender servicios al estado).

## Otras medidas

Adopción de algunas medidas de refinanciamiento y hasta condonación de deuda entre entidades públicas (“reingeniería” financiera) y creación de un fideicomiso en el Banco Nacional de Costa Rica, al cual ingresarían todos los recursos producidos por las acciones de este plan.

Como se observa, la propuesta del gobierno cubre una serie de áreas: desde aumento de los tributos hasta reducción de los gastos, privatización y amortización extraordinaria de la deuda. Sin embargo, como ella no fue objeto de cuantificación, no se sabe en qué tanto ella contribuirá a reducir el problema de la deuda y además la mayoría de las medidas requieren de la presentación de proyectos de ley a la Asamblea Legislativa para su aprobación. Esto último demora su efecto.

## Reformas para elevar los ingresos tributarios

En la Administración Figueres se modificó la legislación tributaria para reducir la evasión de impuestos e incrementar las tasas de estos. Para lo primero se aprobó en agosto de 1995 la Ley de Justicia Tributaria que introdujo importantes reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios y tipificó como delito la evasión fiscal. Por otro lado, la Ley de Ajuste Tributario aprobada en setiembre de 1995, aumentó la tarifa del impuesto de ventas (del 10 por ciento al 15 por ciento durante 18 meses y que a partir de abril de 1997 bajaría al 13 por ciento)<sup>39</sup>.

A lo anterior se unieron mejoras en el sistema administrativo a nivel de la Tributación Directa y Dirección General de Aduanas (esta última al amparo de la Ley General de Aduanas, aprobada en de noviembre de 1995, con el objetivo de modernizar, simplificar y agilizar los procedimientos en el campo aduanero).

39 Otra modificación en el área de impuestos fue la Ley No. 7509 de Impuestos sobre Bienes Inmuebles de 19 de junio de 1995 que descentralizó el cobro del impuesto territorial con el ánimo de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales con una mejor recaudación. Por otro lado vía decreto se modificaron varios impuestos para incrementar la recaudación tal como se explica en el Capítulo 2.

Las reformas para mejorar la recaudación siempre son bienvenidas. La elevación de la tarifa del impuesto sobre las ventas, unida a la amplia canasta de bienes exonerados que él tiene, podría aumentar la tentación a la evasión. Por otro lado, el crecimiento del déficit fiscal más se debe al crecimiento explosivo de ciertos gastos (en particular, intereses y pensiones) del gobierno que a disminución de la recaudación. Conforme con esto, las medidas de reducción de déficit deberían dirigirse principalmente a atacar el problema del gasto y no a incrementar los ingresos.

### *Reformas al sistema de pensiones*

Los regímenes de pensiones del Magisterio Nacional son los más importantes dentro los regímenes públicos especiales de pensiones, desde el punto de vista de su cobertura y de su costo fiscal. En vista de lo anterior, en junio de 1995 se aprobó la denominada Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional con el propósito de hacerlo sostenible en el mediano plazo, pero además en el largo plazo se ratifica el cierre del régimen de reparto y el régimen de capitalización del Magisterio Nacional pasa a ser de adscripción voluntaria.

Sin embargo, la reforma adoptada ha sido insuficiente para mejorar significativamente la solidez del sistema nacional de pensiones y para reducir su dependencia del subsidio público. Además, en el corto plazo la reforma en cuestión más bien implica un gasto adicional para el gobierno, pues esta indujo a un traslado de beneficiarios al sistema de la Caja Costarricense del Seguro Social, cuyo costo el fisco debe reconocer a la Caja y forma parte de la deuda interna del Gobierno Central.

Por otro lado, en 1995 se aprobó una ley para regular los sistemas voluntarios de pensiones complementarias existentes en el país.

### *Reformas en el sector de electricidad y de telecomunicaciones*

En agosto de 1996, la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) aprobó tres anteproyectos de ley, que el gobierno posteriormente envió al conocimiento de la Asamblea Legislativa. Los anteproyectos son los siguientes:

**Ley General de Electricidad.** Su objetivo, entre otros, es establecer los principios de materialidad, solidaridad y seguridad del suministro de electricidad. Se propone la creación de un fondo solidario de electricidad y establece que habrá tres tipos de tarifas: de regulación, de competencia entre proveedores y de precio libre. El proyecto admite la participación privada en la industria eléctrica, sin limitación de capacidad de planta si la venta de energía se hace al ICE.

**Ley General de Telecomunicaciones.** Reconoce la gran explosión del servicio de telecomunicaciones y que ninguna empresa por sí sola puede atender todo el campo. Afirma que en esta área el ICE tiene un "monopolio de papel", pues la tecnología está eliminando todos los monopolios. El proyecto se propone consolidar el servicio universal y promover la competencia en esta área. Propone crear un ente regulador, fuerte e independiente, en esta materia.

**Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE.** Se propone corporativizar al ICE; es decir, darle capacidades similares a las de las empresas privadas pero sin necesidad de privatizarlo. El ICE, según el proyecto, se regirá por el derecho privado. El ICE quedaría facultado para prestar servicios de telecomunicaciones, electricidad y "otros negocios asociados", pagará impuesto sobre la renta, podrá aliarse con entes privados y tendrá un régimen licitatorio más favorable que el de las demás empresas y entidades estatales.

Las reformas propuestas para el sector eléctrico y de telecomunicaciones van el sentido adecuado, pues permiten mayor participación privada en ellas, pero son un tanto tímidas. Las reformas para "fortalecer" al ICE que tienden a corporativizarlo y que pueda actuar como una empresa privada sin serlo, son improcedentes, pues una empresa que maneja fondos públicos siempre tiene que estar sujeta a controles legales más fuertes que los de la contrapartida privada. Si el deseo es que el ICE puede operar con toda la flexibilidad y eficiencia de la empresa privada, entonces lo que conviene es su privatización.

### *Aumento en el presupuesto para educación pública*

El gobierno promovió una reforma al Artículo 78 de la Constitución Política para que el gasto público en educación no sea inferior al 6 por ciento del producto interno bruto. El objetivo es reforzar el financiamiento a la educación primaria pública.

Esta medida podría ser importante si en efecto ella permite reforzar el financiamiento de la educación pública básica y mejorar su cobertura y calidad. No está claro si con ese aumento obligatorio del presupuesto se incrementan los subsidios a la educación superior estatal, cuyos beneficiarios provienen mayoritariamente de las clases más acomodadas del país. En todo caso, se trata de una medida que aumenta el gasto público y quizá lo mejor habría sido adoptar reformas para redistribuir el gasto que el sector público realiza en educación, en vez de aumentarlo. Tal acción mejoraría la calidad del gasto sin aumentarlo. La reforma al Artículo 78 de la Constitución no garantiza que la calidad del gasto vaya a mejorar y ciertamente sí lo aumenta.

### *Movilidad laboral*

La Administración Figueres puso en práctica algunos programas de movilidad laboral en entidades que estaban sobredimensionadas (por ej., el Banco Hipotecario de la Vivienda, la Comisión de Emergencias, el Consejo Nacional de Producción, Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, IDA, etc.) que implicaron reducción de unas 6000 plazas que fueron compensadas con la creación de un número similar de plazas en áreas de salud, educación y seguridad.

Lo realizado por la Administración Figueres (y otras que le precedieron) muestran que es difícil reducir el empleo público por medio de medidas administrativas. Como la planilla es un componente importante del gasto del sector, quizá la mejor forma de controlar su crecimiento es impidiendo que el Estado incurra en áreas propias de la iniciativa privada, pues donde este crea empleo, luego es traumatizante retirarlo.

## **Frutos de la Reforma del Estado**

No todas las acciones emprendidas por la Administración Figueres Olsen en el área de reforma del Estado han dado sus frutos. Las medidas encaminadas a reducir el déficit del sector público han avanzado más por el lado del aumento de los tributos que por la reducción del gasto.

El cierre de entidades obsoletas (por ej., el IFAM, INCOFER), el traslado de entidades públicas al sector privado y la fusión de entidades públicas, continúan pendientes en parte por la falta de aprobación legislativa y en parte por la falta de voluntad para actuar. Lo mismo ha ocurrido con la venta de empresas públicas, como BICSA, INS, RACSA y el Banco de Costa Rica y otras para enfrentar el problema de la deuda interna.

Los ahorros producto de la movilidad laboral<sup>40</sup> no son significativos. y lo que es quizá la principal medida en materia fiscal, la aprobación de la legislación denominada como Garantías Económicas, no se ha dado todavía.

Por eso la crisis de la deuda interna es tan profunda. Por eso la calidad del gasto público es pobre y las finanzas del fisco muestran tanto desequilibrio. Eso, en parte, explica el bajo crecimiento económico que Costa Rica ha tenido durante los últimos años (véase el Capítulo 1).

Sin embargo, la dirección que en reforma del Estado adoptó la Administración Figueres Olsen es importante porque constituye un alejamiento de la idea de Estado grande y paternalista del pasado. En este sentido la Administración Figueres adoptó una buena parte de las reformas (por ej., en concesión de obra pública, focalización del gasto social, reforma al sistema financiero) que, con mayor o menor énfasis, se habían propuesto como parte de la reforma estructural en años anteriores.

40) Las acciones en el campo de la movilidad laboral no fueron bien programadas y como consecuencia de ello muchos exempleados públicos tuvieron que esperar largo tiempo para recibir las compensaciones laborales que se les ofrecieron. Esto acentuó la oposición de los sindicatos públicos al proceso.

Lo interesante, entonces, es que la crisis fiscal de los ochenta y noventa ha servido para crear una visión común, al menos entre los partidos mayoritarios e importantes sectores de la opinión pública costarricense, acerca de las reformas; la solución sostenible al problema fiscal reside en detener el crecimiento del Estado; en concentrarlo en sus funciones básicas y en reservar a la iniciativa privada el papel preponderante que la globalización exige.

La lucha por estas reformas ciertamente continuará. La oposición a algunas de las medidas que se requieren adoptar (por ej., la privatización) es todavía grande y sonora. El cálculo político-electoral miope continúa siendo un problema en esta materia. Pero ya al menos parece haber un importante acuerdo nacional sobre la naturaleza de las medidas que urge tomar y quizá en un futuro no muy lejano en el país haya el consenso suficiente para pasar de los planteamientos a las acciones.



## 4. LA POLÍTICA SOCIAL: EL CASO DE LAS POLÍTICAS EN SALUD

INTERACCION ENTRE LO ECONOMICO Y LO HUMANO

“... la salud y la fortaleza física, espiritual y moral (...) son la base de la riqueza material; al mismo tiempo, la importancia fundamental de la riqueza material radica en el hecho de que, si se *administra sabiamente*, aumenta la salud y la fortaleza física, espiritual y moral del género humano”.

Alfred Marshall, 1890

El economista más famoso del mundo victoriano.

### 4.1. INTRODUCCIÓN

Mejorar la salud y la educación de las personas han de ser grandes metas de las sociedades, especialmente las menos desarrolladas. Los beneficios de estas mejoras son múltiples: individuos más sanos, con vidas más duraderas, con mayores posibilidades de conocerse mejor a sí mismos y multiplicar sus oportunidades de adelanto personal y social. Estos logros tan deseables, no pueden hacerse realidad sin los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo los servicios en salud y educación, que son complejos en su gestión y caros en su ámbito económico. A su vez, el mejoramiento de las condiciones de educación y salud tiene un importante impacto en las posibilidades de crecimiento de la economía. Al analizar estas relaciones se pone de manifiesto la interacción existente entre el objetivo del bienestar y el comportamiento de la economía. En este capítulo se recuerda esta relación y la importancia de las políticas sociales. También se analiza el caso particular de las políticas en salud<sup>1</sup>.

1 Ante la imposibilidad –por razones de tiempo y de espacio– de analizar distintos sectores sociales (salud, educación, vivienda, asistencia social), se optó por dedicarle más atención a uno en particular: el sector salud.

## 4.2 CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO HUMANO

Se debe reconocer que existen importantes vínculos entre el crecimiento económico y la calidad de vida o el desarrollo humano y que las políticas económicas y sociales pueden tener impactos importantes sobre el crecimiento económico y la calidad de la vida de las familias. Una mejor calidad de vida comprende fines deseables por sí mismos y mucho más que mejor educación y salud. También comprende mayor igualdad de oportunidades, más libertad y respeto a los derechos de cada persona, una vida personal, familiar y social más rica en cultura y convivencia social y más comprensión y capacidad de diálogo entre los miembros de la sociedad. Por consiguiente, la mejor calidad de vida también crea condiciones más propicias para el crecimiento, al mejorar tanto los recursos humanos como las instituciones y las relaciones sociales.

El Informe sobre Desarrollo Humano de 1996, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, destaca esos vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano (PNUD, 1996, capítulo 3):

- **Refuerzo recíproco.** El crecimiento económico y el desarrollo humano en general evolucionan juntos y tienden a reforzarse recíprocamente en el largo plazo, lo que no significa que invariable y automáticamente el crecimiento económico se traducirá en desarrollo humano, si no están operando otros factores importantes (culturales, institucionales y políticos), los cuales también afectan el crecimiento (en su intensidad y permanencia) y la distribución de los frutos de ese crecimiento entre los miembros de la sociedad.
- **El crecimiento económico refuerza el desarrollo humano.** Esto ocurre de varias maneras. Por una parte, el crecimiento económico en la medida que aumenta el ingreso de las familias permite que estas tengan una nutrición mejor, más variada. A su vez, el mayor ingreso tiene un efecto positivo en la escolaridad, al tener los hogares más capacidad para adquirir materiales didácticos, mayor capacidad para presionar para el mejoramiento

de las escuelas públicas y la posibilidad de crear un ambiente más propicio para la educación en el hogar y en la escuela. Además, mayor ingreso y educación son propicios para mejorar las condiciones de salud.

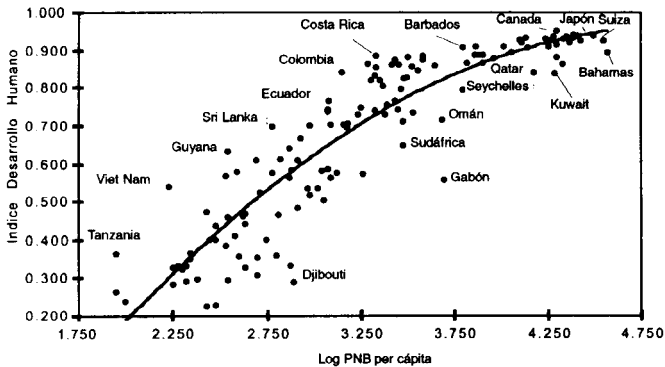
Por otra parte, el crecimiento económico permite que los gobiernos cuenten con mayores recursos para financiar las políticas sociales. Sin embargo, los resultados de estas políticas y del gasto dependen de la magnitud y la forma de participación del Estado y de cuánto efectivamente lleguen los servicios básicos a los grupos más vulnerables (eficiencia del gasto público). Esto es así por cuanto los recursos destinados a financiar las políticas sociales tienen usos alternativos y por esta razón entran a competir con otros objetivos públicos. Por ejemplo, un uso alternativo puede ser el desarrollo de infraestructura rural (carreteras, por ejemplo) que puede aumentar el ingreso de los pobres. Pero otros usos alternativos no contribuyen con los objetivos sociales (por ejemplo, el gasto militar). A su vez, la distribución del gasto social entre diversos programas puede tener resultados diferentes: en educación y salud, un "desbalance" de recursos en favor de la educación universitaria o de hospitales sofisticados puede hacerse a costa de deteriorar la situación de las familias más pobres. Por otro lado, la eficiencia en los servicios sociales es fundamental; un aumento del gasto social podría reflejar simplemente mayor ineficiencia y no necesariamente mejores o mayores servicios.

- **El desarrollo humano refuerza el crecimiento económico.** El desarrollo humano contribuye al crecimiento económico; una población más educada y sana es más productiva. Adicionalmente, el mayor desarrollo humano facilita la adopción de nueva tecnología, todo lo cual es un ingrediente importante para el desarrollo económico.
- **Existen diferentes vínculos entre el crecimiento económico y el desarrollo humano.** El Informe del PNUD también establece cuatro categorías de países según los vínculos que han tenido entre crecimiento económico y desarrollo humano:

Desarrollo Humano	Crecimiento	
	Rápido	Lento
Alto	Países de vínculos fuertes	Países de vínculos desequilibrados
Bajo	Países de vínculos desequilibrados	Países de vínculos débiles

En esta tipología, Costa Rica clasifica como un país con vínculos desequilibrados entre crecimiento económico y desarrollo humano, por tener alto desarrollo humano y lento crecimiento económico. En el informe citado Costa Rica ocupa el lugar 31 en un total de 174 países y califica entre los países de "alto desarrollo humano". El índice de desarrollo humano incluye la esperanza de vida, la tasa de alfabetización, la cobertura del sistema educativo y la producción per cápita. En esta clasificación, Costa Rica sólo es superada en América Latina por Argentina. Sin embargo, cuando el ordenamiento de los países se realiza según su producción per cápita, Costa Rica desciende al rango 54. Esto quiere decir que Costa Rica tiene una calidad de vida de país rico, pero produce como un país pobre. En el Gráfico 4.1 puede apreciarse la posición de los países en 1993, según el Índice de Desarrollo Humano y su nivel de producción per cápita. En este gráfico destaca la posición de Costa Rica con un Índice de Desarrollo Humano muy por encima de los países que tienen productos per cápita similares.

Gráfico 4.1. PNB PER CÁPITA E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y PAÍSES EN DESARROLLO, 1993



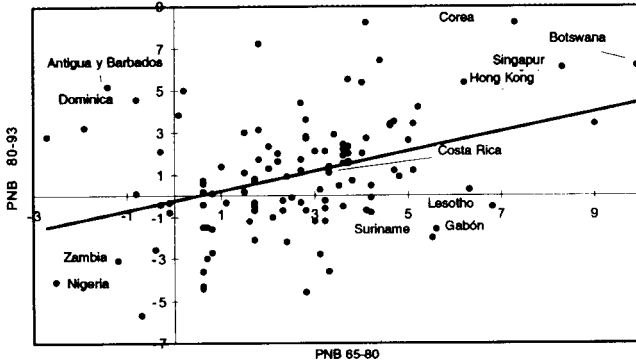
FUENTE: Academia de Centroamérica con base en PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1996.

Desde la posguerra hasta la primera crisis petrolera (1973), la economía y el comercio mundial crecieron en forma dinámica; pero desde ese momento hasta la actualidad, la economía ha estado sujeta a crisis (en los setenta e inicios de los ochenta, especialmente) y a un menor crecimiento. En el período 1965-1980, la mediana del crecimiento de los países industrializados y en desarrollo fue del 2,7 por ciento, en tanto que en el período 1980-1993, fue tan solo de 0,9 por ciento. El caso costarricense presenta un patrón de crecimiento económico similar al anteriormente mencionado; es decir, un desaceleramiento del crecimiento en el período 1980-1993. En esto influyó tanto el escenario mundial como las circunstancias propias de la política y la economía costarricenses. Sin embargo, es importante destacar que en el período 1965-1980, el desempeño de Costa Rica fue ligeramente superior a la mediana (de 113 países ocupó el lugar 43) y en el período 1980-1993 fue similar a la mediana (posición 55 entre 113 países)<sup>2</sup> como se observa en el Gráfico 4.2. En todo caso Costa Rica no se ha destacado por un crecimiento excepcional, pero sí por un alto índice de desarrollo humano; de ahí su clasificación como caso de país con vínculos desequilibrados entre crecimiento y desarrollo humano.

En síntesis, Costa Rica destaca en el contexto internacional por sus indicadores de desarrollo humano, pero no ocurre lo mismo con su nivel de ingreso actual o por el crecimiento económico durante las últimas tres décadas. Este contraste podría explicarse por el desarrollo institucional logrado por Costa Rica desde el siglo pasado, por una amplia distribución de los frutos del crecimiento económico y por el acceso al crédito externo (década de los sesenta y setenta) y a la ayuda externa (década de los ochenta). Sin embargo, para las próximas décadas el país tiene un reto fundamental: reactivar su crecimiento para hacer sostenible su desarrollo humano.

- 2 Las anteriores comparaciones hay que tomarlas con cautela, porque representan tendencias de largo plazo que pueden reflejar comportamientos diferentes en un mismo período. Por ejemplo, Costa Rica tuvo en 1981 y 1982 un importante retroceso económico y en los siguientes años una recuperación de tal crecimiento.

Gráfico 4.2. TASA DE CRECIMIENTO DEL PNB EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y EN DESARROLLO EN LOS PERÍODOS 1965-80 Y 1980-93

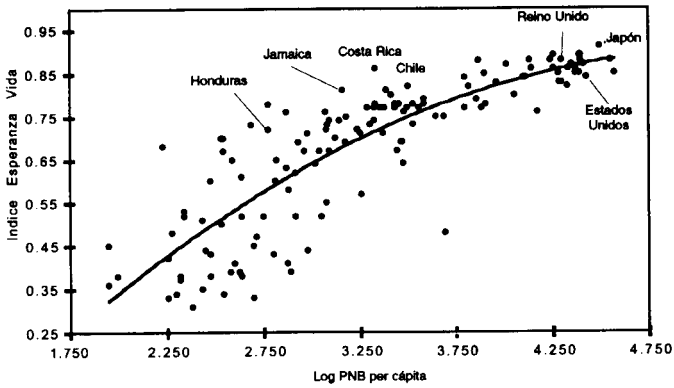


FUENTE: Academia de Centroamérica con base en *PNUD*, Informe sobre Desarrollo Humano 1996.

De los tres aspectos incluidos en el Índice de Desarrollo Humano (salud, educación y producción), donde más destaca la posición de Costa Rica es en las condiciones de salud representadas por la esperanza de vida de los costarricenses. Efectivamente, las condiciones de salud en Costa Rica superan significativamente las de países con una producción per cápita similar, lo cual se refleja en una esperanza de vida similar a la de los países de altos ingresos, Gráfico 4.3. Respecto a la esperanza de vida, Costa Rica ocupa el lugar número 19 entre 136 países. El esfuerzo que el país realiza para alcanzar estos logros, medido a través del gasto público en salud como proporción del PIB, es excepcionalmente alto para países de ingresos similares y se asemeja más bien al gasto efectuado por los países industrializados, tal como puede apreciarse en el Gráfico 4.4.

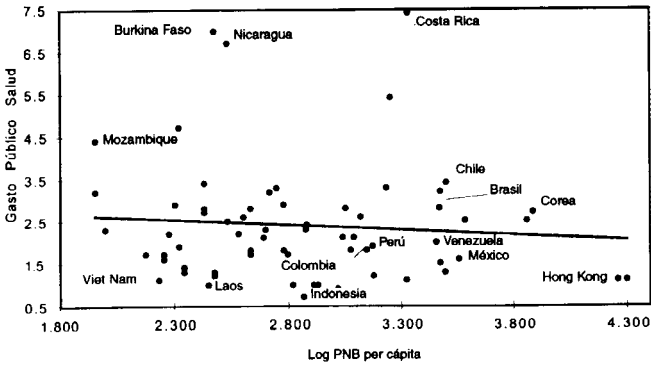
En cuanto al alfabetismo y cobertura del sistema educativo, la situación comparativa de Costa Rica no es tan contundente como en el caso de la salud. Si bien Costa Rica tiene un índice de escolaridad superior al promedio de países de ingreso similar, hay un número apreciable de estos que tienen índices de escolaridad más altos, de forma tal que Costa Rica ocupa el lugar 48 dentro de un total de 136 países.

Gráfico 4.3. PNB PER CÁPITA E ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y EN DESARROLLO, 1993



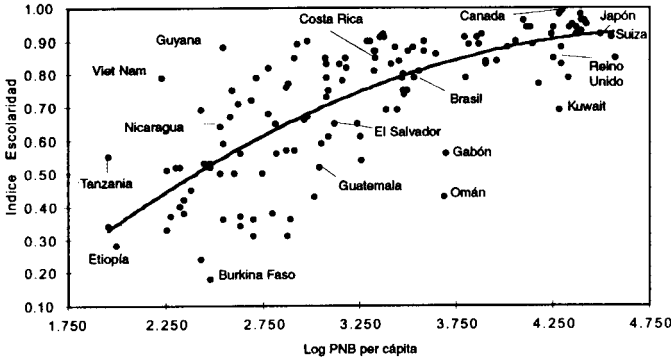
FUENTE: Academia de Centroamérica con base en PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1996.

Gráfico 4.4. PNB PER CÁPITA Y GASTO PÚBLICO EN SALUD EN PAÍSES EN DESARROLLO, 1980. (COMO PORCENTAJE DEL PIB)



FUENTE: Academia de Centroamérica con base en PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1996.

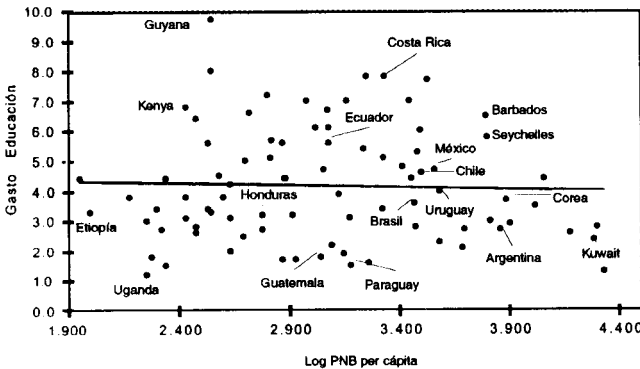
Gráfico 4.5. PNB PER CÁPITA E ÍNDICE DE ESCOLARIDAD EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y EN DESARROLLO, 1993



FUENTE: Academia de Centroamérica con base en PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1996.

Desde el punto de vista del gasto público como proporción del PIB, en 1980 Costa Rica estaba entre los países que más recursos destinaba a la educación al ocupar el tercer lugar de un total de 86 países, Gráfico 4.6. Sin embargo, en 1992 esta proporción se había reducido notablemente (de 7,8 por ciento en 1980 a un 4,4 por ciento en 1992) y Costa Rica pasó a ocupar el lugar 35 dentro de un total de 85 países, Gráfico 4.7.

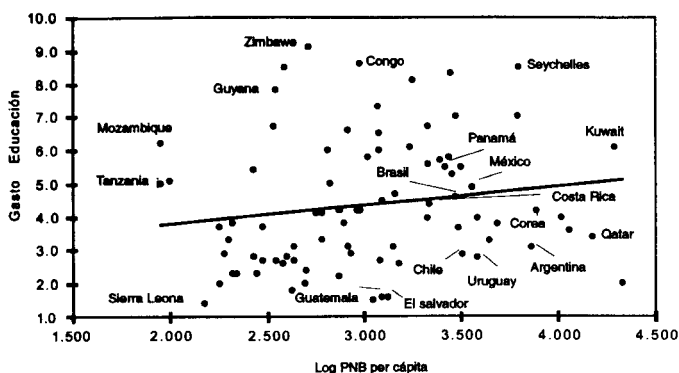
Gráfico 4.6. PNB PER CÁPITA Y GASTO EN EDUCACIÓN EN PAÍSES EN DESARROLLO, 1980. (como porcentaje del PIB)



FUENTE: Academia de Centroamérica con base en PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1996.



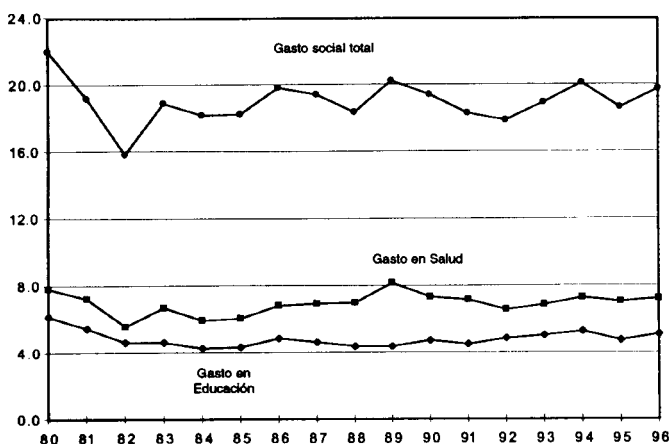
Gráfico 4.7. PNB PER CÁPITA Y GASTO EN EDUCACIÓN EN PAÍSES EN DESARROLLO, 1992. (como porcentaje del PIB)



FUENTE: Academia de Centroamérica con base en PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1996.

Además de la comparación internacional, es importante examinar la evolución reciente del gasto social en Costa Rica. Así, durante la crisis de 1981 y 1982 se contrajo fuertemente el gasto público social. En 1980 el gasto social representaba un 22 por ciento del PIB y en 1982 era tan solo de un 15,8 por ciento. Incluso esta disminución fue más fuerte que la ocurrida en la totalidad del gasto público.

Gráfico 4.8. GASTO SOCIAL EN COSTA RICA (como porcentaje del PIB)



FUENTE: SAISS; Autoridad Presupuestaria.

Después de la crisis hay una tendencia de aumento del gasto público social. Efectivamente, en el período 1982-1996 hay una tendencia de mayor gasto público social (como por ciento del PIB) en comparación con la crisis. Sin embargo, han ocurrido fluctuaciones (disminución entre 1989 y 1991 e incrementos entre 1992 y 1994) y no se han alcanzado los niveles previos a la crisis.

El gasto público en salud (como por ciento del PIB) recuperó hacia finales de los ochenta los niveles previos a la crisis. No obstante, luego se observa una tendencia hacia la disminución (1989-1992) que luego se revierte (1992-1996).

El gasto público (como por ciento del PIB) en Educación siguió disminuyendo después de la crisis hasta mediados de los ochenta. Posteriormente, en la segunda parte de los 80 se mantuvo relativamente constante y no es hasta en la década de los noventa que se observa una modesta recuperación. Aunque los niveles de gasto social son importantes, es más importante aún evaluar los resultados de las políticas sociales, por cuanto lo que realmente vale son los beneficios efectivamente alcanzados por los usuarios. Por esta razón en las secciones siguientes se analizan los resultados de las políticas y las reformas propuestas en salud.

### 4.3 LAS POLÍTICAS EN SALUD

La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no únicamente la ausencia de enfermedad y dolencia (Organización Mundial de la Salud). En consecuencia, la salud es un concepto amplio en el que interviene la condición psíquica y biológica de la persona y el medio social y ambiental en que esta se desenvuelve.

La salud es uno de los elementos necesarios para el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población. Es decir, es un objetivo en sí mismo. Sin embargo, esta importancia se refuerza porque el mejoramiento de las condiciones de salud de una persona en particular no solo beneficia a esa persona, sino que también mejora el bienestar de toda la familia y de la comunidad en general. Por ejemplo, vacunar a una persona contra una enfermedad contagiosa

otorga beneficios no solo a esa persona en particular, sino que también a la colectividad.

Por otro lado, la salud también es importante por su impacto en la producción de un país. Trabajadores más saludables son más productivos y las enfermedades implican pérdidas por ausencia de los trabajadores. Mejores condiciones de salud permiten que los niños aprendan mejor, lo cual mejora el bienestar de estos y su capacidad productiva futura. A su vez, la mayor productividad de la población genera mayor ingreso, que es un insumo importante para mejorar la salud.

La evolución de las condiciones de salud de los habitantes de un país dependen de muchos factores, entre los más citados se mencionan (Banco Mundial, 1993):

- El crecimiento económico. Mayores niveles de ingreso permiten a las familias –especialmente a las familias pobres– mejorar su nutrición, sus condiciones de vivienda y tener mayor acceso a los servicios médicos, ya sean privados o públicos. Esta relación entre los niveles de ingreso y las condiciones de salud se ha fortalecido, pues hoy países con un determinado ingreso, tienen mejores condiciones de salud que los que tenían ese mismo nivel de ingreso hace treinta años.
  - La tecnología médica. A partir de los años treinta, con la introducción de drogas antibacterianas y vacunas, una gran cantidad de intervenciones eficaces se volvieron disponibles para contrarrestar la mayor parte de las enfermedades transmisibles. El efecto de estas mejoras tecnológicas sobre la salud ha sido posible debido al aumento en el ingreso de los pobres, mayor educación y políticas públicas que afectan el sistema de salud.
  - La difusión de los servicios, del conocimiento y la educación. La ampliación de los servicios de salud pública (agua potable<sup>3</sup>,
- 3 El 25 por ciento de las personas no tiene acceso a agua potable en América Latina, mientras que en las economías de mercado la proporción no supera el 5 por ciento; diferencias similares se observan en relación con la nutrición: en América Latina el 26 por ciento de los niños tiene baja estatura y el cinco por ciento bajo peso, mientras que en las economías de mercado y ex socialistas de Europa la proporción es de cuatro y tres por ciento, respectivamente (Banco Mundial, 1993).

sanidad y regulación de la calidad de los alimentos) contribuyó a la disminución en la mortalidad infantil en el último siglo. Las diferencias geográficas sugieren que esas medidas tienen un mayor impacto cuando la gente comprende las causas de la mala salud. En particular, la salud de los niños depende en gran medida de la educación de las madres.

A su vez, estos elementos que favorecen las condiciones de salud refuerzan su efecto cuando se presentan en forma simultánea (Golladay). Cada elemento, por aparte, contribuye; pero cuando se presentan varios a la vez su impacto se multiplica. Por ejemplo, poco se haría con tener buenos servicios de salud, si no existe agua potable o si las personas no tienen el ingreso o la educación que les permita nutrirse adecuadamente. Por otro lado, el mejoramiento de las condiciones de salud es un proceso de largo plazo; por ejemplo, el mejoramiento de la educación y de la nutrición de las futuras madres tendrá un impacto importante en la salud de las próximas generaciones.

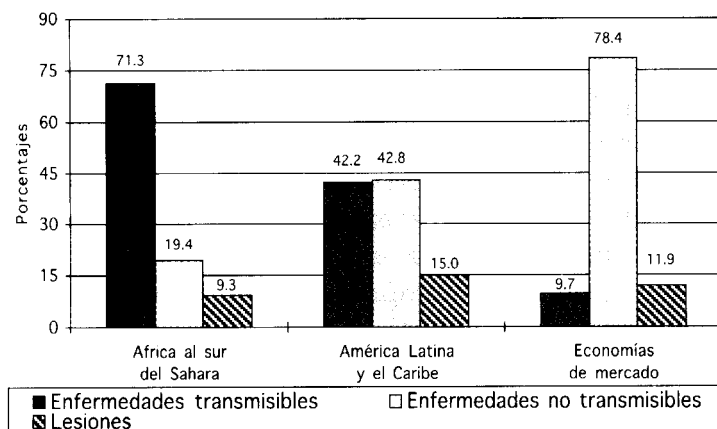
Se puede decir que estas distintas condiciones recién mencionadas –que van desde la tecnología médica hasta las condiciones ocupacionales y las diferencias económicas entre países– determinan un perfil de enfermedades de los países desarrollados muy diferente al de los países en desarrollo. En las regiones subdesarrolladas, las enfermedades transmisibles que son responsables del 42 por ciento de las muertes, son producto de enfermedades transmisibles y condiciones maternas, perinatales y nutricionales; mientras que en las desarrolladas la proporción se reduce al 6 por ciento (Murray y Lopez).

Un panorama similar se observa cuando se estima el AVAD (*años de vida ajustados en función de la discapacidad*). El AVAD permite estimar, a través de una única unidad de medida, el efecto sobre la salud de las enfermedades que provocan la muerte y de aquellas que provocan discapacidad. Ello lo logra al cuantificar el efecto de las enfer-

medades en términos de años de vida perdidos ponderados por el valor económico de éstos<sup>4</sup>.

Con base en los AVAD perdidos, el Gráfico 4.9 muestra cómo América Latina posee un perfil por tipo de enfermedades intermedio entre las regiones más subdesarrolladas (con mayor incidencia de enfermedades transmisibles) y las economías de mercado (con incidencia mayoritaria de enfermedades no transmisibles).

Gráfico 4.9 DISTRIBUCIÓN DE AVAD PERDIDOS SEGÚN CAUSA, PARA ALGUNAS REGIONES, 1980 (porcentajes)



FUENTE: Banco Mundial, 1993.

Esto indica que existen regiones en donde se observan patrones epidemiológicos que están en proceso de asemejarse a los de los países desarrollados (Murray y López); es decir, son países que están experimentando una transición epidemiológica que eventualmente conducirá a un perfil de mortalidad y morbilidad semejante a la de los países desarrollados. Otro cambio importante que se observa, en el nivel mundial, es el envejecimiento de la población, lo que se conoce como la transición demográfica. Este proceso es importante en

4 Consiste en tomar los años de vida que se pierden por causa de una enfermedad (por muerte o por minusvalía), descontados (de modo que los años futuros de vida saludable son valorados a niveles progresivamente menores) y ponderados por la edad de la persona (las ponderaciones más altas corresponden a quienes se ubican entre la adolescencia y los cuarenta años). Una descripción detallada del indicador se encuentra en Banco Mundial (1993: 62 y 219-220).

cuanto que los problemas de salud de una población donde predominan los niños y adolescentes son muy diferentes a los de una comunidad donde las personas de la tercera edad representan proporciones cada vez mayores.

Las condiciones de salud dependen de muchos factores, entre ellos: la existencia de adecuados servicios de salud.

En la organización de un sistema de salud existen múltiples opciones: desde dejar los servicios de salud totalmente en manos del mercado, en un extremo, hasta dejarlos en manos del Estado, en otro extremo. También hay múltiples opciones intermedias.

Sin embargo, hay importantes razones —de eficiencia y equidad— que justifican la intervención del Estado en el mercado de servicios de salud. Entre las razones de eficiencia que hacen imperfectos a los mercados de servicios de salud se encuentran que algunos servicios de salud son bienes públicos (ejemplo, el combate de un mosquito transmisor de una enfermedad) y la existencia de externalidades positivas (por ejemplo, una campaña de vacunación). Por otro lado, dejar los servicios de salud a las fuerzas del mercado puede provocar que los segmentos pobres se queden sin acceso a tales servicios.

Pero por otro lado, la provisión de servicios de salud por parte del Estado también tiene problemas de eficiencia y equidad. Los servicios de salud en manos del Estado pueden proveer servicios de baja calidad o que no estén de acuerdo con las necesidades de las personas; pueden resultar más costosos o incluso dar más acceso a los grupos medios que a los más pobres. Puede ser que los grupos medios y los médicos puedan tener éxito en presionar para destinar más recursos hacia los hospitales “sofisticados” y menos hacia la atención básica que necesitan las zonas más pobres, lo cual implica problemas de equidad<sup>5</sup>.

5 Es común en muchos sistemas de salud la existencia de un equilibrio político en el que los grupos de medianos y altos ingresos influyen sobre las autoridades para que la mayor parte del gasto se invierta en hospitales en vez de bienes públicos, como por ejemplo una campaña para combatir la malaria (Birdsall y James). Por otra parte, a lo interno de los sistemas de salud estatales se fortalecieron grupos que han entorpecido el flujo de información, lo que impide el control de calidad y le mantiene los privilegios a esos grupos (Banco Interamericano de Desarrollo).

Las decisiones claves en el diseño o reforma de un sistema de salud son las siguientes (Banco Interamericano de Desarrollo):

- Los niveles de atención médica. La atención médica se puede realizar en tres niveles: el primer nivel es de atención básica en clínicas menores, el segundo nivel son los hospitales regionales y las clínicas de mayor tamaño y, el tercer nivel son los hospitales nacionales con la atención médica más sofisticada. Dentro del tema de la asignación de los recursos un sistema de salud debe decidir cuánto gastar en prevención de enfermedades o promoción de la salud y cuánto gastar en curar las enfermedades. En este sentido el sistema de salud se puede ver como una pirámide, donde en la base está la mayor atención de la población mediante servicios básicos para prevenir enfermedades y en la punta de la pirámide están los servicios médicos más sofisticados para curar las enfermedades. Se supone que los gastos en la base de la pirámide son muy eficaces (con poco se logra mucho) y que en la punta los gastos no son muy eficaces en el sentido que los costos por paciente atendido son muy altos. Lo ideal sería que la mayoría de la población se atiende en la base y que no tenga que subir a la cúspide de la pirámide. Esto puede cambiar a medida que se avance en las transiciones epidemiológica y demográfica.
- El financiamiento. Para el financiamiento de un sistema de salud hay varias opciones: impuestos generales, contribuciones forzosas o financiamiento privado en donde las personas comprarían sus servicios de salud. En este último caso, hay una relación entre pago y servicios prestados, pero posiblemente los grupos pobres no tendrían acceso a los servicios de salud. Las dos primeras opciones podrían resultar equitativas pero generalmente llevan a excesos de demanda por los servicios de salud (filas), ya que no existe una relación entre pago y servicios recibidos. En el caso de las contribuciones forzosas el problema adicional es la evasión.
- La asignación de los recursos. Un sistema de salud puede financiarse por medio de impuestos o contribuciones forzosas, pero luego tiene que tomar la decisión de cómo adquirir los servicios,

si se compraran los servicios a empresas privadas (con o sin fines de lucro) o bien, si los servicios son efectuados por una agencia estatal. En otras palabras, aunque el financiamiento sea público, la provisión del servicio puede ser pública o privada. A su vez, si la provisión del servicio es pública, también hay opciones de asignar los recursos en forma centralizada; o bien, mecanismos para descentralizar las decisiones. En el primero de los casos la unidad que da el servicio (un hospital, por ejemplo) recibe de la administración central un monto para gastar y una indicación de cómo gastarlo. En el segundo caso, el hospital recibe un monto a cambio de ofrecer una cantidad de servicios y decide cómo gastar los recursos.

- El papel de los usuarios de servicios de salud. En este aspecto pueden existir diversas opciones. El papel del demandante puede ser totalmente pasivo o, en otro extremo, podría tener libertad de escoger entre diversas opciones que ofrezca el sistema. En este último caso, existen varias opciones dependiendo si los proveedores son privados o públicos y si el financiamiento es público o privado. Un caso sería de libertad de escogencia cuando todos los proveedores son privados y el financiamiento es público (impuestos o contribuciones forzosas). Este caso podría llevar a costos explosivos en el sistema, dado que el demandante adquiere los servicios con libertad y el Estado pagaría. También podría tenerse una opción donde el demandante tenga libertad de escoger entre los proveedores públicos existentes; este podría ser un caso donde una agencia pública contrata a los médicos y les paga un monto fijo o un monto por paciente atendido y los pacientes escogen el médico.

En el caso de Costa Rica, el financiamiento de los servicios de salud básicamente se realiza mediante contribución forzosa (cuotas al Régimen de Enfermedad y Maternidad de la CCSS) y los impuestos generales. La provisión de los servicios de salud principalmente ha sido realizada por la CCSS y el Ministerio de Salud y en general, los demandantes de los servicios han jugado un papel pasivo en el sistema. En las secciones siguientes se profundizará sobre el caso de Costa Rica.

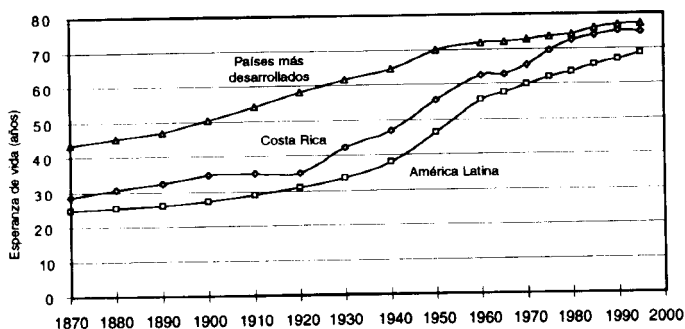


## 4.4 LA SALUD EN COSTA RICA

### Evolución Histórica

Costa Rica, desde mediados del siglo pasado ha mostrado mejores condiciones de salud que la mayoría de los otros países de América Latina. Este resultado se desprende del Gráfico 4.10, donde la esperanza de vida al nacer indica cómo los costarricenses a lo largo de los años han tenido, en promedio, una vida más larga que la mayoría de latinoamericanos. Estos logros son el producto de 150 años de acontecimientos, que van desde la fundación del primer hospital en 1845, hasta la universalización de los servicios de alrededor de 1970, pasando por el impacto de la Fundación Rockefeller, la creación del Ministerio de Salud y la introducción de la solidaridad social. Sin embargo es importante mencionar que si bien la esperanza de vida en Costa Rica a lo largo de su historia es mayor que la latinoamericana, la evolución de la esperanza de vida en Costa Rica guarda cierto paralelismo con el promedio de América Latina, lo que indica la existencia de elementos comunes que explican las condiciones de salud.

Gráfico 4.10. COMPARACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA ESPERANZA DE VIDA EN COSTA RICA CON OTROS PAÍSES, 1870-1995<sup>a</sup>



a Países más desarrollados: Estados Unidos, Dinamarca, Francia, Holanda, Inglaterra, Noruega y Suecia.

FUENTE: Rosero, L. (1984 y 1997) y Banco Mundial, Informe sobre la economía mundial, varios años.

En la segunda mitad del siglo XIX, Costa Rica tenía una esperanza de vida al nacer mayor al nivel promedio del continente latinoamericano, lo cual probablemente se justifica por el extraordinario crecimiento económico y los incipientes desarrollos en el sector educativo de la primera mitad del siglo XIX. Incluso, varias decisiones gubernamentales contribuyeron al mejoramiento de las condiciones de salud (Mohs):

Las primeras instituciones. En 1845 se creó el Hospital San Juan de Dios. En las décadas siguientes, se estableció el Lazareto (para atender a los pacientes que padecían de lepra) y se le aseguró financiamiento al Asilo de Locos, luego conocido como Asilo Chapuí (Miranda).

La salud pública. A principios del siglo XX las actividades de la Fundación Rockefeller en Costa Rica contribuyeron en la identificación, diagnóstico y control de los problemas de la salud. La Fundación jugó un papel importante en el establecimiento del Departamento de Sanidad Escolar, un laboratorio estatal de salud pública y la Subsecretaría de Higiene y Salud Pública. A principios del siglo veinte se comienza a vacunar contra la viruela, se impulsan proyectos de agua y alcantarillado en San José y se crea un sanatorio para tuberculosos (Miranda; Mata, 1996). El impacto de estas políticas posiblemente es lo que explica la forma importante en donde crece la esperanza de vida al nacer, en Costa Rica, a partir de los años 20, Gráfico 4.10.

Creación de la Caja Costarricense del Seguro Social. En la década de los cuarenta, el impulso se mantuvo con la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). En los cincuenta y sesenta se dieron, además, cambios importantes como, por ejemplo, la ruptura del tope de cotización de los salarios en el régimen de enfermedad y maternidad de la CCSS, así como la construcción del Hospital México y la docencia médica en los hospitales de la CCSS (Miranda; Mata, 1996).

La política de los setenta. Es esta década hay un impulso fuerte a las políticas públicas en salud, en particular en las zonas rurales que

eran las que tenían niveles de mortalidad más altos. Este proceso se caracterizó por (Miranda; Mata y Rosero):

- Aumento de la cobertura de la población rural. Entre 1973 y 1980 la cobertura de la CCSS pasó de 11 a 60 por ciento en zonas rurales. Además, el Ministerio de Salud impulsó programas de atención básica en salud para grupos marginales en zonas rurales y urbanas.
- Universalización de la CCSS. Se extendió el régimen de enfermedad y maternidad a trabajadores independientes, indigentes e incapaces.
- Traspaso de hospitales. Se traspasaron los hospitales del Ministerio de Salud a la CCSS.
- Creación del Fondo de Asignaciones Familiares. Con este fondo se establecieron programas de nutrición, alimentación escolar y agua potable.
- Política demográfica. Desde finales de los años sesenta se impulsaron en Costa Rica programas de control de la natalidad, lo cual coincide con una fuerte caída en las tasas de natalidad y fecundidad<sup>6</sup>. Esta reducción de la natalidad permitió mejorar las condiciones de salud de los niños y de las madres.

Todos estos acontecimientos explican los incrementos en la esperanza de vida en Costa Rica en los años setenta, Gráfico 4.10. Este incremento no es exclusivo de Costa Rica. Sin embargo, en los 80 el proceso se detuvo como resultado de la crisis económica que experimentó Costa Rica en esos años y la falta de definiciones en las políticas del sector (Miranda). Aunque también hay que reconocer que con el nivel de esperanza de vida que tiene Costa Rica se hace cada vez más costoso incrementarlo.

6 No se contó con una política de población integral, pero sí hubo programas de acción intersectorial en las que participaron diversas dependencias gubernamentales, las universidades y organismos privados (Lizano y otros; Mata y Rosero).

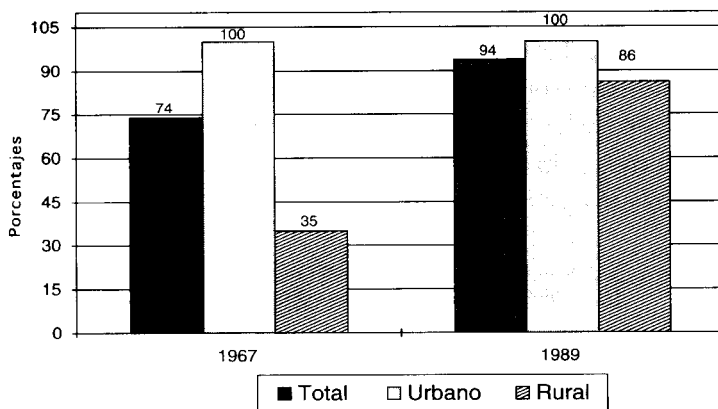
Desde el punto de vista de largo plazo, como se indicó en la sección 4.3, en los resultados de salud en Costa Rica repercute la evolución de las instituciones del sistema de salud así como los siguientes factores:

- Crecimiento económico y reducción de la pobreza. La evolución de la economía costarricense en el largo plazo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se caracterizó por los altos niveles de crecimiento y por la reducción de la pobreza. Este crecimiento económico permitió financiar un importante gasto público en salud y a su vez mejoró el ingreso de las familias, permitiendo mayor acceso a servicios de salud públicos y privados.
- Fuerte impulso a la educación. Desde el siglo XIX, el gobierno ha impulsado la educación, particularmente la básica<sup>7</sup>. Ello se refleja en la tasa de alfabetización de adultos que en 1996 superaba el 95 por ciento, sin mayor diferencia por género. El porcentaje de escolaridad en primaria es del 100 por ciento, pero en secundaria baja al 60 por ciento (Ministerio de Educación Pública).
- Alto acceso a servicios de agua y disposición de excretas. Según Mata (1996), desde principios de siglo y particularmente a partir de los años cuarenta, el gobierno ha tenido un papel fundamental en el abastecimiento de agua y en la construcción de servicios para disposición de excretas<sup>8</sup>. En los años setenta y ochenta se logró que la totalidad de la población urbana tuviera acceso a ambos servicios, ver Gráficos 4.11 y 4.12, mientras que, en el nivel rural, menos del 15 por ciento aún no tiene suministro de agua y un cinco por ciento no tiene acceso a algún mecanismo para disposición de excretas.

7 A principios del siglo XX el gobierno introdujo la educación en salud en los programas escolares (Mata y Rosero).

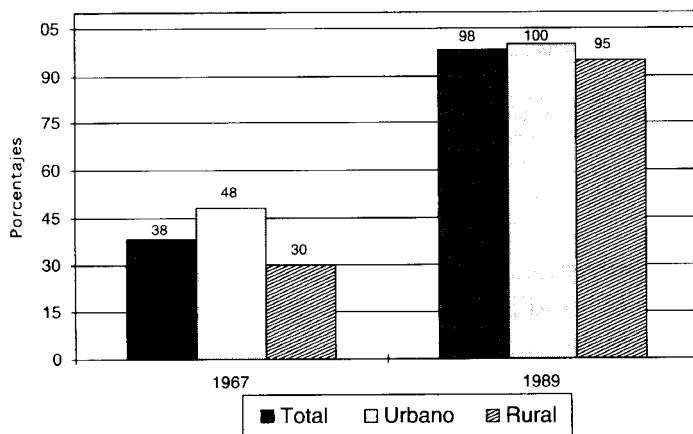
8 La disposición de excretas incluye desde los sistemas de alcantarillado hasta los tanques sépticos y las letrinas.

Gráfico 4.11. POBLACIÓN URBANA Y RURAL CON ABASTECIMIENTO DE AGUA EN COSTA RICA, 1967 Y 1989



FUENTE: Acueductos y Alcantarillados.

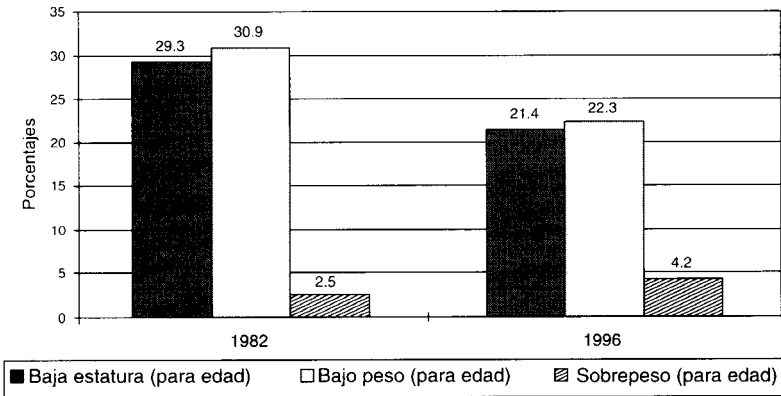
Gráfico 4.12. POBLACIÓN URBANA Y RURAL CON DISPOSICIÓN DE EXCRETAS EN COSTA RICA, 1967 Y 1989



FUENTE: Acueductos y Alcantarillados.

- Niveles bajos de desnutrición. La incidencia de la desnutrición sobre el peso y la estatura ha seguido disminuyendo. En el Gráfico 4.13 se observa que entre 1982 y 1996 mejoró la proporción de niños con baja estatura y bajo peso; pero también se presenta un aumento en el porcentaje de niños con sobrepeso. La disminución de los problemas de desnutrición es a su vez resultado del mejoramiento económico, de mejor educación y de los mismos esfuerzos en salud.

Gráfico 4.13. PROPORCIÓN DE NIÑOS PREESCOLARES CON BAJA ESTATURA, BAJO PESO Y SOBREPESO EN COSTA RICA, 1982 Y 1996



FUENTE: Ministerio de Salud, 1997a.

- Salud preventiva. Las campañas estatales de vacunación han permitido erradicar una serie de enfermedades, como por ejemplo la viruela, la fiebre amarilla, la difteria y la poliomelitis así como eliminar otras como el tétanos neonatal; la cobertura de algunas vacunaciones, sin embargo, disminuyó a partir de 1994 (Ministerio de Salud, 1997b).

## Transición Epidemiológica

La incidencia de muchas enfermedades asociadas con el subdesarrollo sigue disminuyendo en Costa Rica. Las enfermedades infecciosas y parasitarias se redujeron de un 14 por ciento (por cada 1000 habitantes) en 1970, a un 1 por ciento en 1989 (Jaramillo). En el Cuadro 4.1 se

muestra la evolución de algunas enfermedades infectocontagiosas entre 1986 y 1995. Sobresalen la reducción de la rubeola y la tosferina, que ya de por sí tenían bajas tasas al inicio del período.

Por otro lado, han tomado mayor importancia enfermedades degenerativas<sup>9</sup>. El Cuadro 4.1 muestra que en cuatro años (de 1990 a 1994), el número de casos de padecimientos del aparato circulatorio y del aparato digestivo, por cada 100 000 habitantes, aumentó en 20 y 33 por ciento, respectivamente. Se vienen registrando, además, aumentos en la tasa de mortalidad por cáncer. Las cifras del Cuadro 4.2 exhiben un aumento en el cáncer de la piel (tanto en hombres como mujeres), una disminución en el cáncer gástrico y mayor incidencia del cáncer de mama y próstata, todo lo cual coincide con el perfil de morbilidad de los países desarrollados (Sierra y otros).

La nueva patología que presenta el país está influida, en parte, por la transición demográfica. En 1950, la población de 40 años o más representaba el 19 por ciento de la población total, proporción que en 1995 había aumentado al 23 por ciento (CELADE). Junto a la transición demográfica, Mata atribuye la nueva patología a la incapacidad de los servicios de salud para adaptarse al aumento en la demanda (población creciente y más vieja), a los cambios en los patrones sociales y a los estilos de vida tales como mala alimentación y escaso ejercicio (Mata, 1994). Es difícil, además, atacar estas tendencias con un modelo de tipo curativo, en vez de uno que promueva la salud (Miranda).

Es importante agregar que a la par de la transición epidemiológica –proceso de largo plazo– en la década de los noventa se ha presentado un fenómeno coyuntural, como es la mayor incidencia de algunas enfermedades transmitidas por vectores<sup>10</sup>, que estaban prácticamente erradicadas en Costa Rica. Ejemplo de lo anterior son los brotes de dengue y paludismo (Cuadro 4.1), atribuibles a la inmigración, a los fenómenos climáticos y a la disminución del gasto es-

9 Son enfermedades en que los sistemas orgánicos se desintegran. Se les conoce también como crónicas en vista de que no son de curso rápido.

10 Estas son enfermedades transmitidas por algún tipo de artrópodo (transmisión indirecta).

tatal en salud preventiva (Mata, 1994). Se observa, además, un aumento en las enfermedades de transmisión sexual, en particular el SIDA que pasó de 0,3 casos por cada 100 000 habitantes en 1986 a 4,4 en 1995 (Ministerio de Salud, 1995 y 1989).

Cuadro 4.1. MORBILIDAD SEGÚN ENFERMEDADES SELECCIONADAS, EN COSTA RICA (casos por cada 100 000)

Tipo de enfermedad	Años	
	1986	1995
<b>Infectocontagiosas</b>		
Varicela	655,0	212,8
Hepatitis	149,8	38,8
Sarampión	164,6	3,2
Rubéola	9,0	3,1
Tosferina	6,2	0,7
<b>Degenerativas</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>
Cáncer	75,4	84,6
Aparato circulatorio	10,5	12,6
Aparato digestivo	1,8	2,4
<b>Transmisión por vectores</b>		
Dengue	0,0	152,8
Paludismo	29,1	133,9

FUENTE: SAISS, Ministerio de Salud (1989 y 1995) y La Nación (1997)

Cuadro 4.2. INCIDENCIA DE TUMORES MALIGNOS EN COSTA RICA, 1981 Y 1993 (tasas por cada 100 000 habitantes)

Tipo de cáncer	Mujeres		Hombres	
	1981	1993	1981	1993
Cuello del útero	60,7	38,8	--	--
Piel	26,5	27,8	22,1	27,8
Mama	17,5	24,5	--	--
Estómago	14,1	12,7	27,3	23,9
Recto	3,6	2,7	2,4	2,4
Colon	2,4	4,4	1,9	4,0
Próstata	--	--	12,9	14,7

FUENTE: Sierra y otros.



## 4.5 EL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD EN COSTA RICA

El sistema de salud en Costa Rica tiene la siguientes características:

- Posee constitución mixta, pero predomina el sistema estatal. En el sistema costarricense de salud coexisten la prestación privada y pública de servicios de salud. El sistema estatal de salud, por su parte, está constituido por cinco instituciones, a saber la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), el Instituto Nacional de Seguros (en lo referente a la administración del seguro de riesgos del trabajo) y la Universidad de Costa Rica (en lo referente a docencia e investigación en salud, así como los servicios de salud)<sup>11</sup>. Sin embargo, cuando se observa el peso de lo estatal y lo privado en salud se llega a la conclusión que el sistema es básicamente estatal. El gasto total en salud equivale a nueve por ciento del producto interno bruto. El gasto estatal representa un 7,4 por ciento y el privado se estima que es de al menos un 1,6 por ciento del PIB<sup>12</sup>. Es decir, el gasto estatal representa alrededor del 82 por ciento del gasto total en salud en Costa Rica. La parte correspondiente al gasto estatal se financia con las contribuciones forzosas que deben pagar los trabajadores y los empleadores sobre los salarios para financiar el gasto de la CCSS y el gasto del Ministerio de Salud se financia principalmente con los impuestos generales. En el sector privado se encuentra una amplia gama de clínicas, laboratorios y servicios.
- La Caja Costarricense del Seguro Social es la institución más importante. Hasta 1976 las principales instituciones eran el Ministerio de Salud y la CCSS. El Ministerio tenía a su cargo la definición de las políticas de salud, la atención básica (medicina preventiva, a través de los centros de salud) y la atención hospitalaria. La CCSS, por su parte, era responsable de la medicina curativa en el nivel básico (clínicas regionales). Esta división de

11 Esta es la definición oficial del sistema estatal de salud (véase Durán y González). La conveniencia de incluir las cinco instituciones citadas no se examina aquí.

12 Las estimaciones del gasto privado en salud fueron realizadas por Kleysen en 1992 con base en el comportamiento descrito por una encuesta de 1986.

funciones varió entre 1974 y 1977, con el traspaso a la CCSS de la mayor parte de los hospitales, lo que vino a fortalecer el poder de esta institución y a consolidar su preeminencia en el sector salud (cubre al 86 por ciento de la población y administra más del 80 por ciento de presupuesto del sector), aunque, en teoría, el Ministerio de Salud es el rector del sector en cuanto a la definición de las políticas.

- Dentro de la CCSS hay una fuerte concentración de las decisiones administrativas. Junto a la concentración del poder en la CCSS, existe internamente en esta institución, una concentración de decisiones administrativas<sup>13</sup>. Se han comenzado a hacer esfuerzos por desconcentrar la toma de decisiones administrativas, como se explica más adelante en la descripción de los avances de la reforma.
- Existe una alta y creciente cobertura de la CCSS. En 1995 el 86 por ciento de la población estaba cubierta por el seguro de enfermedad y maternidad de la CCSS. Esta cobertura aumentó especialmente en la década de los setenta, ya en 1978 tres cuartas partes de la población estaban aseguradas por la CCSS, en 1985 la cobertura era del 81 por ciento y en 1995 alcanzó el 86 por ciento (Cuadro 4.3). Adicionalmente, entre 1978 y 1996 aumentó la disponibilidad de médicos por habitantes. En 1978 existía un médico de la CCSS por cada 2332 habitantes, en 1985 la relación era de un médico por cada 671 habitantes y en 1996 la relación era de 1 a 628. Sin embargo, en personal de enfermería no se ha dado la misma tendencia y más bien ha disminuido la disponibilidad de este personal en relación con la población.
- Se ha reducido la producción del sistema. La mayor cobertura no ha significado, sin embargo, mayor atención de pacientes. Ello se observa a través de las consultas médicas y de los egresos hospitalarios (Cuadro 4.3). Las primeras –consultas médicas– disminuyeron, entre 1978 y 1995, de 2,5 a 1,9 por habitante. Incluso, el número de egresos hospitalarios disminuyó, en términos absolutos, entre 1985 y 1995.

13 Además de la concentración administrativa existe en la CCSS una descentralización en las decisiones médicas.

Cuadro 4.3. COBERTURA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LA CCSS, 1978, 1985 Y 1996

Concepto	1978	1985	1996
Población asegurada <sup>a</sup>	74	81	86
Consultas médicas por habitante	2,5	2,2	1,9 <sup>b</sup>
Habitantes por médico <sup>c</sup>	2 076	671	628
Habitantes por enfermera <sup>c</sup>	2 332	2 176	3 074
Egresos hospitalarios	226 242	301 545	296 976 <sup>b</sup>

a Porcentaje de la población total cubierta por el seguro de maternidad y enfermedad.

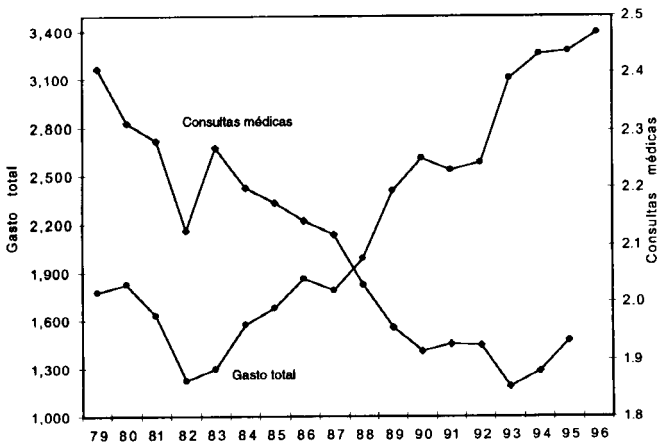
b En 1995.

c Incluye únicamente el personal que labora para la CCSS.

FUENTE: SAISS

- Los costos han sido crecientes. El gasto de la CCSS, en términos reales, ha venido creciendo en forma sostenida, a pesar de la menor producción (ver Gráfico 4.14). El gasto del sistema estatal de salud representó el 7,4 por ciento del PIB en 1996. Si a ello se le agrega un estimado de gasto privado del orden del 1,2 del PIB, el gasto total en salud fue de nueve por ciento del PIB en 1996. Este nivel es el doble del gasto en salud de América Latina y cercano al registro de las economías de mercado en 1990 (Banco Mundial, 1996).

Gráfico 4.14. EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL REAL (MILLONES DE COLONES) Y CONSULTAS MÉDICAS POR HABITANTE EN LA CCSS



FUENTE: SAISS

La responsabilidad por los costos crecientes y la menor producción, la atribuyen Cercone y Durán (1996a) a tres factores principales:

Desbalance en el gasto de los tres niveles de atención médica. La mayor porción del gasto de la CCSS se efectúa en el tercer nivel y la tendencia es a atender a los pacientes en este nivel, sin haber pasado previamente por los niveles inferiores. La estructura del gasto de la CCSS se asemeja a una pirámide invertida, en donde el nivel básico o clínicas menores, con mayor cobertura y menores costos por paciente que los otros dos niveles de atención médica, recibe el equivalente a una quinta parte de los fondos asignados al sector hospitalario. Si se enfatizara la atención básica (primer nivel), en el largo plazo los gastos totales disminuirían, porque menos gente requeriría de atención hospitalaria (tercer nivel), que es la más cara de todas.

Los criterios de asignación de recursos. La asignación de recursos entre los diferentes centros de atención médica se realiza con base en el gasto histórico. Es decir, el presupuesto que se le autoriza a un hospital será igual a los gastos del período anterior, más un incremento, sin importar la producción de esa institución (por ejemplo, número de egresos). Más aún, el hospital que logre ahorrar recursos, se verá penalizado el año siguiente. Estos criterios no introducen la racionalidad económica en el uso de los recursos.

Concentración de decisiones. Las decisiones administrativas, como ya se indicó, están totalmente centralizadas.

- Calidad. Han venido recrudesciendo las críticas en relación con la calidad de los servicios médicos de la CCSS, específicamente en relación con las esperas prolongadas, de hasta nueve meses, para ser atendido (en particular por un especialista) y la deshumanización del personal (Mata, 1996). La CCSS no cuenta con información generalizada y centralizada que estime cuánto tiene que esperar un asegurado para ser atendido en los diferentes servicios y en los diferentes centros de atención. Esto revela la ausencia de interés por el tema<sup>14</sup>. Las esperas prolongadas, ade-

14 La CCSS contrató una consultoría para determinar la magnitud de los problemas de calidad y proponer cambios en la gestión de los servicios de salud. El estudio se inició en el segundo trimestre de 1997.

más, han servido para que los médicos atiendan pacientes privados en las instalaciones públicas (Banco Interamericano de Desarrollo). La CCSS, lamentablemente, no cuenta con indicadores suficientes para hacer un diagnóstico completo de los problemas de calidad. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que un sistema donde no se paga directamente un precio por los servicios usados provocará existencia de excesos de demanda.

## 4.6 LA REFORMA DEL SECTOR SALUD

Los problemas anteriormente apuntados llevaron a las autoridades a realizar un diagnóstico que sirvió para plantear un proyecto de reforma del sector salud, cuyo objetivo general es mejorar la eficiencia en la asignación de recursos (CCSS, 1993).

Algunas de las medidas propuestas en la reforma implican ajustes a nivel global, como es el caso de la readecuación del modelo de atención y el cambio en las políticas de asignación de recursos. Otras de las medidas plantean ajustes focalizados, como por ejemplo el desarrollo institucional de la CCSS y el fortalecimiento del INCIENSA. Los objetivos para cada una de las áreas de acción se resumen a continuación<sup>15</sup>.

- Fortalecer al Ministerio de Salud como rector del sector. Se busca fortalecer el papel del Ministerio como director, coordinador, vigilante y regulador en el campo de la salud, tanto en el nivel estatal como privado. Se le asigna a la institución la responsabilidad de coordinar los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico así como la de desarrollar los programas de alimentación y nutrición, salud ambiental y promoción social de la salud. La institución tendrá también a su cargo la acreditación de todos los centros de atención médica.
- Readecuación del modelo de atención. El proyecto de reforma plantea desarrollar un modelo basado en los principios de uni-

15 La mayor parte del resumen de cada uno de los componentes se basa en el documento "El proyecto de reforma del sector salud", preparado en 1993 por la CCSS.

versalidad (todos los ciudadanos con acceso a todos los servicios) y solidaridad (obligatoriedad de los regímenes de enfermedad y maternidad y riesgos del trabajo para toda la población).

La principal reforma en este aspecto es el establecimiento de los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS) que forman parte del fortalecimiento de la atención médica en su primer nivel. Un EBAIS estará integrado por un médico general, un auxiliar de enfermería y un técnico de atención primaria. La reforma contempla el establecimiento de 800 EBAIS en todo el país que no se limitarán a atender en un único lugar, sino que brindarán servicios a domicilio, en escuelas y en centros de trabajo.

El nuevo modelo de atención pretende, además, que en los tres niveles de atención médica exista la posibilidad de elección por parte del usuario y la participación de las comunidades.

- Mejoramiento de la administración la CCSS. Se propone mayor eficiencia organizacional, descentralización administrativa y especialización funcional; todo dentro de un marco de calidad total en la prestación de los servicios. Además, se plantea la separación del manejo de los recursos del seguro de enfermedad y maternidad (EM) y los correspondientes al sistema de pensiones (Régimen de invalidez, vejez y muerte, IVM).
- Mejorar las finanzas del sistema estatal de salud. Al respecto se proponen tres medidas. En primer lugar, que los fondos de cada régimen sean utilizados exclusivamente en él mismo. Segundo, estimular la afiliación, reducir la evasión y perfeccionar los sistemas de fiscalización. Tercero, reformar el régimen de IVM con el fin de asegurar su solidez financiera.
- Mejorar los sistemas de asignación de recursos y compra de servicios. El objetivo de este componente es aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos. Busca diseñar un nuevo esquema de asignación de recursos y compra de servicios médicos, ejecutar proyectos piloto para probar el esquema diseñado y evaluar las modalidades alternativas en funcionamiento.

Los principios de este nuevo esquema son los siguientes:

Diferenciar las funciones de provisión, financiamiento y compra, con el fin de inyectar elementos de competencia al sistema<sup>16</sup>.

Posibilitar la participación privada. La prestación de los servicios médicos podría estar a cargo de organizaciones privadas. El proyecto aclara, sin embargo, que no se pretende privatizar los servicios de salud, sino que únicamente se contempla la posibilidad de aprovechar la iniciativa privada en la gestión de los servicios.

Descentralizar la compra de servicios médicos. La compra de servicios médicos lo hará la unidad proveedora de tales servicios y no se efectuará en forma centralizada como se ha hecho hasta ahora<sup>17</sup>.

Abandonar el gasto histórico como criterio para asignar recursos. Los proveedores de servicios podrán disponer de recursos de acuerdo con sus niveles de producción y para promover la eficiencia en la gestión podrán reinvertir en su unidad una parte de los excedentes generados.

- Desarrollar los recursos humanos. El objetivo principal de este componente es formar personal para apoyar la reforma. Uno de los principales mecanismos por utilizar es la creación de un fondo para financiar proyectos de formación y capacitación de personal.
- Fortalecer la institución del INCIENSA. Al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud

16 Sin embargo, se establece que de existir mercados no competitivos, habrá algún mecanismo de regulación, tal como el control de precios (CCSS, 1993).

17 El proyecto de reforma hace referencia a la descentralización en la compra de servicios y no a la compra de bienes (por ejemplo, medicamentos, materiales, equipo) porque, se supone que por los volúmenes de bienes que se adquieren a nivel central, por parte de la CCSS, se logran los mejores precios. Sin embargo, los encargados de este componente de la reforma dejan abierta la posibilidad de que se compren bienes al sector privado si el precio es menor que el de la CCSS o si ésta no está en capacidad de suministrarlos a tiempo (según entrevista con James Cercone y Fabio Durán, de la CCSS).

(INCIENSA), institución adscrita al Ministerio de Salud, le corresponderá controlar la calidad del sistema de salud en cuatro niveles, por saber biológico, laboratorios, exportaciones e importaciones y vigilar los factores de riesgo del medio biológico y ambiental de la salud.

#### **4.7 AVANCES DE LA REFORMA EN EL SECTOR SALUD**

Si bien la reforma propone cambios en una serie de aspectos, los tres más importantes son el fortalecimiento del Ministerio de Salud como rector del sector, la readecuación del modelo de atención médica y el diseño de un nuevo esquema de asignación de recursos y la compra de servicios de salud.

En donde menos se ha avanzado es en el primero de ellos – rectoría del Ministerio de Salud– lo que resulta preocupante dadas las enseñanzas de otros procesos de reforma, en donde la coordinación de esfuerzos entre las distintas instituciones del sector ha llevado a mayor eficiencia e impacto en el uso de recursos siempre escasos (Banco Mundial, 1996). Los avances en las otras dos áreas se resumen a continuación.

##### **Readecuación del Modelo de Atención**

La readecuación de los servicios de salud ha progresado básicamente en dos direcciones: Creación de zonas de salud y de los EBAIS. Entre 1995 y 1996 se crearon 44 áreas de salud, que cubren más de 1,25 millones de habitantes, que equivalen al 42 por ciento de la población de Costa Rica (CCSS, 1996a).

Paralelamente se han establecido varios cientos de Equipos Básicos de Atención Integral de Salud en distintas zonas del país. En noviembre de 1996 se habían creado 343 EBAIS, financiados principalmente con recursos de la CCSS. Este esfuerzo se ha complementado con la capacitación de personal médico y técnico para laborar en los EBAIS.



Algunos sectores han criticado el establecimiento de los EBAIS, no por su concepción, sino por lo que consideran excesiva rapidez en la ejecución del proyecto, que ha llevado a que los EBAIS tengan escasez de personal y, particularmente, de equipo<sup>18</sup>.

## Nuevo Modelo de Gestión

La reforma ha avanzado en el diseño de un nuevo esquema de asignación de recursos<sup>19</sup>. Precisamente uno de los productos de este componente de la reforma, durante 1996, fue el diseño de dos esquemas para variar la actual asignación de recursos, uno para el nivel básico de atención y otro para el segundo y tercer nivel (ver Cuadro 4.4).

Ambas propuestas constan de tres fases en las que gradualmente se van alcanzando las metas establecidas en el diagnóstico, mediante un sistema de incentivos que integra los objetivos de los tres niveles.

El sistema diseñado para el nivel básico de atención comienza con un contrato – entre proveedor y financiador– en donde el presupuesto se determinará con base en el gasto histórico, con diez por ciento sujeto al cumplimiento de ciertos objetivos. En las fases siguientes se introduce el pago *per capita* – simple y luego ajustado– y se crean incentivos con base en criterios de calidad, productividad, eficiencia y afiliados cotizantes, así como asignaciones adicionales de fondos premiando la disminución de referencias hospitalarias<sup>20</sup>.

- 18 Las críticas provienen básicamente del Partido Liberación Nacional (PLN) y de organizaciones laborales (véase el periódico *La Nación*, 15 de agosto y 16 de diciembre de 1996); agrega uno de estos grupos que el diseño de los EBAIS es sumamente oneroso, a tal grado que no serán sostenibles en un largo plazo.
- 19 La mayor parte de esta sección se basa en el documento “Hacia un nuevo sistema de asignación de recursos”, elaborado por la CCSS en 1996. El marco teórico utilizado para el diseño del nuevo sistema fue preparado, para la CCSS, por Andersen Consulting y el Consorcio Hospitalario de Cataluña.
- 20 Los fondos provienen de los excedentes producidos por los hospitales. Se pretende, de esta forma, fomentar la complementariedad entre niveles que planteaba el diagnóstico en el componente de readecuación del modelo de atención médica.

Cuadro 4.4. NUEVOS ESQUEMAS PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LA CCSS

	Primer nivel	Segundo y tercer nivel
Fase I	Contrato de financiamiento con porción condicionada	Contrato de financiamiento con porción condicionada a objetivos presupuestarios y de producción
Fase II	Pago <i>per capita</i> e incentivos por mejoras en calidad y productividad y disminución en referencias hospitalarias	Fase I y recursos adicionales con base en estancia media ajustada por casuística
Fase III	Pago <i>per capita</i> , ajustado por tasa de mortalidad y estructura de edades, e incentivos por captación de nuevos afiliados	Fase I y recursos adicionales con base en estancia media por producto hospitalario

FUENTE: CCSS, 1996

El sistema propuesto para el segundo y tercer nivel relaciona el financiamiento con la producción de cada centro de atención<sup>21</sup>. En la primera fase, hasta el 10 por ciento del presupuesto de un hospital dependerá del cumplimiento de determinados objetivos presupuestarios y de producción. En la fase siguiente se asignarán recursos adicionales con base en la estancia media ajustada por la casuística (combinación de patologías atendidas) y, luego el ajuste se hará de acuerdo con las estancias medias por producto hospitalario.

A este nuevo modelo de gestión el Partido Liberación Nacional le hace dos críticas (Partido Liberación Nacional). En primer lugar, reclama que no se han establecido los objetivos de los tres niveles de atención médica, lo que dificultará la rendición de cuentas y la determinación de responsabilidades. En segundo lugar, relaciona las causas de los problemas en el nivel hospitalario con la falta de recur-

21 Se presenta aquí una diferencia importante con la propuesta para el primer nivel, en la que prevalece el financiamiento per cápita. Se considera que a nivel hospitalario el criterio per cápita no sería adecuado debido a las dificultades para identificar la población adscrita, ya que los hospitales tienen una población adscrita directa, no atendida por otros centros de atención médica y una población indirecta, constituida por los casos referidos.

sos con que se trabaja. Se agrega que la situación empeorará al exigiérseles a los hospitales mayor producción con los mismos recursos. Sin embargo, en este aspecto dado el extraordinario nivel de gasto en salud que el país realiza, difícilmente se podrán movilizar recursos adicionales para los servicios de salud; por lo tanto, la mejora de estos necesariamente tendrá que realizarse por medio de la mejor asignación de recursos.

## Planes piloto

El diseño para variar la asignación de recursos culminó con la creación de planes piloto en siete hospitales y cuatro áreas de salud<sup>22</sup>. Estos planes otorgan a los hospitales autonomía en la gestión, a cambio de obligaciones tanto de su parte como de la CCSS. Esta asume compromisos relacionados con presupuesto, infraestructura y capacitación.

Por su parte, los hospitales asumen compromisos relacionados con niveles de producción, control de calidad (satisfacción del usuario) y control de las infecciones intrahospitalarias. En todo caso, es importante recalcar que la autonomía en la gestión administrativa de los hospitales es limitada.

Algunos grupos han criticado los planes piloto, argumentando que carecen de un marco jurídico. Es decir, sostienen que los planes piloto fracasarán, porque no tienen un respaldo jurídico que guíe y apoye la descentralización<sup>23</sup>.

## Evaluación de esquemas alternativos

A partir de 1974, se iniciaron seis reformas en los servicios de atención ambulatoria de la salud. Las reformas son los sistemas de me-

22 La CCSS aprobó el proyecto en octubre de 1996. En diciembre se firmaron los convenios con los siete hospitales, los que comenzaron a regir el primero de enero de 1997.

23 Los críticos son los mismos que cuestionaron los EBAIS. Se trata de un grupo de médicos del Partido Liberación Nacional (ver Partido Liberación Nacional, 1996) y agrupaciones laborales (ver *La Nación*, 15 y 16 de agosto de 1996).

dicina de empresa, medicina mixta (financiamiento estatal de medicina privada), capitación (sistema inglés de atención integral), medicina familiar, la administración de los servicios de atención ambulatoria por medio de cooperativas y los EBAIS.

Se han realizado varias evaluaciones de la operación de algunos de estos sistemas. El sistema de medicina de empresa, por ejemplo, tenía varias fallas, como lo pone en evidencia un estudio de 1992 (Peña y otros). En él se indica que se desconoce la demanda del sistema y que no se aclara en su reglamento quiénes tienen acceso al servicio (asegurado directo, dependientes, terceras personas), al quedar esta decisión en manos de las empresas<sup>24</sup>.

El sistema de medicina mixta, por su parte, permite que médicos inscritos en la CCSS, en sus consultas privadas receten medicamentos y exámenes y remitan a especialistas, todo a través de la CCSS. De acuerdo con León y otros (1995), la CCSS no conoce la situación de tiempos de espera por hospital, lo que resultó en una capacidad ociosa a nivel nacional (a pesar que el objetivo del sistema es descongestionar los servicios de la CCSS). Los autores de la evaluación establecen que el desarrollo de este sistema se ha visto limitado por la inequidad (se excluye a los pacientes con poca capacidad de pago), discontinuidad de la atención (a lo sumo dos consultas especializadas por año), dificultades para el trámite del reembolso y el costo de los servicios (costo real mucho mayor que el monto reconocido por la CCSS).

En relación con las cooperativas de servicios que administran clínicas, este es un esquema alternativo al tradicional, donde la CCSS le paga a las cooperativas un monto de acuerdo con la población existente en el área de atracción de la clínica y les facilita las instalaciones y el equipo, a cambio de que estas presten los servicios de salud.

Se han realizado dos evaluaciones, la primera evaluación fue hecha por Fiedler y Rígoli en 1992. El análisis concluye que el modelo de

24 En junio de 1997 la CCSS preparó un instructivo para regular el sistema de libre elección médica, en el que se establece que el sistema de médico de empresa cubre exclusivamente a los trabajadores (CCSS, 1997c).

atención de la clínica de Pavas es altamente exitoso<sup>25</sup>. Los autores agregan que los costos de la cooperativa equivalen al 70 por ciento de los costos promedio del resto de clínicas de la CCSS, de dimensiones similares a la de Pavas. Afirman que ello responde más a la ineficiencia de la CCSS que a una buena administración de la clínica de Pavas.

La segunda evaluación estuvo a cargo de funcionarios de la CCSS (Durán y otros), y en ella se examinó la operación de las cooperativas que administran las clínicas de Tibás y Pavas. El estudio concluye que con el nuevo esquema se logra una buena calidad del servicio, pero a un costo comparativamente alto, dado que el criterio de pago no incentiva la eficiencia en el uso de los recursos; recomiendan: variar la forma de pago, negociar los precios de servicios, materiales, suministros y equipo y definir políticas, objetivos y metas de las clínicas administradas por cooperativas y condicionar la expansión del sistema a su cumplimiento (Durán y otros).

Por último, la CCSS también ha evaluado el servicio de despacho de recetas a través de farmacias privadas, para el programa de médico de empresa. Un estudio, en 1992, determinó que al establecerse el convenio vigente en ese año, la CCSS no contaba con estimaciones de la demanda del sistema, ni de la capacidad de oferta de la farmacia que brindaría el servicio (Peña y otros).

La evaluación encontró que los trabajadores de las empresas no tienen acceso rápido a los medicamentos, aunque el sistema permite descongestionar las farmacias de la CCSS. Se descubrió, además, que no existían controles por paciente, por fármaco, ni por médico. Sí se contaba con información por empresa, lo que puso en evidencia en el número elevado de recetas por trabajador en las instituciones públicas.

25 El éxito lo miden en términos de satisfacción de los pacientes, acceso al tratamiento, grado de provisión de servicios, cobertura de la población adscrita, la mezcla de servicios brindados (preventivos versus curativos), la continuidad del tratamiento y la disposición de la clínica hacia las necesidades de salud y solicitudes de la comunidad.

Los autores concluyen que los costos por despacho eran similares o inferiores a los de la CCSS, pero con el agravante que estos costos externos se deben agregar a los costos fijos de las farmacias de la CCSS.

#### 4.8 PERSPECTIVAS DEL SECTOR SALUD

No hay duda de que Costa Rica ha sido exitosa en mejorar las condiciones de salud de su población. Los indicadores de salud de Costa Rica son mayores de los esperados para un país de ingresos similares. Estos resultados han sido consecuencia de la combinación de un conjunto amplio de factores sostenidos durante varias décadas: crecimiento económico, reducción de la pobreza, mayor educación y gasto público en mantener un amplio sistema de de salud.

Sin embargo, también es importante apuntar que el gasto público en salud, como proporción del PIB, es sumamente alto en comparación con países similares y se asemeja más al nivel de gasto de los países industrializados. Esto indica que difícilmente el sistema de salud costarricense podrá contar con recursos adicionales y que será indispensable aumentar la productividad del sistema para aumentar y mejorar los logros extraordinarios alcanzados. En el caso particular de la CCSS, es claro el aumento de los costos y la reducción del producto. En síntesis, el sistema de salud se enfrenta a un problema de mejorar la eficiencia con que usa los recursos.

Pero por otro lado, también es importante indicar que las transformaciones del país implican importantes retos para el sistema de salud. La transición epidemiológica y demográfica del país ha llevado a un perfil de enfermedades diferente al existente hace cincuenta años: antes predominaban las enfermedades transmisibles ligadas a la infancia y ahora – y en el futuro más – predominan enfermedades no transmisibles, tales como cáncer y enfermedades cardiovasculares.

Ambos fenómenos –problemas de eficiencia y cambio en el perfil de enfermedades– han llevado a las autoridades nacionales a plantear una reforma del sistema de salud. Esta reforma no modifica sustan-

cialmente el financiamiento de la salud, que seguirá dependiendo de las contribuciones de los empleados y empleadores; se plantean cambios más importantes en la asignación de recursos dentro del sistema, en particular en la descentralización de la toma de decisiones del principal proveedor de servicios, que es la CCSS. La reforma no contempla cambios radicales, como podría ser la privatización de la provisión de los servicios.

La reforma recientemente se inicia y en algunos aspectos apenas comienzan los estudios previos a la ejecución de los cambios<sup>26</sup>. Difícilmente, se pueden esperar ajustes dramáticos en el corto plazo, pues es un proceso cuya ejecución lleva tiempo y sus frutos se verán en el largo plazo.

26 Es oportuno acotar que en la literatura reciente sobre reformas de salud no abundan las explicaciones acerca de cómo ejecutar estos procesos. Por ejemplo, en el Informe sobre el Desarrollo de 1993 del Banco Mundial, se enfatiza en qué es lo que hay que hacer pero no se explica cómo administrar el proceso de reforma (Reich).





## 5. POLÍTICA AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

---

La expresión “desarrollo sostenible” fue acuñada por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la Comisión Brundtland) en su influyente informe de 1987 *Nuestro futuro común*. En dicho informe “el desarrollo se considera sostenible cuando se logra satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”.

Banco Mundial, 1992

### 5.1 INTRODUCCIÓN

Los problemas del medio ambiente, los adecuados usos de los recursos naturales y la sostenibilidad del crecimiento, hoy ocupan un lugar prioritario en el diseño de las políticas de los países. De ahí el auge, en los últimos años, de la *economía ambiental* como medio valioso para evaluar la toma de decisiones en relación con estos temas.

Se entiende por *economía ambiental* el estudio de los problemas ambientales con las ideas analíticas de la economía (Field, B. 1995) y, por *desarrollo sostenible*, aquel que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (Comisión Brundtland).

Aunque la “revolución ambiental” de los setenta fortaleció el desarrollo de la *economía ambiental*, las ideas germinales de esta ya estaban presentes en los siglos XVIII y XIX, por ejemplo en los escritos de autores como Malthus en su “Ensayo” (1798) y de J. Stuart Mill

en sus "Principios" (1857). Pero, en todo caso, en las últimas décadas se ha dado el gran cambio: no solo se ha fortalecido el pensamiento, sino también el apoyo político, en el Mundo en general, para conocer y enfrentar mejor tales problemas.

El tema ha adquirido tanta importancia social, económica y política, que bien merece mención en capítulo aparte. Sin embargo, en vista de su amplitud y complejidad, en este capítulo solo se analiza una de las políticas más recientes, con la que el país complementa los esfuerzos conservacionistas y de protección del medio ambiente realizados especialmente desde los años setenta: la política del Eco-Marchamo diseñada para reducir la contaminación del aire.

## **5.2 LA CALIDAD DEL AIRE EN LA GRAN AREA METROPOLITANA**

Las emisiones de gases generadas por la actividad de los vehículos automotores están caracterizadas por material particulado (TSP), dióxido de azufre ( $\text{SO}_2$ ), óxidos de nitrógeno ( $\text{NO}_x$ ), monóxido de carbono (CO), dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ) y otros. Estos contaminantes primarios experimentan reacciones químicas que dan lugar a otros contaminantes secundarios, como ozono ( $\text{O}_3$ ), sulfatos, nitratos, etcétera.

Con el fin de estudiar esas emisiones se han establecido estaciones de medición en determinados sitios del Gran Area Metropolitana (Swiss Contact-ProEco-UNA): el Teatro Nacional, el Museo Nacional, la Universidad de Costa Rica, en la ciudad de Heredia y en el Instituto Costarricense de Electricidad. De estas mediciones solo son comparables, debido a cambios en los métodos de medición, las efectuadas en los dos últimos años (1995-1996).

Las mediciones del monóxido de carbono (CO) indican un comportamiento irregular a lo largo del tiempo. No se observan cambios severos provocados por la transición de la estación seca a la lluviosa y los niveles mínimos ocurrieron en abril de 1995 (1,8 partículas por millón) y junio de 1996 (0,8 ppm).

El dióxido de nitrógeno  $\text{NO}_2$  presenta un comportamiento menos irregular, con niveles máximos durante los meses de transición a la temporada lluviosa (junio y julio).

En relación al ozono ( $\text{O}_3$ ), se observaron emisiones máximas alrededor de agosto y setiembre de 1995; niveles inferiores y estables en los meses siguientes e incrementos en los meses posteriores a junio de 1996.

Para el material particulado (TPS), solamente se dispone de la serie completa de datos para la estación del Teatro Nacional, la cual muestra una tendencia decreciente, relativamente estable durante los últimos nueve meses del período 1995-1996.

Es importante contrastar estas mediciones con los límites establecidos internacionalmente. Sin embargo, el contraste se hará solo con los datos de la estación del Teatro Nacional, porque esta dispone de un mayor número de observaciones. Los resultados, para el monóxido de carbono (CO), oscilaron entre 4 y 21 ppm y la mayoría de las observaciones superaron el límite internacional máximo permisible de 9 ppm para 8 horas. Sin embargo, las observaciones registradas en la estación del Museo Nacional, a solo unas cuantas cuadras, están por debajo de la norma. Lo anterior parece indicar que la contaminación por CO es un problema focalizado en ciertas zonas.

Para el  $\text{NO}_2$  las normas internacionales establecen niveles máximos permisibles de 400, 150 y 100  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (microgramos por metro cúbico), para una hora, un día, y el promedio geométrico anual, respectivamente. De los anteriores, sólo el promedio geométrico anual no se cumple, pues este registró un nivel de 170,7  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ .

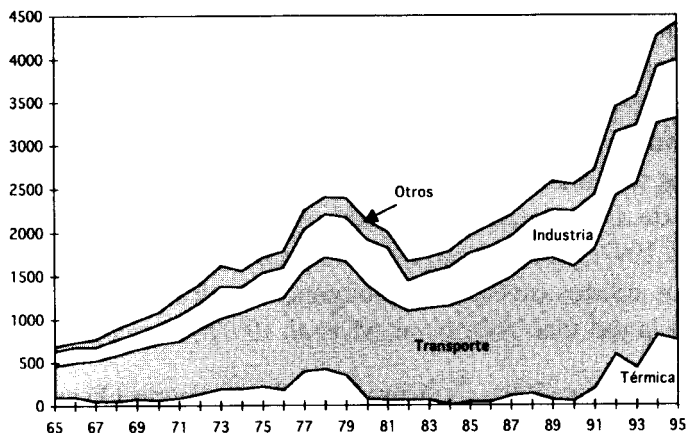
En el caso del ozono ( $\text{O}_3$ ), las normas internacionales establecen un máximo de 150  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  para el promedio anual; y 150-200  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  para una hora de exposición. Los niveles registrados en el Teatro Nacional están por debajo de los 50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , por lo que los muestreos evidencian que al menos en el área de San José –donde se producen los gases contaminantes primarios– los niveles de ozono superficial son relativamente bajos.

Los resultados del muestreo del TPS oscilaron entre los 224 y los 469,5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , mientras que las normas internacionales de calidad del aire establecen un límite tolerable de 260  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  por una sola vez al año o 75  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  como promedio geométrico anual. Sin embargo, durante 1995 varios valores se registraron con niveles superiores a 250  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , mientras que en 1996 la tendencia se suaviza y estabiliza. El promedio geométrico durante 1995 fue de 354,6  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , mientras que en los nueve meses de 1996 el promedio fue de 249,5. Es decir, durante la primera parte de 1995 la mayoría de las observaciones de TPS, en la estación del Teatro Nacional, superan en mucho el límite internacional establecido; sin embargo, durante el segundo semestre de dicho año y durante 1996 tiende a estabilizarse en un nivel ligeramente inferior al límite.

Algunos consideran que el problema más serio que afecta la calidad del aire del Area Metropolitana de San José está estimulado por la concentración de TPS, que presenta una relación con el incremento de las afecciones respiratorias en las áreas urbanas (Singh, B y L. Vargas, 1995). Es importante recalcar que la precipitación lluviosa durante 1996 –la más alta en la última década– contribuyó a disminuir parcialmente los niveles de contaminación del aire y favoreció los procesos de dilución y precipitación de la mayor parte de los contaminantes.

Otra información, como la del Gráfico 5.1, muestra la evolución de las emisiones de dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ) en Costa Rica, según la fuente de origen, durante el período 1965-1995. Estas emisiones han crecido ocho veces en el período señalado. Además, se sabe que en 1995 el transporte era responsable del 58 por ciento de las emisiones de dióxido de carbono. Se estima, asimismo, que las actividades del transporte automotor contribuyen con el 70 por ciento del total de gases en el Gran Area Metropolitana (Plan Nacional de Política Ambiental, 1996).

Gráfico 5.1. EVOLUCION DE LAS EMISIONES DE CO<sub>2</sub> EN COSTA RICA, 1965-1995 (Gg)



FUENTE: Elaborado con datos suministrados por Ana R. Chacón (Instituto Meteorológico Nacional).

### 5.3 LA POLÍTICA AMBIENTAL DEL ECO-MARCHAMO<sup>1</sup>

Costa Rica mantiene bajo el Sistema Nacional de Areas de Conservación, una cuarta parte de su territorio. Este esfuerzo, iniciado durante la década de los setenta, le ha merecido un amplio reconocimiento internacional. Durante 1988 nace el actual Ministerio del Ambiente y, con él, una primera formalización del concepto de sostenibilidad con la "Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica". Además, en el ámbito internacional, el país ha ratificado importantes convenios internacionales, principalmente los derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, entre otros el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y La Convención sobre Biodiversidad (Plan de Nacional de Política Ambiental, 1996).

No obstante los logros realizados, el país presenta serios problemas ambientales, producto, en gran parte, de políticas ambientales inefectivas y de políticas económicas que, según algunos estudiosos,

<sup>1</sup> Esta sección está basada en Adamson, M.; V. Calvo, y R. Pujol, (1997). *Aire del Gran Area Metropolitana: El Caso del Eco-Marchamo*.

han acelerado el deterioro del medio ambiente, a través de efectos que se han acumulado y reforzado desde hace muchos años: un incremento de la deforestación gracias a los incentivos económicos otorgados a algunas actividades productivas<sup>2</sup>; una sobreexplotación del recurso pesquero (Adamson, M. *et. al.* 1997b), la degradación de la calidad de las aguas del Valle Central, el diseño inadecuado de estándares de emisiones líquidas, el problema potencial de abastecimiento de agua potable de la Gran Area Metropolitana (Adamson, M. *et. al.* 1997c y Mideplan, 1996), el problema de tratamiento de los desechos sólidos (declarado emergencia nacional en 1991), el deterioro de la red vial (Adamson, M. *et al.* 1997d), etcétera.

Según Mideplan (1996), la Administración Figueres Olsen plantea la necesidad de pasar de una política de conservación de los recursos a una política ambiental integral. Esta integración deberá girar alrededor de tres áreas básicas:

- El manejo y uso sostenido de los recursos naturales.
- El control, la prevención y la reversión de los problemas ambientales.
- La promoción del cambio de actitud frente a los problemas ambientales.

Como parte de las acciones correspondientes a la segunda de las áreas citadas, el Gobierno ha diseñado la política del Eco-Marchamo, mediante la cual se pretende reducir las emisiones de algunos gases emitidos por los vehículos automotores.

### **Objetivo del Eco-Marchamo**

De acuerdo con investigaciones realizadas, la contaminación del aire en el Gran Area Metropolitana, se debe en mayor grado a la flotilla vehicular, y en particular a las unidades de transporte remunerado de personas (Plan Nacional de Política Ambiental, 1996). Por este motivo, en 1995 se estableció la obligación del uso de catalizado-

2 Una discusión sobre incentivos a la explotación se encuentra en Adamson, M. 1996 y en Adamson, M. y B. Laverde, 1997.

res en los automóviles y en 1996 se eliminó el plomo de los combustibles. Asimismo, con el propósito específico de reducir el volumen de emisiones de la flotilla vehicular, en 1996 se estableció el programa "Eco-Marchamo".

Cuando la contaminación del aire supera determinados límites, genera importantes daños, algunos irreversibles, en la salud humana y en la vida animal y vegetal. Además, esa contaminación produce efectos extrafronterizos, como el efecto invernadero, el cambio en el clima, el daño a la capa de ozono, etc. Con los programas de control de emisiones vehiculares, se pretende disminuir el daño de esas emisiones.

### **Procedimiento utilizado con el Eco-Marchamo**

Con el Eco-Marchamo se establece un programa de regulación directa para controlar las emisiones de CO, HC y NO<sub>x</sub> mediante una revisión directa y periódica de las condiciones de los motores de los vehículos<sup>3</sup>. Se pretende revisar cada mes, a partir de su inicio, el 10 por ciento de la flotilla de vehículos de uso privado y el 20 por ciento de los vehículos de transporte público. Los vehículos gubernamentales no están obligados a la medición. El costo de la revisión es de 2100 colones para los vehículos de gasolina y de 2400 colones para los de diesel. Se establecen multas de 5000 colones si durante la revisión se exceden las normas de emisión de CO y de 10 000 colones por no portar Eco-Marchamo. Para pasar la prueba muchos vehículos son sometidos a un afinamiento, el cual permite ahorrar

- 3 Los límites máximos de emisión permitidos por el Eco-Marchamo son: para los vehículos de gasolina puestos en circulación antes del 1o de enero de 1995, 4,5 por ciento de CO. Para los vehículos más nuevos de gasolina, un 2 por ciento de CO<sub>2</sub> y hasta 300 partes por millón (ppm) de partículas. Para los vehículos de diesel puestos en circulación antes del 1o de enero de 1995, 50 por ciento de opacidad (medida de emisiones exclusiva para vehículos de diesel) si sus cargas máximas son de hasta 3,5 toneladas; y 60 por ciento de opacidad para vehículos de más de 3,5 toneladas. Los nuevos vehículos de diesel tienen que cumplir con un 45 por ciento de opacidad, si la carga máxima que pueden transportar es de 3,5 toneladas. Los vehículos diesel de capacidad superior a 3,5 toneladas, y los modelos recientes, deben de cumplir con un nivel máximo de opacidad del 50 por ciento.

entre 10 y 20 por ciento de combustible al año, según los defensores de la política.

### **Los beneficios y costos del eco-marchamo**

Puesto que el análisis de las múltiples facetas de los resultados de la política ambiental corresponden a una tarea especializada, en esta oportunidad solo se presenta una evaluación, con base en los criterios de economía ambiental, de la política reciente desarrollada por el Gobierno en relación con el denominado "Marchamo Ecológico", e impulsada por el Ministerio del Ambiente y Energía, la Fundación Swiss-Contact y el Banco Mundial.

Dado que la aplicación de una política ambiental implica un determinado uso de recursos escasos de la sociedad dirigidos hacia un determinado fin, en vez de a otros usos o fines alternativos, es socialmente importante cuestionarse sobre los costos y beneficios de esa política ambiental. La aplicación de los resultados de estas evaluaciones, junto con los criterios de carácter normativo que la sociedad decida aplicar al respecto, se convertirán en bases útiles para identificar las políticas ambientales socialmente más convenientes.

En cuanto a los costos y beneficios que son más del campo privado que del social, el Eco-Marchamo se ha justificado bajo el fundamento de que el ajuste de los vehículos permitirá un ahorro en el consumo de combustible, entre un 10 y un 20 por ciento y, como meta, una reducción de 30 por ciento de las emisiones de fuentes móviles (CO, NO<sub>x</sub>, HC). Una estimación de los costos y beneficios privados del programa, con base en los argumentos de ProEco y otras informaciones recabadas, se presenta en el Cuadro 5.1.

El proyecto, desde el punto de vista de los ingresos y costos privados, genera una pérdida, en el primer año, de aproximadamente 76 millones de colones, aún bajo los supuestos de ProEco. Estos resultados deben evaluarse a la luz de los supuestos utilizados, en este caso los de ProEco), que se presentan en el Anexo 1.



Cuadro 5.1. EVALUACION FINANCIERA DE LA INSTRUMENTACION DEL ECO-MARCHAMO EN EL PRIMER AÑO SEGUN PROECO<sup>1</sup>  
(Millones de colones)

Ahorros y costos	Monto
Ahorro de combustible	1.512
Menos costos de:	
Afinamiento	504
Revisión de los vehículos	783
Tiempo gastado por el chofer	212
Inversión de los talleres	89
Saldo	-76

1 ProEco es la oficina responsable del programa del Eco-marchamo.

FUENTE: Elaborado con base en los argumentos de ProEco y otras informaciones recabadas

Además de los costos y beneficios privados, están otros que pueden ser mucho más importantes: los beneficios sociales del programa. Estos se darán si la cuantificación del valor monetario correspondiente a la reducción, gracias al programa, de los daños causados por las emisiones, es mayor que los costos sociales requeridos para la ejecución del programa. Estos, a su vez, corresponden a los costos de los recursos dedicados al programa.

Si el programa fuera efectivo (cumple el objetivo de reducir las emisiones), habría que agregar a los resultados del anterior análisis de costos y beneficios privados, la ganancia que la sociedad obtiene al evitar las externalidades causadas por las emisiones. Las ganancias sociales derivadas de un programa para mejorar la calidad del aire, como se pretende con el Eco-Marchamo, se darán si se cumplen las tres siguientes condiciones: a) se reducen las emisiones; b) como consecuencia de esta reducción de las emisiones, disminuyen los niveles de contaminación del aire; y c) que las disminuciones de la contaminación sean de magnitud tal que tengan algún efecto positivo sobre los humanos (en su salud, su comportamiento) o sobre sus actividades productivas.

Otros beneficios sociales que se pueden generar, si el programa es efectivo, son los denominados beneficios extrafronterizos. Sin embargo, dada la insignificante contribución de las emisiones de gases de efecto invernadero en Costa Rica respecto al resto del mundo, si se lograra algún beneficio del Eco-Marchamo, este sería únicamente a nivel local. Lo anterior se refuerza debido a que el programa (en su primer etapa) sólo busca controlar las emisiones de CO, HC y  $\text{NO}_x$ ; y no de  $\text{CO}_2$ , que son las emisiones con mayor impacto en los efectos globales.

La estimación de los beneficios sociales de un programa de mejora de la calidad del aire, en general debería incluir los siguientes aspectos<sup>4</sup>:

- a) *El ahorro por pérdidas evitadas en el sector agrícola.* Con la combustión de hidrocarburos se emite azufre (S) que al mezclarse con el oxígeno ( $\text{O}_2$ ) forman sulfito<sup>5</sup> ( $\text{SO}_3$ ). Este, al combinarse con el vapor de la atmósfera forman  $\text{H}_2\text{SO}_4$ , es decir ácido sulfúrico. Al ácido sulfúrico comúnmente se le denomina *lluvia ácida*, y al caer sobre los cultivos produce daños.
- b) *Ahorro en gastos de salud.* Las emisiones de HC,  $\text{NO}_x$ , CO,  $\text{CO}_2$ , etc., tienen repercusiones sobre la salud de los pobladores de los centros urbanos donde dichos gases son emitidos.
- c) *Ahorro por disminución en deterioro de materiales.* A pesar de que la *lluvia ácida* depende del patrón de lluvias y vientos, algo de ella queda en la ciudad recubriendo techos, canoas, paredes, monumentos, etc. En consecuencia, en estos bienes se acentúa la corrosión por causa de la lluvia ácida.
- d) *Incremento en el valor de las propiedades.* En ciudades grandes, donde los mercados de bienes raíces se comportan de manera bastante competitiva, el valor de las propiedades refleja una pe-

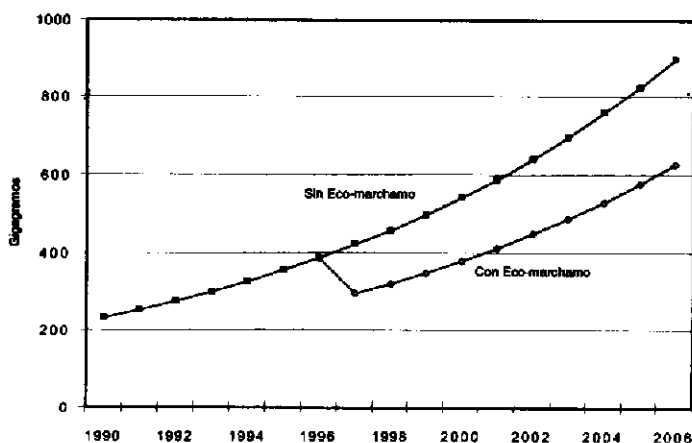
4 Un resumen de métodos y estimaciones de beneficios derivados de programas de control de la calidad del aire se encuentra en Pearce, D. y Markandya, A. *Environmental Policy Benefits: Monetary Valuation*. OCDE, 1989.

5 La combinación de sustancias puede expresarse de la siguiente forma:  $\text{H}_2\text{O} + \text{SO}_3 = \text{H}_2\text{SO}_4$ .

nalización cuando están ubicadas en las zonas de mayor contaminación.

El Gráfico 5.2 se representa una simulación de resultados del impacto del Eco-Marchamo en las emisiones de gases, si este fuese cien por ciento efectivo<sup>6</sup>. En este caso, la diferencia entre las emisiones con y sin Eco-Marchamo sería cada año mayor y, por lo tanto, cabría esperar alguna disminución en el daño causado por las externalidades negativas que generan dichas emisiones. Sin embargo, si las emisiones crecen a una tasa del 8,8 por ciento (Pujol, R., 1996), en 3,4 años se llegará de nuevo al nivel que se tenía inicialmente. Es decir, la mejora del 30 por ciento de eficiencia que se le atribuye al Eco-marchamo solo se puede dar una vez.

Gráfico 5.2. SIMULACIÓN DE LAS EMISIONES DE CO, HC Y NO<sub>x</sub> SEGÚN FUENTES MÓVILES DE ORIGEN EN COSTA RICA. 1990 - 2006



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del Inventario Nacional de Gases de 1990.

<sup>6</sup> Las emisiones totales por fuentes móviles se estimaron en 1990 en 1784.49 Gg., es decir, un 40,48 por ciento del total de gases con efecto invernadero emitidos durante ese año en el país. De dichas emisiones por fuentes móviles el 86,93 por ciento corresponden a emisiones de CO<sub>2</sub>, y el restante 13,07 por ciento a emisiones de CO, CH<sub>4</sub>, NO<sub>x</sub>, N<sub>2</sub>O, y componentes volátiles diferentes al metano. Por otro lado, se ha establecido que la demanda por combustibles crece en un 8,8 por ciento anual (Pujol, R. 1996). Lo anterior permite estimar los montos actuales y futuros de las emisiones por fuentes móviles.

## Efectividad real del Eco-Marchamo

Con los datos reportados por los talleres de revisión se puede establecer cuáles son los rangos y tipos de vehículos que infringen las normas establecidas para la aprobación del Eco-Marchamo. Aunque estos datos se tienen para nueve tipos de vehículos, para simplificar solo se analizarán los tres más importantes por su cantidad en la flotilla de automotores nacional: los de carga liviana (CL), los vehículos particulares (PART.) y los taxis (TAXI). Estas tres categorías suman 120 000 unidades, el 95 por ciento del total estudiado por Jiménez, G. (ProDus, UCR, 1997).

El Cuadro 5.2 presenta las frecuencias acumulada por tipo de vehículo y nivel de emisión de CO. En él se nota que el 98,5 por ciento de los vehículos cumplen con la norma de 4,5 por ciento para el CO establecida por el Eco-Marchamo. En consecuencia, al menos en el caso de CO, el programa es inefectivo, debido a que la norma es muy laxa, y por tanto la gran mayoría de vehículos la cumplen.

En cuanto a hidrocarburos no quemados, el Cuadro 5.3 muestra la distribución porcentual acumulada, por tipo de vehículo, de las mediciones de hidrocarburos no quemados (HC). La medición del HC se utiliza como un indicador de la eficiencia en el proceso de combustión.

Aunque la relación óptima de hidrocarburos no quemados es particular para cada vehículo, el programa, sin embargo, establece un estándar de 350 ppm, aunque esta norma deben cumplirla únicamente los autos puestos en circulación a partir de 1995. Como solo el 46 por ciento de la flotilla tiene emisiones por encima de la norma y el 10 por ciento en niveles superiores a 1000 ppm (casi tres veces el estándar establecido), se deduce que el Eco-Marchamo es ineficaz en el ahorro de combustible o en lograr un incremento en la eficiencia de la combustión, contrariamente a lo que argumenta ProEco.

Si bien el 98,5 por ciento de los vehículos cumplió satisfactoriamente la prueba del CO, si la norma fuera un 25 por ciento más rígida, el porcentaje de aprobación bajaría a 92,1 por ciento. Si dicha norma fuera un 50 por ciento más exigente, el índice de rechazo se incrementaría

a 24 por ciento, es decir, el 76 por ciento de los vehículos cumpliría con la norma. Asimismo, si el estándar de HC fuera obligatorio para todos los vehículos, solo el 54 por ciento aprobaría la norma.

Cuadro 5.2. DISTRIBUCION PORCENTUAL ACUMULADA DE LAS EMISIONES DE CO DE LOS VEHÍCULOS DE GASOLINA

Emisión de CO (%)	Tipo de vehículo			
	C Liviana	Taxis	Particular	Todos
0,1	18,5	23,5	23,2	23,2
0,7	33,4	41,4	40,1	39,5
1,3	48,8	55,7	55,5	54,9
1,9	65,4	70,5	70,8	70,3
2,5	77,7	80,3	80,8	80,5
3,1	87,4	87,7	89,1	88,9
3,7	94,8	95,7	95,2	95,2
4,3	98,2	98,9	98,4	98,4
4,9	98,5	99,1	98,7	87,7
5,5	98,6	99,1	98,9	98,9

FUENTE: Elaborado con base en datos proporcionados por Jiménez, G., ProDus.

Cuadro 5.3. DISTRIBUCION PORCENTUAL ACUMULADA DE LAS EMISIONES DE HC DE LOS VEHÍCULOS DE GASOLINA

Emisión de HC ppm	Tipo de vehículo			
	C Liviana	Taxis	Particular	Todos
50	7,4	4,4	7,4	7,3
100	11,3	7,1	11,3	11,2
150	17,2	12,1	17,2	17,2
200	27,3	19,6	27,3	27,7
250	35,8	30,3	35,8	36,2
300	45,6	40,7	45,6	45,7
350	54,0	48,7	54,0	54,0
400	60,6	56,9	60,6	60,6
450	66,3	64,1	66,3	66,1
500	71,0	69,2	71,0	70,7

FUENTE: Elaborado con base en datos proporcionados por Jiménez, G.; ProDus.

## 5.4 CONCLUSIONES

El diseño y actual funcionamiento del Eco-Marchamo es un buen ejemplo de una política ambiental ineficaz, por cuanto:

*La generalización del problema.* El programa se diseñó bajo la presunción de que el problema de la calidad del aire está generalizado en todo el país y que es de un grado tal que requiere una política ambiental. Sin embargo, como ya se expuso, las actuales mediciones evidencian que para la mayoría de gases no se superan los estándares internacionales; y las excepciones se encuentran geográficamente focalizadas en puntos de la ciudad de San José. Además, las mediciones muestran lo erróneo del argumento de ganancia en eficiencia y ahorro en combustible, con lo cual también se pretendió justificar el programa.

*Su actual ineffectividad.* A pesar de ser una política ambiental regulatoria, que se caracteriza por su relativa efectividad, las mediciones muestran que casi todos los vehículos cumplen con la prueba. Es decir, el programa prácticamente no está reduciendo las emisiones, por lo que no genera beneficios sociales.

*La carencia de coordinación entre las medidas.* Por una lado, se hace obligatorio el uso del catalizador, se elimina el plomo de los combustibles y se instrumenta el Eco-Marchamo; y por otro persisten medidas que incentivan la contaminación, como: subsidios al diesel, impuestos diferenciados que favorecen la importación de vehículos usados, las concesiones de rutas de transporte público (autobuses) bajo condiciones de tiempo que las hacen funcionar prácticamente como monopolios, lo cual desmejora el servicio y desincentiva la remodelación de los vehículos, etcétera.

## 6. LAS LECCIONES

Porque la “relación entre los conocimientos de los economistas, las políticas económicas y los resultados de las actividades del desarrollo sigue siendo más evasiva de lo que debería ser” (Gerald M. Meier, 1993:11), la experiencia adquirida nos puede enseñar muchas lecciones útiles para entender mejor la evolución económico-social.

### 6.1 INTRODUCCIÓN

El análisis de la economía en el año 1996, efectuado en los capítulos anteriores, no puede examinarse como un fenómeno aislado. Debe enmarcarse en una perspectiva de más largo aliento.

El punto de arranque es la crisis económica de principios de la década de los ochenta. La Academia de Centroamérica dedicó varios estudios anuales a investigar las causas, el desarrollo y los efectos de dicha crisis, así como las diversas políticas que se adoptaron para superarla. Este esfuerzo de la Academia de Centroamérica concluyó con su estudio intitulado “Costa Rica frente a la Crisis, Políticas y Resultados, 1990, cuyo propósito fue analizar las políticas económicas de Costa Rica durante el período 1982-1987.

El enfoque de este capítulo es más bien de carácter cualitativo. Se busca establecer cuáles han sido las lecciones más significativas de-

rivadas de la aplicación de las políticas económicas en el país después de la crisis de los años 1981 - 1982. Ello servirá de marco de referencia para el estudio de los años posteriores. Diez son las lecciones que se señalan a continuación.

## 6.2 PRINCIPALES LECCIONES

**Lección primera. El cambio de modelo.** Se acertó al tomar la decisión de proceder a cambiar el modelo de desarrollo económico. En efecto, a mediados de la década pasada se comenzó a pasar del modelo aplicado desde los años cincuenta, caracterizado por un pronunciado intervencionismo estatal y la industrialización basada en la sustitución de importaciones, a otro modelo cuyo funcionamiento se fundamenta en la liberalización económica.

En el primero de estos modelos el Estado intervencionista desempeñaba un papel preponderante en cuanto a los problemas económicos básicos, a saber: qué producir, cuánto producir y cómo producir. En el segundo modelo, más bien se da al mercado y al sistema de precios una influencia determinante para dar respuesta a estas mismas preguntas.

Si durante el período en donde el modelo intervencionista había estado vigente, el país pudo alcanzar, de manera sostenible, tasas de crecimiento económico satisfactorias -6 por ciento al año- ¿por qué fue necesario sustituirlo? La respuesta tiene dos aspectos. De una parte las condiciones favorables de la posguerra para el desarrollo económico del país tendieron a desaparecer. De otra, el modelo intervencionista se había agotado. El barco hacía agua por todas partes y como lo indicó Claudio González Vega (1984) en su estudio "Temor al ajuste", no ofrecía ya posibilidades para aumentar el nivel de vida de la población.

En relación con el primer punto, debe recordarse que de manera simultánea con la adopción del modelo del Estado intervencionista ocurrieron una serie de acontecimientos favorables para promover el crecimiento económico del país. Al respecto deben señalarse al menos los hechos siguientes:



- El rápido crecimiento de la economía internacional en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.
- La importancia de las exportaciones tradicionales, a pesar de la política de sustitución de importaciones.
- El programa de integración centroamericana obligó a la incipiente industria nacional a competir en un mercado regional varias veces mayor que el nacional.
- El desarrollo tecnológico, sobre todo en el caso de las exportaciones tradicionales (café y banano).
- La aplicación de una férrea disciplina monetaria y fiscal.
- La gran mística (ausencia de burocratización y de corrupción) de la primera generación de líderes “intervencionistas”.

Así, fueron realmente la ampliación del mercado, la inserción en la economía internacional y la disciplina macroeconómica, los elementos sustanciales para explicar la evolución de la economía en las décadas en que se puso en práctica el modelo intervencionista. Esto y no que la planificación económica, los tipos múltiples de cambio, los topes de cartera crediticia, los subsidios y los controles de precios explica el ritmo satisfactorio del crecimiento económico en aquella época.

En cuanto al segundo punto debe señalarse que el modelo intervencionista se agotó principalmente por estas dos razones:

- La política exacerbada de sustitución de importaciones llegó, poco a poco, a representar una camisa de fuerza para el desarrollo costarricense: el tamaño del mercado, aun el regional, resultó demasiado pequeño para permitir un crecimiento elevado.
- La descomposición del Estado intervencionista no se hizo esperar con el transcurso del tiempo. El intervencionismo propició la formación de múltiples grupos de interés. El Estado se transformó en un creador de “rentas”, en la terminología de Anne Krueger (1974). Y los grupos de interés –empresariales, laborales, burocráticos, políticos– no tardaron en instrumentalizar y burocratizar al Estado, cada uno de ellos echando agua para su

propio molino; es decir, tratando de obtener beneficios y granjerías cada vez mayores para sí mismos. Más que proteger el interés general de la población, el Estado pasó a promover los intereses particulares. La mística original desapareció y fue sustituida por la lucha de intereses<sup>1</sup>.

Tiene razón Claudio González al afirmar que aun cuando no hubiera ocurrido la crisis profunda de 1980-81, el modelo del Estado intervencionista, ya transformado en el modelo GPP (gremialismo, paternalismo, populismo), se había convertido en un grave obstáculo para el desarrollo económico del país. El grado de ineficiencia permeaba los diferentes sectores de la economía, (sector privado y sector público), lo cual entorpecía el crecimiento económico.

El cambio de modelo era, en consecuencia, inaplazable. Ya a mediados de la década de los años setenta el modelo GPP había sobrevivido, a duras penas, la primera gran crisis petrolera gracias al aumento inusitado del precio internacional del café, durante la administración Oduber; pero el modelo GPP no resistió la segunda crisis petrolera de finales de esa década.

Si el modelo GPP se había agotado y tocado fondo, entonces, ¿cuáles eran las opciones? Estas eran tres: la primera, enmendar el GPP y ponerle los papeles necesarios para que volviera a funcionar adecuadamente; la segunda, sustituir el GPP por el modelo moscovita tropicalizado –el sandinismo– y la tercera, poner en marcha el proceso requerido para sustituir el GPP por el modelo de liberalización económica (LE).

La primera posibilidad no se acogió en vista de la degradación económica, política y social alcanzada por el modelo GPP. Se consideró

1 La primera generación del modelo del Estado intervencionista -Rodrigo Facio, Rafael Alberto Zúñiga ("Zuñiguita"), Elías Quirós ("tío Elías"), Jorge Campabadal ("Campa"), Alfonso Carro, Eugenio Rodríguez, Raúl Hess, Jorge Ml. Dengo, Elías Soley, Alfredo Hernández, Carlos Sáenz Herrera, Rafael Carrillo, Mario Quirós, entre otros- no tuvo reemplazo. Su mística fue sustituida por quienes instrumentalizaron el Estado en su propio beneficio. Así se resquebrajó y comenzó el fin del modelo del Estado intervencionista. Al parecer las generaciones no pueden "clonarse".

que las circunstancias internas y externas se habían modificado de tal manera que no era ni conveniente, ni posible intentar rescatar el GPP. El grado de descomposición había creado una situación irreversible. La segunda opción también se desechó. En efecto, si bien existían en el país grupos políticos, profesionales e intelectuales que apoyaban la adopción de este modelo, en realidad no se daban las condiciones internas y externas para tomar una decisión de tal naturaleza. No se consideró que este fuera el camino para resolver los problemas del país. Se optó entonces por aplicar el tercer modelo, es decir, el LE.

Sustituir el modelo GPP por el LE no era un cambio de poca monta, sino uno de gran envergadura. No se trataba de hacer política como de costumbre ("politics as usual"), sino de introducir una ruptura, una discontinuidad en el desarrollo histórico del país. En el modelo LE se pone énfasis, aunque no de manera exclusiva, al aumento de la productividad de los factores de la producción.

Se busca que la economía se acerque lo más posible a los niveles de su mayor capacidad potencial productiva. Propicia acelerar el crecimiento económico con la misma dotación de factores de la producción, más que aumentar la producción mediante el desplazamiento de la curva de posibilidades de producción a la derecha, gracias al aumento de la disponibilidad de factores de la producción.

En el modelo GPP el Estado al intervenir crea rentas y distorsiones. En el modelo LE, el Estado interviene con el propósito contrario, para: eliminar rentas, distorsiones e imperfecciones del mercado. Así, la política económica juega un papel de especial importancia no solo para incrementar la cantidad de factores de la producción, sino también y, de manera especial, para mejorar el uso y la asignación de dichos factores. En vez de determinar "ganadores" y "perdedores", la función del Estado consiste en "nivelar el terreno" a fin de crear igualdad de oportunidades.

Las circunstancias para cambiar de modelo, a mediados de 1982, eran propicias, pero también habían algunas contrarias. Dentro de las primeras deben señalarse:

- Las condiciones previas del país (democracia, funcionamiento de ciertas instituciones públicas, esfuerzo en el campo de la educación).
- El agotamiento del modelo GPP (había que cambiar de rumbo).
- La profundidad de la crisis de 1980-82 remarcó la necesidad de cambiar el rumbo. Sin la crisis el cambio de modelo hubiera resultado aún más difícil.
- Las influencias y las condiciones externas (ideas sobre desarrollo económico, ayuda financiera, asistencia técnica).
- El cambio de administración pública (un nuevo gobierno).

También existían condiciones adversas, tales como:

- La herencia social del modelo que se deseaba sustituir (gremialismo, paternalismo, populismo).
- El grado excesivo de endeudamiento externo.
- El margen limitado de acción, dada la situación geopolítica imperante en América Central.

Así, la primera lección consistió en percibir el agotamiento del modelo GPP y la necesidad de sustituirlo por otro, descartar ciertas opciones y escoger el modelo LE como la mejor opción para superar los obstáculos que impedían el desarrollo económico del país. El país acertó al tomar esta decisión.

**Lección segunda. La tarea es ardua.** La transición del modelo GPP al modelo LE ha resultado una tarea mucho más ardua de lo que se creía en un principio. La oposición al proceso de cambio ha sido pertinaz. Sin duda la dificultad para llevar a cabo el cambio fue mucho mayor que cuando se pasó del modelo agroexportador al del Estado intervencionista. En aquella oportunidad hubo ciertas voces disonantes de parte de algunos grupos de exportadores, como por ejemplo los cafetaleros, pero en la administración Orlich Costa Rica las superó y entró en el Mercado Común Centroamericano. Así, el modelo del Estado intervencionista y de la industrialización basado en la sustitución de importaciones se consolidó. Por el contrario, en

el caso del cambio del modelo GPP por el LE no resultó de esta manera: las dificultades fueron muy pronunciadas y ¡aún no acaban!. La pugna entre quienes defendían el statu quo –representado por el modelo GPP– y quienes propiciaban el cambio –representado por el modelo LE– ha sido tenaz.

¿Cuál fue la razón para oponerse al cambio de modelo? La razón fundamental se debió al fortalecimiento de importantes grupos de presión, de muy diversa naturaleza: empresarial, laboral, burocrática, profesional, político. Todos ellos obtenían pingües beneficios y privilegios al amparo del modelo GPP, gracias a las medidas tomadas por el Estado intervencionista. El nivel de ingreso, el poder político y el prestigio social de la mayoría de los miembros de estos grupos de interés dependían, en gran medida, del modelo GPP. Cuando se planteó el cambio de modelo, estos grupos de interés vieron amenazada su posición –económica, política y social– en la comunidad costarricense. Entonces fue cuando pudo percibirse, con toda claridad, las raíces profundas que el modelo GPP había echado. Era, pues, de esperarse su oposición, ya que el nuevo modelo LE, precisamente, eliminaría no pocos de los privilegios del GPP. De ahí la necesidad de aferrarse –como ternero asido a la ubre– al GPP. Como en todo proceso de cambio social, la posibilidad de avanzar resulta de la confrontación y de conflictos entre grupos sociales: si los defensores del statu quo son más poderosos que los que propician el cambio, entonces el avance será precario y viceversa.

La pugna trajo aparejadas varias consecuencias:

**Superposición de modelos.** El modelo GPP no fue sustituido completamente por el LE, por lo que la superposición fue inevitable. Elementos de ambos subsistieron simultáneamente. El modelo GPP no terminó de morir y el modelo LE no terminó de nacer. De ahí la dificultad de poder determinar con precisión los efectos de las medidas tomadas: realmente, ni todos los beneficios, ni todos los costos de la política económica pueden achacarse al nuevo modelo LE, pues este se aplicó, tal como se indicó, únicamente de manera parcial. Las rémoras del modelo GPP, durante el período analizado, no sólo fueron numerosas, sino también importantes. Valga recordar, por ejem-

plo, los múltiples monopolios estatales (cuentas corrientes bancarias, seguros, importación y refinación de hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones, pensiones, fabricación de alcohol); el proteccionismo arancelario y los obstáculos no tarifarios al comercio exterior; la intervención estatal en el mercado laboral y en el cambiario; la fijación y control de precios de bienes y servicios. Todo lo anterior alteraba, sin duda, el funcionamiento del mercado, tanto el de bienes y servicios, como el de los factores de la producción.

**Transición lenta.** El proceso de transición del modelo GPP a LE tuvo que desenvolverse lentamente. El tiempo requerido ha sido considerable. Esto, a la vez, tuvo efectos importantes: se ha dado cierta fatiga ("adjustment fatigue"), se tarda más en obtener los beneficios, se erosiona el apoyo y se disminuye la credibilidad en el modelo, se dispone de más tiempo para organizarse de parte de los opositores. Aun cuando se avanzara a la máxima velocidad posible, ello no implicaba progresar rápidamente, ya que la velocidad máxima, por las circunstancias sociales y políticas en las cuales se daba el proceso, ha resultado relativamente baja<sup>2</sup>.

**Evolución no lineal.** La pendiente de la curva de la evolución del proceso no fue constante. En algunos casos pudo avanzarse con rapidez, en otros el avance fue muy lento. A veces hubo retrocesos. Precisamente, en el capítulo 3 de este libro se hace el recuento del proceso en los campos de la apertura, reforma financiera y del Estado. La oposición al cambio no cesó de poner obstáculos a la aplicación del modelo LE. Se trataba de una carrera de obstáculos en donde se desconocía tanto la frecuencia de los vallas como su altura. En algunos casos se adoptó un tratamiento "shock" (recuperación de la estabilidad a partir de mediados de 1982); en otros, se optó por un procedimiento más

2 La lentitud del proceso de reforma económica y de la implantación del modelo LE no debe representar una sorpresa a la luz de las experiencias acumuladas en otros países. Véase al respecto Allan Drazen, "The political Economy of Delayed Reform" *Policy Reform* vol. 1, No. 1, 1996, p. 25-48 y Mariano Tommasi y Andrés Velasco, "Where Are We in the Political Economy of Reform?" *Policy Reform*, vol. 1, No. 2, 1996, p. 187-238.

lento. Con frecuencia se escogió el “nadadito de perro” (hacer más de lo mismo mediante avances marginales); en otros casos, de acuerdo con las circunstancias, fue posible dar saltos cualitativos gracias a la adopción de “macrodecisiones”.

**Necesidad del cambio.** La necesidad de una transición entre el modelo GPP y el modelo LE se hizo evidente. Por ello, se puso en práctica la política de promoción de exportaciones. Para aplicar este modelo intermedio se adoptó un conjunto de medidas con el propósito de modificar la rentabilidad relativa de las inversiones y favorecer las actividades de exportación. Se eliminaban ciertas distorsiones y, a la vez, se crearon otras para promover las exportaciones, tal como se explica en el capítulo 3. Se jugaba con fuego, por cuanto se corría el peligro de crear nuevos grupos de interés al amparo de estos programas. Sin embargo, se tuvo el cuidado de reducir los beneficios concedidos a través del tiempo, es el caso de los CAT. Otros privilegios otorgados se generalizaron a todas las actividades del país, tal como la libre disposición de las divisas de exportación. Además, todos los beneficios estaban vinculados a la producción para la exportación y no para abastecer el mercado local. Esto obligó a los productores a competir y a buscar nuevos mercados.

**El peligro de la inacción.** El riesgo de caer en la inacción –un avance muy lento, apenas marginal, del nuevo modelo LE– fue patente en algunas etapas como consecuencia del virtual “empate” entre los grupos que propiciaban el cambio y los que apoyaban la continuidad del *statu quo*; es decir, del modelo GPP. En términos generales, las dificultades tuvieron como consecuencia un proceso lento, lo cual redujo los beneficios obtenidos, pero también los costos inevitables<sup>3</sup>.

- 3 Peter Howitt, Ronald Wintrobe, The Political economy of inaction, *Journal of Public Economics* 56, 1995:329-353. Deben diferenciarse tres etapas. La inicial en la cual los costos son mayores que los beneficios. Al principio los costos afloran más rápidamente que los beneficios. Los recursos externos desempeñan un papel importante al permitir compensar dichos costos. En la etapa siguiente, el proceso se acelera y los beneficios son superiores a los costos. Es necesario capturar una parte de los beneficios a fin de compensar los costos. En la tercera etapa, si se pretende imprimir una velocidad y una profundidad “excesiva” al proceso, entonces los costos podrían sobrepasar los beneficios lo cual pondría en peligro el futuro del proceso y aun los logros ya alcanzados, pero no consolidados.

**La necesidad de acuerdos.** La necesidad de formar nuevas alianzas y coaliciones se puso de manifiesto. La única manera de impulsar la aplicación del modelo LE era mediante el apoyo de algunos grupos sociales. Sólo así podía hacerse frente a los grupos opositores. El consenso era imposible<sup>4</sup>. Era necesario por lo tanto, proceder a cierto grado de “ingeniería social” con el fin de crear grupos cuya situación económica y sociopolítica dependiera de la aplicación del nuevo modelo. Esto se logró con formación de nuevos grupos relacionados con las actividades de exportación (tradicionales, no tradicionales y turismo) y el sector financiero. En esta tarea, el modelo de transición –promoción de exportaciones– jugó un papel de mucha importancia.

Esta segunda lección pone de manifiesto las serias dificultades del proceso de cambio social. El camino es empinado y lleno de abrojos. El conflicto social resulta inevitable. En el caso de Costa Rica, no se pudo caminar de prisa. El “tortuguismo” caracterizó la evolución del proceso. Al avanzar lentamente el cambio del modelo, los beneficios y los costos del proceso resultaron menores de lo que hubieran podido ser. Retrospectivamente, sin embargo, no puede determinarse con

En el caso de Costa Rica, el proceso puede ubicarse en la segunda de las tres etapas. Debe observarse que en ella tanto el nivel de los beneficios y de los costos como la diferencia entre unos y otros son disímiles, lo cual depende básicamente de la velocidad que se imprima al proceso. Así, cuando se avanza lentamente los beneficios y los costos son relativamente bajos, así como la diferencia entre ambos, es decir los beneficios netos son modestos. Por el contrario, cuando el proceso avanza más rápidamente, en esta etapa, los beneficios y los costos son más elevados, pero la diferencia entre ambos (los beneficios netos) también es relativamente amplia.

- 4 Sin duda, ciertos consensos básicos de la sociedad como un todo son indispensables. Tal el caso de cuanto se refiere al régimen político (democracia), al Estado de derecho y a los derechos humanos. Este tipo de consensos constituyen, por así decir, el pacto social básico y en general, se plasman en la Constitución Política. Son los acuerdos esenciales que permiten la convivencia social, la vida en comunidad. Pero de ahí en adelante los acuerdos no se realizan mediante consensos, sino más bien gracias a la formación de alianzas y coaliciones, unas transitorias, otras de más larga duración. En la tarea de formar estas alianzas y coaliciones, el líder - conductor nato - desempeña el papel esencial.



precisión si el proceso hubiera podido avanzar, en realidad, de manera más acelerada, dada la configuración de las fuerzas sociales.

Además, se ha dificultado la evaluación de los resultados de la política económica relacionada con la aplicación del nuevo modelo. ¿Hasta dónde los beneficios se deben a las nuevas medidas o a lo que aún queda del modelo GPP? ¿Hasta dónde los problemas se deben no tanto a las nuevas medidas, sino, precisamente, a los elementos del modelo GPP aún vigentes? No falta quienes achacan todo lo malo al modelo LE y todo lo bueno al modelo GPP. Otros consideran que todo lo bueno se debe al modelo LE y todo lo malo al GPP. Además de la “ideologización” del tema, debe reconocerse la existencia de aspectos técnicos, difíciles de superar, para poder determinar los resultados –positivos y negativos– de las medidas de la política económica y poder así evaluarla.

**Lección tercera. El apoyo nacional.** La decisión fundamental de cambiar el modelo de desarrollo debe ser nacional. El país ha de ser el “propietario” del programa. Este no puede ser “vendido”, ni “impuesto” desde afuera. Claro está, los factores externos –ayuda financiera, asistencia técnica, situación internacional– desempeñan un importante papel en el proceso. Con todo, la decisión debe ser del país.

Solo así es posible tener éxito. Ser “propietario” del programa, en el caso costarricense, ha significado:

- Construir las alianzas y coaliciones sociales para dar sustento político al proceso de cambio de modelo;
- Asegurar la simbiosis positiva entre los políticos a cargo de la dirección del proceso y los tecnócratas a cargo de su ejecución;
- Contar con el adecuado liderazgo político a lo largo del proceso; sin él no es posible, en efecto, lograr ni las alianzas, ni la simbiosis apuntadas en los dos puntos anteriores<sup>5</sup>.

5 W. Arthur Lewis, hace más de cuatro décadas, planteaba con toda claridad esta idea al afirmar: “It is possible for a nation to take a turn if it is fortunate enough to have the right leadership at the right time”, (p. 418, *The Theory of Economic Growth*, Allen and Unwin, London, 1955). Joan M. Nelson, más recientemente, mencionó, por su parte, como uno de los elementos básicos del “síndrome reformista” la existencia de “...leaders firmly committed to change...” (p. 12, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, Wash. 1989).

La "propiedad, por parte de Costa Rica, del proceso para cambiar el modelo GPP por el LE se pone de manifiesto en que las "condiciones" (la llamada condicionalidad, incluida la cruzada) incluidas en las Cartas de Política Económica del Banco Mundial, en los Acuerdos de Contingencia del Fondo Monetario Internacional, en los Acuerdos del Club de París y en los Economic Support Fund de la AID del Gobierno de los Estados Unidos, fueron decisiones de política económica que el país de todas maneras debía tomar. Miel sobre hojuelas: el país no solo tomaba decisiones que, con muy contadas excepciones, hubiera tenido que adoptar de todos modos, sino además obtenía recursos financieros por montos significativos, lo cual ayudaba a su desarrollo social y económico.

**Lección cuarta. ¿El qué y el cómo?** Las decisiones específicas y las medidas concretas adoptadas para restablecer, primero los equilibrios macroeconómicos (estabilidad) y luego para impulsar el proceso de ajuste estructural, han sido objeto de un examen prolijo por parte de varios autores y se encuentran en diversas publicaciones, incluidas las de la Academia de Centroamérica. El proceso de la apertura comercial, gracias al desmantelamiento paulatino del proteccionismo arancelario, la liberalización del sistema financiero, la terminación del Estado empresario (CODESA), la política cambiaria (incluida la apertura de la cuenta de capital), la evolución de la política de salarios y la simplificación del sistema de salarios mínimos, para señalar las principales políticas económicas, ya han sido explicadas en otros documentos y obras.

Es importante, no obstante, recordar una vez más, y esta es la esencia de la lección cuarta, que las dificultades del proceso de cambio del modelo no residen en determinar ¿qué hacer? Diferencias sobre este tema existen siempre, pero no representan el problema principal. Este reside no en cuanto al ¿qué?, sino mucho más en cuanto al ¿cómo? ¿Cómo proceder para lograr los objetivos y las metas que se desean alcanzar? Esta ha sido la dificultad principal del proceso. Bien podría establecerse una cierta división del trabajo: los "técnicos" toman a su cargo el ¿qué? y los políticos el ¿cómo? Algo de esto se ha dado y debe darse en la realidad, ya que cada grupo tiene ventajas comparativas en uno de los dos campos. Sin embargo, la

vida cotidiana funciona de diferente manera: existen amplias áreas grises en donde es prácticamente imposible deslindar con precisión el ¿qué? y el ¿cómo?

Aquí es en donde el líder debe asumir sus responsabilidades para formar las alianzas y crear la simbiosis a que se hizo referencia como se comentó en la lección tercera.

**Lección quinta. Los resultados son positivos.** En perspectiva, las cosas no se hicieron tan mal, en mucho se acertó; los resultados no fueron desdeñables, sino significativos. Deben recordarse en primer lugar, las circunstancias, extremadamente adversas, que enfrentaba el país a mediados de 1982:

**Crisis socioeconómica.** El PIB había caído en casi 10 por ciento, los salarios reales se redujeron en una tercera parte, el desempleo abierto había sobrepasado el 9 por ciento, el déficit fiscal alcanzaba el 17 por ciento del PIB, la inflación era superior al 80 por ciento anual, la devaluación fue galopante (el tipo de cambio pasó de 8,60 colones a más de 40 colones por dólar), el endeudamiento externo era exorbitante y las relaciones con la comunidad financiera internacional se habían deteriorado.

**Crisis política.** Debido a la situación imperante en Centroamérica que amenazaba, abiertamente, con arrastrar a Costa Rica al conflicto. América Central había llegado a formar parte del ajedrez de las grandes potencias mundiales.

Así, la situación era sumamente delicada tanto por factores internos como por otros externos. La tarea, a partir de mediados de 1982, fue ardua y difícil.

Ahora bien, a pesar de estas circunstancias aciagas el país alcanzó logros importantes. En el campo socio-económico valga señalar los siguientes:

- El ritmo de crecimiento económico alcanzó en promedio 4,5 por ciento en la década comprendida entre 1985 y 1994.
- El comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios, incluido el turismo, fue muy acelerado. En consecuencia, la

apertura de la economía se profundizó: la suma de las exportaciones y de las importaciones como proporción del PIB, pasó de 63,2 por ciento en 1985 a 82,6 por ciento en 1994.

- El proceso de aumento y diversificación del comercio exterior –incremento de exportaciones y de importaciones– se llevó a cabo sin ocasionar la quiebra masiva de empresas. El proceso de reconversión se realizó de manera paulatina y ordenada.
- El desempleo abierto, a pesar del crecimiento demográfico y de la inmigración de nicaragüenses, disminuyó significativamente, hasta alcanzar el 4 por ciento en 1990. Además, la expansión del empleo ocurrió en el sector privado, ya que el empleo público prácticamente no aumentó<sup>6</sup>.
- Los salarios reales en el sector privado recuperaron, a partir de 1986, el nivel anterior de la crisis y posteriormente superan ese nivel.
- La participación de los salarios como parte del PIB aumentó.
- La incidencia de la pobreza disminuyó y la participación del decil más pobre, en la distribución del ingreso, se incrementó.

Los logros han sido significativos. La evolución de la economía, tomando en cuenta el punto de partida, ha sido satisfactoria. Pero es necesario calificar la afirmación anterior. Se pudo, en primer lugar, domeñar los graves desequilibrios macroeconómicos de los años 1981 y 1982; sin embargo, no se ha logrado aún consolidar la estabilidad macroeconómica como se documenta ampliamente en el Capítulo 2. Es demasiado el esfuerzo y tiempo que el país dedica, en la actualidad, a mantener, a duras penas, las variables macroeconómicas dentro de márgenes relativamente aceptables. El país no ha llegado a aceptar, como un objetivo indiscutible de la política económica, mantener los equilibrios macroeconómicos.

En segundo lugar, se reactivó la economía nacional, de manera que el ritmo de crecimiento económico, como se mencionó anteriormen-

6 Para este punto y los tres siguientes véase Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, *La Pobreza en Costa Rica, Concepto, Medición, Evaluación*, Academia de Centroamérica, Estudios 11, 1995.

te, alcanzó un promedio de 4,5 por ciento en los años 1985-1994. Sin embargo, no se pudieron lograr, de manera sostenida, tasas de crecimiento económico de 6-7 por ciento al año, sin las cuales difícilmente puede mejorarse el nivel de vida de la población, en general, y sobre todo disminuir, de manera significativa, la pobreza.

En cuanto a este último tema –la lucha contra la pobreza– el caso de Costa Rica, durante el plazo analizado, debe señalarse lo siguiente:

- El mecanismo del “goteo” (“trickle down”) funciona bien y es de gran importancia para lograr una mejor distribución del ingreso. Esto posiblemente debido a la amplia inversión en capital humano realizada por el país. La pobreza se combate principalmente por dos canales: el aumento del volumen del empleo y el mejoramiento de los salarios reales. Así, la mejor política social consiste en una alta tasa de crecimiento económico<sup>7</sup>. Amplios sectores de la población costarricense se beneficiaron gracias al “goteo”<sup>8</sup>.
- A pesar de la gran importancia del “goteo”, este procedimiento no es suficiente. Ciertos grupos sociales quedan rezagados o marginados. Esto por varias razones:

Por la existencia de grupos vulnerables: niños, viejos, enfermos.

Por la transición ocasionada por el desarrollo tecnológico (entrenamiento, desplazamiento geográfico).

7 “...se encuentra estrecha relación sistemática entre el crecimiento global y el aumento del ingreso del quintil más pobre de la población...” p. 38, Klaves Deininger y Lyn Squire, Crecimiento económico y desigualdad en el ingreso; Reexamen de los vínculos, *Finanzas y Desarrollo*, Marzo 1997: 36-39.

8 Que el “goteo” funciona lo pone en evidencia Morris al estudiar tres casos diferentes: Países Bajos, Alemania y Australia. La autora señala dos conclusiones: primera, el “goteo” toma más tiempo del esperado (cinco décadas, p. 218) y segunda, se requieren instituciones públicas eficientes (Véase, Cynthia Taft Morris, How Fast and Why Did Early Capitalism Benefit the Majority, *The Journal of Economic History*, June 1995: 211-226). Por otra parte, el cambio del modelo, en el caso de Chile, ha necesitado dos décadas (Véase el comentario de la obra de Juan Gabriel Valdés, Pinochet’s Economist: The Chicago School in Chile, *Economic Journal*, 1997, p. 230).

Por las imperfecciones del mercado y deficiencias del Estado que impiden obtener los beneficios del gasto público (clase media se sirve con la “cuchara grande” y deja poco para los pobres).

Por ello es indispensable establecer ciertas “redes de apoyo” (“safety nets”) con dos propósitos: enseñar a pescar (educación, capacitación ) y, mientras tanto, suministrar pescado (comedores escolares, distribución de alimentos).

- El combate de la pobreza no es de ninguna manera un juego de suma cero. Existen economías externas muy importantes en cuanto a estos aspectos: la paz, la seguridad ciudadana, la participación popular, la protección de recursos naturales. Por ello la disminución de la pobreza es un efecto o resultado del crecimiento económico, pero también la reducción de la pobreza es causa del crecimiento económico (Lipton, 1996: 73-79).
- La participación de los pobres –y de los no pobres– en la distribución del ingreso depende de factores políticos y sociales. En el campo económico, es una función del valor agregado de la producción de los activos que los pobres posean. Lo más importante no son los activos vulnerables, como la tierra y el crédito, sino aquellos que no pueden perderse, por ejemplo, la capacidad para adquirir conocimientos.

En resumen, la lección consiste en reconocer que el crecimiento económico y la distribución del ingreso van de la mano. Y quizás más importante aun, en el caso de Costa Rica, este proceso se llevó a cabo dentro de un marco de paz y democracia y respeto a los derechos humanos.

**Lección sexta. La interacción de los fenómenos sociales.** La experiencia costarricense ha puesto en evidencia la estrecha vinculación que existe, de una parte, entre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la estabilidad macroeconómica y, de otra parte, entre los aspectos económicos, sociales y políticos del proceso de cambio social. A continuación se hace referencia a cada uno de estos dos temas.

## Crecimiento, distribución y estabilidad

En cuanto a la primera de estas vinculaciones es necesario mencionar la relación entre crecimiento económico y estabilidad macroeconómica y entre crecimiento económico y distribución del ingreso.

La relación recíproca entre crecimiento económico y estabilidad macroeconómica es bien conocida. La inestabilidad de variables macroeconómicas, tales como el nivel de precios y el tipo de cambio, inciden de manera negativa en las decisiones de los agentes económicos en cuanto al ahorro y a la inversión, así como en las expectativas al crear incertidumbre y falta de credibilidad. Esto afecta, de manera adversa, la tasa de crecimiento económico. A la vez, los programas de estabilización no pueden mantenerse durante mucho tiempo, si la economía no logra crecer satisfactoriamente. Esto se debe a la restricción de la demanda interna que caracteriza a los programas de estabilización. Los grupos sociales ante los graves efectos de la inestabilidad macroeconómica están dispuestos a asumir ciertos sacrificios, siempre que rindan frutos en un plazo razonable. Si los grupos sociales no ven la luz al final del túnel –salarios crecientes, utilidades más elevadas, expansión del gasto público– entonces reducen su apoyo al programa de estabilización y este no podrá mantenerse por mucho tiempo más. Por el contrario, si la economía se reactiva, los grupos sociales comienzan a percibir los frutos del sacrificio y trabajadores, empresarios y políticos continuarán dando su apoyo al programa de estabilización. Así, el crecimiento económico requiere de la estabilización macroeconómica y éste de aquél. Ambos se refuerzan mutuamente.

Por otra parte, la necesidad de mejorar la distribución del ingreso y los niveles de vida de los grupos de más escasos recursos ha sido una constante desde los tiempos de Adam Smith y de Alfred Marshall<sup>9</sup>. Como ya se indicó en la lección quinta, existe una estrecha

9 El primero de ellos indicaba: “No society can surely be flourishing and happy of which the far greater part of the members are poor and miserables...” (*Wealth of Nations*, Glasgow ed, vol. I. p. 96). Y el segundo afirmaba: “... the wellbeing of the whole people should be the ultimate goal of all private effort and public policy” (*Principles of Economics*, 8th. ed., 1920, p 47).

vinculación recíproca entre el crecimiento económico y la distribución de ingresos. La relación causal es la siguiente: la situación de los grupos de bajos ingresos depende, en gran medida, de la evolución de los salarios reales; estos, a la vez, son una función de la demanda por el factor trabajo, determinada por el comportamiento del monto de la inversión nacional, el cual está fijado por las perspectivas de las utilidades de las empresas. Por ello, en última instancia, los salarios reales son una función de las utilidades. Contrariamente a la opinión de la mayoría de los líderes sindicales y de no pocos políticos, lo importante no es la evolución de los salarios nominales, sino el comportamiento de los salarios reales, con base en el nivel de inversiones y el aumento de la productividad. De ahí la gran importancia del ritmo del crecimiento económico para mejorar la distribución del ingreso.

En síntesis, el modelo de Lewis explica de manera acertada la relación entre la tasa de crecimiento económico y la distribución del ingreso vía la demanda por el trabajo y el incremento de los salarios reales (Lewis 1954:139-191).

En cuanto a la relación recíproca –la incidencia de la distribución del ingreso sobre el crecimiento económico– también es importante. La mejor distribución del ingreso tiene efectos positivos en temas tales como: el uso de los recursos naturales, la productividad del trabajo, las condiciones de la seguridad de personas y bienes y la participación popular. Todos estos elementos propician un entorno favorable para acelerar el desarrollo económico.

La experiencia de Costa Rica pone de manifiesto como si bien al comienzo -mediados de 1982– fue necesario poner énfasis en restablecer la estabilidad macroeconómica, dos años después se puso especial atención en el programa de ajuste económico a fin de reactivar la economía nacional. Al principio de este proceso, la política económica buscaba aumentar el empleo de mano de obra poco calificada cuya oferta era abundante (desempleo abierto, crecimiento demográfico, inmigración). La alternativa no consistía entre salarios elevados y salarios moderados, sino entre salarios moderados y desempleo; es decir, salario de cero. El camino adoptado fue el acertado para aumentar la planilla nacional como proporción del PIB tan-



to por la expansión considerable de Q (volumen de empleo) como por la elevación moderada de P (nivel de salarios reales).

## **Crecimiento, progreso y democratización**

El crecimiento económico, conjuntamente con la distribución del ingreso y la estabilidad macroeconomía conforman los tres apoyos del trípode sobre el cual se asienta el proceso de desarrollo económico. Igualmente, desde una perspectiva más amplia, el desarrollo económico, el progreso social y la democratización representan los tres puntos de apoyo del otro trípode sobre el cual se asienta el proceso general del cambio social. En cada uno de estos dos trípodes, si uno de los tres puntos de apoyo falla, se pierde el equilibrio. La sostenibilidad de ambos procesos –el de desarrollo económico y el de cambio social– depende de que cada punto de apoyo esté en su lugar. En la sección anterior se examinó lo concerniente con el primero de esos dos procesos. Cabe ahora abocarse al segundo. Lo económico, lo social y lo político forman parte, en realidad, de un mismo y único proceso. No puede avanzarse, de manera significativa, en ninguno de ellos si no sucede lo mismo con los otros dos. El rezago de cualquiera de los tres retrasa el proceso de cambio social. En el caso de Costa Rica, ha sido evidente que las posibilidades de avanzar, en cuanto al cambio del modelo GPP por el LE, han estado determinadas por las circunstancias sociales y limitadas por las condiciones políticas. El conflicto social (*statu quo vs. cambio*) se ha puesto de manifiesto en el proceso político, lo cual a la vez facilita, en unos casos, obstaculiza, en otros, el cambio de modelo. A la vez, los beneficios y costos generados por la aplicación del nuevo modelo han repercutido en la situación social y política.

En resumen, la lección sexta enseña que el “economicismo” (crecimiento de la producción) es un elemento muy importante, tanto para el proceso de desarrollo económico como para el de cambio social. Ninguno de los dos puede avanzar mucho si el ritmo de crecimiento económico no es apreciable y sostenido. Pero sería un error lamentable poner un énfasis exclusivo en él. Los aspectos económicos son una condición necesaria, sin duda, pero están lejos de ser una condición suficiente. ¡Al fin y al cabo, el desarrollo económico

y el cambio social son procesos demasiado complejos para dejarlos en manos de sólo economistas!

**Lección séptima. Los factores clave.** El tema de los elementos o factores determinantes del grado de desarrollo económico ha suscitado variadas discusiones. En efecto, un país puede disponer de: recursos naturales “adecuados”, recursos humanos de “buena” calidad (población educada), acceso a mercados “grandes” y “dinámicos”, así como a tecnologías modernas y, sin embargo, puede experimentar un crecimiento económico insuficiente. En realidad, ningún país tiene asegurado el progreso. Cada comunidad debe ganárselo.

En la experiencia costarricense, los factores determinantes –los verdaderos “motores”– del proceso de cambio de un modelo a otro han sido varios. Entre ellos deben señalarse los siguientes, dada su trascendencia:

- El conflicto social entre los diferentes grupos de interés (Marx).
- La innovación tecnológica (Schumpeter).
- La libertad económica: libertad de consumo, de producción, de trabajo (Hayek).
- El tamaño del mercado, incluido el grado de competencia y el acceso a mercados externos (A. Smith).
- Las instituciones existentes (North).
- Los equilibrios macroeconómicos (Keynes).

Estos factores están interrelacionados y vinculados recíprocamente entre sí. Se refuerzan entre ellos en círculos “virtuosos” o “viciosos”. De su comportamiento ha dependido el progreso logrado por el país gracias al predominio de los primeros sobre los segundos.

La escasez –concepto relativo y no absoluto en economía– y los precios relativos de los factores de la producción y de los bienes cambian con mucha frecuencia. Las ventajas comparativas solo son estáticas en los libros de texto; en la vida real son siempre dinámicas; es decir, se modifican constantemente. Por ello la estructura de la producción –lo que un país produce– varía también to-

do el tiempo: se producen nuevos bienes y servicios y se dejan de producir otros. Lo que hoy se produce difiere de lo que se producía ayer, lo que se producirá mañana es diferente de lo que se producirá pasado mañana.

Así, una economía moderna exitosa se caracteriza, básicamente, por su capacidad para adaptarse constantemente a los cambios –pequeños y grandes– tanto del lado de la demanda (preferencias de los consumidores, tamaño del mercado) como del de la oferta (nuevos productos, nuevas tecnologías). Los agentes económicos –ya como consumidores o productores, ya como ahorrantes o inversionistas– actúan en un entorno necesariamente, incierto e inseguro. Esto es inevitable. Por eso camarón que se duerme –el remolón– se lo lleva la corriente.

En el caso de Costa Rica, el cambio del modelo, aunque parcial, ha originado importantes cambios en la estructura de la producción. Hoy se produce menos “arroz” (producción para el mercado local) y se producen más “melones” (producción para la exportación). Las exportaciones han aumentado (y se han diversificado), asimismo las importaciones. Ambas han incrementado su participación relativa con respecto al PIB. La apertura de la economía y su integración a la economía internacional se han acentuado. La capacidad de adaptación de la economía del país para pasar del modelo GPP al modelo LE ha dependido básicamente de tres factores:

- La flexibilidad del sector privado, basada en el grado de competencia, si no es suficiente se siguen inexorablemente al anquilosamiento.
- La eficiencia del sector público, si no es adecuada, entonces el sector privado no puede cumplir su cometido.
- La calidad de los recursos humanos, determina la posibilidad de absorber y adoptar nuevos conocimientos y nuevas técnicas.

**Lección octava. El papel del Estado.** Sin un Estado moderno y eficiente, el desarrollo económico no puede alcanzarse. El paso del modelo GPP al modelo LE y el funcionamiento satisfactorio de este

último no puede lograrse sin la reforma y modernización del Estado (Gobierno Central y el resto del sector público).

Con el advenimiento del modelo GPP, el Estado costarricense experimenta mutaciones de gran significado al dársele funciones cada día más numerosas y complejas. Se puso al Estado a: orientar, regular, promover, organizar, preservar, concertar, etc., los aspectos principales de la vida económica del país: producir riqueza, distribuir el ingreso nacional y estabilizar las variables macroeconómicas. Esta tendencia trajo consigo dos consecuencias principales:

- La expansión desmedida –macrocefalia– del Estado. Creció prácticamente en todas las direcciones y abarcó todas casi las actividades de los agentes económicos. El tamaño del sector público (instituciones, empresas, organizaciones) aumentó rápidamente y llegó a ser el principal empleador del país. Una de cada seis personas empleadas trabaja para el Estado.
- La descomposición del Estado, como se indicó anteriormente, fue notoria. La hipertrofia no se hizo esperar. La capacidad de coacción –característica básica del Estado– fue conquistada y acaparada por grupos de presión. El Estado, en efecto, fue instrumentalizado por grupos de interés: productores (agrícolas, industriales, de servicios) ampliamente protegidos (aranceles aduaneros, controles de precios, subsidios), los funcionarios públicos y grupos de políticos. De esta manera, se procedió a explotar sistemáticamente a los consumidores, incluso a los de menores ingresos y a los exportadores.

El Estado dejó así de cumplir sus tareas básicas. Se cumplió a cabalidad la expresión popular “quien mucho abarca poco aprieta”. Se transformó en productor de “rentas” y en distribuidor de privilegios, al servicio no de los intereses generales, sino a los de ciertos grupos y ciertos gremios. Se cifró una confianza desmedida en la capacidad (técnica, moral) del Estado, sin percatarse que su funcionamiento estaba a cargo de hombres, tan llenos de defectos como los que operan el mercado. No se quiso reconocer que así como el mercado presente imperfecciones importantes, el Estado nuestra deficiencias muy significativas, sobre todo en países subdesarrollados.

No quiso aceptarse que no toda imperfección del mercado justifica la intervención del Estado. Con frecuencia, la medicina resulta peor que la enfermedad. Así, el Estado se hizo cada vez más grande y cada vez más ineficiente. En vez de ser “motor” del desarrollo económico y del proceso de cambio social se transformó en carlanca y obstáculo, en coto de caza de algunos grupos y en pileta de agua bendita de otros<sup>10</sup>.

Sociológicamente el GPP engendró una alianza y coalición entre, de una parte, los grupos de productores industriales, agrícolas y de servicios para abastecer el mercado interno, altamente protegidos de la competencia externa y, de otra, de grupos burocráticos y políticos, posicionados en el sector público. Los primeros no paraban grandes reparos en transferir a los segundos parte de su excedente, por cuanto, al no haber competencia externa, ellos podían manipular los precios de venta a los consumidores nacionales (precios elevados y calidad inferior), así como gravar a los exportados (impuestos de exportación). A la vez, los grupos burocráticos y políticos estaban anuentes a conceder ventajas –proteccionismo, subsidios– a los productores. La dinámica de la coalición dependía básicamente de la magnitud del excedente –la exacción o consumidores y exportadores– lo cual determinaba, a la vez, la parte correspondiente a los grupos participantes de la alianza.

Con la puesta en marcha del modelo LE la situación cambió de manera radical en varios sentidos:

- a) La alianza fundamental dejó de funcionar y debía ser sustituida. En el modelo agroexportador había sido entre agroexportadores y políticos. Esta fue reemplazada, en el modelo GPP, por una nueva alianza entre productores protegidos dedicados a abastecer el mercado local y los grupos burocráticos y los políticos. Ahora, con el LE la coalición política básica estaría formada por

10 El Estado, claro está, no siempre actúa de una manera ineficiente. En algunos casos, como los programas para reducir la mortalidad infantil, la acción estatal costarricense ha servido de ejemplo para otros países. En otros casos el Estado puede ser eficiente desde el punto de vista técnico, pero para demostrarlo es necesario dar emolumentos especiales a funcionarios públicos. De donde se sigue que el problema, con frecuencia, no es técnico sino moral.

los exportadores (productores agrícolas, industrias, turismo), los comerciantes importadores y los grupos financieros. La pugna entre la vieja alianza –sustento del GPP– y la nueva –base del LE–, ha sido la característica más notoria de la evolución social y política, a partir de mediados de la década de los ochenta. Y la lucha prosigue, con avances y retrocesos, altos y bajos, para unos y otros. Las victorias y las derrotas fueron algunas veces pírricas, espúreas en otros casos<sup>11</sup>. A no haberse podido zanjar, de manera clara, este conflicto social, entonces ni el proceso de desarrollo económico, ni el de cambio social han logrado avanzar de manera sostenida para bien de toda la población del país.

b) Las funciones y tareas del Estado deben modificarse. ¿Qué debe estar a cargo del Estado y qué debe realizar el Sector Privado? Esta pregunta no tiene una respuesta única, depende de las circunstancias de cada país. Es una decisión política. No obstante, desde el punto de vista de la aplicación del modelo LE, ciertas funciones son “necesarias” en el sentido que las define Stuart Mill<sup>12</sup>, a saber:

- Mantener un entorno general propicio para el desarrollo económico: Estado de derecho, justicia, seguridad.<sup>13</sup>

- 11 Con no poca frecuencia algunos de los protagonistas de estas alianzas no han sido “derrotados”, cuando ellas se modifican al cambiarse de modelo. En efecto, encuentran la manera de acomodarse en nueva configuración de fuerzas y participan en la nueva coalición. Véase Eduardo Lizano, Factores Económicos en la Evolución Socio política de Centroamérica, en *Tres Ensayos sobre Centroamérica*, FLACSO, 1990, p. 11-72.
- 12 John Stuart Mill, On the Influence of Government, Libro V, Cap. I, *Principles of Political Economy*, Ashley ed., 1909. Para comprender a cabalidad -y quitar muchas de las telarañas mentales aún existentes- la posición de los economistas clásicos sobre las funciones del Estado la referencia obligatoria es el capítulo segundo (The Economic Functions of the State) de la obra de Lionel Robbins, *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy*, Macmillan, 1953, p. 34-67.
- 13 Este punto ha sido reconocido así desde los tiempos de Adam Smith (*Wealth of Nations*, vol. II) hasta la actualidad según lo plantea Robert D. Cooter, The Rule of State Law and the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development, *Annual Bank Conference on Development Economics 1996*, World Bank, 1997: 191-217.

- Crear las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de los mercados; es decir, impedir y eliminar sus imperfecciones. En vez de suplantar el mercado, el Estado debe proponerse asegurar su buen funcionamiento<sup>14</sup>.
- Proteger a consumidores y productores de la arbitrariedad (calidad, higiene, condiciones ambientales).
- Mejorar la distribución del ingreso nacional, mediante la buena operación del “goteo” (mercado laboral), el gasto público para enseñar a pescar (educación, capacitación) y los programas de distribución de pescado a favor de grupos vulnerables (distribución de alimentos, por ejemplo).
- Velar por la estabilidad macroeconómica. Tener en mente que la inflación es el más injusto de los impuestos en vista de sus repercusiones sobre los grupos más pobres.
- Asegurar la eficiencia (cantidad, calidad, precio) de los servicios públicos básicos (transporte, energía) dada su incidencia general en el desarrollo económico.

Como puede observarse no se trata, de ninguna manera, de optar por un Estado “minimalista”.

- c) Para lograr lo anterior se requiere tomar dos decisiones fundamentales: primero decidir acerca de las funciones del Estado y segundo, cómo determinar los procedimientos para lograr la eficiencia requerida de aquellas actividades que quedan a cargo del Estado. En cuanto a la primera, no se trata de reducir el tamaño del sector público a troche y moche. Sin duda, es necesario reducir y podar, con frecuencia de manera profunda, el tamaño del sector público. Hay programas e instituciones ineficientes y duplicados que deben desaparecer. Otros deben ser traspasados (solo la administración o bien la propiedad y administración) al sector privado. Pero en otros casos el Estado más

14 Los mercados no surgen por generación espontánea, ni tampoco su funcionamiento inadecuado. Lo uno y lo otro requiere de condiciones creadas por la intervención del Estado, la cual además ha de ser permanente, en vista de los intentos repetidos por los empresarios para impedir el buen accionar de los mercados. El interés propio si no está limitado y restringido por un marco legal y un entorno de orden y disciplina, tan solo conduciría al caos. (Robbins, *op. cit.* p. 56).

bien debe crecer, tal es el caso de los organismos reguladores. Cuanto más avance el proceso de liberalización de mercados –de bienes y de factores, internos y externos– mayor es la necesidad de la función reguladora del Estado a fin de promover la competencia, subsanar y evitar las imperfecciones del mercado y evitar los abusos que podrían cometerse. Además, como es de sobra conocido, en manos del Estado siempre quedarán funciones de vital importancia –seguridad y justicia para citar tan solo dos de ellos– para el desarrollo económico del país.

- d) La política económica que se ha puesto en ejecución a fin de adoptar el nuevo método LE no ha consistido solo en liberalizar los mercados. Ha habido, en efecto, una buena dosis de intervencionismo estatal. De manera específica, con el propósito de promover la oferta de bienes y servicios exportables, se pusieron en ejecución cinco programas bien conocidos en el campo del turismo, de la actividad bananera y de las exportaciones no tradicionales, agrícolas e industriales (zonas francas, importación temporal y contratos de exportación). Se ha dado al Estado una tarea muy importante entonces, en el nuevo modelo LE. En realidad, en Costa Rica, no se ha adoptado una solución extremista. Se ha tratado de dar mucho menor importancia a la planificación económica y al intervencionismo estatal dirigista y, a la vez, se buscaba dar una relevancia más significativa a la liberalización económica, es decir al funcionamiento del mercado. Se puso, en efecto, al mercado en el centro de la economía, como indica Stiglitz (1997), pero ninguno de los tres Presidentes que promovieron y apoyaron el cambio del modelo GPP por el LE –Monge Álvarez, Arias Sánchez y Calderón Fournier– pueden tildarse como extremistas en materia de política económica.
- e) El mejoramiento sistemático y permanente de la productividad del sector público, cualesquiera sean las funciones y tareas a su cargo, es requisito sine qua non para los procesos de desarrollo económico y el de cambio social. El nuevo modelo LE puede avanzar solo tirado por una yunta de bueyes: el sector privado y el sector público. Ninguno de ellos puede, por si solo, jalar el carruaje del progreso. Ambos son indispensables. Por más esfuerzo que realicen los empresarios modernizando y reconvir-



tiendo sus empresas, para aumentar año tras año la productividad, no tendrán éxito si el Estado no logra igualmente mejorar, año tras año, su productividad.

Las enseñanzas de esta octava lección ahora puede resumirse:

- El papel del Estado es fundamental para el funcionamiento del modelo LE. Si bien las frondosas ramas del árbol del Estado deben podarse a fondo, tampoco debe caerse en el otro extremo y propiciar un Estado “minimalista”. Si el Estado no es eficiente, el entorno general para el desarrollo no es satisfactorio y la competitividad de las empresas se vería perjudicada. Por ello, es de la máxima importancia lograr la modernización del Sector Público. Un Estado ineficiente no es conveniente para nadie.
- La experiencia costarricense pone en evidencia que se ha logrado avanzar, de manera considerable, en cuanto a la modernización del sector privado, mediante una combinación de programas del lado de la oferta y otros del lado de la demanda. Sin embargo, igualmente notorio es el hecho del poco avance logrado en cuanto a la modernización del sector público. El avance ha sido muy poco satisfactorio, tal como se documenta en el capítulo 3. En este ámbito no se ha logrado el progreso deseable. Simplemente, el país ha dado muestras de no saber cómo hacerlo. Este es el reto más importante que, en la actualidad, tiene el país delante de sí. De ahí la urgencia de redoblar los esfuerzos y poner más empeño en la tarea de modernización del Estado. O los costarricenses logran ponerse de acuerdo, en el futuro inmediato, en la manera de alcanzar este objetivo o las perspectivas del desarrollo económico serían muy poco halagüeñas.

**Lección novena. El cambio encuentra oposición.** Cambiar de modelo significa nadar contra corriente. No era posible esperar un apoyo amplio al aplicar el nuevo modelo. No era factible establecer una secuencia de las medidas, ni un calendario preciso para adoptarlas. La oposición y las dificultades caracterizaron el proceso. Un norte debe establecerse sin duda, pero la acción depende de las circunstancias. Varias consideraciones son pertinentes:

- a) Las experiencias de otros países no resultaron de mucha ayuda. Como era de esperar, Costa Rica es un país igual a otros desde ciertos puntos de vista y, a la vez, diferente en otros aspectos. Es igual en el sentido que los agentes económicos en Costa Rica reaccionan y se comportan ante incentivos y estímulos económicos como en otros países. Así, por ejemplo, si la inflación es marcada, los capitales nacionales emigran al extranjero, si la estabilidad es creíble, los capitales permanecen en el país. Si los incentivos favorecen a la producción para el mercado local, las inversiones tienen ese propósito. Si los incentivos benefician a las actividades de exportación, las inversiones se realizan en ese sector. Si la economía crece rápidamente, la oferta de trabajo aumenta y disminuye cuando el crecimiento es precario.

Sin embargo, Costa Rica es muy diferente a otros países en cuanto a sus condiciones previas y a la circunstancias nacionales. Por ello los retos y las oportunidades son propios. De ahí, la dificultad de hacer comparaciones entre países. En última instancia, las ideas pueden importarse, pero las experiencias no. Los hechos ocurridos en otros países sirven para evitar cometer los mismos errores, pero no para decidir las medidas por tomar y la acción por seguir.

- b) La oposición al nuevo modelo provenía de varios frentes: de quienes dependían –económica, social y política– del modelo GPP, de quienes no creían en el modelo LE y de quienes consideraban que la mejor opción para el país era mantener el modelo GPP<sup>15</sup>.

15 Con frecuencia la discusión se desnaturalizó. Primero, se constituyó un nuevo diccionario de “malas” palabras, de vocablos impropios, entre los cuales se incluían: ajuste estructural, movilidad laboral, apertura comercial, libre mercado, privatización, globalización y “goteo” (“trickle down”). Segundo, se trató de encasillar a quienes propiciaban el modelo LE. El vocablo de uso preferido ha sido “neoliberal”, equivalente en su connotación peyorativa al de “comunista” utilizado en años anteriores. Tercero, de la discusión de ideas, se pasó al ataque personal, con el propósito intentar descalificar a quienes apoyaban el nuevo modelo; con este fin se les acusó entre otros de “vende patrias”, “instrumentos” al servicio de empresas extranjeras, “entreguistas” a los organismos financieros internacionales.

- c) Las oportunidades no se dejaron pasar y se aprovecharon. Dos de ellas deben mencionarse especialmente:
- La crisis económica de 1981-82, fue el “disparador” que permitió en gran medida dar inicio al proceso para cambiar el modelo GPP por el LE; sin esa crisis la decisión hubiera resultado más difícil de tomar y de aplicar.
  - La crisis cívico-militar centroamericana ayudó al país a disponer de un monto considerable de ayuda financiera externa. Ello a la vez, permitió reducir el costo de superar la crisis y de proceder el cambio de modelo.
  - Si estas dos oportunidades no se hubieran presentado, la decisión de cambiar de modelo hubiera ofrecido obstáculos mucho más difíciles de resolver. En efecto, muy probablemente el Partido Liberación Nacional –de rancia extracción intervencionista– no hubiera transitado por este camino o se hubiera echado para atrás.
- d) Las circunstancias también fueron aprovechadas para poder nadar contra corriente. Dos casos deben mencionarse:
- La oferta abundante de mano de obra poco calificada (desempleados, subempleo, inmigrantes, crecimiento demográfico) fue la base de la política de atraer “maquiladoras” y desarrollar ciertas actividades turísticas; ambas demandaban este tipo de trabajo. De haberse pretendido crear fuentes de trabajo calificado, la oferta y la demanda no hubieran coincidido y el desempleo no se hubiera reducido cómo se logró en la realidad.
  - La necesidad de formar nuevas alianzas, internas y externas, se tuvo presente como un ingrediente de la política económica. Se dio una relación recíproca entre la formación y fortalecimiento de los nuevos grupos y el proceso para implantar el nuevo modelo.
- e) La acción concreta –pasar de los enunciados a la ejecución– requirió adoptar dos reglas importantes para hacer frente a la oposición, estas fueron:

- Los sacrificios debían recaer en todos los grupos de manera simultánea. La única manera de aceptar los costos de la política económica era si cada quien se daba cuenta que sus vecinos también participaban en los sacrificios.
- Las medidas debían tomarse en varios frentes a la vez. De esta manera, los costos de algunas medidas eran compensados con los beneficios de otras<sup>16</sup>.

**Lección décima. Las esperanzas fueron exageradas.** Se crearon expectativas exageradas en relación con el modelo LE, tanto de parte de quienes lo propiciaban como de quienes lo adversaban. Se logró bastante, pero se esperaba demasiado.

Así, se pretendió que el nuevo modelo lograra, simultáneamente, resolver en un plazo de diez a doce años, los problemas que surgían de:

- La herencia del GPP: Estado intrumentalizado por los grupos de interés, endeudamiento externo excesivo, grave inestabilidad macroeconómica.
- La transición del modelo GPP al LE.
- La aplicación del nuevo modelo LE.
- Los efectos de la convulsión político-militar de Centroamérica (inmigración masiva de nicaragüenses).
- Las vicisitudes de la economía internacional en los años ochenta.

Además, se esperaba que el nuevo modelo acelera el crecimiento económico, disminuyera la pobreza, mejorara significativamente la distribución del ingreso. En suyo, se cifraron esperanzas desmedidas en un modelo cuya aplicación era apenas a medias y que enfrentaba una oposición tenaz de parte de importantes grupos sociopolíticos. Es más, con frecuencia se pasó por alto que aun cuando estos obstáculos no hubieran existido, el modelo de economía de mercado –al igual que cualquier otro modelo– no puede resolver todos los

16 Para una discusión de estas reglas véase Eduardo Lizano, *Economic Policy Making, Lessons from Costa Rica*, International Center for Economic Growth, Occasional Papers, Number 21, 1991, especialmente págs. 27-29.

problemas, del pasado y del presente. Una medida no puede condenarse por no poder resolver todos los problemas (Lipton 1996:77).

### 6.3 COMENTARIOS FINALES

Para concluir es necesario mirar hacia adelante, hacia el futuro. El camino recorrido, a brincos y saltos, ha sido considerable. Basta contemplar, de manera retrospectiva, el avance logrado en cuanto a la estabilidad macroeconómica desde 1982 para acá y el cambio del modelo desde 1984 en adelante. Sin embargo, las tareas por delante son muy, pero muy grandes. Se está, por así decir, a medio río. Falta atravesar la segunda mitad. No es de extrañar cierto grado de desilusión con relación a las reformas económicas y a la aplicación del modelo LE<sup>17</sup>. Pero las dificultades provienen más bien de la lentitud y pusilanimidad con que se ha adaptado el nuevo modelo. Ello ha impedido crecer más rápidamente y aumentar más los salarios reales. Debe avanzarse más rápido en la dirección de las reformas económicas. No sobra reforma; más bien, hace falta. Para superar los principales problemas del subdesarrollo el país tendrá que realizar una labor mucho mayor que la realizada en los últimos quince años. El esfuerzo, el empeño y el entusiasmo deberán ser decididos y persistentes. Por ello es importante mencionar algunas de las áreas prioritarias. Antes de ello se debe hacer referencia a los objetivos.

#### Los objetivos

Los objetivos fundamentales siguen en pie. Primero, se trata de crear una economía ampliamente flexible, capaz de hacer frente a los retos y de aprovechar las oportunidades de un entorno –interno y externo– siempre cambiante. Las ventajas comparativas cambian día con día. Sólo mediante la capacitación de los recursos humanos, la adecuada organización política y la activa inserción en la economía internacional es posible lograr un desarrollo económico acelerado y sostenible. Segundo, lo anterior no es, obviamente, un fin en sí mismo, sino tan sólo un medio para alcanzar el objetivo básico: me-

17 Latin America, Second wave, *The Economist*, march 22 nd, 1997, p.96.

mejorar las oportunidades y las condiciones de vida de toda la población, pero muy en especial de los grupos de más escasos recursos, es decir, el decil de menores ingresos. Así, reducir la pobreza, el desempleo y las patologías sociales es de primordial importancia<sup>18</sup>. Este es el propósito último del desarrollo económico.

### **Las áreas prioritarias**

No se trata de elaborar una agenda pormenorizada, sino tan solo señalar algunos temas que requieren atención cuidadosa y estudio serio para abordarlas posteriormente con detenimiento, en otros trabajos.

**La reforma política.** Da la impresión que la organización política del país, tal como existe en la actualidad, presenta fallas importantes para propiciar un proceso de cambio social acelerado. Los temas que habrían de considerarse son numerosos y delicados. Desde el procedimiento para elegir a los diputados, hasta la pertinencia del régimen parlamentario, pasando por las facultades de los diputados en cuanto al gasto público y al sistema tributario.

**La evolución demográfica.** El crecimiento de la población en el futuro previsible es un elemento de mucha importancia. Debe ser estudiado con atención. La mayor cantidad de población repercute en temas de tanta trascendencia como la calidad de la educación (primera edad), las oportunidades de empleo (segunda edad), el sistema de salud, como se estudia en el Capítulo 4 y el sistema de pensiones (tercera edad) tratado en la segunda parte de este libro. Estos temas atañen de lleno a todos los ciudadanos.

**La educación.** Se afirma acertadamente que un país es lo que sus habitantes sean. Se han alcanzado logros significativos como la escolarización del 100 por ciento de la población entre 7 y 12 años; sin embargo los problemas cuantitativos y cualitativos de la enseñanza media son de gran magnitud: un poco menos del 50 por ciento de la

18 Es verdad que estos problemas no podrán resolverse solo mediante el desarrollo económico, debido a la incidencia de otros elementos de carácter sociológico y psicosocial. Pero no cabe duda de la ayuda apreciable que el desarrollo económico puede aportar a su solución.

población de 13 a 17 no asiste a los colegios. Evidentemente, ningún país puede aspirar a salir del subdesarrollo si la mitad de sus jóvenes no cursa al menos la educación secundaria.

**Las patologías sociales.** La multiplicación y el avance de las patologías sociales (alcoholismo, drogadicción, prostitución, niñez abandonada) alcanzan proporciones muy significativas. El país no puede progresar si no se procede a reducir estos flagelos. Ellos ponen en evidencia serias fallas de la sociedad costarricense.

**La inserción en la economía internacional.** El proceso de la apertura –comercial y financiera– debe continuar sin desmayo. Es una lucha sin cuartel, ya que los proteccionistas siempre están agazapados a la vuelta de cada esquina prestos a dar el zarpazo. Para una economía tan pequeña como la costarricense, las posibilidad de alcanzar un desarrollo económico rápido y sostenible depende de su decisión y capacidad de participar cada vez más de lleno en la economía internacional, aun cuando lo deba hacer de manera unilateral. Lo de más son cantos de sirena.

**Los equilibrios macroeconómicos.** El país no ha logrado aún incorporar los equilibrios macroeconómicos como parte de sus objetivos indiscutibles de la política económica. Es mucho el tiempo y el esfuerzo que el país debe dedicar a resolver sus problemas de crecimiento y de equidad y que hoy, dedica a asegurar, a medias, la estabilidad de las principales variables macroeconómicas. Este problema debería resolverse cuanto antes, incluido el concerniente con el sistema tributario y el régimen cambiario.

**Los elementos microeconómicos.** Para crear una economía altamente flexible, no sólo es necesario percibir los nuevos retos y las nuevas oportunidades, consecuencia de las ventajas comparativas dinámicas, sino también desarrollar la capacidad para enfrentar los primeros y aprovechar las segundas. En otras palabras, es necesario mejorar constantemente la competitividad de las empresas. Para esto se requiere de cambios en la legislación y los procedimientos relacionados con temas tales como el derecho de propiedad (expropiaciones, propiedad intelectual), la validez de los contratos, el tratamiento a los inversionistas extranjeros, la legislación laboral, las dis-

posiciones referentes al medio ambiente, la política de impuestos, las regulaciones, normas y trámites existentes (la “tramitología”), la eficiencia del sistema judicial (justicia pronta y cumplida). Todo ello determina el entorno, favorable o no, para el desarrollo económico y para realizar los proyectos de inversión correspondiente.

**Las funciones de regulación.** Conforme se abren los mercados, de bienes y de factores de la producción, más y más se multiplican las funciones regulatorias del Estado. En efecto, cada día es más necesario proteger a los consumidores, promover la competencia, supervisar el sector financiero, controlar el medio ambiente. Llevar a cabo, de manera adecuada, estas delicadas funciones, requiere un Estado eficiente.

**La reforma de Estado.** En ninguna de las áreas mencionadas en los puntos anteriores puede alcanzarse los objetivos deseados, si no se procede cuanto antes a la reforma del Estado. En este capítulo se ha explicado prolijamente como el Estado, debido a su macrocefalia y a su hipertrofia ha llegado a representar un serio problema para los procesos de desarrollo económico y de cambio social. El país debe buscar inteligentemente solución a este problema, dado el papel primordial del Estado. De no lograrse esta meta, el país no podrá progresar.

## 6.4 CONCLUSIÓN

El esfuerzo realizado por Costa Rica en los últimos quince años –1982-1997–, en el ámbito de la política económica, no ha sido suficiente. Por este camino no se saldrá del subdesarrollo. El país se durmió en sus laureles. Después de ser ejemplo de lo que podía lograrse, en la actualidad el país, más bien, es ejemplo de lo que no debe hacerse. En efecto, Costa Rica lo hizo bastante bien en el pasado, pero no lo está haciendo bien en el presente. Para el futuro Costa Rica tiene condiciones propicias. Es posible volver a tener éxito. Ello es posible. Pero el desarrollo económico, el progreso social y la democratización no caen del cielo como el maná. Hay que forjarlos y ganárselos. Para ello es indispensable redoblar el esfuerzo y la disciplina. El sacrificio bien vale la pena. Si el país no lo hace, nadie lo hará por él.



SEGUNDA PARTE

**EL SISTEMA  
DE PENSIONES  
DE COSTA RICA**



# 7. ASPECTOS GENERALES

## SOBRE PENSIONES

Una ola de inquietudes ha impulsado cambios importantes en los sistemas de previsión de los países europeos y latinoamericanos. Los más críticos argumentan que los sistemas tradicionales han sido socialmente injustos y económicamente ineficientes. Estas debilidades se atribuyen a sistemas: a) inequitativos, b) con desequilibrios financieros, c) mal administrados y d) causantes de distorsiones económicas.

Además, los efectos negativos de tales debilidades se han magnificado, ante la inflexibilidad de los sistemas tradicionales para introducir en forma oportuna los ajustes necesarios para enfrentar los cambios demográficos y económicos.

Al respecto, Costa Rica, avanzando tres pasos y retrocediendo uno, no se ha quedado a la zaga, si bien las medidas de más impacto positivo en el largo plazo aún deben anotarse en la agenda de los próximos gobiernos.

### 7.1 INTRODUCCIÓN

La reforma de las pensiones de seguridad social es un tema que ocupa lugar especial, en los últimos años, en las agendas de los asuntos a debatir en los consejos de gobierno y en las reuniones de los dirigentes políticos y grupos sindicales, tanto de los países menos desarrollados como de los industrializados. El tema es de suma importancia, por su trascendencia en el bienestar de las familias y por sus posibles efectos en la economía.

Circunstancias demográficas, económicas y morales, con distinto peso, según cada país, han contribuido a este renovado interés por el tema. En términos generales, las demográficas pesan más en las sociedades donde los cambios en las estructuras de la población, según las edades, han sido o serán más dinámicos; las normativas, en aquellas donde los sistemas de pensiones no protegen a gran parte

de la población y las de carácter económico son afines a unas y otras, pues el impacto económico de las pensiones afecta a los distintos países sin distinción de su nivel de desarrollo.

En forma simultánea con el mayor interés sobre el asunto, se ha dado una evolución del pensamiento técnico-académico, que ha sido favorecido, en el debate, por experiencias como las de Chile, donde hubo una reforma renovadora y radical (y también polémica), y estudios de organismos internacionales como los realizados por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo.

Costa Rica no ha escapado a esta búsqueda de reformas a las pensiones y en esta parte del libro se contará al menos algunos aspectos de la historia.

Se presentan tres puntos sobresalientes: un planteamiento de carácter general sobre el “problema de las pensiones”, las disyuntivas básicas propuestas como soluciones en foros internacionales y, en tercer lugar, propiamente el caso costarricense.

## 7.2 ¿PARA QUÉ SISTEMAS DE PENSIONES?

En general, las personas, en dos períodos importantes de su vida, en la niñez y adolescencia y en la vejez, no están en condiciones de generar en forma directa el ingreso para su sobrevivencia y para mantener un cierto nivel de vida.

Las familias son las principales encargadas, durante la época joven de la inmensa mayoría de las personas, de transferir bienes y servicios de sus integrantes de más edad a los miembros niños y jóvenes no incorporados al mercado laboral. En realidad se produce una distribución en el interior de la familia, que por cierto no es analizada en los estudios económicos elementales sobre distribución, los cuales, la mayoría de la veces se fundamentan en los individuos como unidad básica del análisis y no en las familias.

En el caso de los ancianos, los sistemas de previsión –tanto informales como formales, creados por la sociedad– se encargan de suministrar a las personas mayores alguna fuente de ingreso, en dinero o en

especie, para que ellas puedan enfrentar la carencia de ingresos una vez que lleguen al momento del retiro de la vida económicamente productiva (o cuando estén en situación de incapacidad). Sin embargo, cuando el nivel de ingreso es elevado, los ancianos obtienen una proporción de los ingresos que requieren de los ahorros acumulados, durante los años de su vida activa, mediante sistemas de ahorro diferentes a los sistemas de pensiones.

### 7.3 LOS SISTEMAS INFORMALES Y FORMALES

Los **sistemas informales** son aquellos en los cuales el gobierno no interviene en absoluto y el mercado solo lo hace escasamente. Son sistemas basados en aportes de las familias y comunidades que mediante sus contribuciones permiten la entrega de ayudas a las personas inactivas que por su vejez o incapacidad no están en situación de generar su propio mantenimiento.

Estas ayudas o transferencias, posiblemente tan antiguas como el hombre, toman muy diferentes formas particulares de acuerdo con el tipo de sociedad, según la época y el lugar. Así, el sistema informal de previsión para la vejez en América Latina es distinto al que prevalece en China. Además, en América Latina difiere de un país a otro (Banco Mundial, 1994: 40-44).

Los sistemas difieren y se van transformando, en forma concomitante con los cambios sociales, políticos y económicos que afectan la dinámica del desarrollo de los países. Ya en los países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo (Argentina, Chile y Uruguay) los sistemas informales tienen un papel secundario en comparación con el que aún mantienen aquellos menos desarrollados (Ecuador, Honduras, Perú, por ejemplo).

El sistema informal funciona básicamente con los aportes de los miembros de familias extendidas, los cuales en el momento necesario contribuyen a una especie de "fondo común", con trabajo, ingreso, distribución de riesgos, etc., para solventar, aunque sea parcialmente, las carencias que sufra alguno de ellos. El "fondo" permite

Recuadro 7.1. SISTEMA DE PENSIONES.  
OPINIONES DE POLÍTICOS Y GOBERNANTES

“Con el sistema *actual*, los trabajadores de 40 años deben despedirse de su pensión, porque cada vez hay menos cotizantes y más pensionados”

Pedro Solves, exministro de Economía y Hacienda en el gobierno de Felipe González, en España.

“A principios de los noventa era evidente la crisis patrimonial del sistema previsional argentino que afectaba a la mayoría de las instituciones sociales.(...) Esta situación permitió a Carlos Menem apropiarse de los instrumentos formales necesarios para imponer cambios profundos en el funcionamiento del sistema social ”.

Rubén M. Lo Vuolo, Director del Centro para el Estudio de Políticas Públicas, Argentina.

“¿De dónde saldrán los recursos adicionales (requeridos para mejorar el sistema de pensiones)? Los salarios no son todo lo altos que quisiéramos y la carga actual sobre la planilla no puede subir más sin comprometer la competitividad de nuestra economía. Entonces, cómo hacer para financiar esos recursos adicionales, sin comprometer los ingresos de los trabajadores y la economía del país”.

Rebeca Grynspan, Vicepresidenta de la República, Costa Rica.

“Se deben universalizar los sistemas de pensiones sobre bases de solidaridad que verdaderamente otorguen a quienes por condiciones objetivas de vejez, invalidez o incapacidad, la requieran (...)” financiadas “dentro del presupuesto nacional, que cubra a toda la población y garantice un nivel digno de subsistencia”.

Miguel Angel Rodríguez, político y economista costarricense.

prestarle alguna ayuda a la persona que por razones de vejez o incapacidad no dispone de los medios necesarios para sobrevivir<sup>1</sup>.

Los **sistemas formales** están asociados con los cambios sociales, políticos y económicos que modifican multitud de aristas de la sociedad. La modernización de las economías promueve las migraciones

1 Un estudio realizado en 1994, entre 262 familias de cuatro de las comunidades más pobres del país, mostró la existencia de diversos mecanismos de solidaridad ente los pobres, los cuales son verdaderas redes de apoyo mutuo que les permiten enfrentar los momentos más críticos. El 43 por ciento de las familias entrevistadas recibían ayuda de los familiares, de manera que esta era la principal y más importante red de apoyo, Sauma, Camacho y Barahona (1997: 85-86).

internas, la urbanización, las mejoras del capital humano y la apertura de diferentes y más productivas oportunidades de empleo, así como los cambios culturales y demográficos. Entre estos últimos, cabe destacar, por su importancia en relación con el tema de las pensiones, la reducción de las tasas de fecundidad (cada vez menos hijos por pareja), el envejecimiento de la población (aumento de la proporción de personas de la tercera edad), los cambios en las relaciones intrafamiliares y la existencia cada vez de menos familias extendidas y más familias nucleares. Por otra parte, el aumento general del ingreso y los cambios políticos e institucionales que en el largo plazo han vivido las sociedades, especialmente en gran parte del presente siglo, han permitido la creación y expansión de sistemas formales de previsión para la vejez (y también para otras necesidades del ser humano). En gran medida el auge logrado por los sistemas formales de previsión ha obedecido al nacimiento y expansión de los sistemas de seguridad social patrocinados por el Estado. Como consecuencia de todos estos cambios, los sistemas informales de previsión han cedido importancia a los sistemas formales, situación que se da en diferentes grados según el país.

Cuando se profundiza la crisis económica y social de principios de la década de los ochenta, que afecta a muchos de los países en la economía mundial, y cuando aparecen los programas de "ajuste estructural" y el interés por buscar causas y posibles reformas que eliminen o reduzcan el mal, los sistemas de pensiones empiezan a ser vistos con doble óptica: como un asunto social (como hasta entonces ha sido), pero también como una cuestión fuertemente ligada a lo económico. Entonces, el debate sobre las pensiones se amplía y en vez de limitarse a lo social, también abarca los aspectos económico-financieros derivados de la aplicación de uno u otro sistema de pensiones. En consecuencia, se analizan, junto a los objetivos puramente sociales, los efectos tales como distorsiones en el mercado laboral originadas en altas contribuciones sobre los salarios; la asignación inadecuada de los recursos fiscales, la pérdida de oportunidades para aumentar el ahorro nacional, la creciente y pesada deuda del Estado al sistema de pensiones, las consecuencias sobre el déficit fiscal y la inflación y el impacto de todo ello sobre el crecimiento económico, la productividad y el empleo en la economía del país (Mesa-Lago, 1996).

## 7.4 EL DEBATE SOBRE PENSIONES

En el debate no solo se cuestiona la equidad y la eficiencia de los sistemas públicos de pensiones que han predominado en la gran mayoría de los países sino también si conviene o no imponer un nuevo paradigma: sistemas de ahorro capitalizados individualmente, con administración privada (en reemplazo de los sistemas de reparto de administración pública). Surgen entonces preguntas cómo las siguientes: ¿Planes públicos o planes privados de pensiones? ¿Cuál tipo de financiamiento? ¿Cómo y cuánto esfuerzo debe realizar la sociedad para extender solidariamente la protección por vejez a aquellos que están al margen de los sistemas formales establecidos?

### **Planes públicos vs planes privados de pensiones**

Por mucho tiempo, al diseñar los sistemas de pensiones de seguridad social (o sea "públicos") predominó lo social sobre lo económico, en el sentido de que la atención estaba concentrada en mantener el ingreso (en caso de vejez, invalidez y muerte y la solidaridad entre grupos de la población y entre generaciones, mientras los problemas económicos relacionados con tales sistemas no eran objeto de preocupación, al menos hasta los años ochentas (Mesa-Lago, 1996). Esto ocurría en las décadas de la posguerra, cuando en muchas sociedades el papel del "Estado benefactor" marcaba el rumbo de las políticas económico-sociales en muchos países y el Mundo pasaba por una época de relativa bonanza económica y los sistemas de pensiones no enfrentaban desequilibrios financieros.

Pero, cuando las economías entran en crisis, madura el envejecimiento de la población y de los sistemas de pensiones y, cuando surgen los problemas financieros (y los cuestionamientos normativos) relacionados con los sistemas públicos de pensiones, aparecen diferentes posiciones, entre las que se destacan –como representativas de las principales ideas expuestas en foros académicos y políticos– las de la OIT y el Banco Mundial. La OIT representa una posición que favorece el "perfeccionamiento" del sistema actual (o sea una reforma no estructural, que mantendría el carácter público del sistema), para corregir sus fallas, "vale decir endurecimiento de las condiciones de



adquisición de la pensión (por ejemplo, aumento de la edad de retiro), eliminación de los regímenes de privilegio, prestaciones menos generosas, reducción de los gastos administrativos y menor control de la evasión y mora" (Mesa-Lago, 1996:75). El Banco Mundial juzga positivas estas medidas, pero las considera "insuficientes para resolver los problemas económicos de fondo a largo plazo" y "propone una reforma radical (estructural) que sustituya a los sistemas públicos" y que la seguridad social se analice y diseñe con base en la realidad del contexto macroeconómico (Mesa-Lago, 1996:75).

El Banco Mundial considera que la administración privada es superior a la pública en cuanto eficiencia, con la ventaja adicional de estar menos sujeta a las interferencias y manipulaciones políticas, debido a la fiscalización por parte de los dueños de las cuentas y a la administración privada de ellas. A la vez, el Banco Mundial reconoce que ningún sistema es inmune a la influencia dañina del poder político y que, en cualquier caso, se requiere que el "gobierno se comporte bien" (Banco Mundial, 1994 y Mesa-Lago, 1996:75).

También se debate si la participación en un régimen de pensiones ha de ser obligatoria o voluntaria. En los seguros sociales, con muy pocas excepciones, la afiliación es obligatoria, en parte porque hace más fácil y posible la protección del grueso de la población contra ciertos riesgos sociales (Cartín, 1990).

### **Sistemas de capitalización vs sistemas de reparto**

Las pensiones pueden financiarse por reparto o por capitalización. Las ventajas de uno u otro sistema han sido objeto de análisis en el debate.

#### ***Sistema de reparto***

En un sistema de reparto simple las cotizaciones de los trabajadores activos (más las de los patronos y el Estado) aportan los recursos para pagar las jubilaciones y pensiones en curso. Asimismo, en el futuro, las pensiones que les corresponda a los que hoy son trabajadores activos y cotizantes serán financiadas con las contribuciones de los que para entonces sean los trabajadores activos. En este caso los

ingresos por contribuciones deben ser iguales a los egresos (no hay acumulación de reservas y en caso de contingencias se requiere un apoyo de una entidad financiera, generalmente el estado o sea el presupuesto nacional). Mediante esta forma de financiamiento, hay solidaridad entre generaciones (una le paga la pensión a la otra) y también puede haber solidaridad dentro de una misma generación (lo cual ocurriría si mediante transferencias de ingreso, los de más ingreso contribuyen a financiar pensiones algo mayores para los de menor ingreso).

En este caso, a medida que evoluciona el sistema y la población del país envejece, las contribuciones deben aumentarse, pues por razones demográficas tenderá a crecer más rápido el número de pensionados que el de activos (la relación de pensionados respecto a contribuyentes será cada vez mayor) y para enfrentar el mayor crecimiento de los egresos habría que subir las contribuciones o cotizaciones (o en su defecto reducir los beneficios o alargar la edad para tener derecho a ellos). En tanto el crecimiento económico sea acelerado, los beneficios deben y pueden reducirse sin perjudicar a los pensionados, ya que estos podrán obtener ingresos complementarios de la capitalización de sus ahorros individuales generados durante su época económicamente activa.

Además del sistema de reparto simple existen los de reparto de prima media constante y de prima media escalonada. En el primero, las cotizaciones se calculan de un tamaño suficiente como para asegurar el equilibrio en el largo plazo, mediante una tasa de contribución tal que en los primeros años arroja un superávit y una acumulación de reservas que servirán como fuentes secundarias de recursos para el financiamiento de las futuras pensiones (evitándose dentro de un plazo largo el aumento de las cotizaciones que sería necesario para contrarrestar el efecto sobre los desembolsos debido al envejecimiento de la población). El segundo, el de prima escalonada, es un sistema donde las cotizaciones son de un monto intermedio, pues en él se calcula la tasa de contribuciones para un período menos largo y por consiguiente las cuotas resultan menores y se acumulan menos reservas que en el régimen de prima media constante.

### ***Sistemas de capitalización***

En un sistema de capitalización individual los aportes de cada trabajador se acumulan en una cuenta individual en un fondo que se encargará de administrarla. Los aportes registrados en la cuenta individual se incrementan de acuerdo con la rentabilidad que el fondo haya obtenido mediante la inversión de los recursos por él administrados. La cuantía de la pensión dependerá del capital acumulado, que a su vez estará condicionado por el monto de las contribuciones aportadas por cada interesado, del número de años de aportes y de la rentabilidad obtenida en las inversiones. Su funcionamiento requiere la existencia de una entidad financiera administradora de los aportes (la operadora de planes de pensiones, en la ley costarricense), una estructura de cuentas individuales y el manejo adecuado de una cartera de activos financieros propiedad de los contribuyentes al fondo.

El fondo puede ser de administración pública o privada y, en todo caso, como ocurre por ejemplo con las instituciones bancarias, debe ser regulado por un marco legal idóneo. Este marco se complementa con la fiscalización y supervisión a cargo de un ente estatal especializado en estas funciones (Superintendencia de Pensiones, en la ley costarricense).

Las pensiones financiadas mediante sistemas de capitalización han contado con el apoyo del Banco Mundial y los partidarios del modelo chileno, porque consideran, entre otras razones, que los sistemas de capitalización plena e individual (CPI) tienen un impacto significativo sobre el mercado de valores y sobre el ahorro nacional. Este argumento, sin embargo ha sido rebatido ampliamente, por falta de suficientes evidencias teóricas y empíricas, según sus opositores. Estos también alegan falta de claridad en el debate, por cuanto, sostienen que se omite una forma intermedia, como lo es la capitalización parcial colectiva representada por el sistema de financiamiento mediante prima media escalonada, y la evaluación del Banco Mundial se efectúa a partir de una base de referencia dicotómica representada por el reparto y el CPI (Mesa-Lago, 1996:76).

### **Beneficios definidos vs contribución definida**

En los sistemas públicos de reparto y de prima media escalonada, las prestaciones son definidas, pero no así las contribuciones. Por la misma naturaleza de las constituciones financieras de estos sistemas, las contribuciones en vez de ser definidas pueden aumentar a través del tiempo. Las prestaciones definidas tienen la ventaja –sí el sistema funciona bien– de la certidumbre en la cuantía de la pensión y, además, permiten que se dé la solidaridad.

En los sistemas de capitalización, la contribución suele ser definida, puesto que se conoce el monto de los aportes, aunque no la cuantía de los beneficios en el momento del retiro (pues estos dependerán de los resultados de la acumulación individual en el fondo y de la rentabilidad de las inversiones realizadas).

El Banco Mundial cuestiona la certidumbre de la cuantía de la pensión en el caso del reparto. El Banco argumenta que, de hecho, la certidumbre no se da, porque las pensiones pagadas son iguales al beneficio prometido, pero en unidades monetarias nominales (o sea devaluadas por la inflación) y no en términos de unidades monetarias que mantengan igual su poder adquisitivo. (Mesa-Lago 1996:76). Además, aduce, las contribuciones han subido a niveles tan altos que estimulan la evasión, la mora y la subdeclaración de ingresos, problemas que según el Banco se evitarían con un sistema de capitalización plena e individual y contribuciones definidas (sin solidaridad dentro del sistema pero sí fuera de este).

### Recuadro 7.2. EL MODELO CHILENO

En Chile se realizó un cambio radical en el sistema de pensiones: un sistema de reparto extremadamente fragmentado, complejo, falto de coordinación, proclive a los privilegios e inequidades, con desequilibrios financieros que requerían de ingentes subsidios estatales, fue sustituido por un sistema de capitalización obligatorio (Mesa-Lago, 1994).

**Orígenes.** En 1973 la larga tradición democrática de Chile fue interrumpida. Se estableció un gobierno autoritario que prohibió o limitó el funcionamiento de los sindicatos, de las asociaciones profesionales y de los partidos políticos. En estas condiciones se dieron radicales reformas, entre ellas las del sistema de pensiones. En 1979 se eliminan las mayores inequidades de los regímenes existentes y se uniforman los requisitos para tener derecho a los beneficios, pero quedan excluidos de la reforma los militares y la policía.

En una segunda fase, en 1980, se implementa un nuevo programa, que acaba por completar el proceso de uniformar las condiciones y diseñado para que su funcionamiento sea compatible con el mercado y con un papel subsidiario de parte del Estado en relación con la seguridad social (Mesa-Lago, 1994).

**Características principales.** El sistema de reparto se sustituye por uno de capitalización. El programa es obligatorio, establece un régimen de ahorro para vejez, más la protección por invalidez y supervivencia. El ahorro lo maneja una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), escogida por el asegurado, de carácter privado y regulada y supervisada por una Superintendencia estatal de AFPs, mientras la protección por invalidez y supervivencia está a cargo de compañías privadas de seguros. Desde 1983 todos los trabajadores asalariados que se integran a la fuerza laboral ingresan en forma obligada al nuevo sistema.

**Transición.** A los asegurados en el "antiguo" sistema se les permitió ejercer parte de los derechos adquiridos únicamente durante un período de transición de cinco años (que finalizó en 1986), pero se les mantuvo otros derechos permanentemente. Durante el lapso de transición los afiliados al viejo sistema debían escoger entre continuar en él o su traslado al nuevo.

**Cobertura.** Es obligatorio para los asalariados y voluntario para los cuenta propia. Además, quienes no están asegurados tienen derecho a una pensión de asistencia social íntegramente financiada por el Estado

Se estima que el 98 por ciento de la PEA está cubierto por los dos sistemas, el de reparto y el nuevo de capitalización y que este protege entre el 49 y el 58 por ciento de la PEA.

**Cotizaciones.** La contribución de los asalariados para pensiones fluctúa entre 12,7 y 13,7 por ciento (10 por ciento, uniforme, para vejez a la AFP; de 2,5 a 3,7 por ciento para cubrir invalidez y supervivencia en la compañía de seguros y la comisión de

### Recuadro 7.2. EL MODELO CHILENO

*continuación...*

la AFP). Además los asegurados pagan 7 por ciento para enfermedad y maternidad. Las contribuciones del empleador fueron abolidas (excepto las de accidentes de trabajo) y las del Estado son las necesarias para financiar una pensión mínima en caso de que el fondo acumulado por el asegurado no sea suficiente (si cumple con todos los demás requisitos) y la pensión de asistencia social. Además el Estado paga el bono que se menciona en la sección prestaciones, la compensación por desempleo, las asignaciones familiares y la atención de la salud de los indigentes.

**Requisitos.** Las condiciones y regulaciones para las pensiones son uniformes. Se requiere una edad de 65 años para los hombres y de 60 para las mujeres, más 20 años de contribuciones. Bajo regulaciones estrictas, se permite una jubilación temprana.

**Prestaciones.** El fondo de pensiones por vejez consiste en las contribuciones netas (netas respecto a la comisión que le corresponde a la AFP) del asegurado, un bono estatal (mediante el cual el Estado le reconoce al asegurado las contribuciones que hizo al sistema público antes de incorporarse al nuevo sistema, más un ajuste por inflación e intereses del 4 por ciento calculados desde que se efectuó la transferencia del viejo al nuevo sistema), los réditos generados por las inversiones y los depósitos en una cuenta de ahorros voluntaria. El rendimiento anual de la inversión en 1981-1995 fue de 12,8 por ciento, según Mesa-Lago (1996:799).

Para materializar las prestaciones al asegurado se le ofrecen tres opciones:

- una renta vitalicia (que recibe de una compañía privada de seguros que garantiza una pensión fija para el asegurado y sus sobrevivientes),
- una pensión programada, que se calcula anualmente; y
- una pensión programada para cierto número de años y posteriormente una renta vitalicia.

**Administración.** Los diseñadores del programa supusieron que la libre entrada y salida de las AFP, la competencia entre ellas, la libre elección de la AFP por parte del afiliado en combinación con una idónea supervisión estatal y garantías mínimas, aseguraban su eficiencia y resultados positivos en cuanto a mayor cobertura, mayor rendimiento de las inversiones, menores costos administrativos y mejor cumplimiento en el pago de las prestaciones (Mesa-Lago, 1994).

Hay 16 AFP, de las cuales 3 concentran el 70 por ciento de los asegurados. El fondo de pensión acumulado representa el 39 por ciento del PIB (Mesa-Lago, 1996).

**Resultados.** La polémica sobre la reforma chilena no acaba. Para comentarios y una bibliografía sobre el caso véase: Raúl Bustos Castillo, Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile, International Labour Review, vol 32, 1993; Uthoff (1995, cap. 3) y Ruiz-Tagle (1996:703).

## 7.5 LAS CRÍTICAS A LOS SISTEMAS Y LAS OPCIONES PROPUESTAS

Los críticos, con base en la experiencia latinoamericana, le atribuyen a los sistemas de reparto, históricamente predominantes en la región, características de inequidad, ineficiencia y debilidad para promover objetivos macroeconómicos.

La **inequidad** se da, argumentan, porque los beneficios que otorgan los sistemas de reparto no son sostenibles, sino tienden a reducirse a lo largo del tiempo, dándose una desigualdad entre generaciones (la primera generación de afiliados obtiene beneficios más generosos que las subsiguientes, mientras que estas, además, deben soportar las alzas en las cargas o cotizaciones necesarias para enfrentar los costos crecientes); porque los beneficios no guardan relación con los aportes, lo cual propicia la evasión, el privilegio de ciertos grupos y la jubilación temprana; y, porque las condiciones para obtener los beneficios son heterogéneas. Además, critican que los sistemas en la región no protegen a proporciones cuantitativamente importantes de la población trabajadora, aunque esta deficiencia no es consecuencia de las características de los sistemas de reparto contributivos.

La **ineficiencia** ocurre por los pobres rendimientos de los fondos manejados por los sistemas tradicionales y los altos costos de su administración.

La **debilidad** de los sistemas de reparto para coadyuvar al desarrollo macroeconómico se relaciona, principalmente, con las funciones de redistribución y de acumulación de ahorro de los sistemas de previsión para la vejez. Los críticos consideran que esos sistemas no estimulan el aumento del ahorro nacional como lo hace, según ellos, el sistema de capitalización. Por el contrario, indican, los estados se han visto obligados a otorgar transferencias para financiar los crecientes déficit de los sistemas de reparto, lo cual, junto con las crecientes contribuciones sobre las planillas, tiene un efecto negativo sobre el empleo y el ahorro nacional.

El sistema de capitalización, en contraste con el de reparto, se caracteriza –según sus defensores– porque: las condiciones que se han de

cumplir para obtener los beneficios son más homogéneas; las contribuciones son definidas (en oposición a beneficios definidos) y las reservas se acumulan en cuentas individuales, y no en forma conjunta. Todo esto redundante, se argumenta, en las siguientes ventajas: se hace más diáfana la relación entre el afiliado y el sistema; el afiliado logra mayor libertad de movilidad laboral, pues las condiciones de afiliación y la cuenta personal en el sistema de pensiones se mantienen aunque cambie de sector de actividad o de ocupación; son más las posibilidades que tiene el trabajador de fiscalizar los resultados del sistema al que está afiliado, por ser su cuenta individual.

En todo caso, las soluciones a estos problemas ni son fáciles ni competen exclusivamente al diseño de los sistemas de reparto. Así, por ejemplo, el creciente costo de los sistemas de reparto ha sido consecuencia del envejecimiento de la población como resultado de los cambios demográficos de las últimas décadas. El envejecimiento necesariamente significará tasas de dependencia más altas: cada vez, por cada 100 pensionados que haya en la sociedad demandando bienes para su consumo, habrá un menor número de trabajadores activos dedicados a la producción, de manera que, independientemente del sistema de pensiones, *socialmente* será más caro financiar las pensiones<sup>2</sup>.

### Otros aspectos del debate

Otros aspectos surgen en el debate. Aunque la mayoría de ellos se refieren a cuestiones sociales relacionadas con decisiones de carácter normativo, no por ello están exentas de la evaluación económica requerida para fundamentar la escogencia entre opciones que se espera beneficien a sus miembros:

- ¿Se debe establecer una pensión uniforme básica o una sustitución de la remuneración?

Los beneficios pueden variar entre dos extremos: protección uniforme básica (financiados con el presupuesto nacional) o

- 2 Tampoco es cuestión fácil de dilucidar cuál de los dos sistemas de financiamiento reportaría, al momento de recibir los beneficios, los mejores retornos al trabajador. Véase al respecto Uthoff (1995: 17-18).



pensiones que compensen los ingresos recibidos cuando el pensionado era trabajador activo (financiados con las contribuciones de los trabajadores y empleadores).

- ¿Cómo y cuánto esfuerzo debe realizar la sociedad para ampliar la protección horizontal mucho más allá de la mitad de la población, como sucede actualmente, por ejemplo, en Costa Rica?
- ¿Cómo lograr que la sociedad distribuya "mejor" el presupuesto nacional de cada año entre gasto en pensiones y otras muchas asignaciones del gasto público demandadas y deseadas por sus miembros?
- ¿Cuáles han de ser los objetivos del Estado y cómo lograrlos?
- ¿Cómo uniformar los sistemas para evitar los privilegios y las desigualdades injustificadas entre regímenes?

### **La propuesta de un modelo de pilares**

Si los sistemas de previsión tradicionales en América Latina mantienen serias deficiencias (no están coordinados con las políticas macroeconómicas, muestran que un porcentaje importante de la población no está protegida, otorgan beneficios bajos –a veces por debajo de la línea de pobreza– y no ajustados a la inflación, tienen costos administrativos altos y altas tasas de evasión y mora, y necesitan de un apoyo financiero estatal creciente, para poder enfrentar sus desequilibrios), entonces, estas deficiencias han debilitado el apoyo político a dichos sistemas, "creando la necesidad de una reforma radical y la búsqueda de esquemas alternativos, incluidos programas de CPI con contribuciones definidas y administración privada" (Mesa-Lago, 1996).

Si los sistemas tradicionales de reparto fallan porque no alivian la situación de pobreza en la vejez para una parte importante de la población, ni estimulan un mayor ahorro; y si el primero de estos problemas tampoco va a ser resuelto por un sistema de capitalización de carácter obligatorio, al estilo del chileno, entonces la sociedad debe buscar otras opciones. Estas han sido ofrecidas por la OIT y el Banco Mundial: se trata de un sistema donde los principios de la ca-

pitalización y del reparto se ejecutan a través de tres subsistemas o "pilares", cada uno con objetivos específicos que se complementan y a la vez resultan coordinados mediante un apropiado diseño de la política de previsión para la vejez.

Cuadro 7.1. COMPARACION DE LAS PROPUESTAS DE LA OIT Y EL BM

CONCEPTO	PRIMER PILAR	SEGUNDO PILAR	TERCER PILAR
Objetivo Básico (Común a OIT y BM)	Ingreso para mínimo de vida	Ingreso para mantener estilo de vida	Ingreso para satisfacer necesidades adicionales
<b>PROPUESTA DE LA OIT</b>			
Adscripción	Obligatoria	Obligatoria	Voluntaria
Sistema financiero	Reparto	Capitalización parcial y colectiva	CPI
Contribuciones	Impuestos	Asegurados, empleados (o impuestos)	Definidas, a cargo trabajadores o empresas o ambos
Beneficios	Pensión universal de subsistencia	Definidos en relación con contribuciones	No definidos
Administración	Pública	Pública (seguro social)	Privada
<b>PROPUESTA DEL BANCO MUNDIAL</b>			
Adscripción	Obligatoria	Obligatoria	Voluntaria
Sistema financiero	Reparto	CPI	CPI
Contribuciones	Impuestos	Definidas, del trabajador y empleador	Definidas e individuales
Beneficios	Pensión mínima uniforme según necesidades	No definidos	No definidos
Administración	Pública	Privada regulada	Privada regulada

FUENTE: Elaboración de los autores basados en Mesa-Lago (1996:85) y Banco Mundial (1994:18)

En el modelo de la OIT hay un primer pilar cuyo objetivo se centra en los casos de pobreza: otorga una pensión de subsistencia (o sea para satisfacer necesidades mínimas), de carácter universal. Es obligatorio, prioritario, y de reparto financiado con impuestos. Mediante el segundo pilar se otorga una pensión que le permita al beneficiado mantener un estilo de vida similar al que tenía antes de pensionarse. También es obligatorio, de capitalización parcial financiado con contribuciones de trabajadores y patronos, de beneficios de

finidos y administrado por el seguro social. El tercer pilar brinda, a quienes voluntariamente se hayan afiliado a él, pensiones complementarias para que estos puedan satisfacer necesidades adicionales. Será, preferentemente, un sistema de CPI, de administración privada en condiciones de competencia, Cuadro 7.1.

El modelo del Banco Mundial es similar al de la OIT, pero a partir de una reforma más radical que dé base a una sustitución del sistema tradicional. La diferencia principal radica en el segundo pilar; este es obligatorio en ambos casos, pero de administración privada regulada el del BM y de administración pública, bajo la tutela del seguro social, el de la OIT.

Los defensores del nuevo modelo, como el Banco Mundial, argumentan que con él se generará mayor ahorro, mayor crecimiento, mayores salarios y mejores beneficios a los afiliados del sistema en el futuro. Esta línea de argumentación explica por qué ese organismo internacional, en *Envejecimiento sin crisis*, libro donde se defiende el nuevo paradigma, agrega el siguiente subtítulo: "Política para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento" (el énfasis no está en el original), (Lo Luovolo,1996).



## 8. EL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA

Los "regímenes especiales de pensiones (existentes en Costa Rica en los ochenta) son injustificables desde un punto de vista de *equidad*, provocan un *efecto de demostración perverso*, (y) no son viables financieramente a largo plazo"

Carmelo Mesa-Lago  
Actuario internacional

"Few issues carry so much political risk for so little political reward as pension reform."

The Economist, 19 de julio de 1997

### 8.1 ANTECEDENTES Y ESCENARIO DONDE SE DESARROLLÓ EL SISTEMA

El principal sistema de pensiones, en cuanto a cobertura (el de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social), surgió en los primeros años de la década de los cuarenta, cuando el país era muy diferente al actual; e igualmente diferente será cuando los escolares de hoy, convertidos en trabajadores de mañana, busquen la manera de pasar al retiro con algo en ingreso que sustituya la remuneración al trabajo que hasta entonces les permitió satisfacer sus múltiples necesidades.

Cuando se dieron las bases de ese sistema, la esperanza de vida al nacer era de 47 años en vez de los 77 de hoy. Entretanto, la tasa de natalidad pasaba de 43 a 24 por cada mil habitantes y la tasa de mortalidad infantil de 120 a 13 por 1000 niños nacidos vivos. Se dio una

radical transformación en la estructura de la población, cuyas consecuencias se pueden ilustrar: si se supone que los costarricenses de 15 a 64 años son los contribuyentes directos a la producción para “mantener” a los mayores, entonces, por cada 100 personas en edad de trabajar había 6 personas mayores, a inicios del período; hay 8 en la actualidad y habrá 15, dentro de 30 años. Este cambio implica un notable encarecimiento de la financiación para quienes cotizan en un sistema de pensiones como el de IVM, pues cada vez será menor la cantidad de personas económicamente activas y cotizantes por pensionado. En otras palabras, para pagar la pensión promedio de hoy, sería posible disponer de las cotizaciones de 12 trabajadores; pero dentro de 30 años, solo habría 7 activos cotizando por cada pensión. Cuando esto ocurra, para poder pagar una pensión igual a la actual, será necesario que las cotizaciones aumenten 70 por ciento, pues en caso contrario habrá que reducir en 40 por ciento la cuantía de cada pensión.

Pero no solo cambió la población. También cambiaron las condiciones sociolaborales. En aquella época, cerca del 60 por ciento de la fuerza trabajadora laboraba en agricultura, a lo sumo un 6 por ciento en el sector público y los trabajadores sin educación y con primaria incompleta constituían la inmensa mayoría. Pasó el tiempo, y la economía se integró, se modernizó y la proporción de trabajadores asalariados creció. Aunque existían sistemas públicos de pensiones, estos solo protegían a grupos específicos y en cantidad muy reducida. Desde entonces y hasta el presente, la producción per cápita del país se ha más que duplicado; pero, asimismo, las necesidades sentidas y deseadas por sus habitantes han sido igualmente crecientes, de tal manera que, relativamente, las dificultades no aminoran, pues en forma paralela a esa mayor producción e ingreso, también son mayores las demandas individuales y sociales para satisfacer más y nuevas necesidades.

Por otra parte, otros factores, morales unos, administrativos y socioeconómicos otros, contribuyen a complicar la solución y a presentar un problema social con diferentes aristas, el cual requiere respuestas de corto y de largo plazo: la mayor parte de la población del país llega a la vejez sin protección de los sistemas de pensiones; aún existe un sistema complejo, inequitativo e ineficiente (porque sobre-

vivirán por unos años los regímenes que han cerrado sus puertas a nuevos afiliados, según reformas de años recientes; el financiamiento todavía representa una muy pesada carga sobre las finanzas públicas; y, la administración de los regímenes aún no está suficientemente afinada. Además, mientras el país ha realizado esfuerzos para enfrentar algunos de estos problemas, han quedado pendientes las soluciones a dos de los más trascendentes: uno pesa más por lo moral que por lo económico, ¿qué hacer respecto a la población no protegida? El otro, es de gran peso económico: ¿cómo enfrentar las dificultades financieras actuales y, principalmente, las que ocurrirán debido al rápido envejecimiento de la población?

En la actualidad, de los 3 200 000 habitantes del país, algo más de la cuarta parte (27 por ciento) son menores de 12 años y entre 6 y 7 por ciento mayores de 60 años. Del total de personas de 12 y más años solo algo más de la mitad (el 52 por ciento) forma parte la población dispuesta a trabajar para el mercado laboral, Cuadro 8.1. Al respecto, debe tenerse presente que la proporción de niños y jóvenes que ingresa a la enseñanza media y superior es creciente y, por ende decreciente la que se integra a la fuerza de trabajo a tempranas edades (resultado que ocurre gracias a las mayores posibilidades económicas de los hogares y a la expansión de los servicios públicos de educación por parte del Estado). Por otra parte, la población del país está en transición hacia el envejecimiento y antes de 4 décadas –muy pocos años para una sociedad– el porcentaje de mayores de 60 años se habrá incrementado de 6,4 por ciento a 15 por ciento, Cuadro 9.3. Por tanto, la relación fuerza de trabajo (generadora de los ingresos y de los recursos financieros que se requieren para las pensiones) respecto a la población no trabajadora (muy jóvenes y personas mayores), será cada vez menor, lo cual encarecerá las pensiones, como se explicará oportunamente.

Esta fuerza de trabajo vive en un país donde el PIB per cápita es del orden de 2700 dólares en comparación con los 20 000 o 25 000 de los países de más altos ingresos, o en contraste con niveles de menos de 1000 dólares, como es el caso del 30 por ciento de los países del mundo, donde vive el 57 por ciento de la humanidad. Vive en un país donde la quinta parte de los hogares son pobres; la población

Cuadro 8.1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE MAYORES DE 12 AÑOS EN ACTIVOS Y NO ACTIVOS; Y LOS ACTIVOS EN AFILIADOS Y NO AFILIADOS A REGÍMENES PÚBLICOS DE PENSIONES, 1996  
(Cifras aproximadas, en miles)

Población total del país 3200	Menores de 12 años 870 (27%)	PEA 1221 (52%)	En regímenes de pensiones 662 (54%)
	De 12 y más años 2330 (73%)		En ningún régimen 559 (46%)
		Inactivos 1110 (48%)	

La PEA son las personas de 12 o más años dispuestas a trabajar en el mercado laboral y los inactivos las personas de 12 o más años que no participan en dicho mercado (amas de casa, estudiantes, jubilados, etcétera).

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y estimaciones de los autores

rural, las actividades agropecuarias tradicionales y las informales en industria y servicios son todavía significativamente importantes desde la perspectiva del empleo, Cuadro 8.2. Estas características conducen a las siguientes cifras: dos terceras partes de la fuerza laboral que labora en el sector privado son asalariados y el resto son cuenta propia y patronos; de los asalariados, el 60 por ciento están asegurados en un régimen de pensiones. La falta de protección es mucho mayor en el caso de los trabajadores asalariados que laboran en pequeños establecimientos agrícolas, donde el 76 por ciento de los trabajadores no están protegidos, al igual que el 64 por ciento de los que laboran en empresas pequeñas de la actividad industrial. En relación con los trabajadores no asalariados, solo están protegidos el 9 por ciento. Por consiguiente, del total de trabajadores del sector privado del país solo están protegidos por un programa de pensiones el 43 por ciento y quedan sin protección la mayor parte de ellos, la mayoría ligados a las actividades menos remunerativas y, por ende, más cercanas al círculo de la pobreza y, a la vez, son los trabajadores más alejados de las posibilidades de ahorrar y de la cultura de la previsión. Asimismo, ellos están dispersos en un amplio rango de microempresas, muchas de vida precaria y otras al margen de la ley, todo lo cual dificulta la posibilidad de incluirlos en programas contributivos de previsión para su vejez.



Cuadro 8.2. POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR PRIVADO ASEGURADA Y NO ASEGURADA EN IVM, SEGUN GRUPOS SOCIOLABORALES, 1994

Grupo sociolaboral	Total	Asegurada	No asegurada	Porcentaje asegurada
Total peaos priv <sup>1</sup>	1 044 359	451 197	593 162	43,2
Asalariados	696 630	420 060	276 570	60,3
No asalariados	347 729	31 138	316 591	8,9
Total peaos priv (%)	100,0	100,0	100,0	---
Asalariados	66,7	93,1	46,6	---
No asalariados	33,3	6,9	53,4	---
Total peaos priv-Asalariados	100,0	60,3	39,7	---
Total peaos priv-No Asalariados	100,0	8,9	91,1	---
Total peaos priv-Asalariados	100,0	100,0	100,0	---
Agricultores establecimientos pequeños	10,9	4,3	21,0	23,7
Agricultores establecimientos grandes	12,2	15,6	6,9	77,4
Industria establecimientos pequeños	3,7	2,3	6,0	36,4
Industria establecimientos grandes	20,1	30,0	5,2	89,8
Construcción	8,1	5,7	11,7	42,6
Comercio	19,4	20,1	18,3	62,6
Servicios	7,7	7,9	7,4	61,8
Servicio doméstico	7,4	2,2	15,4	17,8
Otros	10,3	11,8	8,1	69,0
Total peaos priv-No Asalariados	100,0	100,0	100,0	---
Cuenta propia	64,0	57,4	64,6	8,9
Agricultura	16,0	11,0	16,5	6,1
Industria	9,6	5,3	10,1	4,9
Comercio	15,8	15,1	15,8	8,6
Otros	22,6	26,1	22,2	10,3
Patrones y socios	23,8	39,0	22,3	14,7
No remunerados	12,2	3,5	13,1	2,3

1 1 044 359 es la población económicamente activa ocupada en el sector privado (peaos priv); el resto de la PEA, un 16 por ciento, labora en el sector público.

FUENTE: Castillo y Durán, 1996, con base en información de la Encuesta de Hogares de 1994.

## 8.2 BOSQUEJO DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

El sistema de previsión del país comprende los regímenes generales de pensiones, los regímenes especiales de pensiones, los fondos institucionales ahorro y de pensiones complementarias y los fondos privados de pensiones complementarias.

### Los regímenes generales de pensiones

Los regímenes generales son el de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y el Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico. Los dos están bajo la responsabilidad de la Caja Costarricense de Seguro Social. Ambos son generales, en el sentido de que brindan protección sin que sea necesario pertenecer a algún grupo laboral o profesional específico, como sucede con los regímenes que son cerrados para quienes no forman parte de determinado grupo laboral o profesional.

#### *El régimen de IVM*

El régimen de IVM lo maneja la Caja conjuntamente con el régimen de enfermedad y maternidad (EM), mediante una integración institucional similar a la de otros países latinoamericanos. Aunque nacieron bajo el marco de la seguridad social dado por ley de 1941, el régimen de IVM entró en vigencia hasta 1947, con una cobertura discriminatoria, limitada a grupos laborales específicos (algunos empleados públicos y determinados empleados del sector privado), que paulatinamente fue ampliándose<sup>1</sup>, hasta convertirse en obligatorio para todos los trabajadores asalariados (excepto los de los re-

1 El número de afiliados al régimen de IVM representaba el 4,3 por ciento de la PEA en 1950 (12 000 trabajadores); el 23 por ciento en 1970 y el 51 por ciento en 1980. De manera que entre estos dos últimos años hubo un importante crecimiento, a raíz de la ampliación de la cobertura acordada a inicios de los setentas. Pero, en los últimos quince años no ha habido aumento relativo: el porcentaje de trabajadores afiliados como proporción de la PEA se mantiene en 51 por ciento, aproximadamente.

gímenes especiales que son exclusivos para determinados trabajadores del sector público) y voluntario para los no asalariados<sup>2</sup>.

El régimen de IVM cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. Es de beneficios definidos y de financiamiento tripartito (4,75 por ciento del salario a cargo del patrono<sup>3</sup>, 2,50 por ciento lo cubre el asegurado y 0,25 por ciento lo paga el Estado), según el sistema de prima escalonada. La edad mínima de retiro es de 59 años y 11 meses para las mujeres y de 61 años y 11 meses para los hombres, siempre que hayan cotizado al menos 466 y 462 cuotas mensuales, respectivamente. La edad normal de retiro es 65 años y 240 cuotas mensuales, tanto para hombres como para mujeres. La fórmula de cálculo de la pensión es igual al 60 por ciento del salario referencia (promedio de los mejores 48 salarios devengados en los últimos 60 meses efectivamente cotizados) y un incremento de uno por ciento del salario de referencia, por cada año cotizado después de los primeros 240 meses.

### *El régimen no contributivo de pensiones*

El Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) fue creado en 1974, como parte de la Ley de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares. Las pensiones (y otras transferencias) se otorgan en casos de estado grave de necesidad y no con base en los antecedentes de empleo o de contribución a algún programa de previsión. Sus beneficiarios, en consecuencia, son personas en evidente estado de necesidad, en particular ancianos (mayores de 65 años), inválidos y viudas desamparadas, con dependientes o sin ellos, así como huér-

- 2 Para una reseña histórica de los orígenes y evolución de este régimen véase: Mark Roseberg, *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*, San José, Editorial Costa Rica, 1983 y Guido Miranda, *La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica*, San José, Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social, 1988.
- 3 Otras contribuciones a cargo del empleador, como porcentaje del salario: Enfermedad, 9,25; Banco Popular, 0,50; Instituto Nacional de Aprendizaje, 2,00; Instituto Mixto de Ayuda Social, 0,50; Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, 5,00; y riesgos del trabajo, 3,00. El monto total, incluyendo IVM, era 13,25 en 1973; 21,22 en 1982 y, en la actualidad, 25,00 por ciento del salario. Las contribuciones del Estado como tal, sin considerar las contribuciones a los regímenes especiales, por el contrario, se han reducido, desde 4,50 en 1973 y 3,50 en 1982, a 0,50 en 1997.

fanos menores de 15 años e indigentes entre 45 y 65 años con deterioro físico o mental. El régimen es financiado mediante transferencias del presupuesto nacional asignadas al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Por su naturaleza, las pensiones son por un monto mínimo, el cual fue en 1996 de 5900 colones mensuales por pensionado directo<sup>4</sup>. En ese año se otorgaron 69 000 pensiones a beneficiarios directos y 25 000 a beneficiarios dependientes.

Recuadro 8.1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE IVM DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Origen	Leyes de 1941 y 1943, aunque inicia su funcionamiento hasta 1947.
Cobertura horizontal legal	Obligatorio para los asalariados (excepto algunos del sector público) y voluntario para los cuenta propia.
Cobertura estadística	50 por ciento de la fuerza de trabajo total y el 68 por ciento de los empleados del sector público (1996).
Prestaciones	Pensiones por vejez e invalidez y a sobrevivientes.
Cotizaciones	Trabajadores: 2,5 por ciento del salario. Patronos: 4,75 por ciento del salario. Estado: 0,25 por ciento del salario.
Sistema de financiamiento	Prima escalonada.
Edad mínima para la pensión	Mujeres: 59 años y 11 meses (y 466 cuotas). Hombres: 61 años y 11 meses (y 462 cuotas).
Salario de referencia	El promedio de los 48 salarios mensuales más altos de los últimos cinco años cotizados.
Tasa de reemplazo	La pensión por vejez es el 60 por ciento del salario de referencia más 0,0835 por ciento por cada mes que posponga el retiro más allá de 240 meses.
Ajuste por inflación	El ajuste obedece criterios ad hoc basados en la inflación y el nivel general de salarios.
Pensión mínima	80 por ciento del salario mínimo.
Pensión máxima	706 por ciento del salario mínimo.

4 Datos a junio de 1996. En julio de este año, la Caja anunció que las pensiones se aumentarían en cincuenta por ciento a partir del 1 de agosto y que la pensión mínima pasaría de 5000 a 7500 colones y la máxima de 6500 a 9750 colones.

Cuadro 8.3. POBLACION PROTEGIDA POR LOS REGIMENES DE IVM Y SEM DE LA CCSS (Cifras aproximadas)

Asegurados Directos	1993	1994	1995	1996
<b>Enfermedad y Maternidad</b>				
Activos	836 809	867 623	890 053	891 895
Asalariados	625 662	643 481	653 932	649 234
Privado	455 189	467 850	478 533	478 692
Autónomas	96 669	99 734	97 279	89 733
Gobierno Central	67 829	69 942	72 192	74 828
Servicio Doméstico	5 975	5 955	5 928	5 981
No Asalariados	211 147	224 142	236 121	242 661
Cuenta Propia <sup>1</sup>	159 583	173 078	185 320	193 073
Convenios Especiales <sup>2</sup>	51 564	51 064	50 801	49 588
Pensionados	158 306	171 656	182 503	188 673
<b>Invalidez, Vejez y Muerte</b>				
Activos	575 799	596 099	603 097	617 202
Asalariados	563 375	580 936	586 723	592 301
Privado	449 052	463 073	473 301	475 073
Autónomas	83 659	885 367	81 762	79 953
Gobierno Central	24 704	26 553	25 742	31 302
Servicio Doméstico	5 960	5 943	5 918	5 973
No Asalariados	12 424	15 163	16 374	24 901
Cuenta Propia	9 585	11 865	13 164	21 705
Convenios Especiales	2 839	3 298	3 210	3 196
<b>Activos IVM/SEM</b>	68,8	68,7	67,8	69,2
Asalariados	90,0	90,3	89,7	91,2
Privado	98,7	99,0	98,9	99,2
Autónomas	86,5	85,6	84,0	89,1
Gobierno Central	36,4	38,0	35,7	41,8
Servicio Doméstico	99,7	99,8	99,8	99,9
No Asalariados	5,9	6,8	6,9	10,3
Cuenta Propia	6,0	6,9	7,1	11,2
Convenios Especiales	5,5	6,5	6,3	6,4

1. Personas aseguradas mediante relación directa con la Caja Costarricense de Seguro Social.

2. Personas aseguradas por intermedio de organizaciones tales como sindicatos o cooperativas.

FUENTE: CCSS, Anuario Estadístico, varios años (Cuadros E1, E2, I1 e I2)

## Los regímenes especiales de pensiones

Una parte de los empleados que laboran en el sector público (el 32 por ciento) están afiliados a regímenes contributivos de pensiones sustitutivos del régimen de IVM de la Caja Costarricense de Seguro Social. Estos son: el Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (de carácter transitorio, por las razones que se explicarán), el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial. A estos regímenes se les ha llamado especiales por cuanto su afiliación está limitada a grupos específicos, en contraste con los regímenes generales cuyas reglas de afiliación no son discriminatorias.

### *Régimen general de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional*

Para conocer mejor al Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional es necesario referirse previamente a las reformas legales iniciadas en 1991, cuando en el país existía una veintena de regímenes especiales, entre contributivos y no contributivos, la mayoría marginales tanto por el número de sus afiliados como por su impacto financiero, con la excepción de los regímenes del Magisterio Nacional, Hacienda y Poder Judicial, Cuadro 8.4; pero, por sus características que resultaban discriminatorias, y su impacto conjunto en las finanzas públicas, fueron calificados en diversos estudios efectuados desde inicios de la década de los ochentas, como regímenes que debían ser sometidos a importantes ajustes. Mesa-Lago, experto internacional de la Universidad de Pittsburgh, llamaba la atención del gobierno en 1983 y posteriormente en 1988, al igual que otros expertos extranjeros y costarricenses<sup>5</sup>.

5 Carmelo Mesa-Lago, *Social Security and Health. Final Report to World Bank, SL Mission to Costa Rica*, 1983; Francisco Bayó, *Informe actuarial sobre el Sistema de Pensiones de Hacienda y su extensión por la ley 7013 de octubre de 1986*, San José, 1986; Jorge E. Brenes, *Regímenes de pensiones del Sector Público de Costa Rica*, San José, 1987; Carmelo Mesa-Lago, *Análisis económico de los sistemas de pensiones en Costa Rica y recomendaciones para su reforma*, San José, Development Technologies, Inc., marzo de 1988.

Decía Mesa-Lago (1988:9-31)), respecto a la situación prevaleciente a finales de los ochenta:

“El porcentaje del gasto total en pensiones asignado a los regímenes especiales es tan alto porque la mayoría de ellos tiene beneficios excesivamente generosos”. Además, en relación a la edad de retiro, monto de las cotizaciones y beneficios se da una clara diferencia entre los regímenes especiales y el de IVM que cubre a la mayoría de los costarricenses protegidos por algún régimen de previsión para la vejez. Entre las diferencias identificadas, mencionaba las siguientes:

- Edad: la edad de retiro más corriente es 50 años (con 30 de servicio) y en algunos regímenes no hay edad mínima de retiro (Magisterio y Registro Público). “En consecuencia el jubilado tiene un promedio de retiro entre 26 y 29 años, o sea, casi igual al periodo de actividad”. En contraste, en IVM la edad de retiro es de 62 años<sup>6</sup>.
- Salario de referencia: el cálculo de la pensión se basa en el promedio del último año en el poder Judicial, Comunicaciones y Obras Públicas; en el salario del último mes en el Magisterio y Registro Público, mientras en IVM se basa en el promedio salarial de los mejores cuatro años en los últimos 5 años de servicio.
- Tasa de reemplazo: en algunos, i. e., el Magisterio y el Poder Judicial, se aplica el 100 por ciento al salario de referencia. O sea, un pensionado por IVM con 65 años de edad y 34 de servicios recibe el 90 por ciento del salario de referencia, mientras en Hacienda o Comunicaciones el trabajador a los 50 años (o a cualquier edad en el Magisterio) y con 30 años de servicios se puede pensionar con el 100 por ciento del salario de referencia.
- Revalorización: En los principales regímenes especiales las pensiones se ajustan según los incrementos del salario de la plaza

6 “Se puede argumentar que en la CCSS existe un retiro anticipado con un mínimo de 57 años para el hombre y 55 para la mujer con un mínimo de 34 años de cotización. No obstante, este retiro anticipado requiere cuatro años más de cotización y entre dos y cinco años más de edad que en cualquiera de los regímenes especiales, y con una base salarial y porcentaje de la pensión muy inferiores”.

correspondiente al del puesto que ocupaba la persona pensionada (incrementos que se originan en muy variados motivos) y no de conformidad con la devaluación monetaria o el incremento general de salarios, como es lo usual en estos casos.

- Cotizaciones: “En casi todos los regímenes especiales contributivos el asegurado cotiza 5 por ciento de su salario, el cual es notoriamente insuficiente para financiar pensiones tan generosas”. El Estado pone la diferencia. Más aún, en el régimen de Hacienda es usual que el asegurado no cotice hasta que se retire y entonces se le deduce el 5 por ciento de su pensión<sup>7</sup>.
- Regresividad: “De todos los subsidios estatales a la seguridad social, el único que tiene un impacto regresivo en la distribución del ingreso es el que va a los regímenes especiales”<sup>8</sup>.
- Estudios actuariales: Ninguno de los regímenes especiales tuvo un estudio actuarial previo a su constitución, por lo cual las cotizaciones se establecieron sin base alguna, al arbitrio del legislador. Además, generalmente no llevan contabilidad ni tienen algún fondo de reservas.

7 En Hacienda la incorporación no es obligatoria y los empleados elegibles pueden acogerse al sistema cuando lo deseen, que normalmente es al momento de jubilarse por edad. Entonces se calcula cual es la deuda del asegurado con base al 5 por ciento sobre los salarios durante el período de sus servicios prestados bajo el régimen de Hacienda. El tiempo de servicios prestados fuera de Hacienda se acumula y la CCSS debe transferir al Estado las cotizaciones aportadas. El jubilado paga su deuda acumulada mediante un descuento del 5 por ciento de su pensión, sin recargo de intereses. En consecuencia el jubilado de Hacienda normalmente recibe una pensión generosa sin ninguna contribución previa y el Estado se hace responsable de su pago. (Francisco Bayó 1986 y Mesa-Lago 1988:30)

8 En la investigación de Adrián Rodríguez V, 1986, *El Gasto Público en Programas de Seguridad Social: Estudio de su Efecto redistributivo en 1982*, San José, IICE, Documentos de Trabajo N<sup>o</sup> 102, se concluye que “el régimen no contributivo tiene gran potencial para redistribuir progresivamente el ingreso, mientras que el subsidio estatal a los regímenes especiales constituye un privilegio que hay que eliminar, de ahí la necesidad de uniformar sus condiciones de elegibilidad, cálculo de pensiones, etc.” (Mesa-Lago, 1988:25).



Para resumir, Mesa-Lago acaba con una calificación muy severa: los "regímenes especiales de pensiones (existentes en Costa Rica en los ochentas) son injustificables desde un punto de vista de *equidad*, provocan un *efecto de demostración perverso*, (y) no son viables financieramente a largo plazo..." (el subrayado no está en el original).

Se necesitó la llamada de atención de varios estudios a las autoridades gubernamentales y que transcurrieran varios años, antes de que los poderes ejecutivo y legislativo aprobaran las primeras reformas centradas en el interés nacional y no en los intereses de grupos particulares de presión. Estas se iniciaron con medidas legales de alguna trascendencia, que solo afectaban a una parte del sistema público de pensiones, más como medidas transitorias y representativas de los primeros pasos en pro de una reforma, que de medidas para modificaciones más de fondo.

Para enfrentar la necesidad de las reformas al sistema de pensiones, la administración Calderón Fournier (1990-1994) optó por una estrategia gradual, por cuanto, según el exministro de Planificación en ese gobierno, Carlos Vargas Pagán, faltó la información necesaria para establecer un debate nacional sobre posibles opciones de solución. Esto ocurrió porque ningún gobierno presentó una propuesta para una solución integral del problema, no obstante que diferentes estudios efectuados en la década de los ochentas concordaban en la necesidad urgente de reformar el sistema de pensiones, (Vargas y Cárdenas, 1996:140 y 141).

Por consiguiente, el gobierno decidió, en primer lugar, realizar las reformas que pudiera llevar a cabo mediante modificaciones en los reglamentos, sin necesidad de las aprobaciones legislativas, en especial aquellas relacionadas con la Caja Costarricense de Seguro Social. En efecto, en noviembre de 1990 la Junta Directiva de la institución modificó varias cláusulas reglamentarias del seguro de IVM.

En segundo lugar, el gobierno, apunta el exministro de Planificación, era consciente de que muchos regímenes especiales estaban quebrados, pero también comprendía que no podía modificar la historia de un solo golpe. Por tales razones se propuso una solución por etapas y gradual para unificar, uniformar y mejorar la posición financiera de los regímenes; con esto el país ganaba tiempo para la toma de la decisión sobre el modelo previsional a desarrollar (Vargas y Cardenas, 1996:142)

Consecuente con el segundo propósito, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto para crear una ley de carácter general para los regímenes especiales de pensiones, contributivos y no contributivos, mencionados en el Cuadro 8.4. Aunque en el proyecto se incluía al régimen del magisterio nacional, las presiones de los grupos interesados y de los maestros en particular, llevaron al gobierno a una negociación con los maestros, que dio base para aprobar dos marcos legales en vez de uno solo: a) la Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Ley 7268 del 14 de noviembre de 1991, que modifica la Ley 2248 del 5 de setiembre de 1958), que hasta entonces había regulado el régimen de pensiones de los empleados de la enseñanza) y, b) la Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Ley 7302 del 8 de julio de 1992), (Vargas y Cárdenas, 1996:142).

En relación con el Régimen del Magisterio Nacional y con el fin de atenuar desbalances financieros y la heterogeneidad de las condiciones imperantes entre los distintos regímenes públicos, se establecen las siguientes reformas

- Una edad mínima de salida (50 años), pues no existía límite al respecto, lo que permitía las llamadas "pensiones juveniles"<sup>9</sup>.
- Un límite superior al monto de la pensión. La carencia de esta restricción permitió pensiones denominadas de privilegio, otorgadas a quienes la ley anterior les reconocía breves pasantías en puestos altamente remunerados fuera del servicio del magisterio (i. e. servicio exterior).

9 Sin embargo esta disposición de la ley 7302 solo estuvo vigente muy poco tiempo, pues fue derogada por la ley 7359 del 1 de octubre de 1993.

- Solo los salarios devengados por servicios en el Magisterio servirán de base para el cálculo de la pensión.
- La pensión se establece con base en los 12 mejores salarios devengados durante los últimos dos años, en vez de en el mejor salario de los últimos cinco años (la tasa de reemplazo se reduce de 100 por ciento a 85 por ciento, aproximadamente, pues la cuantía de este porcentaje dependerá del ritmo de la inflación y en particular del crecimiento de los salarios del Magisterio).
- Las cotizaciones se incrementan. La cotización de los trabajadores activos se aumenta de 5 por ciento a 7 por ciento. Además, se establece la posibilidad de aumentarla hasta 9 por ciento, previo estudio que lo justifique.
- Se establece que los ya pensionados también deben cotizar. Además, se establece una contribución especial para quienes reciben pensiones superiores a un monto determinado, en forma tal que la contribución es progresivamente creciente de acuerdo con el monto de la pensión.
- Se crea un fondo de capitalización para los nuevos ingresantes al servicio de cargos docentes a partir de 1992, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 7302. Así surgió el régimen de capitalización del Magisterio Nacional, que posteriormente sería a su vez reformado por la Ley 7531.
- Además, se toma la importante medida de derogar la Ley 7013, la cual permitió ampliar desde 1985 el número de empleados públicos con derecho a acogerse a las generosas pensiones del régimen de Hacienda.

Las causas principales para promulgar la Ley 7302 fueron las siguientes:

- La existencia de múltiples regímenes especiales de pensiones para funcionarios públicos, algunos no contributivos (Cuadro 8.4), además sin regulaciones apropiadas y con beneficios desproporcionados y requisitos laxos.
- Estos regímenes representaban un costo financiero elevado por cuenta del Estado.

- La reforma de estos regímenes eran el inicio de un proceso de cambios necesarios en el sistema nacional de pensiones.

Cuadro 8.4. REGÍMENES PÚBLICOS DE PENSIONES QUE EXISTIAN A PRINCIPIOS DE LOS NOVENTAS

Régimen	Ley del año	Financiado <sup>1</sup> por el Estado
REGIMENES ESPECIALES		
Soldados de la Campaña Nacional	1929	x
Registro Público de la Propiedad	1932	
Músicos de Bandas Militares	1935	
Ferrocarril Eléctrico al Pacífico	1939	
Expresidentes de la República	1939	x
Poder Judicial	1939	
Correos y Telégrafos	1940	
Municipalidades	1941	
Hacienda y otros <sup>2</sup>	1943	
Obras Públicas y Transportes	1944	
Ordenanzas Militares	1953	x
Guerra	1955	x
Viudas e Hijos de Guardias Civiles	1955	x
Magisterio <sup>3</sup>	1958	
Acciones Bélicas	1959	x
Poder Ejecutivo no incluido en otros	1965	
Beneméritos y Ciudadanos de Honor	1966	x
Secretarios de Estado y Ministros	1969	x
Bomberos	1977	
Premios Magón	1985	x
REGIMENES GENERALES		
Caja Costarricense Seguro Social	1941 <sup>a</sup>	
Régimen No Contributivo	1974	x

a. Aunque la ley se decretó en 1941, entró en vigencia en 1947.

1. La x indica regímenes no contributivos financiados totalmente por el Estado.

2. Incluye además: Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones, Asamblea Legislativa, Presidencia de la República y los Ministerios de Agricultura, Economía y Comercio, Salud, Trabajo, Relaciones Exteriores, Planificación, Servicio Civil, Registro Civil, Imprenta Nacional, Fábrica Nacional de Licores y músicos de las bandas.

3. Incluye el sector privado de la educación.

Fuente: Brenes 1987 y Mesa-Lago 1988.

Mediante la Ley 7302 –conocida como "Ley Marco"– se introdujeron cambios en cuanto a la administración, financiamiento, beneficios y requisitos de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, a excepción de los regímenes del Magisterio Nacional y el Poder Judicial. Destacan en estas reformas tres cambios: a) se cierran los regímenes especiales contributivos que aparecen en el Cuadro 8.4, excepto los del Magisterio y Poder Judicial<sup>10</sup>, pues no se permitirán nuevos afiliados, b) se establece el Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, para regular la forma en que se otorgarán las pensiones originadas en expectativas de derechos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva ley por quienes estaban en los regímenes contributivos que se cierran (Ley 7302). Este régimen será de vida transitoria (puesto que no admite nuevos ingresos). Nace así el régimen general de pensiones con cargo al presupuesto nacional y c) se dicta un marco legal (la misma ley 7302) para uniformar y precisar mejor los criterios que han de regular las pensiones hasta entonces otorgadas por el Estado, según un conjunto variado de leyes de regímenes no contributivos. Por consiguiente, se modifican, entre otras, las leyes de pensiones a beneméritos de la Patria, galardonados con el premio Magón, excombatientes, expresidentes, etc.).

### *Regímenes de pensiones del Magisterio Nacional*

Para comprender la estructura actual (1997) del sistema de pensiones del Magisterio Nacional es necesario darle seguimiento a los cambios introducidos a los regímenes de pensionados iniciados en 1991 y continuados en la Administración Figueres Olsen (1994-1998). Sobre los últimos destacan, como medidas concretas ya realizadas o en proceso de ejecución, los siguientes:

- Nuevas modificaciones a las pensiones del Magisterio Nacional, mediante la norma Reforma del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Ley 7531, del 10 de julio de 1995).

10 A partir de la vigencia de esta ley, los funcionarios que en el pasado podían incorporarse a estos regímenes especiales, excepto los Magisterio y el Poder Judicial, quedarán incluidos en el régimen de IVM de la CCSS, artículos 38 y 39.

- El establecimiento del marco legal necesario para normar la autorización y la regulación de los sistemas o planes privados de pensiones.
- La derogación del Régimen de Pensiones de los Diputados y modificaciones al régimen de pensiones del Poder Judicial.
- Propuesta de un proyecto de ley para unificar y uniformar los regímenes contributivos y reestructurar los no contributivos, Decreto Legislativo 7529, en la Asamblea Legislativa.

A esta lista debe agregarse el proyecto, aún no conocido oficialmente, sobre una reforma más integrada y profunda del sistema nacional de pensiones, que ha esbozado la Segunda Vicepresidenta de la República, Rebeca Grynspan, así como el esfuerzo continuado por la Caja Costarricense de Seguro Social para mejorar los regímenes que están bajo su tutela.

Los cambios a las leyes dictadas en 1991 y 1992 impulsados por la Administración Figueres, tuvieron su origen en las evaluaciones de los resultados obtenidos bajo las normas legales 7268 y 7302 dictadas en esos dos años, respectivamente. Dichas evaluaciones fueron realizadas por diferentes especialistas y por parte de la Comisión de Evaluación de los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, nombrada por el Poder Ejecutivo a principios de 1995<sup>11</sup>. Entre las conclusiones de la Comisión destacan las siguientes:

- Las reformas introducidas en 1991 y 1992 "han sido totalmente insuficientes para la solución del problema (consistente en que los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional se encuentran en una situación de absoluto colapso financiero y actuarial)", pues las proyecciones realizadas muestran que el problema irá en aumento en términos financieros y económicos (Comisión, 1995: 23).

11 Véase al respecto: Evaluación de los Regímenes de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, elaborado por la Comisión de Evaluación de los Regímenes de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, San José, marzo de 1995.

- Los desequilibrios alcanzarán tal magnitud que en el año 2000, por ejemplo, las cotizaciones tendrían que ser del 30 por ciento de los salarios y pensiones para poder solventar el problema.
- Como el Estado asume el déficit entre ingresos y egresos del sistema, las transferencias estatales serían de 171 000 millones de colones en el año 2000, o sea cerca del 4 por ciento del PIB.
- El diseño de los programas evaluados tiene un efecto perverso sobre la equidad en la distribución del ingreso.

Por tanto, la Comisión recomienda:

- Reformular los actuales regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Esta reformulación implica hacer más restrictivos los requisitos para las prestaciones y aumentar los montos de las cotizaciones.
- Mejorar la administración de los regímenes, en distintos aspectos: a) organizar y detallar adecuadamente las partidas en el Presupuesto Nacional y en la Contabilidad Nacional, para que se pueda conocer con certeza, para cada régimen, las contribuciones y los egresos que le corresponden al Estado como tal, a los patronos (el Estado y particulares) y a los afiliados; b) evaluar periódicamente cada uno de los regímenes; c) organizar bases de datos y sistemas de información que permitan obtener los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo la evaluación; y d) mejorar la gestión de los regímenes para que sus servicios sean eficaces y se reduzcan los costos de administración.

Bajo el amparo de estos antecedentes surgieron las leyes 7523, 7531, 7605 y el Decreto Legislativo 7529, cada una de las cuales se mencionará oportunamente en las próximas secciones.

La ley Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, 7531 del 10 de julio de 1995, nuevamente modifica las normas que regulan las pensiones de los trabajadores del Magisterio. El que originalmente era régimen único para los maestros y profesores, según la ley 2248 de 1958 y sus reformas, después de los sucesivos cambios legales quedó fraccionado en cuatro regímenes, identificados en el Recuadro 8.2.

### Recuadro 8.2. LOS RÉGIMENES DEL MAGISTERIO NACIONAL

Las sucesivas reformas legales han fraccionado en cuatro lo que originalmente era un único régimen del Magisterio Nacional:

- Régimen de reparto que ampara a todos aquellos que antes del 19 de mayo de 1993 podían cumplir con los requisitos legales para acogerse a la Ley 2248 y sus reformas.
- Régimen de reparto que comprende a todas las personas que podían cumplir con los requisitos ordinarios de pensión antes del 13 de enero de 1997 y los beneficiarios y causahabientes de personas en estado de invalidez o fallecidas antes del 13 de julio de 1995. Se origina en la ley 7268.
- Régimen de reparto, transitorio, según condiciones estipuladas en el Título III de la ley 7531.
- Régimen de capitalización, de conformidad con el artículo 39 de la ley 7302, reformado por el Título II de la ley 7531.

Las pensiones y jubilaciones cuyos derechos *se adquieran* durante la vigencia de la Ley 7531 se rigen por lo dispuesto para el Régimen de Reparto o para el Régimen de Capitalización, según sea el caso, de conformidad con lo establecido en dicha ley.

Quedan en el régimen de capitalización todas las personas que se desempeñen en el Magisterio Nacional y hayan sido nombradas por primera vez con *posterioridad* al 14 de julio de 1992 o hayan nacido después del 31 de julio de 1965. La adscripción es voluntaria y de inclusión automática por el solo acto del nombramiento y por tal razón, quienes lo soliciten serán excluidos de este régimen y quedarán en el régimen de ivm de la ccss.

El régimen de reparto cubre a todas las personas que se desempeñen en el Magisterio Nacional y hayan sido nombradas por primera vez con *anterioridad* al 15 de julio de 1992 o hayan nacido antes del 1º de agosto de 1965. Su adscripción es voluntaria, pues la ley establece que quienes lo soliciten en forma expresa, serán excluidos y automáticamente pasarán a quedar cubiertos por el seguro de ivm de la ccss. Por las limitaciones impuestas a su afiliación es, de hecho, un régimen transitorio.

Al aprobarse la Ley 7531 los cuatro regímenes tenían 51 000 afiliados, cifra que se ha reducido a 40 000, aproximadamente, luego del traslado de educadores al régimen de IVM.



Las reformas realizadas mediante la Ley 7531 estuvieron condicionadas en gran medida por la preocupación de carácter fiscal identificado por la Comisión de Evaluación previamente citada, por lo que tendieron a reducir el perfil de beneficios<sup>12</sup> (mediante modificación de la fórmula de cálculo para cuantificarlos y de requisitos menos favorables) y al aumento de las cotizaciones.

El gasto se reduce y el ingreso se incrementa, por cuanto:

- Las prestaciones pasan del 100 por ciento de los 12 mejores salarios de los últimos 24 meses al 80 por ciento de los 48 mejores salarios de los últimos 60 meses, aunque mantienen los derechos para quienes cumplan los requisitos sus derechos antes del 12 de enero de 1997.
- Las revalorizaciones pasan de ser por costo de vida en la misma forma y monto que a los servidores activos en la misma plaza que ocupaba la persona pensionada, a ser por costo de vida pero independientemente de los salarios de los activos, si bien se mantienen los derechos adquiridos para los que se pensionaron de acuerdo con las leyes 2248 y 7268.
- Se establece un mínimo de 400 cotizaciones anuales efectivamente realizadas en vez del requisito de un número de años de servicio y cotización.
- Se incrementan las tasas de cotización.
- Se suprimen los beneficios derivados de contabilizar meses adicionales a los efectiva y realmente trabajados, para efectos de los requisitos de años servidos requeridos para pensionarse, y otorgados como "compensación" a quienes realizan servicios en zonas "incómodas o insalubres", con horarios alternos o en funciones administrativas ejercidas durante más de nueve meses por año.

12 Según JUPEMA (1996:9-10), la reducción del perfil de beneficios afecta a todos los cotizantes actuales, excepto a quienes cumplieron los requisitos para la pensión antes del 12 de enero de 1997, pues para el resto la pensión no representará una tasa de reemplazo de 96 por ciento sino una de 52 por ciento, aproximadamente.

Los críticos que han señalado defectos, principalmente aquellos vinculados con el Magisterio Nacional, consideran que la reforma originada en la Ley 7531 además de violar principios constitucionales, resultó un fiasco fiscal y perjudicó la calidad de la enseñanza, al propiciar condiciones adversas para un mejor desempeño de los profesionales de la educación.

Los comentarios que señalan una falta de éxito en el logro del propósito fiscal de la medida, tienen dos limitaciones: se basan en cifras del número de afiliados que se trasladarían del régimen del Magisterio al de la CCSS muy superiores a las que efectivamente resultaron en la realidad (véase el Recuadro 8.3) y, además, carecen de una metodología adecuada para evaluar el efecto fiscal de la reforma<sup>13</sup>.

Los críticos también argumentan que la reforma creó desestímulos y condiciones adversas para los educadores, con lo cual se perjudica la calidad de la educación. Además, argumentan, los educadores que se trasladen a la CCSS ejercerán la docencia hasta los 65 años, lo que les imposibilita prestar un servicio de superior calidad, sobre todo en la educación preescolar y especial (JUPEMA, 1996:26).

Por otra parte, los bajos salarios de los maestros y profesores "eran compensados con un sistema de pensiones que premiaban el esfuerzo de estudiar cinco años una carrera universitaria...", pero al no existir este incentivo para contrastar los bajos salarios, muchos jóvenes desistirán de convertirse en docentes (JUPEMA, 1996: 26-27), por lo cual también se perjudica la calidad de la enseñanza.

13 No se contrasta, por ejemplo, en algunos de los estudios, los efectos "con" y "sin reforma", para determinar si ha habido o no algún beneficio. Por el contrario, en un estudio que si utiliza este criterio, se concluye lo siguiente: "... se deduce que la reforma introducida mediante la Ley 7531 permitirá la sostenibilidad del sistema durante al menos el plazo analizado y garantizará el pago de las prestaciones ofrecidas por el mismo, pues aunque el Estado deberá seguir aportando para cubrir el déficit, este aporte será de una magnitud menor y consecuentemente más accesible financieramente para este", Segunda Vicepresidencia de la República, Análisis y Proyecciones de la Reforma del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, versión preliminar, noviembre de 1996, circulación restringida.

### Recuadro 8.3. LA DEUDA ESTATAL ORIGINADA EN EL TRASLADO AL RÉGIMEN DE IVM

La Ley 7531 permite el traslado de trabajadores de la enseñanza del régimen del Magisterio al de IVM de la CCSS. Este traslado origina dos deudas para el Estado, según se explicará.

Los trabajadores afiliados al Régimen del Magisterio cotizaron, de 1970 a 1991, 5 por ciento. A este porcentaje se le suma 5 por ciento de cotización del empleador, Estado o privado, y otro 5 por ciento de participación del Estado *per se*, para un total "cotizado por el Magisterio" (JUPEMA 1996:17 y 20) de 15 por ciento. Similarmente, "la cotización del Magisterio", de 1992 a 1996, fue de 21 por ciento, mediante cuotas tripartitas de 7,0 por ciento cada una (JUPEMA 1996: 20). Como las cotizaciones al régimen de IVM totalizan 7,5 por ciento (2,5 por ciento del trabajador, 4,75 por ciento del patrono y 0,25 por ciento del Estado), resulta una diferencia (promedio) de 8,32 puntos porcentuales entre lo cotizado por el Magisterio a su régimen y lo que debe cotizarse para la Caja, según JUPEMA (1996:15). De ahí dos deudas contraídas por el Estado: una con la Caja y otro con los maestros.

**Deuda con la CCSS.** El Estado debe reconocer a la Caja, por cada trabajador que se traslade del régimen del Magisterio al de la Caja (para que esta asuma la responsabilidad de pagar en el futuro la respectiva pensión de acuerdo a las disposiciones reglamentarias del régimen de IVM), el valor presente acumulado de las cotizaciones que esta hubiera recibido durante el lapso que aquel estuvo afiliado al régimen del Magisterio y no en el de IVM.

Si el Estado paga las transferencia de cuotas en títulos, deberá reconocer intereses no inferiores a los de mercado. Además, la Ley prevé interés moratorio de 5 por ciento mensual (artículo 33 de la Ley 7531).

**Deuda con los maestros.** El remanente de 8,32 puntos porcentuales entre lo "cotizado por el Magisterio" y lo pagado a la Caja deben trasladarse a la Administradora de Fondos de Pensiones que determine el educador, según JUPEMA (1996).

**Cuantificación de la deuda.** La magnitud global de la deuda total contraída por el Estado depende, lógicamente, de varios parámetros (tasas de interés, cantidad y monto de las cotizaciones efectivamente realizadas, etc ) y de la cantidad de personas dispuestas a trasladarse.

JUPEMA (1996:21-22 y 28) pronosticaba un traslado masivo –de "al menos el 90 por ciento"– del régimen del Magisterio al de la CCSS, por cuanto el trabajador que se pase de uno a otro solo cotiza 2,5 por ciento de su salario en IVM, muy por debajo de la cotización promedio de 13 por ciento en el régimen del Magisterio, por lo que podrá complementar el ingreso durante su retiro con la adquisición de una pensión complementaria. Bajo estas consideraciones JUPEMA considera los costos del traslado del 50, el 70 y el 90 por ciento de los trabajadores activos y determina costos mucho más altos de los correspondientes a traslados menores, como los efectivamente ocurrieron: el número de trasladados, a finales de mayo de 1997, era de 12 000 personas, aproximadamente el 24 por ciento de los afiliados al régimen del Magisterio a mediados de 1995.

Como el costo total promedio por persona, con base en 4000 traslados, es de 1 100 000 colones, la deuda total se estima en 13 000 millones de colones (56 millones de dólares al tipo de cambio de 230 colones por dólar). Esta cifra es muy inferior a las estimaciones de JUPEMA (1996).

## *Pensiones y jubilaciones del Poder Judicial*

El Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial es otro de los regímenes especiales y afilia cerca de 4000 empleados. Legalmente tiene su respaldo en el título XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual fue modificado por la Ley 7605 del 2 de mayo de 1996, llamada Derogación del Régimen de los Diputados, Ley 7302, y modificación de la ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 7333.

### *Una nueva ley*

Finalmente, en relación con los regímenes especiales de pensiones, contributivos y no contributivos, debe mencionarse el proyecto de ley conocido en el trámite legislativo como Decreto Legislativo 7529, propuesto para perfeccionar el proceso realizado hasta la fecha y uniformar los criterios legales que han de regular las pensiones con cargo al presupuesto nacional. Se pretende –dice el Poder Ejecutivo en su presentación– "la unificación y la uniformización de los regímenes contributivos, y la reestructuración de los no contributivos".

Para alcanzar el objetivo de unificar y uniformar, se plantea la "refundición" de los textos legales y la "desaparición" de los distintos regímenes y de sus disimilitudes, salvado el régimen del Poder Judicial. ("... por sus especiales características de financiamiento"). Los contributivos quedan unificados en un régimen que abarca a todos, incluyendo el del Magisterio Nacional, con uniformidad de requisitos para la elegibilidad, tasas de cotización, montos de las cuantías y de los mecanismos de revalorización de las prestaciones, precisión en la identificación de las figuras y de los términos. Respecto a los no contributivos se reforman y unifican los antiguos regímenes de pensiones "de Gracia", de "excombatientes", de "Derecho-Guardia Civil". Además, se regulan los requisitos de elegibilidad.

Se derogan las siguientes leyes de regímenes contributivos: Ley General de Pensiones, de Músicos, de Bandas Militares, del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, empleados de Comunicaciones, Obras Públicas, Registro Público, Hacienda y Poder Legislativo (Ley 148). Además se modifican los siguientes regímenes no contributivos: pensiones e indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de guardias fiscales y guardias civiles y de pensiones para Ministros de Gobierno.

Se establecen (pues en muchos casos no existen) o se fortalecen y mejoran mecanismos y procedimientos administrativos, actuariales y estadísticos, para lograr controles y evaluaciones más eficaces.

Este decreto legislativo no se ha convertido en ley gracias al veto presidencial no resuelto aún por el Legislativo. Entre las razones expuestas por el Poder Ejecutivo merecen especial atención las referidas al transitorio V, que se veta por cuanto permite restablecer privilegios de la Ley de Pensiones de Hacienda (los cuales ya habían sido derogados) y porque elimina las cotizaciones a cargo de los pensionados.

### **Fondos institucionales de ahorro y pensiones complementarias**

Mediante los Fondos Institucionales de Ahorro y Pensiones Complementarias se planea otorgar supuestamente pensiones complementarias a sus afiliados, aunque de hecho la mayoría de ellos han operado más como fondos de ahorro que como sistemas para otorgar efectivamente pensiones complementarias. El nivel de la pensión depende, en el caso de que efectivamente se dé, del monto de las contribuciones de los trabajadores y de los patronos. Los beneficiarios son, generalmente, empleados de algunas instituciones autónomas, empresas públicas, asociaciones y gremios profesionales. En el país sobresalen los fondos de los bancos estatales (4000 afiliados), de la Caja Costarricense de Seguro Social (26 000 afiliados), el ICE (10 000 afiliados) y RECOPE. Además, entre otros, el Fondo de los Abogados (6000 afiliados), el de los Médicos (4000 afiliados), el de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Fertica y la Tabacalera Costarricense. Estos fondos agrupan conjuntamente alrededor de 60 000 personas (Aguilar, 1995 y Pérez, 1994).

Estos fondos carecen de un adecuado ordenamiento jurídico y de una debida fiscalización. Asimismo, algunos representan otro caso más de los tratos discriminatorios entre empleados del Estado, situación que ocurre en los casos donde la pensión adicional se financia, aunque sea en parte, con fondos públicos como lo son los que pertenecen a las instituciones autónomas (ICE, CCSS, bancos nacionalizados, etcétera).

Cuadro 8.5. POBLACIÓN PROTEGIDA POR REGIMENES DE PENSIONES, 1996  
RESUMEN (Cifras aproximadas)

Población cubierta y pea	Cifras absolutas	Distribución porcentual respecto a:	
		Pob. cubierta	PEA
PEA AFILIADA A:			
A. IVM	611 000	92,6	50,0
Sector privado	500 000	75,8	
Instituciones Autónomas	80 000	12,1	
Gobierno Central	31 000	4,7	
B. Regímenes especiales	49 000	7,4	4,1
Magisterio Nacional	40 000	6,1	3,3
Poder Judicial	4 000	0,6	0,3
Hacienda y otros <sup>1</sup>	5 000	0,8	0,4
Total pea afiliada (A+B)	660 000	100,6	54,1
PEA no afiliada	561 000		45,9
PEA total <sup>2</sup>	1 221 000		100,0
AFILIADOS A OTROS <sup>3</sup>			
C. Régimen No Contributivo <sup>4</sup>	69 000		
D. Régimen de Gracia y otros <sup>5</sup>	2 000		
E. Fondos institucionales <sup>6</sup>	60 000		
F. Fondos privados	55 000		

1. Trabajadores afiliados al Régimen de Hacienda y otros según la Ley Marco 7302.
2. Población de 12 años y más económicamente activa, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1996.
3. En su casi totalidad las personas incluidas en estos otros regímenes no forman parte de la PEA (inválidos y ancianos que reciben pensiones del RNC, de gracia, guerra y otras) o bien, por cotizar a regímenes especiales o al de IVM, ya fueron incluidos, estadísticamente, como parte de la PEA protegida por algún sistema de pensiones.
4. Pensionados directos en el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) por Monto Básico.
5. Personas en su gran mayoría no económicamente activas que reciben pensiones de Gracia y de Guerra.
6. Puesto que se trata de pensiones complementarias, las personas activas afiliadas a ellos ya fueron incluidas como parte de la PEA en el régimen de IVM o en alguno de los regímenes especiales contributivos.

FUENTE: *Cálculo de los autores con base en datos de la Caja Costarricense de Seguro Social e información preliminar de la Comisión de la Vicepresidencia de la República que estudia la reforma del sistema de pensiones.*

## **Los fondos privados de pensiones complementarias**

Los fondos privados de pensiones complementarias se han desarrollado en el país en los últimos años. En estos fondos la afiliación es de carácter voluntaria e individual. Cualquier individuo que cumpla con los requisitos de contribución al fondo, podrá beneficiarse durante su vejez de una protección cuya magnitud dependerá de su contribución y de la rentabilidad obtenida en las inversiones, como se explicó en el capítulo 7.

Al Estado le corresponde un papel predominante como patrocinador, facilitador, regulador y controlador de la implementación y funcionamiento de estos fondos. Al respecto, la Ley 7523, dictada en julio de 1995 –Régimen Privado de Pensiones Complementarias– autoriza, regula y supervisa los programas de planes privados de pensiones complementarias y de ahorro individual. Para lograr estos objetivos la ley define los medios adecuados: las operadoras de planes de pensiones, las cuentas de capitalización individual, la cartera de activos financieros, los derechos y obligaciones de los afiliados y un mecanismo para supervisar el sistema.

En la actualidad existen nueve operadoras de planes de pensiones, las cuales afilian alrededor de 55 000 personas<sup>14</sup>.

14 Las operadoras son: Plan de Pensiones del Banco Popular, Banex, O.P.C., BN-Vital, (Banco Nacional), COFISA, INS-FUTURO, INTERFIN, Magister (Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio), Provida y Sol y Dez O.P.C. (Sociedad de Vida del Magisterio).

*formación preliminar de la Comisión de la Vicepresidencia de la República que estudia la reforma del sistema de pensiones.*



## 9. PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

“... en la mayoría de nuestros países la Seguridad Social ha otorgado protección a los grupos (de la tercera edad) que han tenido los mejores ingresos..., pero han quedado fuera los grupos de menores ingresos.... Hemos justificado la situación aduciendo que *no cotizaron* directamente a los sistemas establecidos, pero no podemos ocultar que ahí se encuentra un grupo de desamparo y abandono, a menos que otros programas de protección se hagan cargo de su ayuda”.

Guido Miranda,

en La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica.

### 9.1 LOS PROBLEMAS

Algunos de los problemas que afectan al sistema nacional de pensiones ya han sido explicados en el capítulo anterior. En este, se mencionan otros, así como una propuesta enfocada hacia una solución más integral y permanente, sugerida por las autoridades gubernamentales<sup>1</sup>.

En el pasado, la sociedad costarricense le dio particular atención a la satisfacción de las necesidades sociales de sus integrantes, entre ellas las de seguridad social y pensiones, y alcanzó éxitos muy reconoci-

1 La información y los comentarios de esta sección están basados en los siguientes estudios: Cepal, Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. Serie Financiamiento del Desarrollo, 1995. Banco Mundial, Envejecimiento sin crisis, Washington D. C., 1994, y principalmente, en el trabajo de Fabio Durán y Virginia Salazar, Costa Rica: Situación de los planes públicos de pensiones. San José, Caja Costarricense de Seguro Social, 1996.

dos. Ahora, al evaluar los avances logrados y las dificultades que existen para poder continuar por un camino similar, surge una enseñanza importante: los beneficios sociales deben manejarse en forma coherente y equilibrada con otros aspectos de la vida nacional, entre los que destacan las posibilidades generadas por el esfuerzo productivo de la Nación y el tamaño y destino del gasto público. En consecuencia, los problemas más o menos particulares de algún régimen de pensiones exigen una mirada desde la perspectiva del conjunto de los problemas nacionales (de pensiones, económicos, fiscales, de empleo, ahorro e inversión) y no solo desde el enfoque que no ve más allá de los asuntos de ese régimen específico. Esto es, algunos de los problemas del sistema de pensiones no podrán resolverse si su solución no queda adecuadamente integrada al funcionamiento y posibilidades de la economía y de la realidad socio-política predominante<sup>2</sup>.

### **Baja cobertura**

Uno de los principales problemas está relacionado con la equidad: En Costa Rica, más de la mitad de la población que llega a la vejez no está protegida por algún sistema de pensiones y, en relación con la población económicamente activa, solo el 54 por ciento está afiliada a algún sistema público de pensiones, más un 5 por ciento, a lo sumo, que esta afiliada a regímenes privados de pensiones. De este 54 por ciento de la fuerza de trabajo, 50 puntos porcentuales corresponden al Seguro de Pensiones IVM de la CCSS y el resto, 4 puntos porcentuales, a regímenes especiales. La baja cobertura del régimen de IVM de la CCSS se relaciona con la escasa afiliación de trabajadores por cuenta propia y de asalariados de bajo ingreso, en general ligados a establecimientos del “sector informal”, Cuadro 8.2.

Esta baja cobertura representa una situación intermedia entre lo que sucede en los países industrializados y los de pobre desempeño en el desarrollo de programas de pensiones para la vejez, Cuadro 9.1.

- 2 En el pasado, “la atención prestada a satisfacer las necesidades sociales no ha ido pareja con la necesaria coherencia entre legislación social, equilibrio de la Hacienda Pública, y los requerimientos de la economía nacional. Debemos reconocer que se asiste actualmente -por fuerza de las circunstancias- a una reversión de esta tendencia”, CCSS (1996: 3)

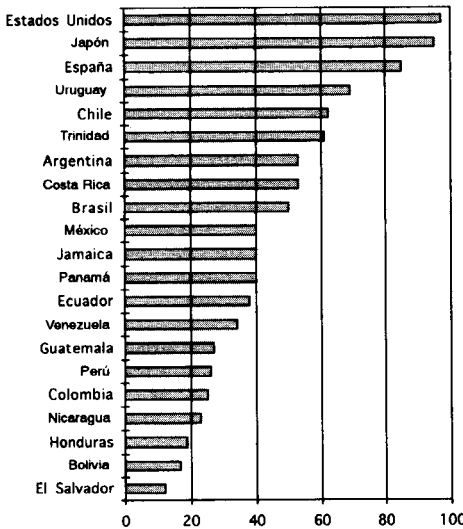
Cuadro 9.1. PORCENTAJE DE COBERTURA DE LOS PLANES PUBLICOS DE PENSIONES EN PAISES SELECCIONADOS

País	Activos cotiz./ fuerza laboral	Pensionados / mayores de 60 años edad	Pensionados/ activos	Año
<b>Costa Rica<sup>1/</sup></b>	<b>53,0</b>	<b>23,0</b>	<b>8,0</b>	<b>1994</b>
Estados Unidos	96,7	82,9	30,3	1989
Japón	94,5	68,5	21,7	1990
España	85,3	80,0	45,0	1992
Suecia	n.d.	88,4	37,0	1990
Uruguay	68,8	81,7	47,6	1989
Canadá	n.d.	75,2	n.d.	1989
Argentina	53,2	72,4	66,7	1989
México	40,2	n. d.	n.d.	1988
Colombia	24,5	10,0	9,3	1989
El Salvador	12,4	4,3	6,9	1989

1. No incluye el sistema de pensiones del Poder Judicial.  
n.d. Información no disponible.

FUENTE: Durán y Salazar (1996) y Banco Mundial (1994: Cuadro A.4).

Gráfico 9.1. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA AFILIADA A RÉGIMENES DE PENSIÓN



FUENTE: Banco Mundial (1994: A4) y Durán y Salazar (1996).

## Sensibilidad demográfica

"Si los alemanes cotizan durante 30 años a los sistemas de pensiones y durante 50 años viven de los demás, *esto no cuadra*"<sup>3</sup>.

Canciller Helmut Kohl

Los sistemas de pensiones de reparto son muy sensibles al envejecimiento de la población. Conforme los grupos de mayor edad, constituidos por personas que no trabajan, adquieren más importancia, se va reduciendo la proporción de potenciales contribuyentes a beneficiarios, y se encarecerán, en consecuencia, las contribuciones que deberán aportar los activos, o bien se reducirá la cuantía de los beneficios.

De acuerdo con proyecciones confiables, en el país, entre 1990 y el año 2025, la proporción de personas potenciales contribuyentes, o sea en edad de trabajar (de 20 a 59 años), respecto a las personas potenciales beneficiarias de una pensión (de 60 y más edad) se habrá reducido de 7,5 a 3,8. Por tanto, cuando estos cambios demográficos se hagan realidad en los sistemas de pensiones organizados bajo la forma de reparto, serán necesarios importantes aumentos de la productividad y de los salarios reales para poder mantener los ac-

- 3 Cuando el Canciller germano suma los años durante los cuales los alemanes son económicamente inactivos (en la niñez, la adolescencia y la edad de retiro) y nota cuántos años más viven ahora sus conciudadanos (la esperanza de vida se acerca a los 80 años), se da cuenta de que cada vez son más los años de "inactividad" que los de "actividad"; y que los ingresos generados por el esfuerzo productivo de estos últimos deben "costear el consumo" de las personas durante sus años no productivos. Entonces, concluye con la frase: "esto no cuadra". Es decir, la situación debe revisarse, para determinar una forma realista de financiarla por parte de la sociedad. En otras palabras, les dice a sus gobernados: a todos nos conviene revisar nuestro sistema público de pensiones.

Este panorama trasladado al medio costarricense, ha sido expresado por José Rafael Brenes (*La República*, 17 de abril de 1997): "... la triste realidad es que cada vez los ticos vivimos más. Es triste por cuanto esto significa que, en lugar de disfrutar más años nuestra pensión, debemos trabajar más para poder jubilarnos".

tuales beneficios sin necesidad de aumentar las contribuciones o el ahorro obligatorio<sup>4</sup>.

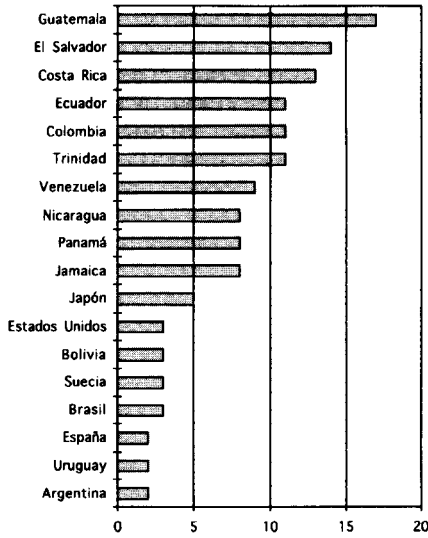
Cuadro 9.2. PROPORCION DE POBLACION DE 20 A 59 AÑOS  
RESPECTO A POBLACION DE 60 Y MAS  
AÑOS DE EDAD, EN PAISES  
SELECCIONADOS, 1990

País	Población 20 a 59 años/ población de 60 y más
<b>Costa Rica</b>	<b>7,5</b>
Colombia	8,0
México	7,9
El Salvador	6,9
Argentina	3,7
Canadá	3,6
Estados Unidos	3,3
Japón	3,2
Uruguay	3,0
Francia	2,8
Suecia	2,3

FUENTE: Durán y Salazar (1996) y Banco Mundial (1994:  
Cuadro A.1).

- 4 En efecto, se puede demostrar que para mantener constante en el tiempo la razón entre el monto de la pensión y la tasa de contribución, se requiere que los incrementos porcentuales de los salarios reales sean suficientes como para compensar la caída que se dará en la relación de contribuyentes a pensionados. Existen, en 1995, 7 trabajadores potenciales que pueden contribuir a la producción (personas entre 20 y 60 años) por cada persona que deja de ser activa económicamente, porque ha alcanzado una edad mayor (más de 60 años); pero, dentro de 30 años, esta relación se habrá reducido a 3,8 personas potencialmente activas por cada persona inactiva. En consecuencia, habrá menos cantidad potencial de recursos humanos para dedicar a la producción y para compensar esta reducción, los trabajadores ocupados deberán incrementar la productividad.

Gráfico 9.2. CANTIDAD DE COTIZANTES POR PENSIONADO



FUENTE: Banco Mundial (1994) y Durán y Salazar (1996).

Aunque en la actualidad la población de 60 y más años es el 6,4 por ciento de la población total del país, en el transcurso de 30 años Costa Rica habrá alcanzado un envejecimiento de su población similar a la actual situación de Uruguay y Argentina, si bien tal envejecimiento todavía será menor al de naciones de poblaciones muy envejecidas, como las Suecia y Francia, donde ese porcentaje es del rango de 19 a 23 por ciento, Cuadro 9.3. Este envejecimiento tendrá importantes repercusiones en el financiamiento de los sistemas de seguridad social y no solo en el de pensiones. En cuanto a este último, las pensiones a pagar dentro de 30 o 40 años en los regímenes de reparto, estarán a cargo de los trabajadores activos y cotizantes en ese momento, los cuales en relación con los pensionados, representarán una proporción cada vez menor, por lo que las cotizaciones tenderán a ser crecientes, a no ser que se reduzcan los beneficios, (Durán y Salazar, 1996:3).

Cuadro 9.3. PORCENTAJE DE POBLACION MAYOR DE 60 AÑOS DE EDAD EN PAISES SELECCIONADOS, 1990-2050

País	1990	2000	2010	2020	2030	2050
<b>Costa Rica</b>	<b>6,4</b>	<b>7,3</b>	<b>8,8</b>	<b>11,8</b>	<b>14,8</b>	<b>18,2</b>
El Salvador	5,6	6,1	6,6	76,5	10,2	20,3
México	5,7	6,6	8,3	11,2	15,7	24,6
Colombia	6,0	6,7	8,7	12,6	18,0	25,5
Argentina	13,1	13,7	15,1	17,2	19,3	25,9
Canadá	15,6	16,8	20,4	25,9	30,2	30,6
Uruguay	16,4	17,8	18,7	20,3	22,5	27,8
Estados Unidos	16,6	16,5	19,2	24,5	28,	28,9
Japón	17,3	22,7	29,0	31,4	33,0	34,4
Francia	18,9	20,2	23,1	26,8	30,1	31,2
Suecia	22,9	21,9	25,4	27,8	30,0	28,7

FUENTE: Durán y Salazar (1996) y Banco Mundial (1994:Cuadro A.2).

Actualmente en Costa Rica hay 14 personas en edad cercana al retiro (60 y más años) por cada 100 personas con edades para trabajar (entre 20 y 59 años). Pero, a mediados del siguiente siglo, por cada 100 personas en edades activas habrá 35 personas –¡no 14!– con 60 y más años de edad, Cuadro 9.4.

Cuadro 9.4. PROYECCION DEL COEFICIENTE DE DEPENDENCIA DEMOGRAFICA Y RELACION DE PENSIONADOS A ACTIVOS EN EL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE

Año	Coefficiente dependencia demográfica <sup>1/</sup> (%)	Coefficiente dependencia pensionados/activos Régimen i.v.m., (%) <sup>2/</sup>
1980	12,7	6,1
1990	13,3	12,5
1995	14,2	14,0
2000	14,8	13,9
2010	16,9	14,0
2020	22,6	17,3
2030	28,8	23,3
2040	30,0	30,6
2050	35,3	37,8

1. Población del país de 60 años y más entre la población del país de 20 a 59 años de edad.

2. Relación de pensionados a activos, en el Régimen de IVM.

FUENTE: Durán y Salazar (1996).

Como consecuencia de esta evolución demográfica es previsible que, en el Seguro de Pensiones de IVM, la razón de dependencia (pensionados/activos) pase de 14 por ciento a 31 por ciento entre los años 1995 y el 2040 (CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, 1996:6). Este impacto del envejecimiento de la población podría alcanzar niveles que implicarían, si se mantiene la cotización tripartita en 7,5 por ciento, una tasa de reemplazo dentro de 30 años igual al 29 por ciento del salario (en vez de 65 en la actualidad), Cuadro 9.5. O bien, que para mantener la tasa de reemplazo en el nivel de 68,5 por ciento, habría más que duplicar la contribución actual de 7,5 por ciento del salario, (Demirgüç-Kunt y Schwarz, 1994:13).

Cuadro 9.5. COTIZACIONES REQUERIDAS PARA MANTENER LA TASA DE REEMPLAZO Y TASAS DE REEMPLAZO EN CASO DE MANTENERSE LA COTIZACIÓN EN 7,5, EN IVM DE LA CCSS

Tasa	1995	2005	2015	2025	2050	2075
Cotizaciones requeridas para proveer una pensión del 68,5% del salario promedio <sup>1</sup>	8,0	9,0	11,9	17,8	31,2	36,1
Tasa promedio de reemplazo resultante de contribución del 7,5% del salario	64,6	57,0	43,2	28,8	16,4	14,2

1. El 68,5 por ciento representa la pensión promedio como porcentaje del salario promedio.

FUENTE: (Demirgüç-Kunt y Schwarz, 1994: 11 y 13).

Si bien la mayor o menor celeridad de este proceso de envejecimiento dependerá del comportamiento futuro de la fecundidad, en todo caso el fenómeno ocurrirá y Costa Rica debe prepararse desde ahora para que su sistema de pensiones no llegue a experimentar problemas tan serios como los que hoy viven los países con poblaciones demográficamente más envejecidas –tanto en Europa como en América Latina– porque en ellos no se tomaron las previsiones oportunamente.

## Requisitos y beneficios

En la Costa Rica actual, los requisitos en cuanto a edad mínima de retiro son relativamente bajos en relación con sus altos índices de longevidad, comparables a los de las naciones desarrolladas. En



consecuencia, en el régimen general de IVM, la edad de retiro es tres o cuatro años inferior en comparación con los países desarrollados, con esperanzas de vida similares. Mientras la mayoría de estos países han elevado paulatinamente la edad de retiro hasta los 65 años, en el país, conforme aumentaba la esperanza de vida<sup>5</sup>, la edad de retiro se reducía de 65 años en 1950, para los hombres, a 60 años en 1971 y a 57 en 1985<sup>6</sup>; posteriormente, en 1991, se aumentó a 62 años. Para las mujeres las modificaciones fueron similares. Por tanto, la duración esperada de la jubilación (años promedio que se disfruta una pensión, a partir de la edad reglamentaria) es mayor al de países con alta esperanzas de vida como Argentina y Uruguay, Cuadro 9.6 y el promedio de años de jubilación pagados, de acuerdo con la esperanza de vida a la edad de retiro, ha ido creciendo: era de 12 años en 1950, 14 años en 1970 y más de 24 años en 1990, en el caso de los hombres, mientras que las mujeres tendrían períodos de jubilación aún mayores (CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, 1996:12 y Mesa-Lago, 1988:34).

Al aplicarse esos criterios no solo se encarecen los regímenes de reparto, sino también el país pierde ingreso y riqueza que todavía podrían ser generados por las personas que dejan de ser económicamente activas a edades relativamente tempranas. Además, si las edades de retiro no se ajustan conforme crece la esperanza de vida, el financiamiento de los programas se encarece y se desequilibra, porque los pensionados recibirán sus pensiones durante un mayor número de años, sin que este aumento en el costo se compense con un mayor número de años de cotización.

Los beneficios otorgados (y los requisitos exigidos) por los regímenes públicos diferentes al de IVM han sido, en general, disímiles entre regímenes y sin relación con los aportes de los beneficiarios, de tal manera que han sido discriminatorios, conforme se explicó en el

- 5 La esperanza de vida a los 65 años, para los hombres, pasó de 11,8 años en 1950 a 15,5 años en 1990, o sea la esperanza de vida aumentó en ese lapso 3,6 años. En el caso de las mujeres el cambio fue todavía mayor (6,1 años).
- 6 Las modificaciones realizadas en los años setentas y ochentas condujeron a un costo excesivo del seguro de invalidez, cuyas consecuencias negativas se enfrentan en la actualidad (Durán, 1996:7)

Capítulo 8. Esta situación aún no ha sido satisfactoriamente resuelta, máxime si se toma en cuenta la falta de aprobación del Decreto Legislativo 7529 citado, concebido para regular algunas de estas situaciones.

Cuadro 9.6. EDAD DE JUBILACION Y DURACION ESPERADA DE LA JUBILACION, POR SEXO PAISES SELECCIONADOS

País	Edad de jubilación		Duración esperada de la jubilación		Años
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Promedio general	62,7	61,0	15,9	20,8	
<b>Costa Rica</b>	<b>62</b>	<b>60</b>	<b>17,6</b>	<b>22,9</b>	1990-1991
Argentina	60	55	15,6	24,1	1980-1981
Colombia	60	55	17,3	19,3	1980-1985
Uruguay	60	55	16,7	25,0	1984-1986
Francia	60	60	14,9	18,6	1988
El Salvador	60	55	n.d.	n.d.	
México	65	65	n.d.	n.d.	
Estados Unidos	65	65	14,9	18,6	1988
Canadá	65	65	14,9	19,2	1985-1987
Japón	65	65	n.d.	n.d.	
Suecia	65	65	15,0	18,7	1988

FUENTE: Durán y Salazar (1996) y Banco Mundial (1994: Cuadros A.7 y A.10)

## Financiamiento y gasto

El financiamiento del régimen de pensiones de IVM es del 7,25 por ciento sobre la nómina, más 0,25 por ciento con cargo al presupuesto nacional o sea del Estado como tal. Esta cotización global de 7,5 por ciento deberá aumentar en el futuro (o en su lugar se deberán reducir los beneficios), para que el régimen pueda hacer frente al envejecimiento de la población costarricense, como se ilustró mediante el Cuadro 9.5.

Esta relación positiva entre el envejecimiento y el nivel de financiamiento requerido, ya se observa en los países con población más envejecida de América Latina. Uruguay, por ejemplo, debe dedicar 29,5 por ciento sobre la planilla exclusivamente al financiamiento de

pensiones y en los países europeos con financiamiento en las planillas y tasas de reemplazo similares e incluso menores, las cotizaciones superan el 15 por ciento sobre la planilla y deben ser complementadas con impuestos generales (CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, 1996:13) y Cuadro 9.7.

Cuadro 9.7. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS PLANES PUBLICOS DE PENSIONES EN PAISES SELECCIONADOS, 1991

País	Impuesto sobre la nómina para pensiones		Edad normal de jubilación		Indización de las pensiones	Tipo de beneficio
	Ambos	Trabaja.	Patronos	Hombres		
<b>Costa Rica</b>	<b>7,25</b>	<b>2,50</b>	<b>4,75</b>	<b>62</b>	<b>60</b>	precios-salarios ra-sn
Uruguay	29,5	13,0	16,5	60	55	salarios ra
Argentina	21,0	10,0	11,0	60	55	parcial ra
Suecia	21,0	8,0	13,0	65	65	ra-uu
Francia	19,8	10,0	9,8	60	60	salarios ra
Japón	16,9	14,6	2,3	65	65	precios ra
Estados Unidos	12,4	6,2	6,2	65	65	precios ra
Colombia	6,5	4,3	2,2	60	55	salarios ra
México	5,9	1,0	4,9	65	65	ninguna ra
Canadá	4,6	2,3	2,3	65	65	precios ra sn uu
El Salvador	3,0	1,0	2,0	60	55	precios ra

1. Para Costa Rica, se refiere al Régimen de IVM del Seguro Social.

n.d.: Información no disponible. ra : relacionado con el aporte.

sn : según las necesidades. uu: uniforme universal.

FUENTE: Durán y Salazar (1996) y Banco Mundial (1994: Cuadros A.4 y A.7).

En el país, el gasto de los sistemas públicos de pensiones, como porcentaje del PIB, se ha más que triplicado en los últimos 20 años, a la vez que las proyecciones más moderadas indican que tal porcentaje experimentará un importante crecimiento en los próximos años, Cuadro 9.8.

Cuadro 9.8. GASTO EN PENSIONES DE TODOS LOS REGIMENES  
PUBLICOS COMO PORCENTAJE DEL PIB EN COSTA RICA  
(En millones de colones)

Año	Gasto en pensiones	PIB nominal	Relación (%) gasto/ PIB
1975	202	16 805	1,2
1985	4 627	197 920	2,3
1995	66 851	1 659 385	4,0

FUENTE: Durán y Salazar (1996).

Cuadro 9.9. GASTO EN PENSIONES DE LOS REGIMENES ESPECIALES  
RESPECTO AL PRESUPUESTO NACIONAL EN COSTA RICA  
(En millones de colones)

Año	Gasto en pensiones	Presupuesto nacional	Gasto/presupuesto (%)
1975	132	2 870	4,6
1985	2 326	36 009	6,5
1996	41 000	373 734	11,0

FUENTE: Durán y Salazar (1996).

Asimismo, el financiamiento de los regímenes especiales de pensiones ha ejercido una presión significativa sobre las finanzas públicas. En el pasado, la mayoría de estos regímenes, por no haber sido diseñados técnicamente, ni administrados eficientemente y por haber otorgado benévolo beneficios, incurrieron en déficit que el Estado debió asumir. Es así como en los últimos veinte años el gasto de los regímenes especiales, como porcentaje del Presupuesto Nacional pasó de 4,6 por ciento a 11,0 por ciento.

El rápido crecimiento del gasto es consecuencia del proceso de maduración de los sistemas de pensiones, lo cual es claro en el caso del régimen de IVM: el flujo de egresos (pago de prestaciones) se acentúa, conforme se hace creciente la proporción de afiliados que alcanzan a tener los requisitos exigidos para tener derecho a las prestaciones brindadas por el Seguro de Pensiones IVM. También incide en este fenómeno, el comportamiento del gasto como consecuencia de

las “favorables prestaciones” otorgadas por los regímenes de pensiones especiales del sector público. “La mayoría de estos regímenes ofrecían u ofrecen beneficios que comparativamente con el régimen general de IVM se consideran muy generosos. Por diversas razones, no pocas veces se tomaron decisiones que aumentaban dicha generosidad, ocasionando una tendencia explosiva en el gasto; puede citarse como ejemplo la variación en el mecanismo de ajuste de las pensiones en curso de pago, condicionando aumentos por encima de la inflación y los salarios, al margen de las posibilidades económicas” (CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, 1996:7).

No obstante la desproporción de los beneficios otorgados por algunos de los regímenes especiales, respecto a las cotizaciones y requisitos exigidos, el monto del gasto público en pensiones en Costa Rica muestra un nivel concordante con la madurez demográfica, el desarrollo del mercado laboral y con las coberturas horizontal y vertical alcanzadas en el país. Similarmente, las diferencias del gasto de Costa Rica, Colombia y Uruguay, obedecen a diferencias en el envejecimiento demográfico, la cobertura alcanzada y el nivel de protección: Costa Rica posee una estructura demográfica similar a la de Colombia, pero a la vez una cobertura mucho mayor a la de este país; Uruguay, no solo tiene una población en una fase más avanzada de envejecimiento, sino también posee una mayor cobertura, dada su amplia trayectoria pública en materia de previsión social (CCSS, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, 1996:7).

Mientras Costa Rica destina el 4 por ciento de su producto interno bruto al gasto público en pensiones, países industrializados como Suecia y Francia gastan el 12 por ciento, Cuadro 9.10. Dicha cifra depende –como se ha explicado– del porcentaje de población de 60 y más años, de la forma en que la población se incorpora a los mercados laborales, de la obligatoriedad de la cobertura horizontal y de los beneficios otorgados por los planes públicos de pensiones. El monto de los beneficios, a su vez, depende de la cuantía y la forma cómo se financian las cotizaciones y de las posibilidades económicas de cada país.

Cuadro 9.10. INGRESOS Y GASTO PÚBLICO EN PENSIONES  
 COMO PORCENTAJE DEL PIB Y POBLACION DE 60 Y MAS  
 EN PAISES SELECCIONADOS

Pais	Ingresos como porcentaje del PIB	Gasto público en pensiones /PIB	Población mayor de 60 años (%)
1986	1985	1992	1990
<b>Costa Rica</b>	<b>4,7</b>	<b>3,7</b>	<b>6,4</b>
El Salvador	0,7	0,4	5,6
México	1,3	1,0	5,7
Colombia	1,5	0,8	6,0
Argentina	5,1	4,6	13,1
Canadá	6,3	4,2	15,6
Uruguay	6,4	8,8	16,4
Japón	7,6	5,0	17,3
Estados Unidos	6,5	16,6	
Francia	9,3	11,8	18,9
Suecia	14,7	11,6	22,9

FUENTE: Durán y Salazar (1966) y Banco Mundial (1994: Cuadros A.1, A.5 y A.6).

La evasión, la morosidad, el rendimiento de las inversiones de las reservas, la flexibilidad con que se otorgan las pensiones por invalidez y la forma en que en algunos casos se ajustan los beneficios otorgados por efectos inflacionarios, también afectan las finanzas de los regímenes de pensiones, especialmente el de IVM.

Se dan dos tipos de **evasión**: por no aseguramiento y por subdeclaración de los salarios. En el primer caso, el 40 por ciento de los trabajadores asalariados del sector privado —especialmente del servicio doméstico y pequeños establecimientos agrícolas, comerciales, talleres y construcción— no están asegurados en el régimen de IVM, Cuadro 8.2. Esta situación ocurre, en parte, como resultado de una decisión consciente e intencional, y en parte como producto de relaciones laborales relativamente complejas que suceden especialmente en el llamado “sector informal”<sup>7</sup>. En el segundo de los casos, se declaran sueldos inferiores a los efectivamente recibidos y al aproxi-

7 Véase al respecto Carmelo Mesa-Lago (1990). La seguridad social y el sector informal. Investigaciones sobre empleo N° 32, Santiago de Chile, PREALC.

marse la época de la pensión se declara el sueldo verdadero, esto motivado por la forma cómo se calcula la pensión: con base en los sueldos recibidos en los últimos cinco años (Castillo y Durán, 1966:11). La evasión por subdeclaración se estima en 6,8 por ciento de los ingresos reglamentarios por concepto de cuotas de IVM que debió haber recibido la CCSS.

La **morosidad** ocurre por parte del Estado (Gobierno Central) y por parte de la empresa privada y las instituciones autónomas. Tradicionalmente el Estado ha incumplido con sus obligaciones como tal y como patrono. Entre 1988 y 1996 solo ha cancelado, en promedio, el 29 por ciento de sus obligaciones anuales y en 1995 no realizó ningún pago. Estos atrasos, junto con los intereses moratorios, tenían en 1996 un saldo de 16 000 millones de colones, equivalente al 43 por ciento del gasto anual en pensiones (CCSS, La Deuda Estatal, Foro Nacional Reforma al Régimen de Pensiones IVM, 1997).

La morosidad de las empresas privadas y las instituciones autónomas alcanzó un monto acumulado a finales de 1996 de 6000 millones de colones, o sea el 2,5 por ciento de los ingresos totales del régimen de IVM.

El **rendimiento** de las inversiones juega un papel muy importante en las finanzas (y en la determinación del nivel de las cotizaciones) en un régimen de prima escalonada, como lo es el de IVM<sup>8</sup>, por las razones explicadas en el capítulo 7. A igualdad de beneficios, con-

8 Si bien, la CCSS considera que este régimen es de prima escalonada, también advierte que el mismo, en “la actualidad ... está operando con niveles de reservas que se consideran bajos, pues los fondos disponibles están jugando el papel de reserva de contingencia más que de fuente de financiamiento”, por lo que, mediante un lenguaje cauteloso, agrega que el “Seguro de IVM ha venido operando con un modelo *asimilable* al de prima escalonada, pero de una manera informal” (Durán 1996: 1, 12 y 29; subrayado agregado). Asimismo, la CEPAL (1995: 33) indica lo siguiente: el seguro de IVM se inició en 1947 como un sistema de capitalización colectiva; “sin embargo, debido a los fondos excedentarios que generó, susceptibles de utilizarse de una forma politizada y de erosionarse con la inflación, al iniciarse la década de los ochentas se transformó en un régimen de capitalización parcial con primas escalonadas ...” y “desde 1992 funciona como un sistema de reparto, con una reserva de contingencias, por medio de primas escalonadas”.

forme los rendimientos sean menores, mayores tendrán que ser las cotizaciones.

Las inversiones de la reserva de IVM se han realizado en créditos hipotecarios y títulos valores. Antes de 1983, la mayor parte de las inversiones se efectuó en títulos a largo plazo (40 años), a bajas tasas fijas de interés nominal, por lo que el proceso inflacionario que ocurrió redujo el valor real de las reservas, en vez de incrementarlo. En la actualidad la situación ha cambiado, pues el rendimiento real promedio de la cartera de títulos valores ha sido de 4,1 en los últimos seis años, el mal mencionado fue un daño irreversible<sup>9</sup>.

**Pensiones por invalidez** otorgadas con laxitud también han contribuido a complicar el cuadro financiero. Algunos técnicos señalan la carencia de una normativa adecuada para no conceder pensiones por invalidez como un procedimiento para otorgar jubilaciones anticipadas. Basan sus críticas en las evidencias empíricas: las tasas de entrada en invalidez representan un tercio de los pensionados, en comparación con menos del 10 por ciento en la mayoría de los países (Demergüç-Kunt y Schwarz, 1996:44; Pérez, 1994:18)

En la generalidad de los planes públicos de pensiones, el **ajuste de la pensiones** se basa en los índices de inflación o salarios, pero no existe un sistema de indización automática, excepto en el caso de los regímenes especiales del sector público. En el caso de IVM las pensiones se ajustan según los cambios en los salarios y la inflación, la mayoría de las veces aplicando criterios diferenciales, o sea con mayores incrementos en las pensiones reducidas que en las de más monto.

En resumen, los problemas y limitaciones más apremiantes del sistema actual son los siguientes:

- El sistema no es suficientemente solidario. Si lo fuera, no dejaría sin protección a una importante parte de la población, entre la que predominan personas de menores ingresos, especialmente en las zonas rurales.

9 Entre 1975 y 1978 el rendimiento real de los bonos estatales fue menos 3,3 y de 1979 a 1982 menos 23,3 por ciento.



- El sistema no es socialmente aceptable, porque su cobertura es limitada (solo protege a la mitad de la población económicamente activa).
- El sistema aún es complejo (después de las reformas de 1995) y excesivamente estatizado.
- El sistema no impulsa ni facilita la participación de los individuos en las decisiones individuales relacionadas con el ahorro y la previsión para la vejez, porque aún se carece de adecuadas opciones a las cuales recurrir.
- El sistema carece de uniformidad en los requisitos y beneficios, entre el régimen de IVM y los regímenes especiales contributivos públicos.
- El sistema no podrá mantenerse sin modificaciones en sus formas de financiamiento y en la magnitud de sus beneficios, pues algunos de sus planes tienden a un importante desequilibrio financiero. De mantenerse estos desequilibrios, no sería posible pagar los beneficios a los actualmente afiliados y se dificultaría enfrentar los gastos adicionales como resultado de una ampliación de la cobertura. Por consiguiente, son evidentes las perspectivas de serios problemas financieros..
- El sistema presenta contribuciones estatales discriminatorias intrageneracionales. En el pasado, los fondos públicos han sido utilizados para cofinanciar pensiones a unos sí y a otros no. Además, los fondos públicos no son únicamente los que provienen del Presupuesto Nacional. También son fondos públicos los recursos incluidos en los presupuestos del Poder Judicial y de las Instituciones Autónomas, mediante los cuales se cofinancian, en forma discriminatoria, los regímenes de especiales de pensiones y los fondos institucionales de ahorro y pensiones de sus empleados.
- El sistema presenta beneficios discriminatorios entre generaciones. Los futuros pensionados se verán obligados a recibir beneficios menores que los pensionados de años previos, aunque unos y otros hayan pagado iguales contribuciones a los respectivos regímenes.

## 9.2 LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO

A principios de 1997 la Segunda Vicepresidenta de la República, Rebeca Grynspan, encargada de las reformas al Sistema Nacional de Pensiones, esbozó públicamente los criterios básicos de la propuesta del Gobierno en relación con los cambios necesarios para alcanzar una reforma del sistema nacional de pensiones, satisfactoria socialmente, viable económicamente y con posibilidades de convertirse en una solución adecuada durante dos o tres décadas del próximo siglo (*El Financiero*, 27 de enero-2 de febrero de 1997).

El actual Gobierno (1994-1998), en una primera etapa, logró importantes reformas en los regímenes especiales; en una segunda etapa, dice la Vicepresidenta, ha realizado o se realizarán mejoras al régimen de IVM y, en una tercera etapa, se prepara para presentarle al país una propuesta de reforma más integral, profunda y suficiente como para que por largo tiempo los gobernantes puedan despreocuparse de estos problemas y concentrar los esfuerzos en otros asuntos también de máximo interés nacional. Un aspecto central de la propuesta, dice, consiste en desarrollar nuevos instrumentos de protección que ofrezcan a la población una pensión complementaria a la que ofrece la Caja. Para realizar la tarea, en la Segunda Vicepresidencia se creó el Programa de Reforma Integral a las Pensiones, el cual cuenta con apoyo técnico y financiero de organismos internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo).

Las reformas a los regímenes especiales fueron explicadas en el Capítulo 8.

Las reformas al régimen de IVM se concentran en los siguientes objetivos:

- extender la cobertura horizontal;
- mejorar la relación entre contribuciones y beneficios;
- lograr mayor solidaridad entre grupos ocupacionales y entre generaciones y eliminar los subsidios y transferencias que atentan contra este propósito;

- adecuar la evolución futura de sus costos a sus posibilidades económicas, para fortalecerlo financieramente y garantizar la continuidad de su solvencia.
- mejorar la gestión del régimen.

Para extender la cobertura se promoverá la afiliación de los trabajadores por cuenta propia y se establecerán reglas que permitan un marco de sanciones para desestimular la evasión; la relación contribución-beneficio se mejorará mediante un conjunto de medidas relacionadas con el salario de referencia, estableciendo límites superiores a los salarios cotizables (para lograr más equidad en concordancia con la fijación de topes al monto de las pensiones) y mejorando los incentivos a la postergación del retiro y aumentando paulatinamente la edad mínima de retiro, con el fin de desestimular el retiro anticipado.

Se evitarán los subsidios y transferencias que atentan contra el mejor espíritu de solidaridad y aumentan injustificadamente los costos del régimen, mejorando el sistema de evaluación y calificación de los estados de invalidez.

Se vigilará la salud financiera del régimen mediante una reasignación paulatina de las cotizaciones y una revisión del método actuarial de financiamiento<sup>10</sup>.

Una mejor gestión del régimen redundará en menores costos operativos, manejo transparente en el uso de los recursos y en la calidad de los servicios al usuario.

Estas medidas son necesarias no solo para mejorar la equidad y la eficiencia (objetivos siempre deseables), sino también por motivos de sobrevivencia del régimen, pues si no se ejecutan, IVM se encontrará desfinanciado.

10 Los estudios y las proyecciones realizadas demuestran que estas medidas son urgentes, pues en caso contrario, a muy corto plazo (unos 10 años), el régimen estará en desequilibrio financiero (para cada período los ingresos serán insuficientes para cubrir los egresos), Durán (1996:28).

Un adelanto de la tercera etapa, anunciado por la Vicepresidenta, fue presentado por la Caja Costarricense del Seguro Social, en una propuesta del nuevo sistema nacional de pensiones, sus objetivos y estructura. "La propuesta es el fruto de un arduo trabajo, el cual ha contado con la participación de distinguidos expertos nacionales e internacionales, que han participado en las reformas a los sistemas de pensiones de otros países"<sup>11</sup>.

La necesidad de realizar una reforma al sistema existente se fundamenta en razones coincidentes, al menos en sus aspectos básicos, con las expuestas en esta segunda parte del libro. Sin embargo, dada la importancia de la decisión por tomar, la escogencia de una determinada opción de reforma no está suficientemente justificada. Ello se debe, en parte, a la brevedad del documento, a la falta de mención de los resultados de los estudios que sirvieron de base y al hecho de tratarse de una primera propuesta. Esta se fundamenta en una concepción de tres pilares, denominados en el documento tres componentes (véase al respecto Cuadro 7.1) y centra la atención en el segundo de ellos, al crear un nuevo Régimen de Ahorro Obligatorio para la Jubilación y mantener, aunque perfeccionadas, las demás condiciones, Cuadro 9.11.

¿Por qué se recurre a establecer una pensión complementaria obligatoria para la fuerza de trabajo?

Bajo una perspectiva de largo plazo en vez de una cortoplacista, resulta todavía más evidente que los desequilibrios financieros (debido principalmente al acentuado envejecimiento de la población), que enfrenarán los regímenes de pensiones y en particular el de cobertura general (IVM), obligarán a severas medidas: porque, reiterando un argumento, si bien actualmente hay 7 contribuyentes por cada pensión (de IVM), dentro de unos 30 años solo habrá 4 contribuyentes por cada pensión. Por tanto, sino se toman anticipadamente algunas medidas, mañana las medidas tendrán que ser drásticas. Las opciones son: aumentar la edad de retiro por encima de los 65 años

11 Caja Costarricense de Seguro Social, "Rediseño del Sistema Nacional de Pensiones. Propuesta de Diseño del Segundo Componente", San José, octubre de 1996.

(para que el número de pensionados por contribuyente sea menor); reducir el monto de las pensiones tanto como sea necesario para que los recursos captados con las cotizaciones actuales alcancen para pagar las pensiones, o bien, aumentar el monto de las cotizaciones, para que se puedan pagar pensiones como las actuales a un número cada vez mayor de pensionados. Si se mantiene la edad de retiro y el monto de las pensiones actuales, la tasa tripartita de cotización deberá pasar del nivel actual de 7,5 por ciento a 16 por ciento.

**Cuadro 9.11. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES PROPUESTO**

---

**PRIMER COMPONENTE**

Objetivo:	Brindar protección general y protección asistencial.
Cobertura:	La protección general se brinda a todos los miembros de la PEA, sin distinciones, a través del régimen de IVM
Financiamiento:	Tripartito (Patronos, trabajadores y Estado)
Adscripción:	Obligatoria y universal.
Gestión:	CCSS a través del régimen de IVM.
Además:	La protección asistencial se otorga mediante el Régimen No Contributivo. En este componente se incluyen los regímenes especiales del Magisterio y del Poder Judicial.

**SEGUNDO COMPONENTE**

Objetivo:	Otorgar una protección complementaria obligatoria.
Cobertura:	Toda la población económicamente activa.
Financiamiento:	Mediante cotizaciones de trabajadores y patronos.
Adscripción:	Obligatoria.
Gestión:	Mediante el nuevo Régimen Obligatorio de Ahorro para la Jubilación.
Además:	Se mantienen, ordenan y regulan los Fondos institucionales de ahorro y pensiones complementarias existentes (ICE, CCSS, RECOPE, Tabacalera Costarricense, etc.), los cuales estarían sujetas a la regulación estatal y la fiscalización de la SUPEN.

**TERCER COMPONENTE**

ivo:	Protección adicional complementaria por decisión individual.
Cobertura:	Abierta a los deseos y posibilidades de cada quien.
Financiamiento:	Individual.
Adscripción:	Voluntaria.
Gestión:	Privada, mediante planes de capitalización individual. Estarían sujetas a la regulación estatal y la fiscalización de la SUPEN.

---

**FUENTE:** *Caja Costarricense de Seguro Social, Rediseño del Sistema Nacional de Pensiones, San José, 1996 y Rebeca Grynspan, La Reforma del Sistema Nacional de Pensiones, El Financiero, 27 de enero-2 de febrero de 1997.*

Para enfrentar este problema el Gobierno ha optado por “comenzar desde ahora a ahorrar un 4 por ciento o 5 por ciento (adicionales) de la planilla, para constituir un fondo que financie una parte de nuestra pensión” (Vicepresidenta de la República, *Op. Cit.*) Este ahorro se realizará mediante el nuevo Régimen Obligatorio de Ahorro para la Jubilación del segundo componente. De esta manera, al pensionarse, los trabajadores recibirán dos pensiones: una del régimen de IVM (que para entonces no podrá ser por el monto de las actuales) y otra de una operadora de pensiones, para que en conjunto representen una tasa de reemplazo del orden del 65 por ciento. “Además, dice la Vicepresidenta, los empresarios no sufrirán aumentos desmesurados en el costo de la planilla y el conjunto de la economía se beneficiaría con la constitución de un gran fondo de ahorro a largo plazo”. Al respecto, ni la Caja en su documento ni la Vicepresidenta, dan información sobre quienes y como pagarían ese 4 o 5 por ciento adicionales.

Como medida paralela y necesaria a la creación del Régimen Obligatorio de Ahorro para la Jubilación se requiere perfeccionar el mercado financiero, desarrollando el mercado de valores y modernizando el mercado de seguros, apunta la Vicepresidenta. Además, acota, la constitución de un programa de ahorro obligatorio para el retiro es complejo y por ello no se pretende que se apruebe en la presente administración.

Los otros dos componentes del Cuadro 9.11 no requieren explicación, porque corresponden a regímenes ya establecidos y mencionados en este libro, los cuales solo requerirían ser adecuados y perfeccionados, para evitar sus deficiencias e integrarlos adecuadamente a los objetivos previstos en lo que sería el nuevo sistema de pensiones del país.

# ANEXOS

## *Anexo 1*

Supuestos para estimar  
los costos y beneficios  
privados del eco-marchamo

## *Anexo 2*

Principales leyes relacionadas  
con el sistema de pensiones

## *Anexo 3*

Glosario usado en pensiones





## ANEXO 1

### SUPUESTOS PARA ESTIMAR LOS COSTOS Y BENEFICIOS PRIVADOS DEL ECO-MARCHAMO

Los supuestos son:

- Se someterán a la prueba de revisión alrededor de 360 000 vehículos, de las 450 000 unidades que componen la flotilla del país, ya que algunos vehículos no están obligados a obtener el Eco-Marchamo (los del gobierno y los autos nuevos). Los vehículos de servicio público (buses y taxis) deben someterse a la prueba dos veces al año y los demás una.
- Se estima que el costo promedio del afinamiento (cambio de aceite, ajuste de mezcla, cambio de filtros y ajuste de bujías) es de 7000 colones y que el 20 por ciento de los vehículos debe realizar este afinamiento para poder obtener el Eco-Marchamo (Jiménez, G.; ProDus, 1997).
- El ahorro de combustible oscilará entre 10 por ciento y 20 por ciento y este ahorro es tres veces mayor al costo del afinamiento, según estimaciones de ProEco<sup>1</sup>.
- El costo promedio ponderado, entre vehículos de gasolina y diesel, es de 2175 colones por revisión del Eco-Marchamo (MINAE, 1995).
- El tiempo promedio de la revisión, según el MOPT, es de 20 minutos. Adicionalmente, se supone que el dueño del vehículo debe dedicar 15 minutos en trasladarse de su casa o trabajo hasta el centro de revisión, y otros 15 de regreso. Así, el dueño del vehículo debe gastar 50 minutos en el proceso de la revisión. Se

1 Es importante recalcar que no se conoce el fundamento técnico bajo el que ProEco argumenta un ahorro en combustible (o incremento en eficiencia) igual a tres veces el costo del afinamiento.

supone que un trabajador promedio, en condiciones de poseer un automóvil, tiene un salario de 120 000 colones, por lo que el costo de oportunidad de ese tiempo gastado se estima en 625 colones (mínimo). Este costo no se aplica a los buses y taxis, puesto que la prueba se realiza en los propios garajes de los propietarios o se envía a los choferes a realizarla.

- Cada uno de los 89 talleres autorizados para la revisión realizó, en promedio, una inversión cercana a los 10 millones de colones, inversiones con vida útil de de 10 años y sin que exista la posibilidad de un valor de rescate.

## ANEXO 2

### PRINCIPALES LEYES RELACIONADAS CON EL SISTEMA DE PENSIONES

- 1888** Ley de Pensiones para los Militares. Ley 18 de julio de 1888.
- 1920** Ley Orgánica del Personal Docente. Ley 48 del 15 de agosto de 1920. En esta ley se utilizan los conceptos de jubilación ordinaria y extraordinaria y se definen las condiciones para acceder a ellos, las cuales son ratificadas por legislación que se promulga en 1923.
- 1923** Ley de Pensiones y Jubilaciones de Maestros. Ley 182 del 11 de setiembre, 1923.
- 1941** Ley de Seguro Social. Ley 17 del 1 de noviembre de 1941
- 1943** Ley de Pensiones de Hacienda. Ley 148 de 23 de agosto de 1943.
- 1943** Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social. Ley 17 del 22 de octubre de 1943, que establece el Régimen de IVM de la CCSS, el cual empezó a regir hasta 1947<sup>1</sup>. Esta ley modificó la ley original del Seguro Social.
- 1958** Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Ley 2248 del 5 de setiembre de 1958.

1 No obstante que este régimen fue concebido como obligatorio para la TOTALIDAD de la población asalariada y voluntario para el resto, pocos días antes de la promulgación de esta ley se había creado el régimen de pensiones y jubilaciones de Hacienda, que también afilió a los funcionarios de la Asamblea Legislativa (Ley 148 del 23 de agosto de 1943), Obras Públicas y Transportes, y después de 1947 otros regímenes, como el del Magisterio Nacional. MTSS, Proyecto de ley de Normalización y Sostenibilidad de los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, San José, 1995, p. 6 y Mesa-Lago (1988:1).

El marco legal que regula el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional ha pasado por diversas estructuras, desde su primera versión en 1886, las cuales han modificado tanto el perfil de los beneficios como la forma de financiamiento. Esta se caracterizó, hasta la reforma general introducida por la Ley 2248, por la autosuficiencia económica. Al darse este cambio en 1958, se estableció la responsabilidad subsidiaria del Estado, al obligarlo a asumir cualquier déficit que mostrara el sistema. Con esta medida el Régimen del Magisterio imitaba a otros regímenes especiales que habían surgido en los años anteriores.

Se establece:

- contribución de los servidores activos igual al 5 por ciento de los salarios.
- aunque el artículo 17 establece que la “cuantía de las jubilaciones se cubrirá en forma tripartita (por partes iguales servidores, patrono y Estado)”, de hecho cuando los ingresos fueron insuficientes, el Estado ha financiado la diferencia correspondiente y la contribución del servidor se mantuvo en 5 por ciento.
- que la pensión será igual al mejor salario en los últimos cinco años, incluyendo sobresueldos y salarios extra.

- 1974** Ley de Desarrollo Social y de Asignaciones Sociales. Ley 5662 del 22 de diciembre de 1974. Mediante esta ley se establece un programa de asistencia pública y un financiamiento para el Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico.
- 1985** Ley 7013 del 18 de noviembre de 1985. Mediante esta ley se pretende extender la cobertura de la ley 148 (Ley de Pensiones de Hacienda de 1943) a otros grupos, pues establece en su artículo 1 bis : "Además de las personas expresamente enumeradas con derecho a acogerse a este régimen de pensiones, incluidas las que hayan obtenido ese derecho por diversas leyes o normas presupuestarias, quedan igualmente

amparados por las disposiciones de esta ley TODOS LOS SERVIDORES DEL SECTOR PUBLICO, centralizado y descentralizado del Estado y sus instituciones incluidos los empleados de la Fábrica Nacional de Licores.

Exceptúase de lo dispuesto en el párrafo anterior a los servidores amparados por los regímenes especiales de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional y del Poder Judicial".

Este artículo sirvió para dar una voz de alerta sobre el problema de las pensiones y promover una serie de estudios actuariales. Sin embargo, se requirieron seis años para derogar esta disposición mediante la Ley 7268.

- 1991** Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Ley 2248 del 5 de setiembre de 1958. Ley 7268 del 14 de noviembre de 1991. Mediante esta ley se establece una reforma integral a la Ley 2248 y la derogatoria de la Ley de Hacienda 7013 (que permitía a distintos empleados de la administración pública acogerse al régimen de Hacienda). Estos cambios carecieron de sustento técnico-actuarial y no fueron ni los más apropiados ni suficientes para solucionar el problema financiero<sup>2</sup>. De todas maneras estas reformas fueron de corta duración, pues cuatro años después la Ley 7531 definía un nuevo marco legal.

La cobertura de esta ley comprende a las personas que cumplieron o cumplan con los requisitos ordinarios para pensionarse antes del 13 de enero de 1997

A raíz de esta y posteriores reformas, han surgido diversas interpretaciones en relación a los derechos adquiridos por los afiliados conforme han sido obligados a pasar de un régimen a otro, las cuales resultan importantes por sus eventuales consecuencias. Funcionarios integrantes de la Comisión Gubernamental encargada de estudiar el problema de

2 MTSS (1996:6).

las pensiones, consideran que el Régimen del Magisterio funcionó como un sistema de reparto simple (por lo que no cabría el alegato sobre posibles derechos por concepto de cuotas acumuladas). Que inicialmente, cuando los regímenes se inician, no existe una población jubilada y entonces se presenta una acumulación de recursos durante un período prolongado, que se utilizan para cubrir los gastos de quienes se acogen a su pensión. Pero que, en este caso concreto, desde que se inició el régimen ya existía una población jubilada o cercana a acogerse a su derecho, por lo que no fue posible dicha acumulación. Por estas razones, las cotizaciones de los activos, patronos y Estado (en calidad de Estado) se utilizaron para pagar las pensiones y jubilaciones en curso; posteriormente el Estado tuvo que otorgar un subsidio –"pequeño" al principio, pero bastante "considerable" en los últimos años y con tendencia creciente,– para poder cubrir el déficit generado en esos gastos.

Las reformas principales consideradas en esta ley:

- La tasa de cotización de los activos, patronos y Estado se establece en 7 por ciento para cada una de las partes (con la posibilidad de incrementarla hasta 9 por ciento). Antes de la reforma el trabajador activo y el patrono cotizaban, cada uno, el 5 por ciento y el estado cubría la diferencia en el costo de las pensiones (Mesa-Lago, 1988:20 y Ronald Cartín 1991:cap. 3)
- Se establece, para los activos y pensionados, tasas de cotización crecientes conforme aumentan los montos de las pensiones.
- Además, se establece una contribución especial sobre las pensiones superiores a un tope (el salario correspondiente al puesto de Director General de Educación con 30 aumentos anuales), según tasas marginales que van desde 25 por ciento a 45 por ciento sobre los excesos escalonados establecidos en la ley.

- Se establece un tope máximo a las pensiones<sup>3</sup>.
- Se modifica la fórmula de cálculo de la pensión: esta será igual al promedio de los 12 mejores salarios y sobresueldos devengados en los últimos 24 meses por servicios en el Magisterio Nacional (antes: la pensión era igual al mejor salario de los últimos sesenta meses, incluyendo sobresueldos y salarios extraordinarios, Mesa-Lago 1988:14). En la práctica esta fórmula representa una tasa de reemplazo del orden de 85 por ciento del último salario (en comparación con el 100 por ciento del último salario antes de la reforma).
- Se amplía en alguna medida la edad para pensionarse, pues se establecen requisitos sobre la cotización tales que de hecho limitan la posibilidad de pensionarse con menos de 50 años.

Las reformas determinadas por esta ley 7268 dejan de regir para las personas que ingresen al magisterio, al dictarse pocos meses después la Ley 7302, que en su artículo 39 cierra este régimen preexistente y obliga a los nuevos miembros del magisterio a integrarse a un régimen de capitalización individual.

**1992** Creación del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, de otros regímenes especiales y reforma a la Ley N° 7092 del 21 de abril de 1988 y sus reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta. Esta es la Ley 7302 del 8 de julio de 1992.

Mediante esta ley se pretende establecer un marco legal al cual se ajustará el otorgamiento de *todas* las pensiones de los regímenes contributivos que tengan como base la prestación

3 Minúsculos pero influyentes grupos de presión habían logrado incrementar muy significativamente la pensión mediante el artificio de lograr que la Ley anterior permitiera que, para el cálculo de la pensión, se incluyera en los años de servicios aquellos referidos a licencias o permisos para trabajar en otras dependencias del Estado, incluyendo servicios en el exterior, con remuneraciones muy superiores a las establecidas en el magisterio.

de servicios al Estado, originada con *anterioridad* a la entrada en vigencia de esta ley y cuyo pago está a cargo del presupuesto Nacional, con el propósito de lograr en el futuro cierta uniformidad (en vez de tratos discriminatorios), evitar la diversidad de regímenes y mejorar su administración. Además, la ley tiene como objetivo uniformar y regular las pensiones otorgadas al amparo de varios regímenes no contributivos. Para tal fin la ley:

- Crea el Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional al cual se ajustarán, en lo sucesivo, "las jubilaciones y pensiones de los regímenes contributivos que tengan como base la prestación de servicios al Estado, *originada con anterioridad* a la entrada en vigencia de esta ley y cuyo pago está a cargo del Presupuesto Nacional". Se exceptúan de esta disposición las personas cubiertas por los regímenes del Magisterio Nacional y del Poder Judicial (Artículo 1).
- Establece que todas las personas que se incorporen a trabajar por primera vez en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de elecciones, en las instituciones autónomas, las municipalidades y en las sociedades anónimas del Estado, estarán afiliadas al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. La ley exceptúa de esta disposición a trabajadores que ingresen a trabajar en el Magisterio Nacional y en Poder Judicial (Artículo 38). Las pensiones del magisterio se exceptúan por cuanto ya habían sido reguladas mediante la ley 7268 dictada ocho meses atrás y la del Poder Judicial –se argumentó, sin convencer– porque disponía de un fondo de capitalización equilibrado. En consecuencia esta ley cierra gran parte de los 20 regímenes especiales de pensiones para empleados públicos.
- La ley afecta, entre otros, a los regímenes no contributivos de pensiones de Gracia, Pensiones e Indemnizaciones de Guerra, Comunicaciones, expresidentes de la República, Obras Públicas y Transporte.



Esta ley introduce cambios en la administración, financiamiento, beneficios y requisitos de los regímenes de pensiones a cargo del presupuesto nacional, pero ellas fueron –según criterio de funcionarios del gobierno que sucedió al que impulsó las reformas contempladas en la ley objeto de comentario– insuficientes e inadecuadas<sup>4</sup>.

- 1993** Ley Orgánica del Poder Judicial. Ley 7333 del 5 de mayo de 1993. El título XI de esta ley se refiere a las jubilaciones y pensiones de los empleados del Poder Judicial.
- 1995** Régimen Privado de Pensiones Complementarias y Reformas de la Ley reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio. Ley 7523 del 7 de julio de 1995.

Esta ley tiene por objeto autorizar y regular la creación de los sistemas o planes privados de pensiones complementarias y de ahorro individual. Para ello crea las Operadoras de Planes de Pensiones y la Superintendencia de Pensiones. Las operadoras se encargan de recibir los aportes, constituir los fondos, administrarlos y otorgar los beneficios correspondientes, conforme a las normas establecidas en la misma ley y su reglamento. La Superintendencia regula y fiscaliza los sistemas de pensiones creados conforme a esta ley.

- 1995** Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. Ley 7531 del 10 de julio de 1995.

Esta ley sustituye el texto de la Ley 7268 y en consecuencia reforma integralmente la Ley 2248. Ella establece que el sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional está compuesto por:

- El régimen de pensiones otorgadas al amparo de la Ley 2248 y sus reformas, excepto la reforma realizada mediante la Ley 7268.
- El régimen de pensiones otorgadas al amparo de la reforma introducida por la Ley 7268.

4 MTSS (196:6).

- El régimen transitorio de reparto, regulado por el Título III de esta ley.
- El régimen de capitalización regulado por lo establecido en el Título II de la Ley 7531.

Las pensiones y jubilaciones cuyos derechos *se adquirieran* durante la vigencia de la Ley 7531 se regirán por lo dispuesto para el Régimen de Reparto o para el Régimen de Capitalización, según sea el caso.

El régimen de reparto cubre a todas las personas que se desempeñen en el Magisterio Nacional y hayan sido nombradas por primera vez con anterioridad *al 15 de julio de 1992* o hayan nacido antes del 1º de agosto de 1965. Sin embargo, su adscripción es voluntaria, pues la ley establece que quienes lo soliciten en forma expresa, serán excluidos y automáticamente pasarán a quedar cubiertos por el seguro de IVM de la CCSS. Más aún, se establece que el régimen de reparto es transitorio, especial y substitutivo del seguro obligatorio de IVM de la CCSS.

Quedan en el régimen de capitalización todas las personas que se desempeñen en el Magisterio Nacional y hayan sido nombradas por primera vez con *posterioridad al 14 de julio de 1992* o hayan nacido después del 31 de julio de 1965. La adscripción es voluntaria y de inclusión automática por el solo acto del nombramiento y por tal razón, quienes lo soliciten serán excluidos de este régimen y quedarán en el régimen de IVM de la CCSS.

- 1996** Derogación del Régimen de los Diputados, Ley 7302, y modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 7333. Ley 7605 del 2 de mayo de 1996. Los diputados quedan adscritos al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS.
- 1997** Ley de Normalización y Sostenibilidad de los Regímenes de Pensiones. Decreto Legislativo 7529. En realidad, por razones de veto, este marco legal todavía no tiene el rango

de ley y la Asamblea al 3 de agosto de 1967 no ha decidido sobre el resello.

Con el proyecto se pretende –dice el Poder Ejecutivo en su presentación– "la unificación y la uniformización de los regímenes contributivos, y la reestructuración de los no contributivos".

Para alcanzar el objetivo de unificar y uniformar, se plantea la "refundición" de los textos legales y la "desaparición" de los distintos regímenes y de sus disimilitudes, salvado el régimen del Poder Judicial. ("... por sus especiales características de financiamiento"). Los contributivos quedan unificados en un régimen que abarca a todos, incluyendo el del Magisterio Nacional, con uniformidad de requisitos para la elegibilidad, tasas de cotización, montos de las cuantías y de los mecanismos de revalorización de las prestaciones, precisión en la identificación de las figuras y de los términos. Respecto a los no contributivos se reforman y unifican los antiguos regímenes de pensiones "de Gracia", de "excombatientes", de "Derecho-Guardia Civil". Además, se regulan los requisitos de elegibilidad.

Se derogan las siguientes leyes de regímenes contributivos: Ley General de Pensiones, de Músicos, de Bandas Militares, del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, empleados de Comunicaciones, Obras Públicas, Registro Público, Hacienda y Poder Legislativo (Ley 148). Además se derogan los siguientes regímenes no contributivos: pensiones e indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de guardias fiscales y guardias civiles y de pensiones para Ministros de Gobierno.

Se establecen o se fortalecen y mejoran mecanismos y procedimientos administrativos, actuariales y estadísticos, para lograr controles y evaluaciones más eficaces.



## ANEXO 3

### GLOSARIO USADO EN PENSIONES<sup>1</sup>

**APORTE DEFINIDO (sistema de):** Plan de pensiones en donde el aporte se prescribe periódicamente y el monto del beneficio depende del aporte más la renta de las inversiones.

En un plan de pensiones de contribución o aporte definido la contribución (porcentaje del salario) se mantiene sin modificación.

**BENEFICIO DEFINIDO:** Garantía por parte del asegurador u organismo encargado de las pensiones de que se pagará un beneficio o prestación basado en una fórmula prescrita.

**BENEFICIO SUPEDITADO A LA NECESIDAD:** Beneficio que se paga solamente si el ingreso del beneficiario se sitúa por debajo de un cierto nivel.

**BENEFICIO UNIVERSAL UNIFORME:** Pensión pagada exclusivamente sobre la base de la edad y la ciudadanía, que prescinde del historial del individuo en materia de trabajo o aportes.

**CAPITALIZACION INDIVIDUAL (sistema de):** En el sistema de capitalización plena individual (CPI), cada asegurado financia su propia pensión mediante la acumulación de sus contribuciones (y en ciertos casos las de su empleador) en una cuenta individual que se invierte y su rendimiento se añade a dicha cuenta. Los beneficios dependerán de las contribuciones realizadas por el interesado, del número de años de sus aportes y de la rentabilidad obtenida por el fondo.

En este sistema no hay solidaridad, pues las prestaciones que recibe cada asegurado obedecen estrictamente a las contribuciones a su cuenta personal (incluidos los respectivos rendimientos), (Mesa-Lago, 1994:16 y 49).

En los sistemas de capitalización hay diversas modalidades como plena y parcial, individual y colectiva.

1 Fuentes: Banco Mundial (1994), Mesa-Lago (1994).

En estos sistemas no hay solidaridad, pues las prestaciones obedecen estrictamente a las contribuciones (incluyendo los respectivos rendimientos) de cada interesado.

COEFICIENTE DE DEPENDENCIA DE LOS ANCIANOS: Razón entre las personas ancianas y los individuos en edad de trabajar.

COEFICIENTE DE DEPENDENCIA DEL SISTEMA: Razón entre las personas que reciben pensiones de un determinado plan y los trabajadores que efectúan aportes al mismo sistema durante el mismo período.

CONTRATACION: Derecho de los empleadores o de los empleados a usar un fondo de pensiones de administración privada en vez de participar en un plan de administración pública.

DEUDA IMPLICITA DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES (NETA): Valor de las pensiones pendientes que debe pagar el sector público menos las reservas acumuladas para ese fin.

DISTRIBUCION DENTRO DE UNA MISMA GENERACION: Transferencias de ingresos entre personas pertenecientes a un grupo de personas de una edad determinada.

DISTRIBUCION ENTRE GENERACIONES: Transferencias de ingresos entre grupos de personas de distintas edades

EDAD DE JUBILACION EFECTIVA MEDIA: El promedio real de la edad de jubilación, que toma en cuenta la jubilación anticipada y las disposiciones especiales.

EDAD DE JUBILACION LEGAL: Edad de jubilación normal estipulada en los estatutos del sistema de pensiones.

EQUIDAD ACTUARIAL: Método de determinación de las primas de los seguros de acuerdo con los riesgos verdaderos.

FINANCIAMIENTO TOTAL: Acumulación de reservas que cubran el 100 por ciento del valor actual de las obligaciones por concepto de pensiones contraídas con los miembros actuales.

**GASTO EN PENSIONES:** Se puede definir como los pagos por ancianidad, jubilación, fallecimiento e incapacidad, así como los pagos a sobrevivientes, basados en los aportes pasados, y también los pagos efectuados en virtud de programas no participatorios, orientados específicamente hacia los ancianos, que proveen un beneficio universal uniforme o supeditado a la necesidad.

**MADURACION DEL SISTEMA:** Proceso mediante el cual las personas jóvenes elegibles para recibir una pensión en un sistema nuevo gradualmente avanzan en edad y se jubilan, con lo cual el coeficiente de dependencia del sistema se eleva hasta igualar el coeficiente de dependencia demográfico. En un sistema que ha llegado a su madurez todos los ancianos del grupo cubierto están en condiciones de recibir una pensión completa.

**OPERADORAS DE FONDOS:** De acuerdo con la ley costarricense son entidades financieras dedicadas en forma exclusiva a administrar el manejo de planes de pensión, bajo la fiscalización y supervisión del organismo regulador establecido por la ley.

**RIESGO MORAL:** Situación donde las personas aseguradas no se protegen contra el riesgo en la misma medida en que lo hubieran hecho si no hubieran tenido un seguro.

**PENSION MINIMA GARANTIZADA (o garantía de una pensión mínima):** Garantía del gobierno de que incrementará hasta un cierto nivel mínimo las pensiones que se sitúen por debajo de éste, posiblemente mediante un "suplemento" del capital acumulado necesario para financiar las pensiones.

**PORCENTAJE DE REEMPLAZO:** Valor de una pensión como proporción del salario del trabajador durante el mismo período básico, como el último año o los dos últimos años antes de la jubilación, o el valor medio del salario de todos los años de servicio. También indica la pensión media de un grupo de jubilados como proporción del salario medio del grupo.

**REPARTO (sistema de).** Se distinguen tres tipos de regímenes de reparto: reparto simple, de prima media nivelada y de prima escalonada.

En el primero los ingresos por contribuciones deben ser iguales a los egresos (no hay acumulación de reservas y en caso de contingencias se requiere el apoyo de una entidad financiera). Al crecer más los egresos, deberán aumentarse las primas. En el segundo, las primas aseguran el equilibrio en el largo plazo, mediante una tasa de contribución tal que en los primeros años arroja un superávit y la acumulación de reservas que se erigen como fuentes secundarias de recursos. El sistema de prima escalonada, es intermedio, pues en él se calcula la tasa de contribuciones para un período menos largo y por consiguiente las cuotas resultan menores y se acumulan menos reservas que en el régimen de prima media constante.

En el sistema de prima media escalonada (PME) “se acumulan reservas para pagar las pensiones dentro de un período dado (por ejemplo 15 años); dichas reservas se invierten y deben producir un rendimiento adecuado, junto con las contribuciones, para cumplir con las obligaciones en el período. Mediante estudios actuariales periódicos se debe determinar si la contribución en curso es suficiente para garantizar el pago de las pensiones en el periodo siguiente o si debe aumentarse la cotización” para los próximos 15 años, por ejemplo. Los períodos deben ser suficientemente largos como para asegurar cierta estabilidad en las tasas de contribución.

El PME es colectivo y no individual, para aplicar la solidaridad al pagar pensiones mínimas a asegurados de bajos ingresos; pero a la vez, debe mantener cuentas individuales de los asegurados porque los beneficios (la pensión) se otorgan de conformidad con los años de trabajo y de contribuciones. Por tanto, el PME mantiene “características del régimen de reparto (transferencias intergeneracionales, solidaridad, primas crecientes) y del sistema de capitalización plena individual (CPI) (reservas que se invierten, cuentas individuales y cierta relación, aunque menor, entre contribuciones y beneficios)”. (Mesa-Lago, 1994:16 y 49).

SEGURIDAD SOCIAL: El término seguridad social abarca los seguros sociales (pensiones de vejez, invalidez y supervivencia, así como enfermedad y maternidad, riesgos profesionales y compensación por desempleo), asignaciones familiares y programas de asistencia social y salud pública



Para la Organización Internacional del Trabajo, la seguridad social es el sistema integral de protección contra los riesgos sociales y comprende:

#### SEGUROS SOCIALES

- Pensiones de vejez, invalidez y muerte.
- Atención médico hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos profesionales, enfermedad y maternidad.
- Prestaciones monetarias por desempleo.

#### PROGRAMAS PUBLICOS DE CUIDADO A LA SALUD

Programas nacionales de salud.

#### ASISTENCIA SOCIAL

En términos de transferencias directas a los grupos más vulnerables y elegibles para las prestaciones del seguro social.

**SELECCION ADVERSA:** Problema derivado de la imposibilidad de un asegurador de distinguir entre los individuos que presentan un alto riesgo y los que presentan un bajo riesgo. En ese caso la prima del seguro refleja el nivel del riesgo medio, lo cual induce a los individuos de bajo riesgo a no participar y hace subir el precio del seguro aún más, con lo cual se afecta el funcionamiento del respectivo mercado de seguros.

**TASA DEL BENEFICIO:** La pensión media como proporción del salario medio de la economía o del salario cubierto.

**TASA DE COBERTURA DE LAS PENSIONES:** Proporción que representa el número de trabajadores acogidos a un plan participatorio o de jubilación público obligatorio, dividido por el número estimado de miembros de la fuerza laboral.

**TRANSFERIBILIDAD:** La posibilidad de traspasar de un plan a otro los derechos que se hayan adquirido en materia de pensiones.

**TRANSICION DEMOGRAFICA:** Cambio histórico de la estructura demográfica que se produce a medida que disminuyen las tasas de fecundidad y de mortalidad, y que causa un aumento de la proporción de ancianos en comparación con los jóvenes.



## BIBLIOGRAFÍA

- ADAMSON, M. 1996. *Deforestación, Producción Agrícola y Ganadería en Costa Rica*. En Calvo, Figueroa y Vargas, comp. Medio Ambiente en Latinoamérica: Desafíos y Propuestas. IICE - CENRE.
- ADAMSON, M. *et al.* 1997a. *Aire del Gran Area Metropolitana: El Caso del Eco-Marchamo*. Preparado para el curso de Economía de los Recursos Naturales, SINADES/MIDEPLAN. Multicopiado.
- ADAMSON, M. *et al.* 1997b. *Pesca en el Golfo de Nicoya*. Preparado para el curso de Economía de los Recursos Naturales, SINADES/MIDEPLAN. Multicopiado.
- ADAMSON, M. *et al.* 1997c. *Abastecimiento de Agua Potable en la Gran Area Metropolitana (GAM) de Costa Rica: Situación Actual y Perspectivas*. Preparado para el curso de Economía de los Recursos Naturales, SINADES/MIDEPLAN. Multicopiado.
- ADAMSON, M. *et al.* 1997d. *Manterimiento de la Red Vial*. Preparado para el curso de Economía de los Recursos Naturales, SINADES/MIDEPLAN. Multicopiado.
- ADAMSON, M. Y LAVERDE, B. 1997. *Los Recursos Forestales en Costa Rica: El Caso de San Carlos*. Preparado para el curso de Economía de los Recursos Naturales, SINADES/MIDEPLAN. Multicopiado.
- BALASSA, BELA. 1971. *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 1996. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1996. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL. 1991. *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*. Washington, D.C.

- BANCO MUNDIAL. 1993. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993*. Nueva York: Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL. 1994. *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL. 1996. *Informe sobre el desarrollo mundial 1996*. Nueva York: Oxford University Press.
- BAYÓ, FRANCISCO R. 1986. *Informe actuarial sobre el sistema de pensiones de hacienda y su extensión por la ley 7013 de octubre de 1986*.
- BEATTIE, ROGER AND WARREN MC GILLIVRAY. 1995. Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial, titulado Envejecimiento sin crisis. *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 48, 3-4.
- BUSTOS CASTILLO, RAÚL. 1993. Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile. *International Labour Review*, vol 32.
- CARTÍN C., ROLANDO A. 1991. *Cobertura contributiva y estimación de la seguridad social en Costa Rica*. CEPAL, Serie Política Fiscal 52 Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL y PNUD, Santiago de Chile.
- CASTILLO, JACQUELINE Y FABIO DURÁN. 1996. *Cobertura y evasión en el seguro de pensiones IVM: 1994*. San José, CCSS.
- CCSS. 1992. *Apuntes sobre algunos aspectos importantes de la seguridad social costarricense*. San José, Departamento de Administración de Pensiones.
- CCSS. 1993. *El proyecto de reforma del sector salud. Resumen*. Unidad Preparatoria del Proyecto de Modernización.
- CCSS. 1995. *Reglamento de invalidez, vejez y muerte*.
- CCSS. 1996. *Rediseño del sistema nacional de pensiones. Propuesta de diseño del segundo componente*. San José, CCSS.
- CCSS. 1996a. *Avances del proceso de reforma del sector salud*.
- CCSS. 1996b. *Hacia un nuevo sistema de asignación de recursos*.
- CCSS. 1997c. *Instructivo de normas y procedimientos para regular la aplicación del sistema de libre elección médica en la CCSS*. Gerencia de División Médica.
- CEPAL. 1991. *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma*. Serie Financiamiento del Desarrollo 9.

- CEPAL. 1995. *Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo.
- CEPAL. 1995. *Seguridad social y equidad en el Istmo Centroamericano*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CERCONE, JAMES Y FABIO DURÁN. 1996a. *Un nuevo modelo de asignación de recursos para la CCSS*.
- CÉSPEDES, VÍCTOR HUGO, CLAUDIO GONZÁLEZ Y RONULFO JIMÉNEZ. 1990. *Costa Rica frente a la crisis*. San José, Academia de Centroamérica.
- CÉSPEDES, VÍCTOR H. Y RONULFO JIMÉNEZ. 1994. *Apertura Comercial y Mercado Laboral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centro América y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- CÉSPEDES, VÍCTOR HUGO Y RONULFO JIMÉNEZ. 1995. *La pobreza en Costa Rica. Concepto, medición y evolución*. San José, Academia de Centroamérica.
- CITRO, CONSTANTE Y MICHAEL, ROBERT T. 1995 *Measuring poverty. A new approach*. Washington, D.C: National Academic Press.
- COMISIÓN DE EVALUACIÓN DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES. 1995. *Evaluación de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional*. San José, CCSS.
- COOTER, ROBERT D. 1997. *The Rule of State Law and the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development*. Annual Bank Conference on Development Economics 1996, World Bank.
- CORRALES, JORGE Y RICARDO MONGE 1990. *Exportaciones no Tradicionales en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Econofin.
- DEININGER Y LYN SQUIRE. 1997. Crecimiento económico y desigualdad en el ingreso; Reexamen de los vínculos. *Finanzas y Desarrollo*, Marzo: 36-39.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, ASLI Y ANITA SCHWARZ. 1994. *Costa Rican pension system: opciones for reform*. The World Bank.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, ASLI Y ANITA SCHWARZ. 1995. Una propuesta de reforma del sistema de pensiones de Costa Rica. *Finanzas y Desarrollo*, Setiembre.
- DRAZEN, ALLAN. 1996 The Political Economy of Delayed Reform. *Policy Reform* vol.1, No.1: 25-46

- DURÁN, FABIO Y VIRGINIA SALAZAR. 1996. *Costa Rica: situación de los planes públicos de pensiones*. San José: CCSS.
- DURÁN, FABIO. 1996. *Evaluación actuarial de opciones de reforma al seguro IVM*. San José: CCSS.
- ECONOMIST, THE. 1997 *Latin America, Second wave*. March 22 nd, p.96
- FIEDLER, JOHN L. Y RIGOLI, FELIX. 1992. *The Costa Rican social security system's reach for an alternative organizational model, with a case study of the Pavas clinic cooperative*.
- FIELD, B. 1995. *Economía Ambiental. Una Introducción*. McGraw-Hill.
- FOREIGN INVESTMENT ADVISORY SERVICE. 1996. *A Strategy for Foreign Investment in Costa Rica 's Electronics Industry*. Whashington, D.C.: International Finance Corporation and the World Bank.
- GOLLADAY, FREDRICK. 1980. *Health Problems and Policies in the Developing Countries*. Staff Working Paper No. 412, The World Bank.
- GONZÁLEZ-VEGA, CLAUDIO. 1984. *Temor al Ajuste, Los costos sociales de las Políticas Económicas en Costa Rica durante la Década de los 70*. San José: Academia de Centroamérica, Estudios 2.
- GRYSNPAN, REBECA. 1997. *La Reforma del Sistema Nacional de Pensiones. El Financiero*, 27 de enero-2 de febrero de 1997
- GUERARD, IVES AND JENKIS, GLEN. 1993. *Building Private Pension Systems*. San Francisco: CINDE.
- HOWITT, PETER Y WINTROBE, RONALD. 1995. *The Political economy of inaction. Journal of Public Economics*, 56: 329-353
- JUNTA DE PENSIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL. 1996. *Análisis del impacto económico financiero de la reforma introducida por la ley 7531*. San José: JUPEMA.
- KLEYSSEN, BRENDA. 1992. *Los gastos privados en salud en Costa Rica*. Documento de Trabajo No. 154, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- KRUEGER, ANNE O. 1974 *The Political Economy of Rent - Seeking Society. American Economic Review*, june: 291-323
- KURCZYN BAÑUELOS, SERGIO. 1996. *Reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspecto macroeconómicos. Comercio Exterior*, setiembre.

- LEÓN, MIRIAM, *et.al.*. 1995. *Evaluación del Programa de Libre Elección Médica (PLEM)*. San José: CCSS.
- LEWIS, W. ARTHUR. 1954. Economic development with unlimited supplied of labour. *The Manchester School*, may 1954: 139-191.
- LEWIS, W. ARTHUR. 1955. *The theory of economic growth*. London: Allen and Unwin.
- LIPTON MICHAEL. 1996. *Comment on research on poverty and development twenty years after redistribution with growth by Prenab Bardhan*. Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995. World Bank.
- LIZANO, EDUARDO, VÍCTOR H. CÉSPEDES Y RONULFO JIMÉNEZ. 1981. *Perspectivas de la política de población en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.
- LIZANO, EDUARDO. 1989. *Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.
- LIZANO, EDUARDO. 1990. Factores Económicos en la Evolución Socio-política de Centroamérica. En *Tres Ensayos sobre Centroamérica*. San José: FLACSO.
- LIZANO, EDUARDO. 1991. *Economic Policy Making, Lessons from Costa Rica*. International Center for Economic Growth, Occasional Papers, Number 21.
- MARSHALL, ALFRED. 1920. *Principles of economics*. Londres: Macmillan.
- MATA, LEONARDO Y ROSERO, LUIS. 1988. *National Health and Social Development in Costa Rica: A case study of intersectorial action*. Technical Paper N° 13, Panamerican Health Organization.
- MATA, LEONARDO. 1994. *Nivel de salud de Costa Rica*. San José, Academia de Centroamérica. Multicopiado.
- MATA, LEONARDO. 1996. *USAID Impact on Costa Rica Development During 1940-1990: Health Sector*. Fifty Years of USAID in Costa Rica. Academia de Centroamérica.
- MEIER, GERALD M. 1993. *La política y la formulación de las políticas en países en desarrollo*. San Francisco, Cal.:ICS Press.
- MESA-LAGO, CARMELO. 1988. *Análisis económico de los sistemas de pensiones en Costa Rica y recomendaciones para su reforma*. San José. Mimeo.

- MESA-LAGO, CARMELO. 1990. *La seguridad y el sector informal*. PREALC, Investigaciones sobre empleo 32. Santiago de Chile.
- MESA-LAGO, CARMELO. 1994. *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina*. Serie reformas de política pública 28, Santiago de Chile, CEPAL.
- MESA-LAGO, CARMELO. 1996. *Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales*. Revista de la CEPAL 60.
- MIDEPLAN. 1996. *Plan nacional de política ambiental*. San José: Mideplan.
- MIDEPLAN. 1996a. *Panorama nacional 1995. Balance anual social, económico y ambiental*. San José, agosto 1996.
- MILL, JOHN STUART. 1909. *On the Influence of Government*. Libro V. *Principles of Political Economy*, Ashley ed.
- MINAE. 1995. *Inventario nacional de fuentes y sumideros de gases con efecto invernadero en Costa Rica*.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. 1996. *Inversión Extranjera Directa en Costa Rica: importancia económica, marco regulatorio y políticas futuras*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. 1995. *El reto del tercer milenio. Una propuesta de un proyecto educativo nacional hacia el 2005*
- MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN. 1994. *Un acuerdo nacional razonable*. EFUNA.
- MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN. 1996. *Llegó el momento de solucionar la deuda interna*. Discurso de José María Figueres.
- MINISTERIO DE SALUD. 1995. *Boletín de enfermedades de declaración obligatoria*.
- MINISTERIO DE SALUD. 1997. *Resultados encuesta nacional de nutrición*.
- MINISTERIO DE SALUD. 1997a. *Informe Anual 1996*. San José: Ministerio de Salud.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1995. *Proyecto de ley de normalización y sostenibilidad de los regímenes de pensiones concargo al presupuesto nacional*. San José, Costa Rica.
- MIRANDA, GUIDO. 1988. *La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica*. San José, Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social.



- MOHS, EDGAR. 1995. Health Policies and Strategies. En Carlos Muñoz y Nevin S. Scrimshaw, comp. The nutrition and health transition of democratic Costa Rica. Boston: International foundation for developing countries.
- MONGE G., RICARDO. 1987. *La Reforma Arancelaria: El Caso de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Prodesarrollo.
- MONGE G., RICARDO Y JORGE CORRALES. 1988. *Políticas de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Econofin.
- MONGE G., RICARDO Y GONZÁLEZ V., CLAUDIO. 1995. *Economía Política, Protecciónismo y Apertura en Costa Rica*. San José, Costa Rica. Academia de Centro América y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- MONGE G., RICARDO Y LIZANO F., EDUARDO. 1997. *Apertura Económica e Industrialización en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centro América y Friedrich Ebert Stiftung.
- MURRAY, CHRISTOPHER J.L. Y ALAN D. LOPEZ. 1996. *The Global Burden of Disease*. Summary. Cambridge: Harvard University Press.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 1996. *América Latina y el Caribe, Panorama Laboral 1996*.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 1996. *La situación migratoria de los trabajadores nicaragenses en Costa Rica*.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. 1960. *Carta constitutiva*. Ginebra: OMS.
- OVER SEAR DEVELOPMENT COUNCIL. 1989. *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, p. 12. Wash.
- PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL. 1996. *Preservando los logros en salud del costarricense a partir de la modernización de las estrategias de intervención del Estado*.
- PEÑA, ELIANA Y OTROS. 1992. *Evaluación del servicio de despacho de recetas que realiza la Farmacia Fischel para el sistema de medicina de empresa de la CCSS*. Dirección Técnica de Servicio de Salud. CCSS.
- PÉREZ MONTÁS, HERNANDO. 1994. *Costa Rica: Determinantes y agenda para la reforma del sistema de pensiones*. San José, Costa Rica.

- PÉREZ, M. HEMANDO. 1995. *Condicionamiento y alternativas de financiamiento de las pensiones*. México, CEDESS.
- PNUD. 1996. *Informe sobre desarrollo humano 1996*. Madrid, Ediciones Mundi- Prensa.
- PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN. COSTA RICA. 1996. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales 1995*. San José, Costa Rica.
- PUJOL, R. (1996). *The spatial structure of urban and metropolitan regions is a critical variable in the long run reduction of urban air pollution*. Presentado en el World Congress on Air Pollution in Developing Countries. 21-26 de octubre de 1996, San José, Costa Rica.
- REICH, MICHAEL R. 1997. Review of the World Development Report 1993: Investing in health. En *Economic development and cultural change*, vol. 45, N° 4.
- RODRÍGUEZ V, ADRIÁN. *El Gasto Público en Programas de Seguridad Social: Estudio de su Efecto redistributivo en 1982*. San José, IICE, Documentos de Trabajo N° 102
- ROMERO, ENRIQUE. 1991. La Reforma del Estado. *Revista de ciencias jurídicas*, N° 68, mayo-junio.
- ROSENBERG, MARK. 1983. *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica.
- ROSETO BIXBY, LUIS. 1997. *Disminuye esperanza de vida en Costa Rica*. Observatorio Demográfico, Programa Centroamericano de Población.
- RUIZ-TAGLE, JAIME. 1996. El nuevo sistema de pensiones en Chile: una evaluación preliminar. *Comercio Exterior*, setiembre.
- SAUMA, PABLO, CARMEN CAMACHO Y MANUEL BARAHONA. 1997. *Percepciones sobre la pobreza en comunidades pobres de Costa Rica*. San José, MIDEPLAN, 1997.
- SCHOTT J., JEFFREY. 1997. *Readiness Indicators for Central America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- SCHWARZ, A. 1995. Sistema de pensiones: ¿Redistribución y ahorro? En *Finanzas y Desarrollo*, junio.

- SIERRA, RAFAELA, LUIS ROSERO-BIXBY, DANIEL ANTICH Y GEORGINA MUÑOZ. 1995. *Cáncer en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- SINGH, B. Y L. VARGAS. (1995). *Impuestos a los combustibles y la contaminación del aire en las zonas urbanas de países en desarrollo: el caso de Costa Rica*. Artículo presentado en la 18<sup>th</sup> Conferencia Anual Internacional de la asociación Internacional de Economía Energética. Julio 5-8 de 1995, Washington D.C.
- SISTEMA ADMINISTRADOR DE INFORMACIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL. CCSS.
- SMITH, ADAM. 1976. *Wealth of nations*. Glasgow edition, vol.2
- STIGLITZ, JOSEPH E. 1997. *The Role of Government in Economic Development*, Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, World Bank 1997, p. 11-33 (la cita es de la página 12).
- TAFT MORRIS, CYNTHIA. 1995. How Fast and Why Did Early Capitalism Benefit the Majority. *The Journal of Economic History*, june: 211-226.
- TANZI, VITO Y SCHUKNECHT, LUDGER. 1996. Reforma del Estado en Países Industriales, En *Finanzas y desarrollo*, FMI, setiembre.
- TOMMASI, MARIANO Y VELASCO, ANDRÉS. 1996. Where Are We in the Political Economy of Reform? *Policy Reform*, vol.1, No.2: 187-238.
- UTHOFF, A. Y SZALACHMANN, R. 1991. *Sistemas de Pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma*. Vol. 2: Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela. CEPAL y PNUD. Proyecto regional políticas financieras para el desarrollo. Santiago de Chile.
- VALDÉS, JUAN GABRIEL. 1997. Pinochet's Economist: The Chicago School in Chile. *Economic Journal*.
- VARGAS P., CARLOS Y CÁRDENAS, PATRICIA. 1996. La seguridad social en Costa Rica. En: *La seguridad social en América Latina. Seis experiencias diferentes*. Buenos Aires, CIEDLA.
- VARGAS, THELMO. 1995. "¿Qué queremos, y qué no, del estado?", *Revista Parlamentaria*, Vol. 3, No. 2, Agosto 1995
- VUOLO, RUBÉN M. 1996. Reformas provisionales en América Latina: el caso argentino. *Comercio Exterior*, setiembre.



LA ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA ES UNA ASOCIACIÓN SIN FINES DE LUCRO, CREADA EN 1969. SU INTERÉS ES LA PROMOCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN, PARTICULARMENTE EN EL ÁMBITO DE LAS CIENCIAS SOCIALES, Y LA APLICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN A LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS DE DESARROLLO Y LA RECOMENDACIÓN DE REFORMAS A LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS. LOS PRINCIPALES CAMPOS DE INVESTIGACIÓN DE LA ACADEMIA SON: EL PROCESO DE REFORMA DE LA POLÍTICA COMERCIAL, EL DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO, EL MERCADO LABORAL, LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

Academia de Centroamérica  
Teléfonos: 283-1847 • Fax: 283-1848  
Apartado 6347-1000, San José, Costa Rica.  
*academia@sol.racsa.co.cr*