LOS RETOS POLÍTICOS DE LA REFORMA ECONÓMICA EN COSTA RICA

Ronulfo Jiménez
EDITOR

academia
DE CENTROAMERICA

PHILIP MORRIS
PHILIP MORRIS

CINDE

338.97286
R448c Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica / [editado por] Ronulfo Jiménez. -- San José, C.R. : Academia de Centroamérica, 2000.
352 p. : gráfs. ; 24 cm.

ISBN 9977-21-034-9

Sumario: Examina la evolución de la economía costarricense durante 1999, presenta las decisiones tomadas ese año en la reforma económica y explora los retos políticos de la reforma económica.

1. REFORMA ECONÓMICA - COSTA RICA. 2. POLÍTICA ECONÓMICA - COSTA RICA. 3. OPERADORAS DE PENSIONES - COSTA RICA. I. Jiménez Rodríguez, Ronulfo, ed. II. Academia de Centroamérica. III. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Sussy Campos

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 2000

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

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito de la Academia de Centroamérica.

CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS ..... *XII*
PRESENTACIÓN XIII
AUTORES XVII
SIGLAS USADAS XIX

PRIMERA PARTE
LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

1. LA ECONOMÍA DE COSTA RICA EN 1999
Félix Delgado Q. 3
1.1 INTRODUCCIÓN 3
1.2 EL SECTOR REAL DE LA ECONOMÍA 4
El crecimiento de la economía: ¿Dualidad? 5
Poder adquisitivo y consumo 11
Oportunidades de empleo e ingresos 14
Evolución de la pobreza 15
1.3 LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y SUS RESULTADOS 16
Los antecedentes 16
Las condiciones externas 18
Política monetaria 20
Política fiscal 28
Política cambiaria y sector externo 34
Los resultados en 1999 39
Conclusión 41
Comentario
Thelmo Vargas 45
ANEXO ESTADÍSTICO 51

2. LAS REFORMAS FINANCIERAS EN 1999
Miguel Loría S. 65
2.1 INTRODUCCIÓN 65
2.2 SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO COSTARRICENSE: UNA VISIÓN PANORÁMICA 66

2.3. PRINCIPALES REFORMAS SOBRE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS 68
Reducción de la tasa de encaje mínimo legal 68
Aumento del capital mínimo para bancos comerciales privados 69
Normativa más estricta para la calificación de bancos 70
Límite al crecimiento del crédito al sector privado por parte de los bancos comerciales del Estado 71
Mecanismos de liquidez 72
2.4 SUPERVISIÓN DE GRUPOS FINANCIEROS 73
2.5 PRINCIPALES REFORMAS EN EL MERCADO DE VALORES 74
Estandarización de títulos valores 74
Sociedades Administradoras y Fondos de Inversión 77
Normas prudenciales sobre la administración de las inversiones de los fondos 77
Fondos Inmobiliarios 78
Inversión en títulos o valores extranjeros 79
La actividad de los puestos de bolsa 80
La oferta pública y negociación de títulos extranjeros para la compra y venta de títulos extranjeros en los mercados internacionales 80
Normativa prudencial aplicable a los puestos de bolsa 81
Operaciones por cuenta propia 82
Actividades autorizadas a los puestos de bolsa 83
Subasta conjunta 83
Otros hechos relevantes 84
2.6 EVALUACIÓN 84
2.7 CONCLUSIONES 88
2.8 AGENDA DE REFORMAS Y PERSPECTIVAS 89
Sobre el sistema financiero en general 90
Sobre los esquemas de regulación y supervisión 90
Sobre aspectos operativos y supervisión del mercado bursátil 91
Comentario
Francisco de Paula Gutiérrez 93

3. LA POLÍTICA COMERCIAL DURANTE 1999
Francisco Chacón 99
3.1 INTRODUCCIÓN 99
3.2 APERTURA COMERCIAL UNILATERAL 108
Sector de bienes 109
Política general 109
Trato excepcional para algunos productos agropecuarios 110
Sector de servicios 115
3.3 LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES 115
Negociación y suscripción del TLC Costa Rica-Chile 115
Revisión y revitalización del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica-México 118
Negociaciones para un TLC con Panamá 119
Acuerdo Marco con Trinidad y Tobago 120
Ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI) 120
3.4 INTEGRACIÓN REGIONAL 122
Mercado Común Centroamericano (MCCA) 122
ALCA 125
3.5 SISTEMA MULTILATERAL 126
3.6. PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES 128
3.7 ASPECTOS INSTITUCIONALES Y REGULATORIOS 129
3.8 OTROS TEMAS 131
Eliminación de los impuestos a la exportación 131
Terminación de los CAT 131
Proyecto de Ley para el Ordenamiento de las Negociaciones Comerciales 132
Legislación sobre propiedad intelectual 133
3.9 CONCLUSIONES 134
Comentario
Anabelle Ulate 137

SEGUNDA PARTE

EL CAMINO POLÍTICO DE LA REFORMA ECONÓMICA

4. INTRODUCCIÓN
Constantino Urcuyo F. / Ronulfo Jiménez R. 145
4.1 INTRODUCCIÓN 145
4.2 LA REFORMA ECONÓMICA 146
4.3 LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA 147

5. CAPACIDAD POLÍTICA Y REFORMA ECONÓMICA
Joan Nelson 149
5.1 INTRODUCCIÓN 149
5.2 LA CAMBIANTE AGENDA DE REFORMA Y SUS RETOS POLÍTICOS . . 151
La Agenda de reforma se amplía 151
Las variadas características de los distintos tipos de reforma 153
Las fases de los esfuerzos específicos de reforma 158
Conclusiones: efectos políticos de la agenda cambiante 160
5.3 LA ELITE Y LAS ACTITUDES PÚBLICAS HACIA LAS REFORMAS 160
Los efectos políticos de las condiciones previas a la reforma 161
De política de crisis a política normal 165
Después de la fatiga de reforma: escepticismo sobre la reforma 166
5.4 ¿CÓMO INFLUYEN EN LAS REFORMAS ECONÓMICAS LAS INSTITUCIONES Y LOS PROCESOS POLÍTICOS? 168
5.5 ESCENARIOS PARA UNA REFORMA SOSTENIDA O REVITALIZADA . . . 176

6. POLÍTICA ECONÓMICA Y DESARROLLO NACIONAL
Eduardo Lizano 179
6.1 INTRODUCCIÓN 179
6.2 BREVE BOSQUEJO HISTÓRICO 180
6.3 LAS PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL 183
6.4 ¿EL ÚNICO CAMINO ABIERTO? 186
6.5 LA POLÍTICA ECONÓMICA 187
El desarrollo requiere esfuerzo 187

Una economía pequeña necesita integrarse a la economía mundial 187
La autosuficiencia reduce el bienestar 188
La apertura implica cambios 189
Hay que protegerse de las prácticas desleales 189
La agricultura tiende a perder importancia 190
Erradicar los mitos 191
No hay medida de política económica sin costo 194
La consulta de la política económica 195
6.6 LAS AGENDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA 196
La agenda de política económica para reinstaurar el modelo GPP 196
La agenda de la política económica para profundizar el modelo LE 199
6.7 EL PUNTO DE PARTIDA: LAS CONDICIONES ECONÓMICAS 202
6.8 EL PUNTO DE PARTIDA: LAS CONDICIONES POLÍTICAS 207
6.9 CONSIDERACIONES FINALES 210
REFERENCIAS 212
APÉNDICE 215

7. LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LA REFORMA ECONÓMICA *Rodolfo Cerdas* 221
7.1 INTRODUCCIÓN 221
7.2 CARACTERÍSTICAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL 222
7.3 ENTRE LA CONFUSIÓN IDEOLÓGICA Y LA CONFUSIÓN VERBAL 225
7.4 ¿DE QUÉ SE TRATA? 228
7.5 PODER POLÍTICO Y CONCIENCIA DE CAMBIO 230
7.6 A PROPÓSITO DE LA CONFIANZA 235

8. DISCUSIÓN 237
Juan José Sobrado 237
Rodolfo Cerdas 238
Joan Nelson 238
Francisco de Paula Gutiérrez 239
Fernando Zumbado 240

Hernán Monterrosa 241
Rodolfo Cerdas 242
Joan Nelson 244
Saúl Weisleder 244
Rodolfo Cerdas 245
Edgar Robles 245
Eduardo Lizano 246

9. EL PROCESO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR
Ronulfo Jiménez R. 247
9.1 CONTENIDO DE LA LEY 247
Reforma de la cesantía 247
Reforma de pensiones 248
9.2 EL ESCENARIO DE LA REFORMA 249
9.3 LAS CONDICIONES INICIALES 250
9.4 LA PROPUESTA DE PENSIONES 251
El diagnóstico 251
La reforma 253
9.5 CONCERTACIÓN EN PENSIONES 255
9.6 LA PROPUESTA EN CESANTÍA 256
9.7 LA CONCERTACIÓN EN CESANTÍA 258
9.8 LOS INTERCAMBIOS DE LOS ACTORES 259
9.9 LA OPINIÓN PÚBLICA 260
9.10 REDACCIÓN DE LA LEY 263
9.11 ETAPA LEGISLATIVA 265
9.12 APOYO DE OTROS ACTORES 266
9.13 EL GRUPO DE TRABAJO 268
9.14 LA COMUNICACIÓN 268
9.15 CONCLUSIÓN 270

10. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE UN INTENTO FALLIDO DE REFORMA EN TELECOMUNICACIONES
Ricardo Monge 273
10.1 INTRODUCCIÓN 273
10.2 TENDENCIAS MUNDIALES EN TELECOMUNICACIONES 275
Del monopolio natural a la competencia 275
De la transmisión de voz a la transmisión de datos, videos e imágenes 276
¿Cómo ha reaccionado el mundo ante esta revolución? 279
10.3 LAS TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA 281
10.4 EL PROCESO DE UN INTENTO FALLIDO DE REFORMA EN COSTA RICA 283
10.5 GRUPOS DE INTERÉS Y SUS ACTIVIDADES DUP 299
Instituciones Públicas 301
Políticos 302
Trabajadores 303
Sector Privado 304
CINDE 305
Medios de Comunicación 306
Sociedad Civil e Iglesia 307
10.6 LOS COSTOS SOCIALES DEL INTENTO FALLIDO DE REFORMA 307
10.7 LECCIONES APRENDIDAS 312
REFERENCIAS 317

11. RECOMENDACIONES PARA UNA AGENDA DE REFORMA ECONÓMICA 319
11.1 INTRODUCCIÓN 319
11.2 RECOMENDACIONES DE LOS GRUPOS 319
11.3 RESUMEN 323
11.4 REFLEXIONES FINALES 325

12. CONCLUSIONES
Constantino Urcuyo 327

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.1 Costa Rica: Déficit combinado del Gobierno y del Banco Central . 33
Cuadro 5.1 Fases y tácticas de reforma 159
Cuadro 5.2 Condiciones iniciales entre reformadores cautos y agresivos 163
Cuadro 6.1 Ingreso real per cápita de Costa Rica y de otros países, 1950-1990 . 205

Gráfico 1.1 Costa Rica: ingreso y producto interno bruto 12
Gráfico 1.2 Libor y prime rate 19
Gráfico 1.3 Costa Rica: tasas de interés activas para industria 21
Gráfico 1.4 Costa Rica: tasa de interés activas y pasivas seleccionadas 25
Gráfico 1.5 BCCR: saldo de bonos de estabilización monetaria 27
Gráfico 1.6 Costa Rica: ingresos y gastos del gobierno central 30
Gráfico 1.7 Costa Rica: tipo de cambio efectivo real multilateral 36
Gráfico 3.1 Costa Rica: exportaciones totales 101
Gráfico 3.2 Costa Rica: exportaciones totales por régimen aduanero 102
Gráfico 3.3 Costa Rica: el efecto intel en las exportaciones 102
Gráfico 3.4 Costa Rica: exportaciones totales por sector económico 103
Gráfico 3.5 Costa Rica: balanza comercial 104
Gráfico 3.6 Costa Rica: balanza comercial agrícola 105
Gráfico 3.7 Costa Rica: balanza comercial industrial 105
Gráfico 3.8 Costa Rica: importaciones totales, por régimen aduanero 106
Gráfico 3.9 Costa Rica: principales productos de exportación 107
Gráfico 3.10 Costa Rica: arancel de importación promedio por sector económico 109
Gráfico 3.11 Costa Rica: arancel de importación de algunos productos agrícolas 111
Gráfico 3.12 Costa Rica: arancel de importación de arroz y frijol, y salvaguardia especial agrícola (sgb) 1999 113
Gráfico 10.1 Reacción del mundo ante revolución en telecomunicaciones 280
Gráfico 10.2 Aumento de la competencia en telecomunicaciones 280

PRESENTACIÓN

Este libro examina la evolución de la economía costarricense durante 1999, presenta las decisiones tomadas durante ese año en reforma económica y explora los retos políticos de la reforma económica.

La economía durante 1999 presentó resultados mixtos: por un lado, un fuerte crecimiento de la producción especialmente impulsada por el dinamismo de las exportaciones originadas en la inversión extranjera, pero por otro lado, se manifestó un cierto estancamiento en la producción destinada al mercado local. Simultáneamente, el país contó con una relativa estabilidad de precios. Estos temas son desarrollados por Félix Delgado en el Capítulo 1.

En 1999 se lograron avances modestos en toma de decisiones en el campo de la reforma económica. En el Capítulo 2, Miguel Loría hace un recuento de los hechos más importantes ocurridos durante 1999 en el área de la reforma financiera. Este capítulo es comentado por Francisco de Paula Gutiérrez. En el Capítulo 3, Francisco Chacón examina la reforma comercial y Anabelle Ulate realiza el comentario.

Los avances "modestos" en reforma económica muestran las dificultades cada vez mayores del sistema político costarricense para tomar decisiones. Por esta razón, en la se-

gunda parte de este libro se examina el tema del "Camino político de la reforma económica". Esta segunda parte es el resultado de un seminario organizado por el Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) y la Academia de Centroamérica. Con este seminario ambas organizaciones quisieron unir esfuerzos para estudiar los procesos de las reformas económicas desde el punto de vista de los economistas, de los politólogos y de ciudadanos interesados en los asuntos públicos.

Como resultado del seminario en el Capítulo 5 se presenta la exposición de la profesora Joan Nelson sobre "Capacidad política y reforma económica". En los capítulos siguientes Eduardo Lizano plantea el tema de "Política económica y desarrollo nacional" y Rodolfo Cerdas expone sobre "Los aspectos políticos de la reforma económica". En el Capítulo 8 se presenta la discusión generada alrededor de los temas mencionados.

En los Capítulos 9 y 10 Ronulfo Jiménez y Ricardo Monge estudian dos casos concretos de reformas: la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador (cesantía y el sistema de pensiones) y el intento fallido de reforma al sector de telecomunicaciones. En el seminario, después de la exposición de estos dos casos, se realizó una discusión sobre recomendaciones para avanzar en las reformas económicas. Los resultados de esta discusión están resumidos en el Capítulo 11. Finalmente, Constantino Urcuyo en el Capítulo 12 realiza la reflexión final sobre los retos políticos de la reforma económica.

Este libro es el resultado del trabajo conjunto de CIAPA y de la Academia de Centroamérica con el patrocinio de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), de Philip Morris y del Programa de Jóvenes Economistas de la Academia de Centroamérica. Sin embargo, las

opiniones expresadas en los diferentes capítulos son exclusivamente de sus autores y no necesariamente de la Academia de Centroamérica, CIAPA o de los patrocinadores.

La Academia de Centroamérica y CIAPA agradecen a los autores de los diferentes capítulos, a los comentaristas y a los asistentes del seminario. Especial agradecimiento merecen Ludovico Feoli y Laura Cortés, encargados de organizar el seminario que dio origen a la segunda parte de este libro.

La edición del libro estuvo a cargo de Ronulfo Jiménez, quien contó con la valiosa colaboración de Walter Flores, Cecilia Valverde, Alfredo González y Luis Fernando Quirós.

AUTORES

FRANCISCO CHACÓN	Consultor especialista en Derecho Internacional y Comercial. Miembro de la Academia de Centroamérica.
RODOLFO CERDAS	Miembro fundador del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA).
FÉLIX DELGADO	Director de Programas de Consejeros Económicos y Financieros S.A. (CEFSA). Miembro de la Academia de Centroamérica.
FRANCISCO DE PAULA GUTIÉRREZ	Profesor asociado del Instituto Centraoamericano de Administración de Empresas (INCAE).
RONULFO JIMÉNEZ	Profesor de la Universidad de Costa Rica. Presidente de la Academia de Centroamérica.
EDUARDO LIZANO	Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica. Miembro fundador de la Academia de Centroamérica.
MIGUEL LORÍA	Profesor de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Academia de Centroamérica.
RICARDO MONGE	Director del Programa de Estrategia e Investigación de la Coalisión Costarricense de Inciativas de Desarrollo (CINDE). Miembro de la Academia de Centroamérica.
JOAN NELSON	Miembro Senior del Overseas Development Council. Consultora Internacional.

ANABELLE ULATE	Ex directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica Profesora de la Universidad de Costa Rica.
CONSTANTINO URCUYO	Profesor de la Universidad de Costa Rica. Miembro del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA).
THELMO VARGAS	Vicepresidente del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA). Miembro de la Academia de Centroamérica.

SIGLAS USADAS

AD	Acción Democrática
ADPIC	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
APRA	Alianza Popular Revolucionaria de América
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ARETEL	Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
ATT	American Telephone and Telegraph
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BEM	Bonos de estabilización monetaria
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAMUL	Capital, activos, manejo, utilidades y liquidez
CARICOM	Caribbean Community and Common Market
CAT	Certificado de abono tributario
CAV	Cuenta de administración de valores
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe *(siglas en inglés)*
CCI	Centro de Comercio Internacional
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEDI	Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAPA	Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo
CIF	Costo, seguro, transporte *(siglas en inglés)*
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CNC	Comité de Negociaciones Comerciales
CNP	Consejo Nacional de Producción
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
DAI	Derecho arancelario de importación
DGA	Dirección General de Aduanas
DUP	Actividades buscadoras de rentas directamente improductivas *(siglas en inglés)*
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe *(siglas en inglés)*
E.E.U.U.	Estados Unidos de América
FOB	Libre a bordo *(siglas en inglés)*
FUST	Fondo Universal para los Servicios de Telecomunicaciones
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio *(siglas en inglés)*
GPP	Modelo de gremialismo, populismo y paternalismo
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IMAE	Indice mensual de actividad económica
INB	Ingreso nacional bruto
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos

INS	Instituto Nacional de Seguros
ITCB	Oficina Internacional de los Textiles y los Vestidos *(siglas en inglés)*
ITCER	Índice de tipo de cambio efectivo real
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
LE	Liberalización económica
LIBOR	Tasa de oferta interbancaria de Londres *(siglas en inglés)*
LRMV	Ley Reguladora del Mercado de Valores
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MYPE	Micro y pequeña empresa
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPAB	Operación de administración bursátil
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PCS	Servicios de comunicación personal *(siglas en inglés)*
PIB	Producto interno bruto
PJ	Partido Justicialista
PLN	Partido Liberación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PYME	Pequeña y mediana empresa
RACSA	Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RIL	Redes inalámbricas locales
SAL	Sociedades Anónimas Laborales
SGE	Salvaguardia especial
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
TLC	Tratado de libre comercio
TUDES	Título denominado en unidades de desarrollo
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
UHT	Ultra alta temperatura *(siglas en inglés)*
UNCTAD	Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez *(siglas en inglés)*
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos *(siglas en inglés)*
VUCE	Ventanilla única de comercio exterior

PRIMERA PARTE

LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

1. LA ECONOMÍA DE COSTA RICA EN 1999

FÉLIX DELGADO Q.

1.1 INTRODUCCIÓN

1999 fue un año con crecimiento y estabilidad. Esta afirmación, sin embargo, requiere algunas calificaciones. Es correcta cuando se le mide a través de los indicadores de actividad económica usuales y tradicionales. Pero pierde valor –por los menos en lo tocante al crecimiento económico– cuando volteamos la mirada hacia el objetivo último de la economía: el bienestar material de la sociedad.

Así, la economía de Costa Rica mostró una dualidad novedosa y llamativa: los indicadores usuales de producción reflejaron la tasa de crecimiento más alta de Latinoamérica, pero esto influyó sólo en una reducida magnitud en los ingresos y en la capacidad de gasto de la población. Tal comportamiento conduce a poner atención a la presencia de un importante elemento de cambio estructural, relacionado con los frutos de la inversión extranjera directa, del régimen de zonas francas y, en particular, del funcionamiento de industrias de alta tecnología. Además, sugiere la necesidad de interpretar adecuadamente el significado de los diferentes indicadores de actividad económica, para extraer conclusiones correctas sobre los acontecimientos de la economía en un determinado período, tanto para la conducción de la política económica como para analizar el grado de avance material de la población.

Las principales políticas macroeconómicas de corto plazo (fiscal y monetaria) influyeron positivamente en el comportamiento de los macroprecios, aunque por rutas muy diferentes. Los caminos adoptados no fueron los ortodoxos, de limitar el gasto público, reducir el déficit fiscal y atacar todas las fuentes de expansión monetaria, sobre lo cual se abundará en la Sección 3. El producto de las acciones adoptadas fue un moderado comportamiento de la inflación, con el apoyo de factores externos que favorecieron el reducido crecimiento de los precios en toda Centroamérica. No obstante, la naturaleza de las acciones de política económica interna deja dudas sobre la posibilidad de alcanzar y mantener tasas de inflación de un dígito en forma sostenible. Ello se debe a la carencia de esfuerzo fiscal y a las limitaciones de la política monetaria ante el problema de pérdidas del Banco Central, agravadas en 1999.

El dinamismo del sector externo se reflejó en el comportamiento de las exportaciones y de las importaciones totales, así como en las tendencias de los ingresos netos de capital, tanto público como privado. El resultado final condujo a un aumento considerable de las reservas monetarias internacionales, en más del doble que lo deseado por el Banco Central. Esto no fue producto de mejoría en la cuenta corriente de la balanza de pagos, sino de las tendencias del capital público y privado. Además, ocurrió en medio de un proceso gradual de aumento en los precios internacionales del petróleo, los cuales más que se duplicaron en el curso del año, así como de reducción de las importaciones que se atienden por medio del mercado cambiario local (lo cual excluye las de zonas francas).

1.2 EL SECTOR REAL DE LA ECONOMÍA

El objetivo final de la economía es el ser humano, en una de sus tantas dimensiones: el mejoramiento del bienestar material. Por ese motivo, el análisis de los resultados económicos en el corto plazo se concentra, con detalle, en el comportamiento de las diferentes actividades económicas y en la forma como se distribuyó el producto del esfuerzo de la sociedad en un determinado período. Esto implica evaluar el crecimiento de la producción de bienes y servicios en

términos reales, así como la generación de empleo y de ingresos, aspectos determinantes de la capacidad de gasto de la población.

Es necesaria una aclaración sobre el análisis del sector real en 1999: éste se realiza con base en las cifras oficiales utilizadas por el Banco Central en su Memoria Anual de 1999. En los últimos días de abril del 2000, el Banco Central dio a conocer a la prensa aspectos generales de las nuevas series de cuentas nacionales, con cambio del año base a 1991 y con otras mejoras de cobertura y de amplitud de la información resultante. Los datos detallados estarán disponibles en el curso de mayo del 2000, fecha posterior a la conclusión de este estudio. En lo fundamental, reflejan un valor del producto interno bruto superior en alrededor de 30 por ciento a las cifras anteriores, así como desequilibrios macroeconómicos más reducidos que los citados aquí, cuando se les considera como proporción del PIB.

El crecimiento de la economía: ¿Dualidad?

Las tasas de aumento del producto interno bruto, total y por habitante, son indicadores de uso generalizado para evaluar el grado de mejoramiento en el bienestar material de una sociedad, en un período determinado. Se trata apenas de una aproximación cuantitativa del fenómeno que se desea medir. El cálculo del producto interno bruto resulta de una estimación de la cantidad de bienes y servicios finales, producidos en el espacio geográfico del país en un año específico. Está sujeto a limitaciones de cobertura y de calidad de la información estadística, así como a la idoneidad de las metodologías utilizadas para que la estimación resulte en un reflejo fiel de lo que ocurre con la cantidad física de producción de bienes y servicios finales. Además, se presume que, ante una mayor producción, también se generan ingresos para la población en proporción similar. De ese modo, el fruto de la actividad económica aumentaría la capacidad de gasto de las familias y aumentaría el acceso de los consumidores al disfrute de una mayor cantidad de bienes y servicios; por ende, de mayor bienestar material.

La secuencia anterior es correcta y válida en el corto plazo, en el tanto que no se presenten cambios sustanciales en la estructura de la

economía. Eso es, además, lo normal en períodos de tiempo relativamente reducidos. Cuando la excepción rompe esa regla, la variación del producto interno bruto puede dejar de reflejar cambios en el bienestar material de la población, como ocurrió en 1998 y, en mayor medida, en 1999. Esta sección y las siguientes pretenden explicar la naturaleza de tal fenómeno, así como su relación con los diferentes indicadores de actividad económica, de empleo y de ingresos.

Una primera estimación de la producción nacional es la calculada en términos nominales o en colones corrientes, que recoge el valor de dicha producción a los precios actuales. Es un indicador útil para conocer el tamaño de la economía costarricense y del mercado local en un determinado año y en valor monetario actual, aunque no para analizar el dinamismo de la actividad económica ni su influencia en el empleo y en la capacidad de satisfacción de las necesidades materiales, porque mezcla en sus cifras el efecto de la inflación. El PIB ***nominal*** fue de 3 302 921 millones de colones en 1999, y su equivalente expresado en dólares de los Estados Unidos de América ascendió a 11 562 millones

Por su parte, el producto interno bruto en ***términos reales*** procura eliminar de los cálculos el efecto de la inflación, para tener un mejor reflejo de los resultados de la actividad económica en términos de su influencia sobre el empleo y sobre el bienestar material de la sociedad. El PIB ***real*** tuvo en 1999 una de las tasas de crecimiento más altas de Latinoamérica, 8,3 por ciento, sólo igualada por la República Dominicana. Como se observa en el Cuadro A.1 del Anexo, las mayores tasas de aumento fueron las de "Industrias manufactureras y explotación de minas y canteras" (24,5 por ciento), "Construcción" (11,81 por ciento) y "Transporte, almacenamiento y comunicaciones" (6,7 por ciento).

La economía es dinámica y, en consecuencia, está expuesta a cambios permanentes en la importancia relativa de los diferentes sectores. Cuando tales cambios son considerables y reflejan una tendencia persistente, se les considera estructurales. Aunque las principales variaciones se observan usualmente en plazos largos, las cifras para la década de los noventa sugiere alteraciones significativas en la estructura de la economía, hacia el final del decenio. Estas se ana-

lizan con base en la información del Cuadro A.2 del Anexo, el cual contiene la participación relativa de las diferentes actividades económicas dentro del PIB real.[1]

Por una parte, los sectores que han aumentado en mayor proporción su participación relativa dentro del total del PIB real son la "Industria manufacturera y explotación de minas y canteras", el "Transporte, almacenamiento y comunicaciones" y el sector financiero. Por otra parte, han disminuido de manera visible su cuota dentro del pastel total la "Agricultura, silvicultura, caza y pesca", el "Gobierno general", el sector de "Bienes inmuebles" y el "Comercio". En todos los casos, excepto en el de la industria, la variación ha sido moderada, por lo cual el análisis siguiente se concentra en el sector con cambios más fuertes.

El aumento en el tamaño relativo del sector industrial fue considerable. Pasó de 21,5 por ciento del total en 1997 a 25,6 por ciento en 1999, producto de un vigoroso crecimiento de 24,8 por ciento en este último año. Durante toda la década y hasta 1997, la participación promedio fue de 21,7 por ciento. La variabilidad alrededor de este promedio fue reducida y tal participación se situó dentro de un rango de 21,2 y 22,0 por ciento. El fuerte crecimiento de la industria en 1999, el cual siguió al segundo mayor de la década en 1998, no sólo representa un cambio estructural significativo en la economía costarricense, sino que también resalta por haber ocurrido en un período muy corto de solamente dos años. Además, este crecimiento explica el fenómeno de "dualidad" en la economía costarricense, observado en 1999, según se comenta a continuación.

El elemento que refleja una diferencia significativa entre 1999 y los años previos, residió en el extraordinario aumento de la actividad en el régimen de zonas francas, cuyas exportaciones pasaron de 891 millones de dólares en 1997 a 1847 millones de dólares en 1998 y casi se duplicaron en 1999, al sumar 3551 millones de dólares. Este

1. Debe recordarse lo anotado con anterioridad, en cuanto a la existencia y próxima divulgación de nuevas series de cifras de las cuentas nacionales. En ellas, hay cambios sustanciales en la importancia relativa de los diferentes sectores económicos, en relación con las cifras contenidas en este documento.

comportamiento estuvo relacionado con las empresas de alta tecnología y, en particular, con la actividad de INTEL, la principal productora mundial de microprocesadores electrónicos. A su vez, explicó el fuerte crecimiento del sector económico más grande, la industria, que no sólo se consolidó en la primera posición sino que en tan sólo dos años ganó cuatro puntos porcentuales en su peso dentro del total del PIB real.

¿Cómo se relaciona el fenómeno de las zonas francas con la mencionada "dualidad" en los resultados económicos? ¿Cuál es el significado de esa "dualidad"? El dinamismo de las exportaciones, empujadas en especial por las de zonas francas –como ya se dijo– ayudó a lograr la alta tasa de crecimiento del PIB real. Pero esto ocurrió en medio de un ambiente de relativo estancamiento en la actividad económica relacionada con el mercado doméstico. Tal resultado refleja, entonces, dos caras diferentes de los resultados económicos de 1999. Sobre la naturaleza y las causas del reducido dinamismo doméstico volveremos luego. Ahora interesa contestar la primera de las preguntas planteadas al inicio de este párrafo.

Las actividades de alta tecnología bajo el régimen de zonas francas tienen una importancia considerable, según se ilustrará en la Sección 1.3, donde se hará referencia detallada al comportamiento de las cuentas externas de la economía del país. Su peso específico es considerable porque las exportaciones de microprocesadores electrónicos representaron en 1999 más del 40 por ciento del total de las ventas al exterior. Esto ocurre en sólo dos años, pues la principal empresa exportadora y líder mundial en estos productos inició operaciones a fines de marzo de 1998.[2] Según algunos cálculos del Banco Central realizados a principios del año 2000, no divulgados como datos oficiales, el crecimiento del PIB real relacionado con la actividad económica de "base doméstica", esto es, diferente de las zonas francas, pudo haber oscilado entre 3 y 3,5 por ciento, en contraste con el 8,3 por ciento de aumento de PIB real total. Más adelante se hará referencia a una evolución también poco dinámica del Ingreso

2. Véanse referencias al inicio de operación de INTEL en Jiménez, 1999, donde se incluye el análisis de Miguel Loría sobre los resultados económicos de 1998, pp. 25-28.

Nacional Bruto, así como al estancamiento de ese indicador en términos per cápita.

La influencia de las exportaciones de alta tecnología bajo el régimen de zonas francas en Costa Rica no se debe sobrevaluar. Pero, de igual manera, tampoco debe subvaluarse su importancia y su aporte a la economía nacional. La propia naturaleza de estas actividades plantea retos importantes para el cálculo de los indicadores de la producción nacional. Por una parte, se trata de productos de rápida obsolescencia y de altos costos de investigación y desarrollo en tecnología. Por ese motivo, no es de extrañar que haya una diferencia importante entre el precio de venta y el costo de los insumos requeridos, como podría reflejarlo la circunstancia de que las importaciones de estos últimos no llegan al 50 por ciento de las exportaciones reportadas. Por otra parte, las cifras con las cuales se calculan las estadísticas de producción y de comercio exterior (en especial las importaciones de insumos) incluyen un componente importante de precios de transferencia que, por la misma razón, no son precios de mercado. En esa medida, constituyen una limitante a la validez de la estimación de un producto interno bruto "a precios de mercado".

Por las razones anteriores, el meteórico crecimiento de las exportaciones no necesariamente guarda relación proporcional con su impacto en la economía doméstica y, en particular, en la capacidad de gasto de los residentes en el país. Esto significa que, en 1999 y en años subsiguientes, cada dólar de exportaciones tiene menor impacto en la demanda interna de lo que ocurría cinco o diez años atrás. Es decir, el efecto "derrame" en los ingresos de la población, originado en las exportaciones de alta tecnología, es inferior al de las actividades exportadoras existentes con anterioridad y, en particular, hasta los primeros años de esta década.

Lo anterior significa, también, que hoy día una porción más grande de cada dólar de exportaciones regresa al exterior en forma de pago a factores de producción extranjeros, ya sea por remuneración al capital de las empresas extranjeras o para cubrir parcialmente el costo de investigación y desarrollo que sustentan las innovaciones tecnológicas. De acuerdo con la metodología de cuentas nacionales, el

valor total de las exportaciones se registra como aporte al producto interno bruto real, pues es parte de la producción de bienes y servicios finales realizada en el espacio geográfico del país. Pero una proporción alta del valor agregado local (esto es, la diferencia entre las exportaciones y las importaciones) se transfiere al exterior y, por lo tanto, no genera ingresos para las familias residentes en el país con un ritmo de crecimiento similar al de las exportaciones y al del PIB real.

En el otro extremo, tampoco debe subvaluarse el efecto de las actividades de zonas francas y, más específicamente, de los nuevos sectores de alta tecnología. El aporte directo de estos últimos a la economía nacional, en forma de pagos de salarios locales, de electricidad y de otros factores y de materiales adquiridos en el país, podría haber rondado los 300 millones de dólares en 1999, según algunas apreciaciones obtenidas en el Banco Central. Esta suma representa tan sólo un octavo del total de ventas externas de productos de alta tecnología. Pero es prácticamente igual a las exportaciones de café de ese año y a la mitad de las exportaciones de banano, lo cual sugiere que se trata de una suma importante. Además, la instalación de INTEL en Costa Rica tiene un efecto de demostración interesante, por la atracción de otras empresas suplidoras, así como de compañías de prestigio internacional, entre las cuales destacan Abbott Laboratories en el campo de los productos farmacéuticos y Procter & Gamble, uno de los principales distribuidores mundiales de productos de uso en el hogar.

En el ámbito doméstico, a lo largo de 1999 diversos indicadores sugirieron pérdida de dinamismo del gasto interno y de la producción de "base doméstica". El Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE) calculado por el Banco Central, revirtió desde fines de 1998 su tendencia creciente. Se moderó el crecimiento del consumo de combustibles y del área de construcción. El crédito al sector privado creció muy lentamente, mientras las importaciones diferentes de las de zonas francas se redujeron.

Los problemas financieros y económicos internacionales, posteriores a la crisis del Sudeste Asiático iniciada en 1997, afectaron directa e indirectamente. Provocaron una caída en los precios internacionales

de las materias primas. Causaron devaluaciones en los países asiáticos y, de ese modo, redujeron la competitividad de las exportaciones costarricenses en los mercados internacionales. Crearon peligros de desestabilización en algunos países latinoamericanos (particularmente en Brasil), con lo cual obligaron a reforzar la política monetaria, para prever el riesgo de una crisis de confianza, que habría tenido efectos negativos sobre la banca y sobre la balanza de pagos.

De ese modo se redujo la capacidad de compra local, en parte por causas externas y también por la restricción doméstica. Las primeras debilitaron los ingresos por exportaciones de "base doméstica" (esto es, diferentes de las realizadas por zonas francas). Además, la reacción interna ante los problemas internacionales generó una alza considerable en las tasas de interés desde setiembre de 1998 (véase Loría, 1999, pp. 42-44). Por ello se redujo, no sólo la demanda de inversión, sino también el ingreso efectivo de las familias para adquirir bienes y servicios por estar hoy día más directamente endeudadas en el sistema bancario en comparación con diez años atrás.

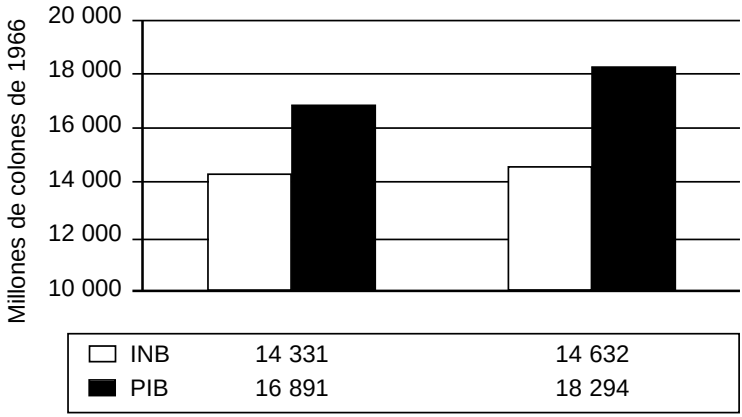
Poder adquisitivo y consumo

En contraste con el fuerte aumento del producto interno bruto real (8,3 por ciento), el crecimiento del ingreso nacional bruto fue un modesto 2,1 por ciento. Este indicador representa de manera más fiel el comportamiento de la capacidad de gasto doméstico y, en consecuencia, la medida con la cual el fruto de la actividad económica se transmite en términos de mayor bienestar material para la población. En efecto, se obtiene al deducir del producto interno bruto los pagos netos a factores del exterior (principalmente al factor capital, a través de la repatriación de utilidades) y la variación en los términos de intercambio.

El Gráfico 1.1 muestra cómo se amplió la diferencia entre PIB e INB. La principal explicación reside en el registro de cantidades importantes de salidas en balanza de pagos, por concepto de renta de la inversión directa. El Cuadro A.12 del Anexo (línea "otra renta") ilustra la tendencia cada vez más negativa de ese renglón, a partir

del impulso productivo y exportador de empresas de alta tecnología en zonas francas.

Gráfico 1.1
COSTA RICA: INGRESO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO
1998-1999



Del mismo modo, aunque el producto interno bruto por habitante tuvo un aumento porcentual superior a 6 por ciento, el ingreso nacional bruto por habitante se estancó. En consecuencia, el poder adquisitivo de la población corrió la misma suerte. De ahí la importancia de aumentar el énfasis en la variación del ingreso nacional bruto para apreciar en mejor forma la evolución de la actividad económica interna, como un indicador complementario del PIB, tradicionalmente utilizado con tal propósito.[3]

3. Se ha argumentado que la debilidad del PIB real como indicador del crecimiento de la actividad económica interna es coyuntural y volverá a ser confiable tan pronto se alcance la tendencia de largo plazo de la producción de las industrias de alta tecnología. Esto es válido siempre y cuando se tenga presente la volatilidad potencial de la actividad de esas industrias, cuyas exportaciones en unidades monetarias pueden variar significativamente de un año a otro, dependientes de decisiones estratégicas de sus casas matrices en el exterior. En adición a ello, el ingreso nacional bruto continuará como un mejor indicador del tamaño del mercado interno, para efecto de los planes de ventas de las empresas.

El análisis de la oferta y demanda globales con base en las cifras del Cuadro A.3 del Anexo, refuerza las características particulares de la economía costarricense en 1999, ya expresadas con anterioridad. A pesar del fuerte aumento del producto interno bruto, la oferta global se expandió en un porcentaje inferior a 4,9 por ciento. La menor capacidad de gasto de las unidades económicas fue uno de los elementos determinantes de la caída del 1 por ciento en las importaciones de bienes y servicios. La demanda interna disminuyó 0,1 por ciento, dentro de lo cual la inversión (formación bruta de capital fijo) tuvo un crecimiento positivo de 1,1 por ciento. La contracción se presentó principalmente en el gasto privado de consumo final, cuya merma fue de 0,7 por ciento con respecto a 1998.

Como se anticipó, hay varios factores explicativos del comportamiento del gasto doméstico en 1999. Las secuelas de la crisis financiera del Sudeste Asiático, iniciada a mediados de 1997, se sintieron en la economía real de Costa Rica en 1999, tal como ocurrió también en los demás países centroamericanos. Los bajos precios internacionales de las materias primas, debido a la menor demanda mundial en 1998, desalentaron la producción principalmente en el sector agropecuario. Además, provocaron una considerable disminución de los ingresos por exportaciones, excepto en el sector de zonas francas, según se analizará en la Sección 1.3. Este es un factor relevante por la alta influencia de actividades de exportación de base local (como el café y el banano), en la generación y distribución de ingresos dentro de la población.

La crisis financiera internacional también condujo a la adopción de medidas monetarias restrictivas en el segundo semestre de 1998, motivadas además –de acuerdo con el Banco Central– por el comportamiento expansionista del crédito bancario y por la evolución no deseada de la tasa de inflación (véase Loría, 1999, pp. 14-18). De ese modo, las tasas de interés pasivas aumentaron fuertemente, al igual que las activas, con lo cual disminuyó el poder adquisitivo de las familias y, en consecuencia, su demanda por bienes finales. La influencia de las alzas en las tasas de interés sobre la capacidad de gasto fue relativamente más severa en 1999 que a principios de la década, debido al cambio en la composición del crédito bancario.

En efecto, el endeudamiento directo de las familias (tipificado en los grupos de créditos para vivienda y consumo), representó en 1999 un 41,2 por ciento del crédito total. En contraste, ese porcentaje fue de 14,2 por ciento en 1990, de acuerdo con el Cuadro A.9 del Anexo. La hipótesis detrás de este argumento, cuya validez sería interesante analizar en un estudio específico del tema (pues tal profundización escapa de los alcances de este trabajo), sostiene que el efecto de las alzas en las tasas de interés sobre el poder adquisitivo de las familias se diluye parcialmente cuando la mayor parte del crédito se otorga a través de las empresas. Por el contrario, cuando es mayor el crédito otorgado directamente a las familias, los efectos de las tasas activas sobre el ingreso real son inmediatos.

Oportunidades de empleo e ingresos

A pesar del vigoroso crecimiento del producto interno bruto en 1999, la economía no fue capaz de generar suficientes puestos de trabajo para absorber a la población económicamente activa. El resultado no es inesperado, como se analizó anteriormente. La naturaleza particular de la fuente principal de crecimiento del producto interno bruto, localizada en el sector de zonas francas y, en especial, en las industrias de alta tecnología, oculta el decaimiento en otras actividades con mayor capacidad de generación de puestos de trabajo.

Algunas cifras de la Encuesta de Hogares de julio de 1999, reflejan con crudeza lo ocurrido en el mercado laboral en el período de la encuesta. Solamente 6912 personas se incorporaron a la fuerza de trabajo (población económicamente activa), con lo cual la tasa de participación disminuyó de 41,2 a 40,5 por ciento. (En los dos años previos se habían sumado a la fuerza de trabajo 155 626 personas.) El total de ocupados creció en tan sólo 141 personas, con lo cual 6771 personas pasaron a engrosar la lista de desempleados y elevaron la tasa de desempleo abierto de 5,6 a 6,0 por ciento. El fenómeno observado se inscribe dentro de la conducta ya conocida, según la cual en épocas de decaimiento de la actividad económica hay mayor abstención a participar en la fuerza de trabajo (Céspedes y Jiménez, 1997, pp. 2-4).

El Cuadro A.4 del Anexo destaca cómo el desempleo es fundamentalmente un problema urbano, influido por las migraciones del campo hacia la ciudad. Dos terceras partes de la población económicamente activa están en la Región Central (típicamente urbana) y el 67,2 por ciento del desempleo se observa en esta misma región. Excepto por la Región Huetar Atlántica, tradicionalmente con altas tasas de desempleo, es en la Región Central en donde éste es más severo (6,2 por ciento, por encima del promedio del país). También aquí se produjo la evolución más desfavorable, pues al aumentar el desempleo en 0,8 puntos porcentuales (de 5,4 a 6,2 por ciento), afectó a una mayor cantidad de personas.

Evolución de la pobreza

Luego del proceso gradual de disminución de la pobreza desde porcentajes cercanos al 30 por ciento en los primeros años de la década de los noventa, hasta los niveles cercanos al 20 por ciento alcanzados desde 1994, parece haberse estancado la capacidad de la economía costarricense para continuar con esa tendencia. El porcentaje de hogares pobres fue en 1999 de 20,6 por ciento, muy similar al promedio de 20,5 por ciento desde 1994 y superior a 19,7 por ciento en 1998, que fue el mínimo de la década.

A diferencia del desempleo, la pobreza es un fenómeno rural. Las cifras contenidas en el Cuadro A.5 del Anexo reflejan cómo a lo largo de la década el porcentaje de pobreza rural ha sido entre 1,2 y 1,5 veces superior a la urbana. El promedio de la primera desde 1994 fue de 23,8 por ciento (23,5 por ciento en 1999), mientras el promedio de pobreza urbana fue de 16,4 por ciento (17,3 por ciento en 1999). De acuerdo con la Encuesta de Hogares de julio de 1999, en ese año el problema de pobreza está fuertemente localizado en las regiones Chorotega y Brunca, que abarcan los extremos norte y sur de la costa del Pacífico. El fenómeno es menos severo en la región Huetar Atlántica (21,5 por ciento de hogares pobres), lo cual contrasta con los datos de desempleo de esta región, que son los más altos del país.

Debe mencionarse que, de acuerdo con Céspedes (1999), la Encuesta de Hogares de ese año incluyó cambios metodológicos en la selección de la muestra, lo cual de hecho introduce limitaciones a la comparabilidad de los resultados a lo largo del tiempo. Sin embargo, tales limitaciones no parecen haber resultado significativas. El propio Céspedes afirma que hay *"...fundamento para concluir que la utilización del nuevo marco muestral de viviendas no ha tenido un efecto* ***marcado*** *en la comparabilidad de las cifras del año 1999 con las de años anteriores"* (el subrayado no es del original). Añade, a la vez, que las características de la metodología utilizada en esta última ocasión podrían dar como resultado un valor superior para el indicador de pobreza, respecto al que habría resultado de haberse mantenido el marco muestral anterior.

1.3 LA POLÍTICA MACROECONÓMICA Y SUS RESULTADOS

La política macroeconómica se propuso en 1999 conservar la estabilidad relativa de precios de los tres años previos, en un ambiente de crecimiento económico razonable. Para lograr tales objetivos era necesario mantener disciplina en lo relativo a las políticas fiscal, monetaria y salarial. Además, debía afrontarse la situación planteada por algunas fuentes de inestabilidad surgidas en 1998, tanto en el plano internacional como en el doméstico.

En términos generales, la política fiscal tuvo un signo expansionista a lo largo de la mayor parte del año, la política salarial fue prudente y la mayor parte de la carga del ajuste recayó en la política monetaria, tanto por el reducido apoyo de los resultados fiscales como porque en ese frente se presentaron las consecuencias de acontecimientos extraordinarios en 1999.

Los antecedentes

Los condicionamientos principales de la política económica de corto plazo estaban planteados desde 1998. La crisis financiera internacional surgida en el Sudeste Asiático a mediados de 1997, amenazó

con extenderse a Latinoamérica. El peligro de un desplome de la economía brasileña, luego de las caídas en las bolsas latinoamericanas al anunciarse en agosto de 1998 la incapacidad de Rusia para hacer frente a sus obligaciones externas de corto plazo, encendió luces de alerta. Algunos países vulnerables, como México y Chile, adoptaron medidas severas. Al mes siguiente (setiembre) se conoció la profundidad de los desbalances en los equilibrios macroeconómicos fundamentales de Brasil, en particular en su sector fiscal y en las cuentas externas.[4] Estos fenómenos se tratan mayor detalle en Loría (1999, pp. 3-7).

En el ambiente interno, los bancos estatales empezaron a utilizar con mayor intensidad sus excesos de liquidez acumulados por más de dos años e invertidos en títulos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central. Así, en 1998 más que duplicaron el crecimiento porcentual del crédito al sector privado respecto a 1997, al elevarlo en 59,9 por ciento, con lo cual el crédito total (incluido el de los bancos privados, que no quedaron muy a la zaga) se incrementó en 51,2 por ciento. Como lo destaca Loría (1999, pp. 11-16), a esta situación se unió el desajuste entre las tasas de interés domésticas y la tasa de devaluación, lo cual empezó a hacer atractivas las inversiones en moneda extranjera.

Las consecuencias de los desajustes internos mencionados se mostraron donde se esperaba, de acuerdo con la teoría económica. En economías pequeñas y muy abiertas al exterior, como es la de Costa Rica, los desequilibrios monetarios y fiscales, así como la falta de concordancia entre los principales precios de la economía (el nivel

4. Las medidas preventivas adoptadas en Costa Rica ante los riesgos de un deterioro de la situación financiera en Latinoamérica, se anticiparon a la resistencia de Brasil por modificar su política de tipo de cambio, la cual pudo mantener hasta enero de 1999, cuando debió devaluar el real y establecer un tipo de cambio libre con intervención del Banco Central. Mientras tanto, Latinoamérica empezaba a afrontar la crisis económica, consecuencia de la crisis financiera, en forma de una profundización de los problemas recesivos, especialmente en Suramérica. México y Centroamérica sufrieron consecuencias menos severas, por ser más dependientes de sus relaciones económicas y comerciales con los Estados Unidos de América, la única economía grande que mantuvo su dinamismo durante este período azaroso.

general de precios, las tasas de interés y el tipo de cambio), conducen en primera instancia a una pérdida de reservas monetarias internacionales. Ésta se produce tanto por el incremento en el gasto y, por ende, en las importaciones, como por las salidas de capital privado en busca de mejores rendimientos en el exterior. En 1998 las importaciones aumentaron 25,5 por ciento, hubo una salida de capital privado de 365 millones de dólares y el Banco Central perdió 149 millones de dólares de sus reservas monetarias internacionales.

Las medidas adoptadas por el Banco Central en setiembre de 1998, documentadas por Loría (1999, pp. 16-19), condujeron a una aceleración de la pauta de devaluación de la moneda y a una participación más activa del Banco en el mercado, con propósitos de esterilización de medios de pago, lo cual se reflejó en un aumento considerable de las tasas de interés. La restricción crediticia buscada por la política monetaria trató de obtenerse tanto mediante las operaciones de mercado abierto del Banco Central como a través de la persuasión moral, con el anuncio de una meta de crecimiento del crédito relativamente moderada para el período octubre 1998 - diciembre 1999.

En estas circunstancias, resultaba urgente un efectivo control del crecimiento del crédito bancario, así como la reconstitución de las reservas monetarias internacionales, para reponer el terreno perdido con respecto a 1997 y acumular alrededor de 50 millones de dólares adicionales, lo cual implicaba una meta de aumento de dichas reservas en alrededor de 200 millones de dólares en 1998.

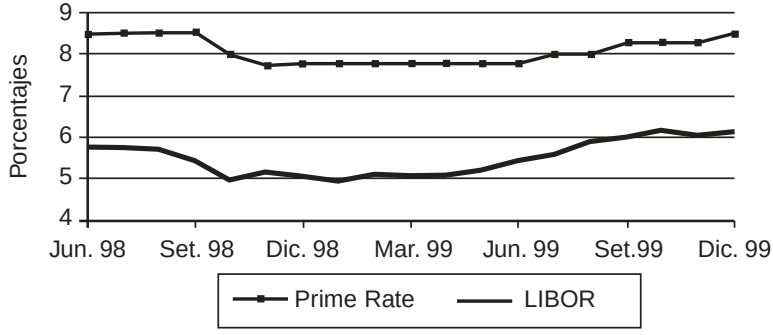
Las condiciones externas

El ambiente internacional no fue, en balance, favorable para la economía costarricense en 1999, a pesar de que la economía de los Estados Unidos, el principal mercado para las exportaciones costarricenses, mantuvo su ritmo continuo de vigoroso crecimiento económico. Esto puso un signo positivo para Costa Rica en relación con el entorno internacional, pero insuficiente para mantener dinamismo en la actividad económica. El resultado de la crisis financiera internacional iniciada en el Sudeste Asiático a mediados de 1997, tuvo como secuela ya conocida una crisis económica, reflejada en con-

tracción de la actividad productiva, especialmente visible en Latinoamérica. La disminución en la demanda mundial, provocada por este fenómeno, redujo los precios de las materias primas y, de ese modo, afectó los ingresos de los exportadores locales. Los productos de los países asiáticos que devaluaron sus monedas, compitieron ventajosamente en los principales mercados de Costa Rica, lo cual agravó la referida pérdida de ingresos.

Mientras tanto, la reacción de los países productores de petróleo (la OPEP, Organización de Países Exportadores de Petróleo) fue la de disminuir el bombeo del crudo para reducir la oferta, con el fin de provocar un repunte en el precio por barril. Así, éste pasó de 12,90 dólares al finalizar diciembre de 1998 a 19,37 dólares en junio de 1999 y se incrementó aún más en el segundo semestre, al alcanzar un máximo cercano a 27 dólares hacia mediados de diciembre. En estas condiciones, el resultado fue un deterioro en los términos de intercambio.[5]

Gráfico 1.2
LIBOR Y PRIME RATE
Junio 1998 - Diciembre 1999



La discusión en los Estados Unidos de América sobre la posibilidad de un recalentamiento de la economía, condujo al Banco de la Reserva Federal a iniciar un proceso de aumento de las tasas de interés de

5. Como se menciona en Céspedes y Jiménez (1997, p. 33), *"...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"*. Sin embargo, los cálculos internos del Banco Central para pasar del producto interno bruto al ingreso nacional bruto, incluyen un leve deterioro de los términos de intercambio.

los fondos federales que, como es usual, se transmitió en forma directa e inmediata a la tasa prima *(prime rate)* establecida por los principales bancos de Estados Unidos para sus clientes preferenciales, así como a otras tasas internacionales importantes. Así, después de haber permanecido en un nivel de 7,75 por ciento desde noviembre de 1998, en julio de 1999 la tasa prima subió a 8 por ciento, en setiembre a 8,25 por ciento y en diciembre a 8,50 por ciento. Del mismo modo, la tasa LIBOR *(London Interbank Offer Rate)* subió de 5,06 por ciento en diciembre de 1998 a 5,58 por ciento en julio de 1999, para cerrar en diciembre de ese año en 6,09 por ciento (Gráfico 1.2).

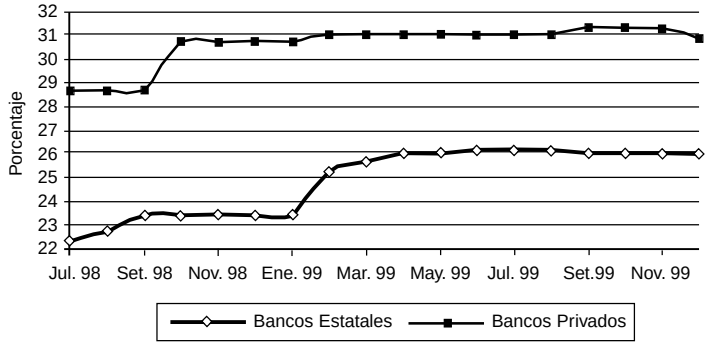
Política monetaria

La política monetaria tuvo dos tendencias de signo opuesto a lo largo de 1999. Se inició el año con el anuncio de una política de crédito al sector privado relativamente restrictiva, comparada con lo ocurrido en 1998. El porcentaje de aumento de dicho crédito para los quince meses entre octubre de 1998 y diciembre de 1999, establecido como meta en la programación monetaria del Banco Central, fue originalmente de 26 por ciento e implicaba un incremento de alrededor de 18 por ciento para los doce meses de 1999. Este porcentaje resultaba, además, cercano al crecimiento estimado del producto interno bruto en términos nominales, por lo cual en principio no podía reputarse de restrictivo. Pero ciertamente sí lo era en comparación con las tendencias de los dos años previos y, sobre todo, de las disputas públicas alrededor de las decisiones del Banco Central en los meses previos; también de las acciones adoptadas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, con efectos prácticos similares a los de las medidas monetarias.[6]

6. En efecto, la medida del Banco Central para reducir la meta de crecimiento del crédito al sector privado entre octubre de 1998 y diciembre de 1999, se complementó con una disposición del Consejo de Supervisión mencionado, para aumentar los requerimientos de provisiones sobre crecimientos del crédito superiores al 27 por ciento anual. A diferencia de los propósitos monetarios del Banco Central, las decisiones del Consejo partieron de la percepción –reconocida en la literatura sobre supervisión prudencial– de que el crecimiento acelerado de las carteras de crédito de los bancos comerciales constituye una fuente adicional de riesgo y generalmente conduce al deterioro de la calidad de esas carteras.

La restricción crediticia perseguida por el Banco Central con sus decisiones de setiembre de 1998, se reforzó en enero de 1999, ante la falta de señales de la política monetaria en la dirección deseada, en especial por el comportamiento de los bancos comerciales del Estado. El aumento de las tasas de interés activas no sólo redujo la demanda de crédito y obligó a los deudores a reestructurar sus carteras de deuda, sino que desplazó la demanda hacia la banca estatal, cuyas tasas son normalmente inferiores a las de la banca privada. Entre octubre de 1998 y febrero de 1999, esa diferencia osciló entre 600 y 750 puntos básicos (6-7 puntos porcentuales) y bajó en los meses siguientes para situarse entre 400 y 500 puntos básicos, como se aprecia en el Gráfico 1. 3.

Gráfico 1. 3
COSTA RICA: TASAS DE INTERÉS ACTIVAS PARA INDUSTRIA
Julio 1998 - Diciembre 1999



En esas circunstancias, el Consejo de Gobierno emitió la directriz 015 del 19 de enero de 1999, con el propósito de establecer como vinculante para los bancos comerciales del Estado, el porcentaje de aumento del crédito al sector privado incluido en el programa monetario del Banco Central. Como lo indica Lizano (1999, p. 6), con tal procedimiento el Consejo de Gobierno convirtió la meta indicativa del referido programa, en una norma de acatamiento obligatorio. Complementariamente, la directriz también propuso la orientación de la banca comercial estatal, de forma preferente y prioritaria, ha-

cia la atención de los requerimientos crediticios de los pequeños y medianos productores, así como a la vivienda de interés social. Por su parte, el Banco Central utilizó su persuasión moral para lograr el compromiso de los bancos privados de mantenerse dentro de las pautas del programa monetario.

La decisión del Consejo de Gobierno fue objeto de amplia discusión y de críticas por considerársele un retorno a la práctica de establecer topes de cartera, ya en desuso desde inicios de los noventa. Además, se planteó como una medida discriminatoria, porque se aplicaba solamente a los bancos estatales. Para el autor, la directriz podría entenderse como una decisión válida y necesaria de un cuerpo colegiado (el Consejo de Gobierno) que podría considerarse como la "asamblea de accionistas" de los bancos estatales, en representación de toda la comunidad dueña de esas entidades, con el propósito de reducir los riesgos derivados de alzas fuertes y rápidas en el crédito bancario.

En todo caso, el resultado de la decisión condujo a moderar el incremento de los préstamos de la banca estatal, observado principalmente en el Banco Nacional de Costa Rica, pues los resultados finales del año mostraron una expansión del Banco de Costa Rica superior a la establecida.[7]

Hacia el segundo semestre de 1999, la política monetaria tendió a ser relativamente permisiva, al propiciar la disminución de las tasas de interés, dentro de la idea de abrir espacios para facilitar la expansión del gasto interno. En el ínterin, se debatió en una coyuntura complicada, en la cual la política fiscal no colaboró, sino que tendió a ser parte del problema. El ingreso de capital oficial contribuyó a reducir la presencia del Ministerio de Hacienda en el mercado doméstico y a bajar las tasas de interés. Pero la tendencia observada no necesariamente coincidía con el propósito del Banco Central de

7. Se presume que no se aplicaron sanciones al Banco de Costa Rica por haber excedido sus colocaciones con respecto a lo dispuesto por la directriz del Consejo de Gobierno, porque al finalizar el año el total del crédito al sector privado había crecido en una proporción inferior a la fijada por el Banco Central (la cual en el curso del año se había ajustado del 26 al 30 por ciento).

estimular las importaciones, como una señal de incremento en la deprimida actividad económica. Esto se explica en detalle en los párrafos siguientes.

Las medidas restrictivas de setiembre de 1998, en el contexto de una reducción de ingresos por la merma en las exportaciones de "base doméstica", provocaron una contracción del poder adquisitivo más allá de lo deseable para lograr crecimiento económico y reducción del desempleo (de acuerdo con lo analizado en la Sección 1.2). La reversión de esas tendencias depresivas en la actividad económica se empezaría a producir una vez que la política monetaria restrictiva iniciada en setiembre de 1998 rindiera sus efectos, en términos de una reconstitución de reservas monetarias internacionales y de la moderación del aumento en el crédito al sector privado. En efecto, logrados esos propósitos, el Banco Central estaría en posibilidad de flexibilizar su política.

Hacia abril de 1999, ya el Banco Central había recuperado la posición de reservas monetarias internacionales prevaleciente a finales de 1997 (1141 dólares), pues se situaban en 1155 dólares. Esto implicaba que se había recorrido buena parte del camino deseado. Las altas tasas de interés desde setiembre de 1998 habrían contribuido a estimular los ingresos de capital privado, incluidos posiblemente los derivados de repatriaciones de fondos que salieron del país en 1998 (según lo sugieren las cifras de balanza de pagos de ese año), en busca de mejores rendimientos en el exterior. Además, para entonces la situación de divisas se empezaba a sentir relativamente holgada, pues para el siguiente mes de mayo se finiquitaba la colocación de 300 millones de dólares de bonos fiscales en el mercado internacional.

Los ingresos captados por el Gobierno mediante la colocación de 300 millones de dólares en el mercado internacional, se debían utilizar para sustituir deuda interna, de acuerdo con la autorización legislativa para su emisión. Por ese motivo, el Ministerio de Hacienda prácticamente se retiró del mercado financiero local a partir del desembolso de los recursos, ocurrido a principios de mayo de 1999. Por su parte, la flexibilización de la política monetaria habría inducido un comportamiento similar en el Banco Central. En presencia

de liquidez suficiente por los ingresos de capital privado y ante la expectativa de un aumento de ella, debido a la monetización gradual del producto de los bonos colocados por el Gobierno,[8] era razonable permitir la reducción de las tasas de interés, como signo principal del aflojamiento de las políticas de demanda.

La conjunción de los elementos antes mencionados provocó una rápida reducción de las tasas de interés pasivas. Esto era conveniente para las finanzas gubernamentales, pero podía dificultar el propósito del Banco Central de mantener un premio adecuado por invertir en moneda local. En efecto, al Banco le interesaba una cierta baja de las tasas de interés, tanto pasivas como activas, hasta un punto que: **a)** no fomentara la pérdida de reservas por fugas de capital; **b)** estimulara el gasto en importaciones, como resultado de la reactivación de la actividad económica; y **c)** permitiera mantener un nivel razonable de reservas monetarias internacionales.

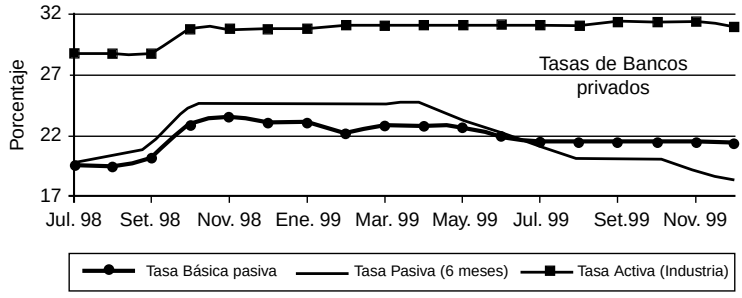
La secuencia prevista tuvo rezagos en mostrar resultados, porque las tasas de interés activas empezaron a bajar con mucho retraso y en menor proporción que las pasivas, con lo cual no se creaba el estímulo para el aumento del gasto interno. Inclusive se llegó a afirmar que la lenta reacción de la demanda se originaba por la severidad de las medidas de política monetaria de setiembre de 1998, las cuales habían deprimido la actividad económica más de lo necesario. En un análisis a posteriori podría llegarse a tal conclusión, con el examen de los resultados en términos de capacidad de gasto de las unidades económicas. Pero la política económica, en tanto un arte, se debate permanentemente en la disyuntiva de actuar en exceso o, en defecto, ante los riesgos previsibles. El afinamiento *(fine tuning)* en economías con mercados poco desarrollados y menos sensibles a los impulsos monetarios, como la de Costa Rica, es solamente un buen deseo. Así, la política monetaria restrictiva adoptada en setiembre de 1998 terminó calificada como de signo fuertemente

8. Los planes del Ministerio de Hacienda, conocidos públicamente, implicaban la utilización gradual de los colones originados en la colocación de bonos en el mercado internacional, en un período de alrededor de tres meses, a partir del ingreso de los recursos en mayo de 1999.

contraccionista, porque no se materializaron los temores de un resquebrajamiento financiero en las principales economías latinoamericanas. Si hubiese ocurrido lo contrario, la orientación adoptada por las autoridades habría protegido a la economía de mejor forma ante las consecuencias de una crisis financiera en Latinoamérica.

En el frente interno, se reconoce que la disminución de las tasas de interés activas normalmente tiene retraso en relación con las pasivas. Como los bancos están expuestos al prepago de los créditos cuando las tasas de interés activas bajan, tenderán a sostener su disminución en concordancia con la reducción del costo medio de sus captaciones, y no con el costo marginal.[9] Sin embargo, como se aprecia en el Gráfico 1.4, en especial al relacionarlo con la ilustración del Gráfico 1.3, las tasas activas mostraron a lo largo de 1999 una fuerte resistencia a la disminución, a pesar de la baja de las pasivas desde mayo de ese año.

Gráfico 1.4
COSTA RICA: TASA DE INTERÉS ACTIVAS Y PASIVAS SELECCIONADAS
Julio 1998 - Diciembre 1999



9. Esta situación es asimétrica porque, a diferencia de los contratos de crédito, los de depósito mantienen las condiciones de tasa de interés durante el plazo pactado. Por ese motivo, cuando la tendencia de las tasas de interés pasivas es hacia el alza, las activas se ajustan bajo el criterio del costo marginal.

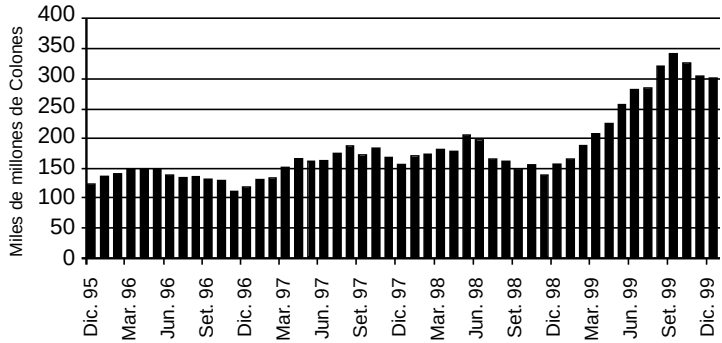
Por lo demás, el Gráfico 1.4 muestra cómo el crecimiento de la tasa básica pasiva en el segundo semestre de 1998 fue mayor a la tasa para depósitos de los bancos privados y, posteriormente, se redujo con mayor intensidad. Como la tasa básica pasiva la calcula el Banco Central a partir del promedio ponderado de las tasas a seis meses para depósitos en los bancos estatales y en los bancos privados, así como de las tasas de captación para plazos similares por parte del Gobierno y del Banco Central, la observación anterior implica que estas últimas crecieron aún más fuertemente durante el período de alza de intereses y se redujeron también en mayor magnitud cuando la tendencia se revirtió.

La tendencia de las tasas pasivas del Banco Central y del resto del sistema bancario sugiere la presencia de un alto costo de estabilización para el Banco Central, por la intensidad de los ajustes requeridos para lograr cambios menores en las tasas del sistema bancario. A la vez, es una indicación de la pérdida de efectividad de la política monetaria para inducir cambios similares en las tasas de interés pasivas y activas de la banca comercial y, con ello, provocar los efectos finalmente deseados en relación con el gasto doméstico. Esto es producto del problema de déficit del Banco Central y, sobre todo, de la creciente dolarización de la economía, porque una parte importante de las operaciones bancarias se realiza en dólares.[10]

10. La sustitución de monedas *(currency substitution)* ha sido un fenómeno analizado en la literatura económica con énfasis desde la década de los ochentas. La dolarización, esto es, la utilización creciente del dólar de los Estados Unidos de América para llenar parcialmente algunas de las funciones del dinero doméstico, es una forma de sustitución de monedas. Otras se refieren al uso de metales preciosos o de bienes raíces. En Costa Rica, este fenómeno se ha reflejado fundamentalmente por el uso del dólar en las funciones de unidad de cuenta y de depósito de valor, más que en el de medio de cambio. Los depósitos a plazo en moneda extranjera en el sistema bancario nacional fueron equivalentes al 54 por ciento del total de depósitos a plazo. Tal porcentaje aumenta considerablemente si se incluyeran los depósitos en moneda extranjera efectuados por los costarricenses en los bancos "paralelos". El porcentaje de dolarización en la cartera crediticia es inferior, pero creciente. Este es un tema que amerita un estudio detallado y con profundidad, para analizar sus implicaciones para la política monetaria y para la estabilidad financiera en la economía costarricense.

La fuerte presión de demanda de títulos en el mercado financiero interno, a partir del virtual retiro de la demanda de fondos por parte del Ministerio de Hacienda, condujo al Banco Central a participar activamente para evitar una mayor reducción de las tasas de interés pasivas y el consiguiente desalineamiento con la inflación y la tasa de devaluación. Esto se reflejó en un incremento sustancial de la colocación de bonos de estabilización monetaria, mediante el sistema de subastas de títulos del Banco Central y del Ministerio de Hacienda. El Gráfico 1.5 refleja el crecimiento del saldo de dichos bonos, con datos desde diciembre de 1995, para tener una adecuada perspectiva de la magnitud de la intervención del Banco Central. El punto más alto, en setiembre de 1999, alcanzó una suma cercana a 350 000 millones de colones, más del doble del saldo de bonos de estabilización monetaria al iniciar el año.

Gráfico 1.5
BCCR: SALDO DE BONOS DE ESTABILIZACIÓN MONETARIA
Diciembre 1995 - Diciembre 1999



La flexibilización de la política monetaria continuó durante el segundo semestre de 1999, con la decisión del Banco Central de reiniciar el proceso de disminución gradual del encaje mínimo legal sobre depósitos en moneda nacional, el cual se había adoptado a mediados de 1998 y suspendido en setiembre de ese año. De esa manera, a partir del 1 de octubre de 1999, el referido encaje bajó del 15

al 14 por ciento, con la meta de alcanzar el 10 por ciento en un período de cinco semestres, a razón de 1 por ciento por semestre.

Hacia el final del año, los riesgos derivados del error informático del año 2000 condujeron a una flexibilización aún mayor en el campo monetario, aunque transitoria para generar confianza en la capacidad del sistema financiero de mantener el funcionamiento ordenado del sistema de pagos. De ese modo, a partir del 1 de diciembre y hasta el 15 de enero del 2000, se les permitió mantener hasta el 50 por ciento del requisito de encaje en forma de caja en sus bóvedas. Además, el Banco Central abrió una línea de crédito especial para las entidades que eventualmente debieran enfrentar retiros masivos de sus clientes, por la incertidumbre ante los eventuales efectos del error informático. En última instancia, las actividades bancarias y el sistema de pagos pasaron el cambio de año sin perturbaciones dignas de consideración.

Política fiscal

En épocas de fuertes ingresos de capitales del exterior, es recomendable una política fiscal coordinada con la política monetaria, para reducir los efectos negativos sobre la estabilidad de la economía. Así, los resultados del Fisco deberían tender a ser superavitarios, con el propósito de contribuir con la esterilización de medios de pago, a través de un aumento en los depósitos del Gobierno en el Banco Central, así como para compensar el mayor gasto total de la economía mediante de una moderación del gasto público.[11]

11. Esto es particularmente cierto si el exceso de liquidez tiene efectos significativos en la demanda y en los precios de los bienes no transables. También lo es cuando las autoridades tratan de estabilizar el gasto para evitar fluctuaciones pronunciadas de la actividad económica en el corto plazo. En caso contrario, la política pasiva conduciría a esterilizar liquidez vía la pérdida de reservas monetarias internacionales. Pero si la demanda interna no se reactiva, como ocurrió en 1999 según lo explicado, la intervención del Banco Central (con o sin apoyo de la política fiscal) es necesaria para evitar la pérdida de reservas por salidas de capitales, menos deseables que por transacciones relacionadas con la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Esto no ocurrió en las finanzas del Gobierno en 1999, por lo cual se afirmó anteriormente que el peso del ajuste recayó en el Banco Central. La presentación siguiente analizará las principales cuentas del Gobierno Central, pero también pondrá énfasis en el déficit combinado del Gobierno y del Banco Central, por sus implicaciones directas en los principales "macroprecios" (inflación, tasas de interés y tipo de cambio). La metodología analítica del Fondo Monetario Internacional con frecuencia incluye también los cálculos del resto del sector público no financiero.[12] No obstante, su posición superavitaria no constituye un aporte a la reducción del déficit fiscal y a la presión de éste sobre el gasto de la economía y sobre las tasas de interés, pues sus excedentes generalmente se utilizan como un medio más de financiamiento de los requerimientos de fondos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central.

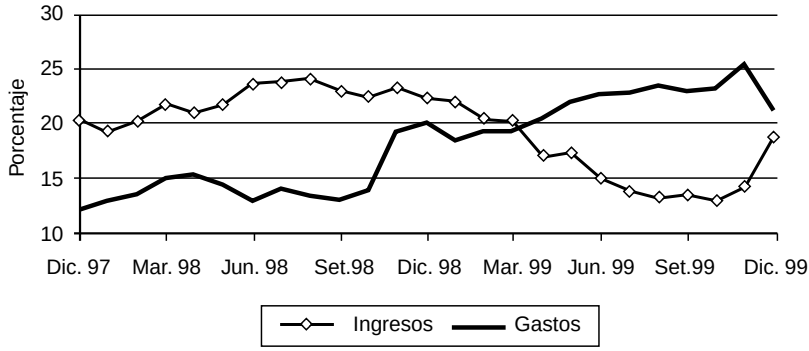
La política fiscal, contrario a lo deseable en la coyuntura de estabilización de 1999, fue expansionista a lo largo de los primeros once meses del año y cerró con un déficit relativamente moderado en diciembre, gracias a la conjunción de un fuerte freno en los gastos (presumiblemente junto con la posposición de algunos de ellos) y de la obtención de ingresos extraordinarios. Si bien los depósitos del Gobierno en el Banco Central tuvieron niveles altos luego de la colocación de bonos en el mercado internacional, esto no constituye apoyo a la política monetaria en el sentido mencionado en el primer párrafo de la presente sección, pues no se trata de recursos retirados de la circulación sino, por el contrario, de fondos nuevos en la economía que se monetizan gradualmente y, en esa medida, se agregan al problema de liquidez excesiva.

El Gráfico 1.6 muestra la tendencia ascendente del gasto total del Gobierno Central, así como el comportamiento opuesto de los ingresos corrientes, desde noviembre de 1998, medidos por la variación porcentual anual del monto acumulado de los últimos doce meses. Esas tendencias, con reversiones menores durante el año, se

12. El sector público no financiero comprende las empresas públicas y las instituciones descentralizadas, entre las cuales las de mayor tamaño son el Instituto Costarricense de Electricidad, la Caja Costarricense de Seguro Social, la Refinadora Costarricense de Petróleo y el Consejo Nacional de Producción.

invirtieron significativamente en diciembre. De acuerdo con las cifras del déficit financiero, a partir de los datos de la Tesorería Nacional, éste creció persistentemente desde 89 435 millones de colones en diciembre 1998 (acumulado de doce meses) hasta 150 562 millones de colones en noviembre de 1999, para cerrar a fines de diciembre en 119 247 millones de colones. El comportamiento hasta noviembre, de haberse mantenido, habría significado un déficit equivalente a cerca de 4,7 por ciento del producto interno bruto, en contraste con el dato final que fue de 3,7 por ciento.[13]

Gráfico 1.6
COSTA RICA: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
Variación porcentual del acumulado 12 meses, dic. 97-99



El fuerte aumento de los ingresos corrientes del Gobierno en diciembre de 1999, observado en el Gráfico 1.6, fue producto de factores extraordinarios, entre los cuales se incluye el efecto de aplicar por primera vez el impuesto sobre la renta al Instituto Costarricense de Electricidad (8260 millones de colones), la inclusión de los Cer-

13. Las cifras de ingresos y de déficit financiero del Gobierno Central excluyen una partida de 20 257 millones de colones, correspondiente a la donación al Gobierno hecha por algunas instituciones descentralizadas, de parte de activos en forma de bonos de la deuda interna, según lo autorizó la Ley 7723. Por tratarse de una reducción de los pasivos del Gobierno, no tipifica como un ingreso de Tesorería, criterio que es concordante con el del Fondo Monetario Internacional.

tificados de Abono Tributario como parte de la renta gravable (alrededor de 7000 millones de colones), la influencia en la mayor recaudación derivada de la amnistía tributaria aplicada al final del período fiscal de 1999 (cerca de 4000 millones de colones) y el adelanto del impuesto a la propiedad de vehículos hecho por el Instituto Nacional de Seguros (7537 millones de colones).

Durante los primeros tres trimestres del año, el gasto por intereses tuvo influencia importante en las erogaciones totales del Gobierno, como era de esperar, debido al fuerte incremento de las tasas de interés desde setiembre de 1998. El comportamiento ascendente de ese concepto continuó durante el segundo semestre, a pesar de la reducción gradual de la tasa de crecimiento de los gastos excluidos los intereses. El pago de la primera cuota de intereses sobre los 300 millones de dólares de bonos colocados en mayo, elevó este renglón en noviembre.

No obstante lo anterior, los demás gastos, excluidos los intereses, también pesaron en el mayor déficit financiero observado a lo largo de buena parte del año. La tasa de crecimiento anual del monto acumulado de doce meses, había oscilado entre 16 y 19 por ciento entre enero y octubre de 1998 y, a partir de allí, se elevó a tasas entre 22 y 26 por ciento. Este cambio en la tendencia del gasto fue producto de una decisión deliberada del Gobierno, con el propósito de reforzar la asignación de recursos para áreas prioritarias, como la educación, la salud y la seguridad públicas.[14] Además, influyó el uso de los recursos para el mantenimiento de la red vial, dotados por el impuesto sobre los combustibles creado a principios de 1998, con el propósito de financiar el funcionamiento del Consejo Nacional de Vialidad.

Junto con el deterioro de las finanzas de Gobierno, el déficit del Banco Central tuvo un incremento considerable, al pasar de 42 403 millones a 71 226 millones de colones. En términos del producto interno bruto, aumentó casi siete décimas de punto porcentual, al pasar

14. En el programa del Gobierno titulado "La solución de todos", hecho del conocimiento público hacia finales de 1998, se contempló un aumento de dos puntos porcentuales en el gasto del gobierno como proporción del producto interno bruto. Allí se hace referencia al propósito de dar prioridad al gasto en educación y salud, así como al rescate de la deteriorada infraestructura.

de 1,55 a 2,21 por ciento, entre 1998 y 1999. El déficit de 1999 es 1,6 veces superior a los ingresos del período, lo cual refleja tanto la magnitud del resultado financiero negativo del Banco Central, como la imposibilidad de hacerle frente por sus propios medios. Por ese motivo, en abril de 1998 se concluyó la negociación y la formalización del acuerdo con el Ministerio de Hacienda, para documentar el déficit del Banco Central por medio de bonos del Gobierno a largo plazo y con las demás condiciones ahí pactadas. Este acuerdo, sin embargo, no alivia en el corto plazo la presión monetaria de las pérdidas del Banco.

En el resultado de 1999 pesó principalmente el esfuerzo de ajuste hecho por el Banco Central, reflejado en el fuerte aumento del saldo en bonos de estabilización monetaria. Como consecuencia, los gastos financieros de esa Institución crecieron considerablemente (de 2,9 por ciento del PIB en 1998 a 3,6 por ciento en 1999). El aumento en las obligaciones del Banco incluye tanto los bonos emitidos en moneda nacional ya mencionados, como el incremento de 158,9 millones de dólares en los bonos colocados en moneda extranjera, cuyo saldo al finalizar el año fue de 195,9 millones de dólares. Los ingresos devengados prácticamente se estancaron (1,32 por ciento del PIB en 1998 y 1,37 por ciento en 1999), debido al cambio en las condiciones financieras de la documentación del déficit mencionada en el párrafo anterior, entre ellas el establecimiento de una tasa de interés nominal muy reducida a cambio del ajuste del principal de acuerdo con la inflación.

De esa manera, el déficit financiero combinado del Gobierno y del Banco Central invirtió la tendencia descendente de los últimos años y se situó en 5,9 por ciento del producto interno bruto. Esto se observa en el cuadro siguiente, en el cual se incluyen también otros conceptos de resultados fiscales explicados adelante.

Cuadro 1.1
COSTA RICA: DÉFICIT COMBINADO DEL GOBIERNO Y DEL BANCO CENTRAL
DÉFICIT FINANCIERO, SUPERÁVIT PRIMARIO Y DÉFICIT OPERACIONAL
Como porcentaje del PIB, 1996-1999

	1996	1997	1998	1999
Déficit financiero combinado	7,0	5,3	4,9	5,9
Gobierno Central (Tesorería)	5,0	3,6	3,3	3,7
Banco Central (devengado)	2,0	1,7	1,6	2,2
Superávit primario Gobierno	0,9	1,4	1,0	1,4
Déficit operacional Gobierno	1,3	0,5	0,5	1,3

FUENTES: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica

Con frecuencia se utilizan dos conceptos complementarios de resultados fiscales. Uno de ellos es el resultado primario, el cual se obtiene al deducir los gastos por concepto de intereses y equivale a una situación hipotética sin deuda pública. El otro concepto es el resultado operacional, que resta de los gastos totales el componente inflacionario de los intereses, esto es, el premio implícito en la tasa de interés en moneda local, en razón de los relativamente altos niveles de inflación. Estos conceptos, por su propia naturaleza, se aplican a las finanzas del Gobierno, pero su utilidad es limitada en relación con las cuentas del Banco Central, por cuanto el manejo financiero es la esencia de su actividad usual y los ingresos y gastos financieros son los ingredientes principales de su estado de resultados. Por ese motivo, los comentarios siguientes versarán sobre los conceptos de resultado primario y operacional aplicado al Gobierno Central.

El resultado primario del Gobierno ha sido usualmente superavitario. En 1999, el superávit de 1,4 por ciento del PIB fue igual al de 1997. En ambos casos, los intereses totales representaron 5,1 por ciento del PIB, aunque tanto los ingresos como los gastos (en relación también con el PIB) fueron superiores en el último de esos años. De ese modo, se revirtió la disminución del superávit primario a 1,0 por ciento del PIB observada en 1998.

El déficit operacional, por su parte, no está sujeto a una metodología única, como ocurre con el superávit primario. En vista de que requiere el cálculo de una tasa de interés real (esto es, deducida la inflación), da lugar a diferentes métodos para calcularlo. Con un método sencillo en términos de cálculos y de requerimientos de información, se obtiene para 1999 un déficit operacional de 1,26 por ciento, muy similar al de 1996, como se aprecia en el Cuadro 1.1 anterior.[15] La relevancia del análisis del déficit operacional reside en resaltar la importancia relativa de los diferentes elementos que inciden en la inflación. Si bien en la historia reciente podría hablarse de un déficit operacional relativamente bajo y, en consecuencia, de reducidos efectos del desequilibrio fiscal en la estabilidad monetaria, esto no debe conducir a minimizar la influencia del déficit del Gobierno. Por una parte, el tamaño de la deuda pública es suficientemente alto para continuar con resultados fiscales deficitarios. Por otro lado, debe considerarse el efecto del déficit cuasifiscal del Banco Central y avanzar hacia una medición de la deuda pública que, para propósitos analíticos en términos de estabilización financiera, incluya también los pasivos del Banco Central.

Política cambiaria y sector externo

La política cambiaria durante 1999 continuó basada en el manejo del tipo de cambio bajo un sistema de minidevaluaciones, vigente con pocas interrupciones desde 1984. Los criterios expresamente definidos por el Banco Central ponen énfasis en el ajuste de las cotizaciones del dólar de los Estados Unidos (y, a través suyo, de las demás monedas extranjeras), para compensar la pérdida de poder adquisitivo por la diferencia entre la inflación doméstica y la internacional.

15. El método en el cual se basan los datos incluidos aquí, parte de un saldo ajustado de la deuda interna del Gobierno, para excluir la parte de ella con tasa de interés real, expresada en unidades de desarrollo (TUDES) y con tasa de interés fija e inferior a la de mercado. A partir de allí, el promedio simple de los datos anuales y el monto de intereses sobre la deuda interna se utilizan para calcular una tasa promedio aproximada del año corriente (r). Con la fórmula $(1 + \pi)\ (1 + r) - 1$, donde π es la tasa de inflación promedio del año, se obtiene la tasa de interés real y el monto de intereses reales del período, que se incluyen en los gastos para estimar el déficit operacional.

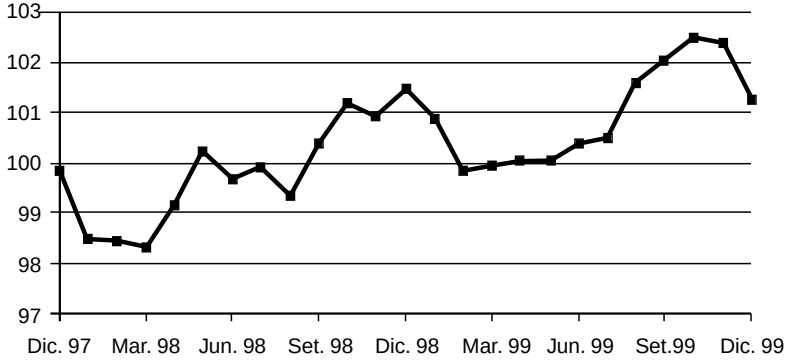
Este esquema, conocido como la "paridad del poder de compra", se instrumenta por medio del cálculo del índice de tipo de cambio efectivo real (ITERC), al cual se hará referencia adelante.

El ritmo de deslizamiento cambiario empezó el año 1999 bajo el mismo patrón de política restrictiva establecido en setiembre de 1998. El promedio diario de ajuste durante el primer semestre, de 12 céntimos, bajó a 10 céntimos en julio y a 9 céntimos en el resto del año. Esto condujo a un tipo de cambio promedio de compra y venta de 297,32 colones a fines de diciembre de 1999, comparado con 270,40 colones un año atrás, para una devaluación porcentual de 9,96 por ciento. El tipo de cambio promedio (de los datos a finales de cada mes) se incrementó en 11,1 por ciento, debido al peso de un ritmo de devaluación más acelerado durante el primer semestre.

Dada la inflación promedio del 10,1 por ciento, medida por el Índice de Precios al Productor Industrial (utilizado por el Banco Central para los cálculos de tipo de cambio efectivo real), se produjo a lo largo del año una depreciación real del colón, más fuertemente visible durante el segundo semestre del año, a pesar de la disminución del ritmo de ajuste cambiario en este período. Tal afirmación se basa en el cálculo del tipo de cambio real multilateral efectuado por el Banco Central[16] y se aprecia en el Gráfico 1.7. Este comportamiento estuvo influido, de manera importante, por la pérdida de valor del euro en relación con el dólar de los Estados Unidos de América.

16. El índice de tipo de cambio real multilateral toma en cuenta las inflaciones relativas de Costa Rica y de un grupo de los principales países socios comerciales de Costa Rica, así como las variaciones de los tipos de cambio de sus monedas. Los valores del índice por encima de 100 indican depreciación real y por debajo de 100 significan apreciación real del colón. La versión que se presenta constituye una actualización hecha por el Banco Central de la canasta de países (19 países que representan el 86 por ciento del comercio exterior de Costa Rica, en contraste con 13 países y 74,5 por ciento del índice previo) y de sus ponderaciones en el comercio exterior costarricense, con referencia a 1997 como año base. Además, esta versión excluye las importaciones de petróleo, así como exportaciones y las importaciones amparadas a regímenes especiales.

Gráfico 1.7
COSTA RICA: TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL MULTILATERAL
Diciembre 1998 - Diciembre 1999
Base: 1997 = 100



En las circunstancias reflejadas por el comportamiento del índice de tipo de cambio real multilateral y de los factores externos que influyen en él, la disminución de la pauta de devaluación a partir del segundo semestre de 1999 era necesaria para tender hacia un ajuste neutral del tipo de cambio (en relación con los principales socios comerciales, esto es, la versión multilateral). De no haber sido así, eventualmente la depreciación real observada en el segundo semestre habría sido mayor, si, como es usual, hay rezagos en la influencia de la devaluación sobre el índice de precios. De igual manera, ante la tendencia del mercado financiero interno y el descenso de las tasas de interés pasivas, se habría provocado un desalineamiento de dichas tasas con las del exterior y se habría fomentado la fuga de capitales en busca de mejores rendimientos en otros mercados.

El criterio para el ajuste del tipo de cambio basado en la neutralidad de la política cambiaria, a partir del indicador de paridad del poder adquisitivo (de acuerdo con el ITERC multilateral), pudo haber sido insuficiente para evitar la pérdida de competitividad de las exportaciones costarricenses. Este es uno de los elementos importantes en el manejo de las minidevaluaciones. Sin embargo, el índice de tipo de cambio efectivo real, por la metodología en la cual se basa, no considera la pérdida de competitividad originada en las devaluacio-

nes de las monedas de los países del Este asiático, resultado de la crisis financiera surgida en esa región a mediados de 1997. Al no ser socios comerciales directos de Costa Rica, no se afecta el ITERC. Sin embargo, tales devaluaciones permitieron a esos países un acceso más fácil a los mercados de Estados Unidos y Europa.

En el curso de 1999 se mantuvo el dinamismo del sector externo observado en 1998, particularmente en cuanto a las exportaciones y las importaciones de zonas francas. Por el contrario, las exportaciones de productos de "base doméstica" tuvieron una caída importante. Las cifras del Cuadro A.11 del Anexo muestran el incremento de 19 por ciento en las exportaciones de mercancías, para alcanzar un total de 6577 millones de dólares. Este monto casi duplica las exportaciones de 1995 y equivale a cuatro veces las de 1990. En las zonas francas el crecimiento en 1999 fue de 92 por ciento, para alcanzar 3551 millones de dólares (8,2 veces el monto registrado en 1995). Por el contrario, las exportaciones de "base doméstica" se contrajeron. Las de productos tradicionales bajaron 13 por ciento y reflejaron tendencias adversas, principalmente en precios, a lo largo de la segunda mitad de la década. Los productos no tradicionales, excluidas zonas francas, también decrecieron en magnitud considerable (fueron 20 por ciento menos que en 1998).[17]

El crecimiento total de las exportaciones tuvo como contrapartida una alza moderada de las importaciones (1,3 por ciento, para llegar a 6319 millones de dólares), también atribuible en especial a las de zonas francas. Las demás importaciones disminuyeron en 6,3 por ciento, en concordancia con la tendencia general de estancamiento del ingreso por habitante y de la capacidad de gasto. Como resultado, se produjo un superávit comercial considerable, de 230 millones de dólares, un resultado no observado en la economía de Costa Rica desde inicios de los cincuenta. Del mismo modo, continuó en aumento el coeficiente de apertura de la economía costarricense,

17. Debe mencionarse que parte de la disminución de las exportaciones de productos agropecuarios no tradicionales observada en las cifras de 1999, obedece a los efectos de la corrección por sobrefacturación en algunas mercaderías exportables bajo el régimen de incentivos mediante los Certificados de Abono Tributario.

medido por la suma de las exportaciones y de las importaciones de bienes dividida por el producto interno bruto. Este coeficiente pasó de 100 por ciento, lo cual refleja la importancia del sector externo para la economía de Costa Rica, en particular cuando se le contrasta con economías más cerradas, como las de Estados Unidos, Brasil y Argentina, donde tal coeficiente de apertura oscila alrededor del 15 por ciento.

El comportamiento de 1999 reafirma la reducida utilidad del saldo de la balanza comercial como indicador económico. Este indicador refleja transacciones por sumas importantes de empresas de alta tecnología, donde al menos el valor de las importaciones se basa en precios de transferencia (los establecidos por las casas matrices de empresas multinacionales para el intercambio de bienes y materias primas entre sus subsidiarias). Como contrapartida, según se mencionó anteriormente, se registra una salida en el renglón de servicios de la cuenta corriente de la balanza de pagos, por concepto de pago neto a factores del exterior, donde se imputan las utilidades derivadas de la diferencia entre las exportaciones y las importaciones. De ese modo, desde 1998 la balanza de servicios incrementó sustancialmente su saldo negativo, para dejar relativamente invariable el saldo de la cuenta corriente. El Cuadro A.12 del Anexo muestra las cifras de la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuyo déficit de 488 millones de dólares en 1999 fue equivalente a 4,2 por ciento del PIB, inferior al observado en 1998, de 4,7 por ciento. A la vez, el cambio radical de los renglones citados en los últimos dos años refuerza la noción de que la magnitud de los desequilibrios macroeconómicos debe analizarse a partir del resultado de la cuenta corriente y no de alguno de sus componentes en particular.

En la cuenta de capital y financiera hubo saldos positivos en los ingresos netos de capital público y privado, así como una alta participación de los ingresos por concepto de inversión extranjera directa. De esa manera, el financiamiento total de las transacciones externas excedió el déficit de la cuenta corriente y dio como resultado un fuerte aumento de las reservas monetarias internacionales, de 480 millones de dólares. Su saldo a finales de 1999 fue de 1471 millones de dólares, monto casi 2,5 veces superior a la acumulación deseada por el Banco Central en su programación monetaria.

La inversión extranjera directa ascendió a 585 millones de dólares, lo cual representó un 5,1 por ciento del PIB. De ese modo, se mantuvo la tendencia de fuertes ingresos de fondos por tal concepto, observada en los últimos cuatro años. En cuanto al capital oficial, la colocación de bonos del Gobierno en el mercado internacional por 300 millones de dólares, realizada en mayo de 1999, permitió un ingreso neto positivo en este renglón, de modo similar a lo ocurrido en 1998 y contrario a la tendencia de salidas netas que se había observado desde 1994. También fue positivo el ingreso neto de capital privado, con lo cual parece haberse revertido la considerable salida registrada por la balanza de pagos de 1998, según se observa en el Cuadro A.12 del Anexo ya mencionado. La conjunción de un retiro parcial del Gobierno en el sistema de subastas conjuntas con el Banco Central y las bajas tasas de interés, ambos fenómenos observados en 1998, provocaron salida de capitales en busca de mejores rendimientos. Esto se revirtió con las altas tasas de interés para inversión financiera en colones, prevalecientes desde setiembre de 1998 hasta mayo de 1999.

En otros aspectos de las relaciones externas, las decisiones de política económica condujeron a continuar con el proceso de reducción arancelaria (conforme a la cual el techo arancelario disminuyó de 15 a 13 por ciento), a regresar nuevamente al mercado internacional para colocar 300 millones de dólares en bonos del Gobierno de la República, a renegociar el Tratado de Libre Comercio con México, a aprobar en la Asamblea Legislativa una iniciativa similar con República Dominicana y a sentar las bases para avanzar en la suscripción de acuerdos con Chile, Panamá y Trinidad Tobago.

Los resultados en 1999

La política macroeconómica (de corto plazo) aplicada durante 1999, estuvo orientada a mantener bajo control las presiones inflacionarias y a evitar los efectos adversos de posibles situaciones críticas en el ámbito financiero internacional y, particularmente, latinoamericano. Ambos propósitos se lograron, aunque a costa de una restricción en la capacidad de gasto doméstico, como suele ocurrir.

La inflación fue de 10,1 por ciento, con lo cual se alcanzó la meta del Programa Monetario del Banco Central (establecida en 10 por ciento). A la contracción de la capacidad de compra local se unió, para apoyar este resultado, la disminución acelerada de las tasas de interés a partir de mayo de 1999 y, posteriormente, el menor ritmo de devaluación desde agosto de ese año. Además, influyó la normalización de la oferta de diferentes productos agrícolas con importante peso en el índice de precios al consumidor, la cual se había visto afectada como consecuencia del huracán Mitch en octubre de 1998. En el ámbito externo, los resultados de la crisis financiera y económica internacional en términos de menor demanda y de devaluaciones en varios países asiáticos y latinoamericanos, provocaron una tendencia deflacionaria internacionalmente, que ayudó a moderar el crecimiento de los precios, no sólo en Costa Rica sino en toda la región centroamericana.

La recuperación de la posición de reservas monetarias internacionales, otro de los elementos clave en el diseño de la programación monetaria, permitió mayores grados de libertad al Banco Central para dar paso a la reducción gradual de las tasas de interés y abrir espacio para un crecimiento del crédito al sector privado superior al que finalmente ocurrió (de 18,3 por ciento), moderado por las fuerzas de una demanda agregada insuficiente. Como se explicó, la tasa básica pasiva al final del año se situó en 18,25 por ciento (equivalente a 16,8 por ciento neta de impuestos, para hacerla comparable con las tasas para depósitos de los bancos comerciales), luego de haber llegado a 24,50 por ciento un año atrás. Sin embargo, la política monetaria flexible a partir de mayo de 1999, no tuvo logros similares en cuanto a la disminución de las tasas de interés activas en el sistema bancario, con lo cual se retrasó la reactivación de la actividad económica.

Del mismo modo, la política de tipo de cambio congruente con la inflación y con la evolución de las tasas de interés, condujo a una devaluación nominal de 9,96 por ciento. Los salarios mínimos se incrementaron en 12,5 por ciento, con lo cual se produjo un aumento del salario mínimo real de 2,2 por ciento, moderado cuando se le compara con el crecimiento del producto interno bruto, pero adecuado si se le relaciona con el incremento del ingreso nacional bruto.

La fragilidad de las finanzas públicas se mantuvo durante 1999. Permanecieron vigentes algunos de los problemas estructurales ampliamente conocidos, como la inflexibilidad del gasto en la mayoría de los renglones y el peso de los intereses sobre la deuda pública, principalmente la interna. Tampoco se avanzó en soluciones para afrontar el problema del voluminoso saldo de la deuda interna, cuyo crecimiento nominal continúa en la medida en que el déficit fiscal persista y se ponga el énfasis en medidas de tipo financiero para disminuir su costo en el corto plazo y trasladarlo al mediano y largo plazos, como es la "dolarización" parcial de esa deuda interna. El peso del ajuste, principalmente a cargo del Banco Central, trasladó buena parte del desequilibrio de las finanzas públicas a esta institución, cuyo déficit cuasifiscal regresó a niveles superiores al 2 por ciento del producto interno bruto.

Conclusión

La conjunción de factores externos e internos dio como resultado un año con estabilidad, con fuerte crecimiento del producto interno bruto real y con reducido aumento de las actividades económicas de "base doméstica" y de la capacidad real de gasto internamente. Así, el PIB creció 8,3 por ciento pero el ingreso nacional bruto aumentó en menor proporción: 2,1 por ciento, con lo cual se estancó el ingreso por habitante.

La economía fue capaz de mantener un grado razonable de estabilidad de precios. Sin embargo, la ausencia de soluciones de largo plazo a los problemas de desequilibrio en las finanzas públicas (incluidas las pérdidas del Banco Central), plantea dudas sobre la sostenibilidad del esfuerzo para contener la inflación y llevarla a niveles decrecientes de un dígito en los años próximos. Las medidas adoptadas para trasladar el problema de déficit del Banco Central al Gobierno (entre ellas una amortización de 20 000 millones con fondos provenientes del Préstamo Sectorial de Inversiones con el Banco Interamericano de Desarrollo, depositados desde algún tiempo atrás en el Banco Central), difícilmente son un apoyo al esfuerzo estabilizador en el corto plazo.

Así, los resultados de 1999 fueron aceptables en materia de estabilización, pero no de crecimiento del ingreso disponible para permitir un mejor nivel de vida a la población. La encrucijada de la política económica de corto plazo es harto conocida desde hace mucho tiempo. En ausencia de reformas estructurales importantes (cuyo tratamiento está fuera de los objetivos de este trabajo), los alcances de las políticas macroeconómicas son apenas modestos, sin aspirar a resultados espectaculares en las tendencias futuras de mediano plazo en materia de crecimiento de la economía y de avance hacia la tasa de inflación internacional. En este ambiente, el papel de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria se limita a permitir una razonable estabilidad de precios, como la de los tres últimos años, junto con un crecimiento económico moderado y, preferiblemente, sin fluctuaciones pronunciadas, para facilitar el cálculo económico de los empresarios y de los demás agentes económicos.

REFERENCIAS

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (2000a). *Memoria Anual de 1999.* San José, Costa Rica, marzo. Publicación en página del Banco Central en red Internet, *http://www.bccr.fi.cr*, 49 p.

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (2000b). *Revista Económica, Segundo Semestre de 1999*. San José, Costa Rica, enero. Publicación en página del Banco Central en red Internet, *http://www.bccr.fi.cr,* 33 p.

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (2000c). Recopilación de estadísticas económicas conocidas como "Libro Negro". San José, Costa Rica, versión electrónica, abril.

CÉSPEDES, VÍCTOR HUGO (1999). "Nuevo diseño de encuesta". San José, Costa Rica, diario *La Nación*, edición del 27 de diciembre de 1999.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (1998). "La solución de todos", plan económico de mediano plazo del Gobierno, San José, Costa Rica.

JIMÉNEZ, RONULFO, editor (1999). *Costa Rica: Una economía en recuperación*. San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.

LIZANO, EDUARDO (1999). "La directriz 015 del Consejo de Gobierno: ¿Una tormenta en un vaso de agua?", San José, Costa Rica, mimeo, setiembre.

LORÍA S., MIGUEL (1999). "Costa Rica: La economía en 1998", en Ronulfo Jiménez, editor, *Costa Rica: Una economía en recuperación.* San José, Costa Rica, Academia de Centroamérica.

Comentario

THELMO VARGAS

Voy a presentar unas reflexiones y un par de divergencias respecto al trabajo de don Félix que, por lo demás, está muy completo; también dos sugerencias acerca de cómo creo que podría mejorarse el documento.

Dicen que don Pepe Figueres decía que los chinos, cuando querían explicar algo, y que quedara claro, primero explicaban lo que iban a explicar, luego daban la explicación y por último explicaban lo que explicaron. Como mi propósito es que el mensaje quede claro, haré algo similar.

El año 1999 aparejó un altísimo crecimiento de la economía costarricense, al situarse el crecimiento del PIB en un 8,3 por ciento –la tasa más alta de América Latina, que sólo fue igualada por la de República Dominicana. La causa de ese crecimiento fue, básicamente, el aumento de las exportaciones de zona franca, (las tradicionales: café, banano, azúcar, carne, mostraron pobre desempeño) e hizo que Costa Rica fuera la economía más abierta de América Latina. Eso, para bien o para mal, va a ser un factor muy influyente, y en particular significa que los errores políticos internos van a quedar magnificados en el futuro. En particular, el manejo del tipo de cambio, que es el cordón umbilical que une a una economía con el resto del mundo, va a ser importante y hay que recordar que éste, a su vez, depende del desempeño de algunas variables, sobre todo las fiscales. El trabajo de don Félix destaca ese alto grado de apertura de Costa Rica, coincidente este año con un crecimiento extraordinariamente alto. Sin embargo, este crecimiento estuvo recargado en un

sector, que fue el de alta tecnología y, como lo señaló don Félix, los otros sectores estuvieron prácticamente estancados.

El crecimiento del resto de la economía fue muy parecido al crecimiento de la inflación, lo cual significa un estancamiento, que impidió mejorar la distribución de la riqueza, como lo muestra el porcentaje de familias pobres del país. Este dato se mantiene en veinte o veintidós por ciento, y aunque significa una mejoría con respecto al principio de los años noventa, cuando este indicador era veintisiete por ciento, no se puede considerar bueno.

El nivel de desempleo también se elevó ligeramente y hoy tiene un nivel alto comparado con el de los Estados Unidos, y aun comparados con los de Costa Rica hace unos años, pero bajo comparado con los del Cono Sur de América; también con los de Europa, en donde las tasas de desempleo llegan al quince o veinte por ciento de la población económicamente activa. Pero esto último no es para alegrarnos porque en el fondo sería alegrarnos porque otros están más mal. Deberíamos tratar siempre de tener niveles de empleo alto, pero en 1999 nuestra economía no fue capaz de generar muchos empleos y, excepto que fuéramos envidiosos, no debemos quejarnos de que INTEL y otras empresas hayan crecido lo que crecieron, ya que el documento menciona el hecho de que INTEL proporcionó a sectores locales un valor agregado –en salarios, consumo de electricidad y otras cosas– de 300 millones de dólares, cifra que equivale a lo que recibimos por exportación de café. Es decir que INTEL en un año fue igual, en cuanto a valor agregado, que toda la exportación de café y es muy probable que no toda la exportación de café tenga todo ese valor agregado, a causa de su contenido de fertilizantes y otros insumos importados. En otras palabras, en valor agregado INTEL fue superior que la producción de café, lo cual destaca el éxito de la política de diversificación de exportaciones de Costa Rica y, por lo tanto, de importaciones, porque si hubiéramos dependido solamente de las exportaciones de café y banano, y nos hubiera ocurrido lo que ocurrió el año anterior, el nivel de riqueza del país habría sido mucho más bajo.

El año 1999 fue un año de estabilidad. La inflación, de 10,1 por ciento, es muy cercana a la meta del Banco Central, que era de 10 por

ciento. La devaluación fue cercana a la inflación, y de nuevo, como dijo don Félix, eso implicó una depreciación del colón, ya sea que se mida desde el tipo del valor del colón con respecto al dólar estadounidense (tipo bilateral) o del valor del colón con respecto a una cesta de monedas de los países con los cuales transamos (tipo multilateral). Esto quiere decir que se estimuló en cierto sentido la exportación. Por lo menos que no la penalizó, lo que debemos reconocer.

En cuanto a la estructura en la balanza de pagos, hubo un cambio importante: desde la segunda parte de 1998 y durante todo el año 1999, las exportaciones superaron a las importaciones y, como mencionaba don Félix, esto no ocurría desde el tiempo de don Otilio Ulate, Presidente de la República de 1950 a 1954. Sin embargo, el saldo en cuenta corriente, que es el balance de nuestra relación exterior de bienes y servicios con el resto del mundo, al tomar en cuenta la salida y repartición de utilidades, alcanza un déficit mayor del 4 por ciento del PIB, según muestra uno de los cuadros del muy bien documentado trabajo de don Félix, que contiene unos veinte anexos con varios años de estadísticas. Pues bien, ahí se muestra cómo ese faltante de nuestras relaciones con el resto del mundo fue posible llenarlo y superarlo con ingresos de capital, tanto para el sector público como, especialmente, para el sector privado. Lo que esto quiere decir es que Costa Rica estuvo y continuó durante el año 1999 gastando por encima de sus posibilidades, ya que gastaba más de lo que producía, pero el resto del mundo le financió la diferencia con esos ingresos de capital.

Entonces, se pregunta don Félix si esa situación es sostenible, porque aunque el sector externo está pujante y nos llevó a cifras récord en algunos aspectos, la parte fiscal presenta dudas importantes sobre si la situación es sostenible a futuro. El déficit consolidado está conformado por un déficit relativamente grande del Gobierno Central, un déficit cuasifiscal creciente de las pérdidas del Banco Central y un superávit del resto del sector público: ICE, RECOPE, Caja de Seguro Social, etc. Y aquí quisiera manifestar que don Félix hace una afirmación de la que yo difiero; él dice que el superávit de ese resto del sector público de nada sirve para efectos macroeconómicos, porque esos fondos los usaron para comprar bonos de gobierno y financiar el déficit del gobierno central. Pienso que eso sí cuenta.

Lo que quiero decir es que afortunadamente hubo una parte del sector público cuyo gasto no sobrepasó sus ingresos, y que eso permitió compensar parte del faltante del gobierno. Y esto puede dejar una pregunta interesante a futuro, que es la siguiente: ¿qué pasaría si después de la discusión por lo del llamado combo eléctrico, el ICE se modernizara y se le liberara de la Autoridad Presupuestaria? Es muy probable que su superávit del pasado se convierta a futuro en un déficit y tendríamos entonces que sumarlo al del gobierno y al del Banco Central, lo que podría resultar en un déficit muy grande para la economía.

Sin embargo, a pesar de que el problema fiscal es la parte débil de nuestro sistema económico, don Félix muestra que el déficit combinado, o sea el déficit financiero de todo el sector público, que es lo que usualmente medimos, llegó en 1999 a 5,9 por ciento del PIB, y hay una regla de dedo que dice que cuando un déficit pase del cinco por ciento hay que preocuparse. Él muestra cómo, si a los gastos se les restan los intereses para obtener lo que se llama superávit o déficit primario, entonces el gobierno central tuvo un superávit primario del 1,4 por ciento, y si uno agrega el resto del sector público, ese superávit se va a hacer más alto todavía. Esto ayuda a que la deuda pública no se torne "explosiva"–es decir, que su relación con el PIB no crezca en el tiempo.

Aquí estamos viendo dos cosas interesantes: que en el año 1999 la economía creció mucho –8 por ciento en términos reales– y por el lado fiscal se dio un superávit primario. La conclusión inmediata es que el gobierno no hizo presión sobre la deuda y más bien redujo la relación Deuda/PIB. Entonces, para que la economía continúe creciendo, hay que asegurarse de que todas las medidas de ajuste tengan la calidad suficiente como para no impedir tal crecimiento, lo que eventualmente hará que la deuda se torne poco sensible.

Por otra parte, el análisis muestra otro aspecto interesante del déficit. El déficit operacional del gobierno se obtiene de quitarle a los intereses la parte inflacionaria y dejar solo su componente real. Conviene hacer esto porque en economías con inflación, parte de lo que se paga en intereses es amortización (es reconocer la pérdida de valor del principal). Por eso algunos autores sostienen que la medi-

da estándar del déficit debería ser el operacional, sirve para medir la magnitud del ajuste que procede realizar y pareciera, por lo menos en lo que respecta al gobierno central costarricense, que el déficit operacional de 1,4 por ciento es muy manejable.

Además, hemos de agregar algo que don Félix no vio –porque le dieron muy tarde el dato– si en efecto el PIB costarricense fuera treinta por ciento más alto de lo que es, como ha indicado el Banco Central, entonces el problema del déficit fiscal ya no es gravísimo, porque está dentro de niveles manejables y, entonces, nos queda el problema de la calidad del gasto público: un gran problema que el documento resume y aclara. Aquí conviene precisar cuáles y cómo son los gastos en los que el gobierno incurre y a quiénes favorecen; estos muestran, por ejemplo, que los sueldos y salarios del año pasado crecieron 21 por ciento ante una inflación del 10 por ciento, lo cual debe llamar a reflexión. También el que las pensiones crecieron 18 por ciento y que el fondo de la educación superior creció 17 por ciento son preocupantes, pues esos gastos en Costa Rica no favorecen a los miembros más menesterosos de la sociedad. Esto muestra que hay renglones de gasto que crecen explosivamente y que no ayudan en la redistribución del ingreso y que ahí es donde hay que hacer reformas. Y como el nivel de gastos más grande tiene que ver con sueldos, entonces son reformas muy dolorosas que requieren de mucha valentía y coraje, o ambos. Este es el problema mayor de la parte fiscal, de muy improbable solución en el ambiente que se vive en la actualidad.

Desde el punto de vista de los intereses, la carga que esto significa para el sector público impide la realización de muchas cosas importantes. Por lo tanto, se requiere pensar en medidas para ahorrar en intereses; en medidas para que la inversión que el país necesita se haga por otras vías, por ejemplo, por la vía de la concesión de obra pública al sector privado y mediante una reforma del Estado que por lo menos, pienso yo, tenga los siguientes ingredientes: en primer lugar que no se abstenga de entrar a los sectores que consumen mucho salario como son salud y educación, capítulos en los que tiene que darse buena parte de la reforma, porque es en ellos en los que hay la posibilidad de ahorro realmente grande. Pero lo que sucede casi siempre cuando se habla de la reforma, es que salud y educación quedan al margen, exclusivamente por temor a los gru-

pos de presión que están detrás de ambos. En segundo lugar, y me parece que eso sí se está haciendo, hay que medir la efectividad de la acción del gobierno, no por la suma que se gasta en los programas, sino por su eficiencia, la cantidad y calidad de los bienes o servicios que suple. Es decir, en lugar de medir insumos *(inputs)* uno mide productos *(outputs)*. Solo cuando hagamos esto es cuando veremos realmente si las enormes cantidades de dinero que el gobierno gasta, dan un resultado mejor que si los obtenemos mediante el mercado libre. Es ahí donde me parece que debe enfocarse la reforma del Estado.

En cuanto a la conducción de la política monetaria y cambiaria, dos aristas de lo mismo, don Félix muestra cómo en ausencia de un equilibrio fiscal esa labor recae en el Banco Central. El análisis la juzga razonablemente bien porque la inflación y la devaluación se mantuvieron en niveles adecuados. Entonces, entre los grandes retos del país está el crear fuentes genuinas de empleo, porque crear empleo por empleo se puede lograr mediante la contratación de trabajadores para que abran huecos y otros para que los cierren –lo que no crea riqueza. Lo mejor es contar con un sector privado muy dinámico y la mejor política social es, precisamente, crear empleo. Para reducir la pobreza, no hay ninguna política social que se acerque siquiera a la efectividad de una política que promueva el pleno empleo. Por eso creo que ese propósito debería ser nuestra visión a futuro.

Otro aspecto que me parece importante es que mientras se logra esa creación de empleo, necesariamente hay que focalizar el gasto público y hay que dirigirlo a los sectores más desprotegidos de la sociedad costarricense. Ahora, con el anuncio de que el PIB es más grande de lo que se creyó, es muy posible que el seis por ciento que le corresponde a la educación, se vaya a repartir entre Universidades y escuelas primarias, cuando todo el aumento en el financiamiento a la educación debería invertirse en escuelas primarias públicas, porque es esta la que cubre a los grupos más necesitados. Si queremos mejorar la distribución de riqueza a futuro, debemos tomar ese tipo de decisiones, ahora sobre la base de que el máximo problema no es la magnitud del déficit fiscal, sino la calidad del gasto público.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.1
COSTA RICA: VALOR AGREGADO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Tasa de crecimiento del valor real [1/])

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999[2/]
Producto Interno Bruto	**3,6**	**2,3**	**7,7**	**6,3**	**4,5**	**2,4**	**-0,6**	**3,7**	**6,7**	**8,3**
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	2,5	6,3	4,1	2,4	3,0	4,0	-0,4	-0,1	6,1	3,6
Industrias manufactureras y explotación de minas y canteras	2,6	2,1	10,3	6,4	3,5	3,6	-4,1	5,1	11,0	24,8
Electricidad y agua	6,5	4,5	6,0	5,6	7,4	3,0	2,3	5,7	9,6	5,5
Construcción	-2,3	-7,5	2,6	16,5	6,2	-8,3	-4,6	7,5	10,7	11,8
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	4,8	0,2	12,5	7,5	5,0	1,7	-2,5	4,0	5,2	0,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,7	2,9	14,0	10,7	7,7	6,0	4,4	6,7	8,0	6,7
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios prestados a las empresas	8,3	1,2	10,8	12,4	7,0	-1,5	3,1	5,6	6,4	3,9
Bienes inmuebles	2,2	2,0	1,9	2,2	2,4	1,8	1,6	1,4	1,7	1,5
Gobierno General	1,5	1,0	1,0	2,0	2,5	2,1	1,0	1,0	1,2	1,0
Otros servicios personales	4,8	4,4	4,2	6,0	5,0	1,6	2,1	4,8	5,5	5,0

Memo items: PIB nominal 3 302 921 millones de colones. PIB en dólares: 11 562 millones

[1/] Calculado a partir de los valores en colones constantes de 1966.

[2/] Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro A.2
COSTA RICA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PIB POR ACTIVIDAD ECONÓMICA [1/]
(porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999[2/]
Producto Interno Bruto	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	19,3	20,1	19,4	18,7	18,4	18,7	18,7	18,0	17,9	17,1
Industrias manufactureras y explotación de minas y canteras	21,5	21,4	22,0	22,0	21,8	22,0	21,2	21,5	22,3	25,7
Electricidad y agua	3,1	3,2	3,1	3,1	3,2	3,2	3,3	3,4	3,4	3,4
Construcción	4,1	3,7	3,5	3,9	3,9	3,5	3,4	3,5	3,6	3,8
Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles	16,8	16,5	17,2	17,4	17,5	17,3	17,0	17,1	16,8	15,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,7	8,7	9,2	9,6	9,9	10,3	10,8	11,1	11,2	11,0
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios prestados a las empresas	7,0	6,9	7,1	7,5	7,7	7,4	7,7	7,8	7,8	7,5
Bienes inmuebles	6,6	6,5	6,2	6,0	5,8	5,8	5,9	5,8	5,5	5,2
Gobierno General	8,7	8,5	8,0	7,7	7,5	7,5	7,6	7,4	7,0	6,6
Otros servicios personales	4,3	4,4	4,2	4,2	4,3	4,2	4,3	4,4	4,4	4,1

1/ Calculado a partir de los valores en colones constantes de 1966.

2/ Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro A.3
COSTA RICA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES [1/]
(Tasa de crecimiento real)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998[2/]	1999[2/]
PIB a precios de comprador	**3,6**	**2,3**	**7,7**	**6,3**	**4,5**	**2,4**	**-0,6**	**3,7**	**6,7**	**8,3**
Importaciones de bienes y servicios	10,4	-3,0	26,9	15,2	2,9	1,2	4,5	7,2	25,9	-1,0
Oferta Global	**5,7**	**0,6**	**13,6**	**9,4**	**3,9**	**2,0**	**1,2**	**5,0**	**13,0**	**4,9**
Gasto privado de consumo final	4,1	-1,0	8,2	6,5	4,0	1,3	-1,8	2,9	4,9	-0,7
Gasto de consumo final del Gobierno	2,0	-0,9	2,9	6,0	1,2	1,6	3,6	1,6	2,4	1,0
Formación bruta de capital fijo	14,5	-12,8	21,7	22,8	-8,1	-2,2	-6,4	17,2	21,3	1,1
Demanda Interna	4,5	-3,9	14,5	8,2	1,5	-1,5	-4,3	4,4	7,9	-0,1
Exportaciones de bienes	7,9	8,9	12,2	11,3	8,0	7,5	9,3	5,7	25,9	15,6
Demanda Global	**5,7**	**0,6**	**13,6**	**9,4**	**3,9**	**2,0**	**1,2**	**5,0**	**13,0**	**4,9**

1/ Calculado a partir de los valores en colones constantes de 1966.

2/ Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro A.4
COSTA RICA: POBLACIÓN TOTAL POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y TASA DE DESEMPLEO, 1999
(Según región de planificación, en miles de personas)

REGIÓN DE PLANIFICACIÓN	TOTAL	FUERZA DE TRABAJO			TASA DESEMPLEO ABIERTO
		TOTAL	OCUPADOS	DESOCUPADOS	
Total País	**3412,6**	**1383,5**	**1 300,1**	**83,3**	**6,0**
Central	2147,9	908,4	852,4	56,0	6,2
Chorotega	255,2	94,5	88,8	5,8	6,1
Pacífico Central	180,0	71,2	68,0	3,2	4,5
Brunca	337,3	120,1	113,4	6,6	5,5
Huetar Atlántica	318,1	122,5	113,3	9,2	7,5
Huetar Norte	174,1	66,7	64,2	2,5	3,8

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999.

Cuadro A.5
COSTA RICA: PORCENTAJE DE HOGARES POBRES POR AÑO, según zona (1990-1998[1/])

AÑO	COSTA RICA	ZONA	
		URBANA	RURAL
1990	27,1	23,6	30,1
1991	31,9	28,8	34,4
1992	29,4	27,3	31,1
1993	23,2	19,8	25,9
1994	20,0	15,5	23,7
1995	20,4	16,1	23,9
1996	21,6	17,1	25,2
1997	20,7	16,3	23,9
1998	19,7	16,1	22,4
1999	20,6	17,3	23,5

[1/] Porcentajes con respecto al total de hogares por zona con ingreso conocido.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

Cuadro A.6
COSTA RICA: TOTAL DE HOGARES CON INGRESO CONOCIDO
SEGÚN POBREZA Y REGIÓN, 1999
(miles de hogares)

Región	Total	No Pobres		Pobres	
		Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Costa Rica	714	567	79,4	147	20,6
Central	447	377	84,4	70	15,6
Chorotega	50	32	64,5	18	35,5
Pacífico Central	38	27	71,3	11	28,7
Brunca	71	47	65,9	24	34,1
Huetar Atlántica	71	56	78,5	15	21,5
Huetar Norte	37	27	73,7	10	26,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1999.

Cuadro A.7
COSTA RICA: TASA DE CRECIMIENTO REAL
DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MONETARIAS
(1991-1998)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999[1/]
Base Monetaria	63,9	41,4	18,6	32,7	1,0	14,7	20,5	9,4	24,2
Oferta Monetaria									
Medio Circulante	29,0	34,1	7,7	30,8	1,3	17,5	43,2	12,3	20,6
Cuasidinero MN	15,8	36,9	30,0	18,1	-2,6	34,4	-0,4	20,7	15,2
M2	21,0	35,7	20,8	22,7	-1,1	27,7	15,6	16,9	17,6
Cuasidinero ME	66,7	1,3	7,4	21,0	29,6	33,1	22,9	40,9	20,8
M3	34,3	23,3	16,9	22,3	7,2	29,4	18,0	25,3	18,8
Saldo de los BEM	16,0	16,7	13,5	77,9	64,7	-4,0	32,5	-0,4	92,2
Crédito Interno S. Público	-30,6	24,0	20,6	103,1	6,1	327,5	36,4	21,0	-18,0
Crédito Interno S. Privado	9,8	44,8	33,3	17,0	11,0	18,7	26,2	51,2	18,8

[1/] Cifras preliminares para diciembre de 1999.

Las definiciones utilizadas son las siguientes:

M2 = Medio Circulante + Cuasidinero en Moneda Nacional.

M3 = M2 + Cuasidinero en Moneda Extranjera.

Cuasidinero MN = Cuasidinero en Moneda Nacional.

Cuasidinero ME = Cuasidinero en Moneda Extranjera.

BEM: Bonos de Estabilización Monetaria (variación del saldo a diciembre de cada año).

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro A.8
COSTA RICA: INDICADORES MONETARIOS SELECCIONADOS, 1997-1999
Por trimestres, variaciones interanuales

	1997				1998				1999[1/]			
	Mar.	Jun.	Set.	Dic.	Mar.	Jun.	Set.	Dic.	Mar.	Jun.	Set.	Dic.
Emisión monetaria	19,4	16,7	19,2	26,8	21,4	22,6	16,8	12,6	17,2	12,5	15,5	39,0
Medio circulante	9,8	28,4	35,6	43,2	44,8	23,6	21,8	12,3	11,9	18,0	23,6	20,6
Liquidez Total	21,9	19,2	19,2	18,0	23,5	23,7	29,3	25,3	26,4	25,1	20,0	18,8
BEM [2/]	2,7	17,3	32,2	32,5	20,2	20,7	-15,3	-0,4	14,4	42,4	130,1	92,2
Crédito al Sector Privado	21,5	21,9	22,3	26,2	37,3	37,9	51,7	51,2	45,3	39,9	22,4	18,8

[1/] Datos preliminares para II sememestre.

[2/] Bonos de estabilización monetaria.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro A.9
COSTA RICA: SISTEMA BANCARIO NACIONAL
CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO POR RAMA DE ACTIVIDAD
(Estructura porcentual)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999[1]/
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Agricultura	17,1	17,5	16,2	14,9	14,3	13,2	12,1	8,7	8,1	7,4
Ganadería	7,0	6,3	5,5	4,7	4,5	3,8	3,6	2,6	2,2	1,8
Pesca	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Industria	30,5	30,0	25,2	20,9	19,9	20,9	18,8	15,0	14,7	14,6
Vivienda	6,5	5,7	4,8	4,6	4,6	4,6	5,8	11,9	15,3	15,2
Construcción	1,9	1,4	1,7	1,7	2,2	2,4	2,4	2,0	2,2	2,3
Turismo	1,6	1,8	2,7	3,5	3,9	3,7	2,8	2,0	1,7	1,7
Comercio	11,5	13,5	14,8	17,6	18,2	18,1	18,3	14,7	15,3	16,6
Servicios	5,2	6,7	8,9	10,6	12,1	13,3	11,4	11,2	12,4	11,9
Consumo	7,7	8,3	12,9	15,5	17,3	17,1	20,1	28,6	25,8	26,0
Otros	5,4	4,4	4,5	3,9	2,8	2,9	4,4	3,1	2,3	2,6
Ajuste Limpieza cartera	5,3	4,2	2,6	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1/ Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro A.10
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO
(Tasas de variación del valor nominal [1/])

	1995	1996	1997	1998	1999
A. Ingresos corrientes totales	**32,7**	**19,2**	**20,2**	**22,3**	**18,6**
1. Ingresos tributarios	33,0	19,9	20,0	22,0	18,7
Aduanas	26,8	16,3	22,1	25,6	8,5
Renta	36,9	12,0	22,2	37,7	54,4
Ventas (internas)	27,2	65,5	12,6	3,4	10,0
Consumo (interno)	33,2	35,2	47,0	8,7	-0,2
Derechos de exportación	343,4	-71,2	-8,5	39,3	3,1
Otros	41,0	-2,0	9,9	28,8	33,9
2. Ingresos no tributarios y transferencias	0,8	-63,9	79,7	102,9	0,0
B. Gastos totales	**22,3**	**17,6**	**11,9**	**19,9**	**21,1**
1. Sueldos y salarios	22,0	17,8	17,1	17,9	21,3
2. Pensiones	49,9	19,1	25,8	18,5	18,8
3. Fondo Educación Superior	16,6	28,7	9,5	14,7	17,0
4. CAT	14,9	18,6	28,4	49,2	32,1
5. Otros gastos	-16,1	12,5	9,7	39,4	3,1
6. Intereses	80,3	18,6	1,0	2,5	41,5
C Déficit o superávit financiero	-0,9	12,9	-14,4	9,4	33,3
D. Financiamiento	-0,9	12,9	-14,4	9,4	33,3

[1/] Tasas de variación de las cifras acumuladas a diciembre de cada año.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, con base en el flujo de caja efectivo de Tesorería y los montos devengados para salarios y pensiones como referencia.

Cuadro A.11
COSTA RICA: EXPORTACIONES FOB DE BIENES
(en millones de US$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999[1/]
TOTAL	**1660**	**1899**	**2385**	**2626**	**2878**	**3476**	**3758**	**4334**	**5613**	**6 577**
Exportaciones tradicionales	734	754	838	858	948	1187	1103	1057	1132	985
Banano	315	397	563	565	561	680	631	571	665	623
Café	345	264	202	202	308	417	385	417	405	303
Carne	49	69	44	64	51	44	42	28	23	21
Azúcar	25	25	30	28	29	46	44	41	39	38
Exportaciones no tradicionales	619	734	922	1009	1166	1379	1634	1959	2153	1673
Agropecuario y pesca	206	215	258	282	321	427	526	763	816	408
Industria	414	518	664	727	845	952	1107	1196	1336	1265
Zona Franca[2/]	94	145	234	274	343	435	643	891	1932	3551
Perfeccionamiento Activo [2/]	213	267	392	485	421	475	379	427	396	368

1/ Cifras preliminares.

2/ Valor bruto.

FUENTE: PROCOMER, Gerencia de Estudios Económicos e Información Comercial.

Cuadro A.12
COSTA RICA: BALANZA DE PAGOS 1997-1999
(en millones de US$)

	1997	1998	1999
I. CUENTA CORRIENTE	**-149,8**	**-494,3**	**-487,9**
A. Bienes	-597,3	-739,2	230,6
Exportaciones FOB	4349,5	5541,1	6543,6
Importaciones CIF	-4946,8	-6280,3	-6313,0
B. Servicios	525,6	576,7	683,5
Transportes	133,9	74,9	90,0
Viajes	394,0	504,6	583,9
Otros Servicios	-2,3	-2,8	9,6
C. Renta	-192,4	-445,0	-1513,5
Intereses deuda pública externa	-173,2	-182,5	-200,3
Otra Renta	-19,2	-262,5	-1313,2
D. Transferencias Corrientes	114,3	113,2	111,5
II. CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA	**365,5**	**345,2**	**967,9**
A. Cuenta de Capital	0,0	0,0	0,0
B. Cuenta Financiera	365,5	345,2	967,9
Sector Público	-62,9	97,6	132,7
Desembolsos	353,2	404,9	497,3
Amortizaciones	-462,1	-284,2	-364,6
Otros	46,0	-23,1	0,0
Sector Privado	428,4	247,6	835,2
III. ACTIVOS DE RESERVA BCCR (- aumento, + disminución)	**-215,7**	**149,1**	**-480,0**

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro A.13

COSTA RICA: RESUMEN DE LOS MACROPRECIOS (1990-1998)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Índice de Precios al Consumidor[1/]	50,1	62,8	73,4	80,1	96,0	117,7	134,0	149,0	167,4	184,3
Variación interanual	27,3	25,3	17,0	9,1	19,9	22,6	13,9	11,2	12,4	10,1
Índice de Precios al Productor Industrial[2/]		38,6	42,7	45,3	54,4	66,3	75,0	82,6	89,9	100,0
Variación interanual			10,5	6,2	19,9	21,9	13,2	10,1	8,8	11,3
Tipo de Cambio nominal[3/]	91,58	122,40	134,50	142,20	157,1	179,7	207,7	232,6	257,2	285,7
Variación interanual		33,7	9,9	5,7	10,5	14,4	15,6	12,0	10,6	11,1
Tipo Cambio Efectivo Real Multilateral[4/]	102,8	107,2	102,3	102,3	102,7	99,5	100,6	100,0	99,8	101,0
Tipo Cambio Efectivo Real Bilateral[5/]	105,2	108,5	101,3	103,3	102,4	97,8	99,7	100,0	99,1	100,8
TASAS DE INTERÉS										
Tasas pasivas										
Tasa básica pasiva (fin de año)	34,0	30,5	19,0	25,0	27,8	28,5	24,5	18,8	24,5	18,3
Tasa básica pasiva (promedio)	27,0	31,9	19,2	20,7	24,4	31,3	24,0	20,7	20,4	21,8
Títulos de propiedad (fin de año)	35,6	29,8	19,5	24,0	26,4	27,0	24,3	18,0	24,0	17,4
Títulos de propiedad (promedio)	28,0	32,4	19,2	19,6	23,5	29,6	23,3	20,0	19,9	21,1
Tasas activas										
Bancos estatales (fin de año)	39,8	37,9	26,7	32,8	33,4	35,3	24,8	22,4	24,7	26,0
Bancos estatales (promedio)	33,3	39,2	27,7	28,9	32,1	35,9	27,4	22,9	23,4	26,0
Bancos privados (fin de año)	40,5	41,4	28,8	36,8	39,0	42,5	35,5	29,0	30,5	30,8
Bancos privados (promedio)	36,0	42,7	30,6	30,0	36,2	44,0	36,8	32,4	28,8	31,0

1/ Enero 1995=100. Datos a fin de año.

2/ Diciembre 1999=100. Datos a fin de año.

3/ Promedio del tipo de cambio de referencia a fin de mes.

4/ Índice calculado por el Banco Central de Costa Rica en relación con los principales socios comerciales. Base 1997=100.

5/ Índice calculado por el Banco Central de Costa Rica en relación con el dólar de Estados Unidos de América. Base 1997=100.

FUENTES: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Banco Central de Costa Rica.

2. LAS REFORMAS FINANCIERAS EN 1999

MIGUEL LORÍA S.

2.1 INTRODUCCIÓN

En esta sección se analizan las principales reformas acontecidas a lo largo de 1999 en el campo financiero. Ello incluye la puesta en vigencia de normativas emanadas de los órganos reguladores del sector financiero, las disposiciones en política monetaria y otros acontecimientos relacionados con la operativa de las instituciones financieras. Se pretende dar seguimiento al largo proceso de las reformas que en este campo ha seguido el país, puntualizando los aspectos más relevantes, así como la agenda pendiente en esta materia.

En términos generales, puede decirse que 1999 no fue escenario de grandes reformas en el campo financiero, como lo fue 1998 con la Ley Reguladora del Mercado de Valores (LRMV) o 1995 con la Ley del Banco Central Reformas al Sistema Financiero. El año 1999 fue más bien un período de consolidación de leyes anteriores, desde el punto de vista de la reglamentación de una serie de aspectos operativos y aplicación de normas de supervisión prudencial más estrictas. No vieron la luz en 1999 proyectos de gran relevancia como la venta de los activos del Banco de Costa Rica, la apertura del mercado de seguros y la privatización del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA).

2.2 SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO COSTARRICENSE: UNA VISIÓN PANORÁMICA

El sector financiero regulado se caracteriza por la presencia de una gran diversidad de instituciones financieras, los cuales se rigen bajo distintos marcos institucionales y legales. Al 31 de diciembre se reportaban las siguientes:

- Bancos estatales (3) y privados (21)
- Bancos creados por leyes especiales (Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Banco Hipotecario de la Vivienda)
- Financieras privadas (17)[1]
- Cooperativas de Ahorro y Crédito (27)
- Mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda (4)
- Bolsa de Valores (1)
- Grupos Financieros (19)
- Administradoras privadas de pensiones (9)
- Otras entidades:
  - Caja de Ahorro y Préstamo de la Asociación Nacional de Educadores
  - Casas de cambio (2)

Paralelamente, coexiste un sistema financiero informal o no regulado, que desempeña labores totales o parciales de intermediación financiera. Dentro de este grupo se incluyen almacenes de depósito, agencias de aduana, distribuidoras de electrodomésticos y automóviles, cooperativas de producción, asociaciones solidaristas, empresas de arrendamiento y factoreo, y por supuesto la banca *offshore*.

La gran variedad de instituciones y marcos legales ha creado un proceso de fragmentación, en el cual las entidades compiten en di-

1. Una se encontraba en proceso de quiebra judicial y otra en proceso de intervención.

ferentes nichos de mercado, con marcos regulatorios específicos y discriminatorios. En ese sentido, el sistema no opera bajo reglas de juego uniforme para todos los participantes. El mercado es dominado por entidades bancarias, en particular por la banca estatal. Por otra parte, más del 90 por ciento del volumen transado en el mercado bursátil corresponde a títulos públicos, con una elevada concentración de operaciones en el corto plazo y un bajo porcentaje de transacciones accionarias.

La banca comercial privada ha crecido aceleradamente, al punto que en la actualidad concentra el 40 por ciento del crédito bancario total al sector privado. En los últimos años ha logrado una importante expansión geográfica de sus actividades, aprovechando el bajo índice de "bancarización" que existe en el país.[2] Por su parte, el Banco de Costa Rica, el segundo banco estatal del país, ha mejorado notablemente su eficiencia y capacidad para generar utilidades. En general, la banca estatal se encuentra inmersa en un proceso de reorganización, a fin de incrementar su competitividad.

Los márgenes de intermediación con que operan los bancos estatales son aún elevados en comparación con estándares internacionales, lo cual se ha trasmitido a la banca privada, de manera que la banca costarricense como un todo no guarda niveles de competitividad internacional. Una característica reciente en el sistema bancario es la participación de capital extranjero en las instituciones, en especial el centroamericano. Dos de los bancos más grandes del istmo ya tienen presencia en el mercado local mediante fusiones y adquisiciones.

El marco regulatorio e institucional desarrollado en los últimos años ha provocado cambios en el entorno financiero que representan oportunidades y amenazas para las instituciones. Las tendencias que surgen a la vista pueden resumirse como sigue:

- Se perfila un mayor grado de competencia, entre un menor número de participantes de mayor tamaño. Se espera una mayor incursión de banca extranjera.

2. Según una encuesta realizada en el Gran Área Metropolitana el 43,2 por ciento de los adultos no tiene cuentas en el sistema financiero.

- Las estrategias competitivas se mueven gradualmente hacia fusiones y adquisiciones, con el fin de mejorar posiciones competitivas, adquirir tecnología de punta, infraestructura y nuevos productos, fortalecer el capital ante exigencias más estrictas por parte de los reguladores.
- El marco institucional y legal favorecerá la formación de "supermercados financieros" bajo la figura de grupos financieros y estimulará la búsqueda de economías de escala y de ámbito (generación de ingresos por diversificación de productos).
- La especialización tradicional en banca corporativa y minorista tendrá menos relevancia frente a la diversificación de servicios.
- Los intermediarios irán perdiendo sus nichos de mercado tradicional.
- Instituciones con altos costos operativos, bajo nivel tecnológico, poco innovadoras y con insuficiencia patrimonial tendrán pocas probabilidades de sobrevivir.
- Mayor generación y movilización de ahorro de largo plazo, promovido por el nuevo modelo de pensiones, la banca de inversión y el desarrollo de inversionistas institucionales.

2.3. PRINCIPALES REFORMAS SOBRE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

Reducción de la tasa de encaje mínimo legal

Durante el período enero-setiembre continuó el aumento gradual en el encaje mínimo legal, hasta alcanzar un porcentaje uniforme de 15 por ciento para la moneda nacional, y para todos los intermediarios financieros e instrumentos sujetos a encaje. A partir del primero de octubre se acordó reducir gradualmente la tasa de encaje legal, a razón de un punto porcentual por semestre, con el fin de llevarla de 15 por ciento a 10 por ciento para obligaciones en moneda nacional. Así, a partir del 15 de octubre el Directorio del Banco Central aprobó una reducción en la tasa de encaje a 14 por ciento, la cual se re-

duciría a 12 por ciento en el año 2000 y a 10 por ciento en el año 2001. El propósito fue ejercer el control monetario mediante instrumentos congruentes con un proceso de modernización y liberalización financiera. Con esta política las autoridades buscaron, además, reducir el margen de intermediación financiera y el costo del crédito. Durante 1999 se mantuvo el incremento gradual del encaje a los nuevos instrumentos sustitutos del dinero y a entidades financieras como mutuales y cooperativas de ahorro y crédito (a razón de 0,5 por ciento por mes hasta el mes de mayo, y de un 1 por ciento a partir de junio de 1999). De esta manera, a noviembre se había uniformado la tasa a 14 por ciento, igual a la aplicada a otros intermediarios e instrumentos financieros en moneda nacional. La tasa de encaje para obligaciones en moneda extranjera permaneció en 5 por ciento.

Aumento del capital mínimo para bancos comerciales privados[3]

El 1 de enero entró en vigencia el aumento del capital mínimo para los bancos privados, de 1250 millones de colones aprobado en setiembre de 1997 a 1650 millones aprobado por el Banco Central en el mes de julio. Esto en el entendido de que aquellos bancos que a la fecha estuvieren operando con un capital inferior deberán elevarlo a 1450 millones de colones a partir del primero de marzo del 2000 y a 1650 millones de colones al primero de setiembre del 2000. Asimismo, se acordó fijar los criterios para posteriores ajustes al capital mínimo de los bancos de la siguiente manera:

- A partir del año 2000 el capital se ajustará como mínimo en un porcentaje igual a la variación del Indice de Precios al Consumidor más la variación real del producto interno bruto del año y como máximo se ajustará de acuerdo con la variación en el capital promedio de la industria bancaria privada en ese año.

3. La Ley Orgánica del Banco Central establece que las entidades financieras no bancarias y los bancos cooperativos y solidaristas tendrán un capital mínimo no inferior al 20 por ciento y 50 por ciento respectivamente del requerido a los bancos comerciales privados.

- Los aumentos de capital se definirán en enero de cada año, en dos tractos iguales: el primero de marzo y el primero de setiembre del año respectivo.

La medida buscó evitar desfases en cuanto al valor real del capital e introducir mayor seguridad y confianza en los bancos y en el sistema financiero nacional, así como propiciar un crecimiento de esas instituciones que guarde relación con el de la economía nacional. Por otra parte, a partir del primero de enero de 1999 se incrementó el índice de adecuación de capital a 10 por ciento, superior al mínimo de 8 por ciento que establecen las normas de Basilea.

La definición de los parámetros de ajuste y su periodicidad enviaron un mensaje a los intermediarios: la intención de ir compactando la estructura del sistema bancario privado. En la práctica estas medidas significan que dada la estructura de la banca privada costarricense, en la que existe una alta dispersión en la estructura del capital, los bancos pequeños que enfrenten dificultades para cumplir con el requisito de capital mínimo tenderán a desaparecer o transformarse mediante adquisiciones o fusiones.

Normativa más estricta para la calificación de bancos

En el mes de noviembre el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) aprobó una nueva normativa para la calificación de bancos. Las modificaciones aprobadas implican un control más estricto de las operaciones de los bancos en cinco áreas: manejo del capital, calidad de los activos, manejo y gestión del intermediario, utilidades y administración de la liquidez. Los parámetros para la calificación fueron modificados, de tal manera que ahora una entidad se encuentra en situación de inestabilidad o irregularidad financiera de grado uno cuando tenga dos o más de las áreas citadas ubicadas individualmente en nivel uno de inestabilidad o tenga una área en nivel de inestabilidad dos.[4] Esta modificación es más estricta que la vigente hasta ese momento, ya que anteriormen-

4. El grado dos se aplica a situaciones de inestabilidad de mayor gravedad que, a criterio de la Superintendencia, solo puede ser superadas por la adopción y ejecución de un plan de saneamiento.

te una entidad podía mantener una buena calificación en términos globales cuando tenía problemas en una o dos de las cinco áreas.

El grado de inestabilidad uno se aplica a situaciones de inestabilidad leve que, a criterio de la Superintendencia, pueden ser superadas con la adopción de medidas correctivas de corto plazo. En este caso el Superintendente convoca de inmediato a la Junta Directiva o al Consejo de Administración, según corresponda, al Gerente y al Auditor Interno de la entidad para informarlos de la situación y establecer por escrito un plazo prudencial improrrogable para que la entidad corrija la situación. El Superintendente podrá recomendar la remoción de cualquier funcionario, empleado o director de la entidad, dando las razones para tal recomendación. Esta modificación es más estricta que la vigente hasta ese momento, ya que anteriormente una entidad podía mantener una buena calificación en términos globales cuando tenía problemas en una o dos de las cinco áreas.

Límite al crecimiento del crédito al sector privado por parte de los bancos comerciales del Estado

En enero, la Presidencia de la República emitió una directriz a los bancos comerciales estatales, con las siguientes instrucciones:

- Los bancos comerciales del Estado canalizarán los recursos disponibles, incluidas las recuperaciones, de manera preferente, al otorgamiento de crédito a pequeños y medianos productores y a microempresarios, con atención especial a las mujeres que se dediquen o emprendan tales actividades. Los programas de crédito incluirán igualmente financiamiento para la compra de vivienda y parcelas.
- Los bancos comerciales del Estado actuarán como bancos de primer piso y de segundo piso. En este segundo caso deberán enfatizar la promoción de las asociaciones de productores con el propósito de contribuir al desarrollo y mejoramiento de la competitividad de los pequeños y medianos empresarios, hombres y mujeres.

- Los bancos comerciales del Estado acatarán cada año las disposiciones contenidas en el Programa Monetario del Banco Central de Costa Rica, en cuanto a la expansión del crédito al sector privado. Concretamente, en 1999 se respetarían las disposiciones vigentes para el período entre octubre 1998 y diciembre de 1999.[5]

La directriz presidencial surgió ante la necesidad de moderar el fuerte crecimiento del crédito privado que se dio en 1998, y la ineficiencia de la "persuasión moral" como instrumento de control monetario. Como era de esperar, los afectados rechazaron la medida por considerarla inconstitucional y discriminatoria. En los círculos financieros se criticó la medida como un retroceso al proceso de liberalización financiera iniciado en 1984, ya que en esencia era un tope de cartera cuantitativo (limita el crecimiento del crédito) y cualitativo (ordena dirigir el crédito a grupos específicos). Por otra parte, no quedó claro el significado y alcance del término "de manera preferente".

Mecanismos de liquidez

Ante la especulación que generó el llamado "error informático del 2000", el Banco Central introdujo una serie de mecanismos tendientes a prevenir una posible crisis de liquidez en el sistema financiero. Tales disposiciones, que estuvieron vigentes a partir del 1 de diciembre y hasta el 15 de enero del 2000, incluyeron lo siguiente:

- Permitir a los intermediarios financieros mantener hasta un 50 por ciento de los requerimientos de encaje en efectivo, tanto en moneda nacional como extranjera. Esto facilitaría el normal funcionamiento del sistema de pagos.
- Facilitar a los intermediarios una línea de crédito especial, en moneda nacional, para atender problemas de liquidez.

5. Esto incluye la formación de reservas precautorias cuando los bancos excedan el límite de crecimiento establecido por el Banco Central de Costa Rica, ante el mayor riesgo por incobrables, además de reservas adicionales cuando el monto de los préstamos superase los 5 millones de dólares.

- Acciones para garantizar el abastecimiento de billetes y monedas en los montos y denominaciones requeridas por los intermediarios para enfrentar eventuales problemas de demanda de efectivo.

2.4 SUPERVISIÓN DE GRUPOS FINANCIEROS

Con la entrada en vigencia del Reglamento para la Constitución, Traspaso, Registro y Funcionamiento de los grupos financieros, aprobado en octubre de 1998, se inició formalmente el proceso de conformación de los grupos financieros en el sistema costarricense. La regulación es importante porque permite a las autoridades tener un seguimiento más cercano sobre el conglomerado de negocios financieros de esas entidades, incluyendo los bancos *offshore.* Durante 1999 se reforzó la supervisión de los grupos financieros, mediante normativa específica sobre los siguientes aspectos:

- Términos uniformes para la consolidación contable de los Grupos Financieros.
- Requisitos mínimos de capital para cubrir el riesgo de los activos en los Grupos Financieros.
- Normas para regular la aceptación de plazas extranjeras en las cuales podrán estar domiciliados legalmente bancos o entidades financieras integrantes de un grupo financiero costarricense.

La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) inició los contactos con las superintendencias de países en donde operan los bancos *offshore* pertenecientes a grupos financieros costarricenses, concretamente en Gran Caimán, Bahamas, Monserrat y Panamá. Con la Superintendencia de Bancos de Panamá se avanzó en la concreción de un convenio de cooperación que permitirá el intercambio de información y la posibilidad de una supervisión conjunta de bancos paralelos nacionales domiciliados en ese país. Con respecto a las plazas en el Caribe los resultados fueron menos satisfactorios. En el caso de Bahamas, la firma de un convenio de cooperación topó con dificultades de índole legal, ya que el ordenamiento jurídico de ese país no permite la existencia de tales convenios. Al

cierre de 1999 este problema no se había solucionado, por lo cual quedó como un asunto pendiente.

Es claro que en caso de que el intercambio de información con algunas superintendencias no sea posible, la regulación sobre los grupos financieros se debilitaría. En efecto, la legislación costarricense establece que las operaciones que realicen en Costa Rica los bancos o empresas financieras domiciliadas en las plazas extranjeras autorizadas por el CONASSIF, no están sujetas al control monetario del Banco Central de Costa Rica ni a la supervisión de los órganos supervisores nacionales; están sujetas únicamente al control de los supervisores del país del domicilio legal de cada entidad.

2.5 PRINCIPALES REFORMAS EN EL MERCADO DE VALORES

Durante 1999 la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) dedicó gran parte de sus labores a la reglamentación de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, que entró en vigencia el 27 de marzo de 1998. Se emitieron alrededor de 30 reglamentos, en comparación con 13 en 1998. Los más importantes abarcaron temas como estandarización de valores, manejo de valores extranjeros y regulación prudencial sobre puestos de bolsa y fondos de inversión en cuanto al manejo de sus recursos. Con ello se persigue minimizar los riesgos de una crisis financiera o de un mal manejo de los dineros.

Estandarización de títulos valores

En 1999 entró en vigencia el reglamento para la estandarización de títulos valores, que vino a normar la operativa de este procedimiento. Dicho reglamento fue aprobado por el CONASSIF el 20 de setiembre, y publicado en el diario oficial el 27 de setiembre de ese año. Hasta muy recientemente, el mercado de valores adolecía de una de las características fundamentales de un mercado de valores: lograr la homogeneidad en los valores negociados para generar volumen, propiciar una adecuada formación de precios y aumentar su liquidez (desarrollo del mercado secundario). La mayoría de los va-

lores negociados eran individuales y de condiciones heterogéneas, esto es, "hechos a la medida del inversionista". Las emisiones estandarizadas en cuanto a monto, fechas de vencimiento y emisión y tasas de interés eran excepciones a la regla.

La LRMV, que entró en vigencia en marzo de 1998, estableció la obligación de emitir valores con características homogéneas, esto es, estandarizadas. La disposición rige para emisores públicos y privados, con la excepción de los intermediarios financieros, los cuales quedaron facultados para hacer oferta pública de valores individuales de deuda a menos de 360 días. Los títulos de los intermediarios financieros a más de 360 días deberán ser "seriados" para su negociación en el mercado secundario, y en este caso estarían sujetos a la fiscalización de la SUGEVAL. De acuerdo con la legislación aprobada, el proceso de estandarización debía concluir en setiembre de 1999,[6] esto es, dieciocho meses después de la entrada en vigencia de la LRMV. Algunos aspectos importantes del reglamento se resumen a continuación:

- **Prohibición de oferta pública de títulos valores no "seriados" (no estandarizados).** Las únicas entidades exentas de la obligación de estandarizar son las entidades sujetas a la fiscalización de la SUGEF**.** El Estado y las instituciones públicas estarán sujetas a estandarizar todas las emisiones que lleven al mercado.

- **Negociación de títulos no estandarizados.** Los intermediarios financieros quedan autorizados legalmente a emitir títulos individuales, con las características que deseen en cuanto a pla-

6. Los emisores que tengan aprobadas emisiones no estandarizadas al 27 de setiembre de 1999 podrán continuar emitiendo al amparo de la autorización otorgada hasta el 15 de febrero del 2000. A partir de esa fecha todas las emisiones deberán ser estandarizadas, con excepción de las correspondientes a intermediarios financieros. Ese plazo se extenderá hasta el 1 de marzo del 2000 en el caso de emisiones que se coloquen por ventanilla. El plazo del 5 de febrero del 2000 regirá para la autorización de oferta pública de valores de emisiones extranjeras no seriadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento sobre Oferta Pública y Negociación de Títulos Extranjeros y el Reglamento para la Inversión de los Recursos de los Fondos de Inversión en Títulos Extranjeros.

zo, monto y tasa de interés. Sin embargo, deberán cumplir con las siguientes disposiciones:

- Los títulos a menos de 360 días se negociarán en bolsa de rueda separada.
- Los títulos emitidos a más de 360 días no tendrán mercado secundario, ni tampoco podrán ser negociados en la rueda separada.
- Las entidades financieras deberán registrar previamente la emisión ante la SUGEVAL, proceder a obtener la calificación de riesgo y en general cumplir con todos los requisitos estipulados en el reglamento de estandarización.

- **Monto mínimo de las emisiones.** El reglamento establece que las emisiones estandarizadas deberán tener un monto mínimo de cien millones de colones, y un número mínimo de 200 valores con el fin de asegurar la existencia de un volumen suficiente de valores para dar profundidad al mercado secundario. Sin embargo, por medio de un transitorio aprobado por el CONASSIF se establece que el monto mínimo de las emisiones será de cincuenta millones de colones hasta el 31 de diciembre del año 2000.

  El reglamento no incluye restricciones sobre un número máximo de emisiones, de tal forma que el emisor podrá tener las emisiones que desee, en tanto no sobrepase el monto mínimo de emisión estipulado y el límite de endeudamiento considerado en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (artículo 116), eso es, que la relación pasivo total a patrimonio neto no sobrepase el 4 a 1. Con el fin de que las empresas emisoras se adapten al nuevo sistema, se flexibilizó la ley para que se les permita superar el límite de endeudamiento, siempre y cuando el excedente se coloque en un fideicomiso que sea utilizado únicamente para el pago de intereses y principal de los títulos.

- **Recompras.** Las recompras serán permitidas únicamente sobre emisiones estandarizadas. El emisor podrá ejecutar la recompra directamente sin necesidad de una operación de bolsa. El emisor deberá asegurarse que el título cuente con las adver-

tencias del caso para que no sea objeto de negociación bursátil. Los títulos sujetos a un pacto de recompra no podrán negociarse en el mercado secundario.

Sociedades Administradoras y Fondos de Inversión

En febrero entró en vigencia el Reglamento General sobre Sociedades Administradoras y Fondos de Inversión, que vino a dar contenido operativo a lo establecido en la LRMV con respecto a estas entidades. El reglamento establece que tanto las sociedades administradoras como los fondos de inversión deberán ser sociedades anónimas. En el caso de las sociedades se establece la administración de fondos de inversión como su única finalidad.

Entre otros aspectos, el reglamento define los requisitos para la autorización de funcionamiento de las sociedades y los fondos de inversión, los requisitos para realizar oferta pública de un fondo de inversión, procedimientos para la fusión de sociedades administradoras y clasificación de tipos de fondos de inversión (abiertos y cerrados, seriados y no seriados, financieros y no financieros). Asimismo, los fondos financieros se clasifican según sus objetivos, cartera, renta de los títulos en que invierte, mercados, monedas, especialización.

Normas prudenciales sobre la administración de las inversiones de los fondos

En diciembre de 1998 el CONASSIF aprobó una normativa que impuso límites a las inversiones de los fondos y las sociedades administradoras. Un año después le introdujo algunas modificaciones en los siguientes aspectos:

- Se modificaron los coeficientes mínimos de liquidez de los fondos de mercado de dinero de un 5 por ciento a un 10 por ciento. En opinión de las autoridades, este mayor porcentaje guarda relación con la naturaleza de tales fondos y con la necesidad de mantener mayor liquidez frente a los demás fondos de in-

versión. El aumento se compensa con una mayor flexibilidad en cuanto al plazo de los vencimientos de los títulos, pues un 50 por ciento del 10 por ciento del coeficiente mínimo de liquidez se podrá invertir en valores con vencimiento menor o igual a 30 días. Por otra parte, se autorizan otros valores para las inversiones de dicho coeficiente y se incrementa el plazo de redención para los fondos líquidos de 2 a 7 días hábiles, con el fin de evitar problemas de liquidez.

- Los aumentos en el capital social de las sociedades que manejan estos fondos solo pueden invertirse en activos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.
- Para los fondos especializados en acciones se flexibilizó el límite de diversificación. Se permitirá, –hasta el 30 de junio del 2000– que el volumen de acciones de una sola empresa que administre el fondo, sobrepase el límite de 15 por ciento de su activo establecido en el reglamento de normativa prudencial. La SUGEVAL reconoce que tal límite puede excederse cuando el precio de los títulos sube, lo cual obliga a vender los títulos. La idea es que los fondos tengan más tiempo para diversificar su cartera de acciones o vender los títulos si fuere el caso.

Fondos Inmobiliarios

La introducción de los fondos inmobiliarios fue una de las innovaciones más importantes en 1999. Este instrumento viene a contribuir al desarrollo de un sector con un gran potencial de crecimiento en Costa Rica: los bienes raíces. Los fondos inmobiliarios facilitan la inversión en ese sector, de elevado riesgo y altos costos de transacción. Con este instrumento las personas, en vez de invertir directamente en un bien inmueble, pueden comprar participaciones de una cartera de inmuebles diversificada, de acuerdo con sus posibilidades y necesidades.

El reglamento que regula la operativa de estos fondos los define como patrimonios integrados por aportes de personas físicas o jurídicas cuyo objeto primordial es la inversión en bienes inmuebles para su explotación en alquiler o para su venta. Estos fondos solo podrán

asumir los riesgos inherentes a la actividad inmobiliaria y no los propios de las actividades que se realizan en los inmuebles. Aparte de regirse por los reglamentos aplicables a las sociedades administradoras y los fondos de inversión, deben responder a los lineamientos específicos de su reglamento. Entre otros, se exige que los administradores de los fondos inmobiliarios aseguren un nivel mínimo de diversificación en bienes inmuebles, tanto por la cantidad de propietarios como de inquilinos, de forma tal que las rentas por alquileres no dependan de un solo inquilino y las plusvalías de un solo inmueble.

Un aspecto importante del reglamento es la transparencia que exige en cuanto a las operaciones. El prospecto debe contener una adecuada información sobre los riesgos específicos de este tipo de fondos, tales como los relativos a la concentración de inmuebles, la concentración de arrendatarios, la compra de inmuebles desocupados, la desocupación de los inmuebles y la posible liquidación del fondo en caso de que no alcancen los porcentajes de diversificación exigidos. Asimismo, deberá definirse en el prospecto la política de inversión que seguirá la sociedad administradora en relación con el tipo de inmuebles que comprará, ubicación geográfica, nivel de ocupación, etcétera.

Inversión en títulos o valores extranjeros

A principios del año entró en vigencia el reglamento para la inversión de los recursos de los fondos de inversión en títulos o valores extranjeros. Con esta reglamentación se buscó coadyuvar a la apertura del mercado de valores, pues permite la transacción de títulos extranjeros en el mercado costarricense. El reglamento derivó de la necesidad de regular una demanda creciente por títulos extranjeros, por ejemplo centroamericanos, ya sea por su atractivo rendimiento o por una escasa oferta de inversiones en el mercado local.

La inversión en títulos extranjeros por parte de un fondo de inversión local podrá hacerse siempre y cuando la sociedad cumpla con una serie de requisitos, tales como tener acceso a un sistema internacional de información sobre inversiones en títulos extranjeros, en

particular sobre precios de cotización. Asimismo, el reglamento establece que la sociedad administradora deberá registrar en un libro de actas la justificación de sus inversiones, las cuales deberán estar disponibles para su revisión por parte de los inversionistas en el domicilio legal de la sociedad administradora del fondo de inversión.

La actividad de los puestos de bolsa

La autoridad reguladora del mercado bursátil dedicó también parte importante de su actividad a reglamentar los alcances y limitaciones de los puestos de bolsa, en particular sobre sus inversiones. En ese sentido, se emitieron los siguientes reglamentos:

La oferta pública y negociación de títulos extranjeros para la compra y venta de títulos extranjeros en los mercados internacionales

Se regulan las condiciones bajo las cuales los puestos de bolsa podrán prestar el servicio de compra y venta de títulos o valores extranjeros en los mercados internacionales. La autorización para tal efecto requiere que los puestos cuenten con acceso a sistemas de información sobre inversiones en títulos extranjeros, cotizaciones sobre precios, personal calificado, etc. El reglamento además establece una diferenciación entre títulos provenientes de mercados homologados (Estados Unidos, Canadá, Europa, Japón, Australia), no homologados (América Latina) y otros mercados. La clasificación se establece en función de la existencia de regulaciones adecuadas en el mercado correspondiente, acceso a información, transparencia en la formación de precios y sistemas de liquidación.

El reglamento define como títulos extranjeros autorizados para compra y venta en Costa Rica los siguientes: i) los emitidos en serie, por emisores privados, que se encuentren registrados ante el órgano regulador de un mercado homologado y que sean objeto de cotización oficial en ese mercado, ii) títulos emitidos en serie por los Gobiernos, Bancos Centrales o entes públicos, que cuenten con la garantía solidaria del Estado, provenientes de mercados homologa-

dos y no homologados, siempre y cuando el país o la emisión cuenten con una calificación internacional de riesgo otorgada por una calificadora acreditada por el Superintendente General de Valores y que se encuentren admitidos a cotización en una bolsa de valores o se negocien en los euromercados, siempre que hayan sido listados en una bolsa de valores.

Normativa prudencial aplicable a los puestos de bolsa

El objetivo de esta reglamentación es determinar el monto de recursos propios que deben mantener los puestos de bolsa para resguardar su solvencia, como una medida de protección a los inversionistas y de estabilidad del mercado de valores costarricense. La exigencia de recursos propios se aplica tanto al puesto en forma individual como en forma consolidada, en caso de que éste cuente con empresas subsidiarias. Así, se define un nivel de recursos propios base, determinado por la suma y resta de una serie de partidas definidas al efecto. Posteriormente, se establece un nivel y la exigencia de recursos propios relacionados con los siguientes criterios:

- Riesgos ligados a los valores negociables propiedad de los puestos de bolsa
- Riesgo de crédito
- Riesgo de tipo de cambio
- Riesgos derivados del nivel de actividad del puesto de bolsa
- Riesgos ligados a la administración de carteras
- Valores depositados por clientes (custodia de títulos)

El reglamento establece límites a la inversión de los recursos propios de los puestos, de la siguiente manera. Deberán mantener al menos un 50 por ciento de los recursos propios para cubrir los diferentes tipos de riesgo en efectivo o invertidos en valores que tengan riesgo soberano de Costa Rica, o en aquellos que por su naturaleza sean muy líquidos. El Superintendente General de Valores velará por el cumplimiento del nivel de recursos propios exigido. Los

puestos que incumplan con el nivel exigido serán sancionados según lo dispone la LRMV. Con el fin de asegurar su liquidez, los puestos de bolsa deberán mantener en todo momento un volumen de inversiones en activos de bajo riesgo y elevada liquidez que, como porcentaje de sus pasivos exigibles con plazo residual inferior a un año, represente el 10 por ciento. Este coeficiente de liquidez podrá ser modificado hasta en un 20 por ciento por un plazo máximo de 30 días, cuando las condiciones del mercado así lo requieran.

Operaciones por cuenta propia

El reglamento respectivo establece que los puestos podrán realizar operaciones por cuenta propia, definida como aquella en la que un puesto de bolsa vende valores que forman parte de su propia cartera o de la cartera de cualquiera de las entidades que forman parte de su grupo de interés económico, o aquella en la que un puesto compra valores para su propia cartera o para la cartera de cualquiera de las entidades que forman parte de su grupo de interés económico.[7] De igual manera se regulan las operaciones en las que el puesto actúe como suscriptor de contratos de *underwritting.*

El reglamento establece como condiciones para operaciones por cuenta propia aspectos de lealtad o ética del agente o puesto para con su cliente, información sobre comisiones y rendimientos, consentimiento del cliente e indicación clara cuando se trate de una operación por cuenta propia. Por otra parte, el mismo reglamento considera el riesgo contraído por el puesto con una misma persona física o jurídica o grupo económico, en términos de las sumas por cobrar a éstos. Así, considera como alto riesgo cuando el monto de las partidas por cobrar supere el 10 por ciento de los recursos propios del puesto de bolsa. Sobre esos parámetros se establecen límites de crédito del puesto a sus clientes.

7. Se define como operación por cuenta propia acordada aquella en que la contraparte del puesto en la operación es otro puesto de bolsa, y por operación por cuenta propia cruzada, aquella en que la contraparte del puesto o de las entidades que conforman su grupo es un cliente del puesto.

Actividades autorizadas a los puestos de bolsa

Además de las actividades señaladas en el artículo 56 de la LRMV, a finales del año pasado el CONASSIF aprobó que los puestos están facultados para lo siguiente:

- Administrar fideicomisos testamentarios de valores, cuyo único propósito es otorgar la administración de los valores a un puesto de bolsa y autorizarlo para disponer de los valores fideicometidos de la forma prevista por el fideicomitente en caso de su muerte.
- Administrar fideicomisos de administración de valores, cuyo único propósito es autorizar al puesto a administrar como patrimonio separado los valores objeto del fideicomiso.
- Administrar fideicomisos de garantía, siempre que la garantía la constituyan valores cuya administración haya sido confiada al puesto de bolsa.

Subasta conjunta

Con el propósito de avanzar en el proceso de estandarización y contar con un instrumento de absorción más eficiente y moderno, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica realizaron una serie de modificaciones al mecanismo de captación de la subasta conjunta durante 1999. Entre los cambios más relevantes se encuentran los siguientes:

- Se inició la colocación de una sola emisión durante cuatro semanas consecutivas, lo que permite acumular el vencimiento total de todos los plazos en una semana específica del mes.
- El monto mínimo de inversión en la subasta (250 000 colones) se puede incrementar en montos de 50 000 colones y no de 250 000 colones como se establecía antes de febrero de 1999. Además se eliminó la posibilidad de fragmentar dicho monto luego de realizada la asignación correspondiente.

- Se introdujo la opción de asignar de acuerdo con la tasa de corte o tasa múltiple, según la conveniencia de las autoridades.
- Se eliminó la publicación de los montos convocados para cada subasta.

Otros hechos relevantes

A partir de febrero de 1999 la Bolsa Nacional de Valores absorbió las operaciones de la Bolsa Electrónica de Valores, con lo que desde entonces opera una sola plaza de negociaciones bursátiles. Ello pareciera justificar lo que hace algunos años se planteó en la discusión pública, de que el mercado costarricense es aún muy pequeño como para que puedan sobrevivir dos bolsas de valores. Otro aspecto importante fue la aparición de nuevos títulos en el mercado, como la oferta pública de adquisición de acciones del Banco Banex que realizó el Banco del Istmo de Panamá.

2.6 EVALUACIÓN

Durante 1999 se observó la intención de las autoridades de basar el control monetario en medidas indirectas, como las operaciones de mercado abierto y la tasa de encaje legal. Sin embargo, la ineficacia del instrumento de "persuasión moral" llevó a la utilización de medidas directas, como el control de crédito sobre los bancos del Estado. Esta situación puso en evidencia el significativo peso que ejerce la banca estatal sobre el crédito interno, y en general, la dificultad de ejercer la política monetaria en mercados donde existen participantes de un tamaño considerable.

La reducción de la tasa de encaje legal marchó en la dirección correcta en el sentido de coadyuvar a la reducción de las tasas de interés activas y del margen de intermediación. Sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer para lograr una significativa reducción del margen de intermediación financiera. Persisten distorsiones como el impuesto del 8 por ciento que se aplica sobre los intereses generados por títulos valores, las barreras de entrada para que los bancos pri-

vados participen en el mercado de los depósitos en cuenta corriente y el elevado déficit fiscal que presiona sobre los tasas pasivas.

Por lo anterior, la política monetaria ha estado centrada en las operaciones de mercado abierto (venta de Bonos de Estabilización Monetaria). El problema que se presenta con este instrumento es su alto costo, en términos del pago de los intereses correspondientes. Ello se refleja en pérdidas para la autoridad monetaria que no son compensadas con otros ingresos. El pago de los intereses conlleva emisión de dinero, lo cual añade presión a los precios internos en el mediano plazo. Así las cosas, el Banco Central ve reducido su margen de acción sobre el control de la cantidad de dinero.

En el ámbito de la supervisión prudencial, las autoridades continuaron aplicando medidas tendientes al fortalecimiento financiero de las instituciones, vía aumentos en el capital mínimo y parámetros de calificación más estrictos. Tales medidas han empezado a manifestarse en una compactación del sistema financiero, en particular del sistema bancario. Existe evidencia que sugiere que el sistema bancario privado está sobredimensionado en cuanto al número de participantes,[8] lo cual obstaculiza la obtención de economías de escala con la consiguiente pérdida de eficiencia del sistema. En la medida que el capital mínimo se siga ajustando, cabría esperar en los próximos años un proceso más acelerado de fusiones o adquisiciones bancarias, ante la dificultad de los bancos pequeños de ajustarse a normas de supervisión prudencial más estrictas.

Por otra parte, destaca el esfuerzo de los reguladores por supervisar los grupos financieros. La insuficiente supervisión sobre las actividades de estos grupos fue una de las causas que desencadenó la crisis financiera chilena a principios de los ochenta.[9] Sin embargo, prevalecen dificultades como la obtención de información sobre la banca *offshore*, lo cual hace que el esquema de supervisión continúe re-

8. Camacho, Arnoldo: *Sobre la eficiencia y competitividad de los sistemas financieros en Centroamérica*, mimeo, 1999; Alfaro Gabriela y otros: *Análisis de la industria bancaria privada. El caso costarricense*. Universidad de Costa Rica, Maestría en Banca y Mercados de Capitales, 1998.

9. Fontaine, Juan Andrés, *La construcción de un mercado de capitales. El Caso de Chile.* Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, 1996.

lativamente frágil, tal como han notado algunos organismos internacionales en sus evaluaciones sobre la supervisión del sistema financiero costarricense.[10] La intervención por parte de SUGEF de un banco privado cooperativo puso de relieve el riesgo que puede significar una banca *offshore* sin supervisión para la seguridad de los inversionistas. La dificultad para tener acceso a la información de operaciones bancarias que legalmente están domiciliadas en el exterior, como el mencionado caso de Bahamas, añade otra complicación al problema.

En lo que respecta al mercado bursátil, el énfasis de las reformas se centró en aspectos de reglamentación sobre temas contemplados en la LRMV. En particular, destacó la normativa sobre estandarización y normas prudenciales sobre la operación de los fondos de inversión y puestos de bolsa. La experiencia de algunas entidades públicas y privadas que realizaron emisiones estandarizadas en 1999, sugiere que el nuevo sistema tendrá buena acogida entre los participantes. Las primeras emisiones fueron adquiridas por inversionistas institucionales, lo cual va en la dirección deseada de lograr el desarrollo de deuda de largo plazo mediante la movilización de los recursos con que cuentan inversionistas institucionales, como el Instituto Nacional de Seguros, la Caja Costarricense del Seguro Social y las operadoras de fondos de pensiones. Hacia futuro será importante promover una mayor cultura financiera y educación entre inversionistas individuales, de manera que se puedan captar de manera más provechosa los beneficios de la estandarización.

Con respecto a los fondos de inversión, su acelerado crecimiento puso de manifiesto la necesidad de regular sus actividades. La aplicación del principio de especialización persigue evitar posibles conflictos de interés entre la administradora y otras actividades de miembros del grupo al que pertenezca, como bancos y puestos de bolsa. La aplicación de coeficientes de liquidez y de diversificación de las inversiones parece razonable desde el punto de vista de garantizar que no se presenten problemas a la hora de hacer frente a

10. Véase "Progreso Económico y Social en América Latina", *Informe 1996,* Banco Interamericano de Desarrollo; "América Latina tras una década de reformas", Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe Anual 1997.*

las redenciones solicitadas por los inversionistas. En este punto es importante destacar la flexibilidad con que los reguladores han aplicado esos coeficientes, atendiendo a las particularidades del mercado costarricense.

Otro aspecto interesante en 1999 fue la introducción de nuevos instrumentos, como los fondos inmobiliarios, los fideicomisos bursátiles y fondos extranjeros. La regulación de estos últimos surge del reconocimiento de que la internacionalización de los fondos está a la vista, debido al reducido tamaño de la economía costarricense, la escasez de títulos privados, la apertura de los mercados financieros y su integración en el ámbito regional. Esto último se manifiesta claramente en la creciente presencia de instituciones financieras de la región centroamericana en el país, mediante fusiones y adquisiciones.

A pesar de los esfuerzos realizados, la profundización del mercado bursátil sigue siendo baja. El mercado siguió mostrando una alta concentración en títulos del sector público, los cuales representan más del 90 por ciento del total de transacciones. Una vez más, el gran reto es el desarrollo del mercado accionario. Si bien el volumen de acciones transado en 1999 fue menor al 1 por ciento del total, se observó un notable crecimiento con respecto al año 1998. En ese sentido fue importante la aprobación del Reglamento sobre Oferta Pública de Adquisición a principios del año, que reglamentó la adquisición de acciones de sociedades cuyo capital esté admitido para negociación en una bolsa de valores. Desde el punto de vista de la demanda, el desarrollo del mercado accionario luce promisorio, a la luz del desarrollo esperado de inversionistas institucionales como los fondos de inversión y los fondos de pensiones.

No cabe duda que la regulación es un ingrediente importante y necesario para garantizar exigencias mínimas para el buen funcionamiento del mercado de capitales. En ese sentido fue importante el trabajo sobre reglamentación realizado durante 1999. Sin embargo, también debe observarse con cuidado el balance entre el ritmo de la regulación y la madurez del mercado. Un exceso de regulación en un plazo corto podría más bien entorpecer el desarrollo del sistema financiero, en lugar de fortalecerlo. También es importante observar el balance que se produce entre subsectores del sistema fi-

nanciero, en particular, por ejemplo, entre los bancos y los intermediarios bursátiles. Un desarrollo acelerado de una de las partes junto con un estancamiento de otros entorpece el desarrollo del sistema como un todo.

La sobreregulación es perjudicial porque desestimula la creatividad y el dinamismo de las instituciones afectadas conduce a buscar formas de evadir las regulaciones que generalmente son más inseguras. Cabe recordar que uno de los motivos que llevó al surgimiento de la banca paralela en Costa Rica fue precisamente el exceso de regulación. Reglamentaciones excesivas que induzcan al desarrollo de actividades fuera de los mercados regulados son contraproducentes para el desarrollo del sistema financiero costarricense. La reforma previsional recientemente iniciada tiene potencial para generar una rápida expansión de la demanda de activos financieros por parte de los fondos de pensiones. Ese potencial podría no ser aprovechado si los fondos de pensiones no encuentran opciones de inversión en el mercado, debido a una falta de oferta por excesos de regulación.

Vale la pena insistir en que no se trata de que el regulador deba echar marcha atrás. Existe una responsabilidad del ente supervisor de garantizar un margen de seguridad mínimo al inversionista. Pero también debe ponerse en la balanza que los intermediarios financieros requieren de flexibilidad en el ejercicio de sus funciones. Esto es importante en un ambiente de rápidos cambios, no solo en el mercado local sino también en el internacional. Por tanto, es importante que las autoridades evalúen los efectos que se van produciendo en el mercado a la luz de las reglamentaciones establecidas, de manera que las medidas correctivas puedan introducirse oportunamente.

2.7 CONCLUSIONES

Como se indicó al inicio de este capítulo, 1999 no fue un año de reformas financieras integrales.

Quedaron pendientes varias reformas estructurales que no llegaron a ser discutidas en el plenario legislativo. El año 1999 fue más bien un período de transición en el que se reglamentó una serie de aspec-

tos contenidos en la Ley Reguladora del Mercado de Valores, aprobada en setiembre de 1998. Otra área importante de cambios fue la normativa relacionada con la posición financiera de los intermediarios financieros, en particular sobre el capital mínimo de operación y la calificación sobre la situación económica-financiera de las entidades fiscalizadas. Muchos de los cambios observados durante el año fueron más de forma que de fondo, pero importantes desde el punto de vista de llenar vacíos que quedaron en leyes aprobadas anteriormente.

Durante 1999 se percibió por parte de las autoridades la intención de ir centrando su ámbito de acción en un menor número de entidades pero de mayor solvencia financiera. Hacia esa dirección parece dirigirse la reglamentación sobre la actividad de los grupos financieros, los cuales tuvieron un crecimiento muy importante. En un plazo breve se constituyeron veinte grupos financieros. Ello revela una nueva forma de hacer negocios de acuerdo con la dinámica del mercado. Es un hecho que la actividad de intermediación financiera tradicional irá perdiendo importancia relativa frente a otras formas de generación de ingresos (economías de ámbito) debido a la mayor competencia. En ese sentido la normativa sobre grupos financieros cobra especial relevancia.

En la medida en que las economías de ámbito se vayan desarrollando, el marco regulatorio y de supervisión deberá irse modificando El reto para los reguladores es reaccionar con la suficiente rapidez para que la regulación sea eficaz. Esto en el entendido de que los reguladores no deben perder de vista el necesario balance que debe darse entre la regulación y la libertad de acción de los regulados. Tan perjudicial puede ser la ausencia de una regulación que conduzca a un libertinaje, como un excesivo control que anule la iniciativa de los entes privados y su espíritu de innovación.

2.8 AGENDA DE REFORMAS Y PERSPECTIVAS

A pesar del camino recorrido, la agenda de reformas financieras por desarrollar en los próximos años es amplia. Algunos de los temas que se han planteado son los siguientes:

Sobre el sistema financiero en general

- Homologación de los marcos regulatorios de las entidades financieras.
- Eliminación de barreras de entrada a la industria bancaria.
- Definición del papel de la banca estatal en el contexto del nuevo marco regulatorio e institucional.
- Apertura a la banca extranjera.
- Establecimiento de un seguro de depósitos.

Sobre los esquemas de regulación y supervisión

- Definición de indicadores cuantitativos para evaluar la gestión gerencial.
- Unificación de las labores de inspección y análisis financiero para eliminar problemas de coordinación.
- Normas más estrictas para la clasificación de la cartera crediticia.
- Capacitación técnica a los funcionarios en inspección *in situ*.
- Participación en esquemas de evaluación del cumplimiento de los principios de Basilea. Este último es un programa promovido por organismos internacionales, mediante el cual funcionarios de un país evalúan el grado de cumplimiento de los principios en otro país.
- Desarrollo de metodologías para sensibilizar la metodología de calificación de bancos (CAMUL) ante variaciones en el tipo de cambio y las tasas de interés.
- Normativa para que los bancos sean valorados por dos clasificadoras de riesgo y que esa clasificación sea publicada.
- Evaluación de la gestión gerencial, con énfasis en el seguimiento de los planes estratégicos de las instituciones, sus políticas, sistemas de información, controles y auditorías.

- Revisar el marco legal de los grupos financieros, establecer medidas precautorias, crear un marco de sanciones y garantizar mayores facultades a la SUGEF para el ejercicio de sus funciones. En particular, la SUGEF, considera que es necesario definir sus facultades específicas sobre entidades financieras no reguladas, como su nivel mínimo de capital; incorporar los bancos estatales y sus sociedades y estudiar el tema de la suficiencia patrimonial consolidada de los grupos, siguiendo las recomendaciones emitidas por el Comité de BASILEA.

Sobre aspectos operativos y supervisión del mercado bursátil

- Iniciar la aplicación del nuevo sistema de liquidación y compensación, tendiente a reducir riesgos relacionados con operaciones bursátiles, como riesgos de liquidez cuando una de las partes cubre tardíamente la operación, o riesgos sistémicos cuando la falla de un participante de peso lleva al entrabamiento del sistema. Se pretende también mayor celeridad en el proceso, de manera que los títulos se puedan liquidar un día después de su adquisición.

- Estándares de *back office* (respaldos de información de las operaciones de los clientes) para los puestos de bolsa, de manera que existan normas de seguridad sobre esa información.

- Acelerar el proceso de inscripción de nuevos emisores, para profundizar el mercado de capitales.

- Creación de la figura del custodio (reglamento) para los fondos de inversión, que maneje la entrega y recepción de dinero y los valores de los clientes. Se plantea que para ejercer tal custodia una entidad debería tener por lo menos el capital mínimo exigido a los bancos privados. Aparte de la seguridad que le brindará al inversionista, el custodio facilitará la integración de los servicios financieros, pues las administradoras podrán comercializar otros productos que ofrezca el custodio.

- Nuevas regulaciones sobre el funcionamiento de las carteras de títulos OPAB y CAV, manejadas por los puestos de bolsa.
- Continuar con la apertura del mercado de valores, mediante la flexibilización del reglamento de títulos extranjeros y la aprobación de una normativa para permitir la cotización de fondos de inversión extranjeros en el mercado local.

Tomando en cuenta los desarrollos observados en 1999 y los cambios regulatorios y de supervisión previstos, es de esperar que hacia futuro se presenten cambios importantes en la estructura y funcionamiento del sistema financiero costarricense. Los intermediarios financieros de menor tamaño, poco innovadores y con limitada capacidad para generar ingresos por servicios tenderán a desaparecer por la vía de fusiones o adquisiciones. Por otra parte, los negocios tradicionales de los intermediarios bursátiles, tales como manejo de carteras, custodia de títulos, recompras y negociación de títulos del sector público, irán desapareciendo para dar paso a otros más sofisticados como titularizaciones, banca de inversión, fondos inmobiliarios y accionarios, reestructuración de empresas, etc. Ese proceso conducirá hacia una mayor profundidad del mercado de capitales, siempre y cuando vaya acompañado de adecuado manejo técnico, consenso, prudencia y voluntad política para llevar a cabo los cambios necesarios.

Comentario

FRANCISCO DE PAULA GUTIÉRREZ

El trabajo de Miguel Loría presenta un excelente recuento de las acciones adoptadas en el campo de la reforma financiera durante el año 1999. Como bien lo dice, ese fue un año de consolidación de acciones más que uno de proposición de nuevas reformas. Esto es importante porque, de vez en cuando, debemos sentarnos a organizar lo que tenemos entre manos antes de seguir cargando la carreta con nuevas cosas. Pero también es necesario avanzar y mover a la yunta de bueyes. Por ello quisiera concentrar mis comentarios en algunos aspectos mencionados en la parte final del documento de Miguel, los cuales se relacionan con los temas pendientes o con los problemas que están en el tapete y afectarán el desarrollo del sector financiero en los próximos años.

Hay cinco áreas a las que voy a referirme. Primera, el manejo de la política monetaria y los instrumentos utilizados para aplicarla. Segunda, el avance de la regulación y supervisión financiera. Tercera, la definición de reglas para competir o, lo que podría llamarse, la "nivelación de la cancha de juego". Cuarta, la decisión sobre el futuro de algunas instituciones del sector y, quinta, el impulso al mercado de valores.

Con respecto a **la política monetaria** y sus instrumentos, el Banco Central desea manejarla utilizando mecanismos de mercado, lo cual me parece correcto, pero la efectividad de la política está condicionada por algunos aspectos estructurales. Quiero citar tres de ellos. En primer lugar, el nivel de las pérdidas del Banco Central. El Banco tiene pérdidas cercanas al dos por ciento del PIB. Ello provoca una presión constante para la expansión monetaria y dificulta la efectividad de la política. No es lo mismo manejar una política mo-

netaria cuando se puede controlar la expansión de los medios de pago, que cuando es el propio Banco Central quien, con la mano izquierda, efectúa la emisión para financiar sus pérdidas. En segundo lugar se encuentra la tendencia hacia una mayor dolarización de las carteras crediticia y de depósitos en la economía, la cual reduce el ámbito de acción de la política monetaria. En tercer lugar está una meta de inflación un tanto ambiciosa, dado el nivel de pérdidas del instituto emisor.

La presencia de estos tres factores, junto con el deseo del Banco Central de utilizar mecanismos de mercado, reduce el arsenal de medidas disponibles y dificulta su utilización, pues fuerza a aplicarlos en condiciones sub-óptimas. El año pasado, por ejemplo, el Banco redujo el encaje legal con la idea de disminuir el margen de intermediación financiera. Al hacerlo, el Banco introdujo un componente expansivo en la política monetaria cuando, más bien, deseaba controlar la inflación. Como consecuencia, el Banco aumentó la colocación de sus bonos de estabilización monetaria.

Las operaciones de mercado abierto son un instrumento que el Banco Central ha venido utilizando con mucha intensidad pues, de por sí, debe colocar bonos para mitigar el efecto expansivo de sus pérdidas. El uso activo de este instrumento nos pone en presencia de un proceso de "bola de nieve" bastante preocupante. En los doce meses terminados en marzo, el Banco colocó 214 mil millones de colones adicionales en Bonos de Estabilización Monetaria (BEM). Si la tasa de interés promedio de los bonos hubiera sido 16,5 por ciento, las pérdidas del Banco Central se incrementarían en más de 35 mil millones de colones durante los siguientes doce meses. Esto es cerca de 0,8 puntos porcentuales del nuevo nivel del producto interno bruto.

Me parece que tenemos varios problemas. Por una parte, se pretende actuar sobre los agregados monetarios utilizando mecanismos de mercado pero, por otra, la efectividad de esos instrumentos se ve reducida por las características estructurales de las finanzas del Banco Central. Estas características también nos inquietan cuando se fija una meta de inflación, la cual es difícil de alcanzar de manera sostenible sin comprometer la situación financiera futura del Banco. En alguna parte tenemos que romper ese nudo gordiano. Mi preferencia es que actuemos, con valentía, sobre las pérdidas del Banco Cen-

tral sin ceder en el uso de los instrumentos de mercado. Pero no veo como podamos mantener el uso de estos instrumentos sin renunciar a la meta de inflación o sin corregir las pérdidas del Banco.

Esta situación, como bien lo señaló Miguel Loría en su documento, se reflejó en el uso de instrumentos que pensábamos desaparecidos del arsenal de la política monetaria y crediticia, como son los límites cuantitativos y cualitativos al crecimiento crediticio. La directriz emitida por el Poder Ejecutivo a los bancos estatales fue una muestra clara de la incapacidad del Banco Central de controlar la expansión crediticia con los instrumentos a su disposición.

El segundo tema es el proceso de **regulación y supervisión financiera**. Concuerdo con Miguel en los avances realizados y en la importancia del trabajo efectuado, pues la supervisión y la regulación son elementos clave para la solidez y solvencia del sistema financiero, lo cual, a su vez, es una de las condicionantes importantes del proceso de desarrollo económico. Los problemas observados en los últimos dos años en los países del sudeste asiático son suficientemente claros sobre la importancia de contar con un sector financiero sano. Sin embargo, debemos tener cuidado, como lo señala Miguel, en que el afán de supervisar y de regular no frene la iniciativa y la creatividad.

Sobre este tema hay dos elementos a los cuales quiero referirme. El primero es que en una economía abierta como la costarricense, si tratamos de regular de manera restrictiva todas las actividades internas terminamos con agentes económicos tratando de salirse del ámbito de la supervisión y haciendo operaciones fuera del mercado regulado. Esto iría en contra del mejor interés de todos. El segundo es que si queremos creatividad en el sistema, los intermediarios no pueden depender de la velocidad de la regulación para mostrar nuevas posibilidades de acción. Ahí tenemos todo un problema. Si sólo se puede hacer lo regulado, se limita la creatividad; si la regulación trata de anticiparse, creando normativas para situaciones hipotéticas, puede meter en camisa de fuerza a los diferentes agentes y limitarles, de esa forma, el desarrollo de nuevos productos financieros.

Miguel Loría lo pone muy claro al final de su trabajo, al afirmar: "Tan perjudicial puede ser la ausencia de una regulación que con-

duzca a un libertinaje, como un excesivo control que anule la iniciativa de los entes privados y su espíritu de innovación". En La Garita de Alajuela lo decimos con otras palabras: "ni tanto que queme el santo, ni tan poco que no lo alumbre".

El tercer tema es la definición de las reglas del juego para competir o, lo que podría denominar, **la nivelación de la cancha de juego**. La cancha de nuestro sistema financiero tiene desniveles en varias direcciones. No es una con un desnivel en un sólo plano, en contra de un sólo actor, sino es una parecida a aquellas monturas que nos pedían analizar en los cursos de cálculo, donde había diferentes puntos con ventajas cuando se contemplaban determinadas variables pero también con desventajas cuando se contemplaban otras.

Permítanme citar algunos ejemplos. La regulación y supervisión de los grupos financieros depende de cuál es la actividad principal desarrollada por el grupo. Algunos son regulados por la SUGEF; otros por la SUGEVAL. Esa situación podría desembocar en normativas distintas y, por tanto, en canchas de juego diferentes para actividades similares. Hay, también, desbalances entre los intermediarios del sector público y los del sector privado. La directriz mencionada, por ejemplo, afectó la cancha de los bancos públicos, al limitar su accionar, sin tocar directamente la cancha de los privados (aunque se adhirieron voluntariamente), pero si enfocamos el asunto de la garantía estatal a los depósitos, vemos una cancha muy desnivelada en contra de los intermediarios financieros privados. Si queremos buscar eficiencia en todo el mercado financiero, deberíamos ir creando superficies parejas para que todos los diferentes intermediarios pudieran jugar en canchas niveladas.

Tenemos, además, el tema de la banca interna y la banca externa, es decir, las facilidades y oportunidades presentadas a los bancos extranjeros para competir en el mercado doméstico y a los nacionales para participar en otros mercados. La lista puede continuar pero el mensaje es el mismo: debemos hacer un esfuerzo para nivelar la cancha de juego para todos los actores. En otras palabras, la solución no está en quitar ciertas trabas e impedimentos con el propósito que unos puedan competir más fácilmente, sino en eliminar todas las trabas. No debería existir una directriz para los bancos estatales, pero tampoco una garantía generalizada sobre sus depósitos. Debe-

ríamos controlar la expansión crediticia con instrumentos generales y tener un sistema de seguros de depósitos para todos los intermediarios, cubriendo cada uno sus primas de riesgo.

El cuarto punto es el relativo a las decisiones sobre algunas de las **instituciones públicas** que operan en el mercado financiero. Este punto me preocupa por la naturaleza del calendario político. Hay temas importantes de los cuales hemos venido conversando desde hace ya muchos años, como la reforma al mercado de seguros y el papel de algunos bancos estatales.

En la Asamblea Legislativa hay un proyecto relativo al mercado de seguros y al papel del INS en el mercado, el cual no da muchas señales de vida. La discusión de la venta de algunos de los bancos estatales, con el objetivo de atraer actores externos importantes para incrementar la competencia en el mercado financiero y promover la tecnología, es otro aspecto un tanto abandonado. En esto conviene abrir la discusión y llegar a definiciones claras sobre lo que deseamos hacer, pues perjudica a las instituciones involucradas estar en este grado de indefinición. Esta es una área sobre la cual los costarricenses deberíamos discutir seriamente y definir un curso de acción para los próximos meses. Sin embargo, después de los traumas causados con el "combo" del ICE, me temo que la voluntad política para hacerlo se ha debilitado.

Estos temas no deberíamos verlos sólo a la luz de la eficiencia del sector financiero; También deberíamos enfocarlos sobre la base de devolverle al Banco Central espacio para la acción de la política monetaria. Si se pudieran vender algunas de las empresas del Estado habría un espacio de acción para atacar el problema de la deuda interna, incluyendo en ella a las pérdidas del Banco Central. Ello permitiría restituir la efectividad del arsenal de instrumentos del instituto emisor.

El último tema es el referente al impulso necesario para un verdadero desarrollo del **mercado bursátil**. En los últimos meses se han hecho avances interesantes. La estandarización de títulos es uno de ellos, pues contribuye a darle profundidad al mercado. La Ley de Protección al Trabajador, al abrir espacio para la acción de las operadoras privadas de pensiones, también va a generar una interesan-

te demanda de recursos de largo plazo. Pero todavía tenemos un mercado muy concentrado en títulos de deuda del sector público, con pocos títulos accionarios privados

Por ello debemos avanzar en algunas áreas que contribuyan al desarrollo del mercado privado, particularmente del accionario. El Ministerio de Hacienda hizo recientemente una propuesta interesante, relacionada con el régimen tributario aplicable a diferentes formas de financiamiento empresarial. Sabemos que la estructura tributaria actual presenta sesgos importantes en favor del apalancamiento de las empresas, lo cual va, precisamente, en contra de tener un sistema financiero más sólido y una estructura empresarial más sana.

En la propuesta del Ministerio de Hacienda se contemplaba la reducción del escudo fiscal al financiamiento vía deuda, al eliminarse la deducción del componente inflacionario de los intereses y se favorecía el financiamiento vía patrimonio, al eliminarse la doble imposición para los dividendos y concederse una deducción por la rentabilidad patrimonial básica. Sin embargo, esta parte de la propuesta quedó eliminada de la versión del proyecto de simplificación tributaria bajo discusión en la corriente legislativa, pues el Ejecutivo consideró oportuno darle viabilidad política a otras iniciativas contenidas en el proyecto. Es una lástima que esto sucediera y no deberíamos quitar el dedo de la llaga en este asunto. Tal vez la propuesta como tal no era perfecta, pero ello no debería impedir buscar formas para resolver el problema de cómo estimular a las empresas a abrir más su capital. Mientras existan los incentivos fiscales y la estructura tributaria actual por supuesto no lo harán, pues son actores racionales.

En resumen, hay una lista larga de acciones pendientes en el campo de la reforma financiera. Tenemos todavía una agenda muy cargada. Consolidar los avances, como se hizo en el año 1999, es muy importante, pero no es suficiente. Hay un conjunto de áreas en las cuales es necesario actuar. No debe quitarse el pie del acelerador de las reformas. No se trata de poner el vehículo en compresión, para manejarlo en el camino sinuoso que tenemos por delante. Para avanzar hacia un mayor desarrollo financiero, necesitamos acelerar en algunos trechos, con las manos firmes en el timón.

3. LA POLÍTICA COMERCIAL DURANTE 1999

FRANCISCO CHACÓN

3.1 INTRODUCCIÓN

El análisis de los avances de la política comercial durante 1999, como parte de la reforma económica de largo plazo, requiere primero de una delimitación del término, de sus objetivos y de los instrumentos que se utilizan para ejecutarla, pues a menudo se confunden los alcances de esa política comercial con las políticas de otros sectores con las que está íntimamente relacionada, o con políticas de mayor cobertura, o bien se le atribuyen limitaciones que en realidad corresponden a otros factores. Para efectos de este análisis, entonces, entenderemos por política comercial el conjunto de políticas, prácticas y programas que, diseñadas en forma sistemática, buscan fortalecer el "posicionamiento" del país en los mercados internacionales, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso a esos mercados y de la competitividad de sus empresas.

Es generalmente aceptado que entre los objetivos más importantes de la política de nuestro país, se encuentran los siguientes:

- Promover los intereses costarricenses en los mercados internacionales.
- Promover los cambios internos necesarios para desarrollar una economía más eficiente y productiva, que genere mayores niveles de crecimiento de las exportaciones y un incremento de su contenido tecnológico.

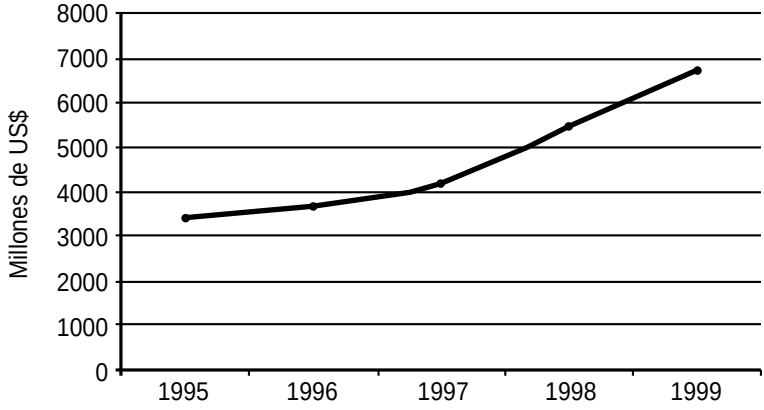
- Mejorar y asegurar el acceso de los productos costarricenses a los mercados externos, propiciando con ello un entorno adecuado para la inversión y la actividad empresarial.
- Defender los intereses comerciales costarricenses ante las acciones proteccionistas de otros países.
- Establecer reglas y procedimientos para el manejo adecuado de las relaciones y las disputas comerciales.
- Promover las condiciones necesarias para la inversión nacional y extranjera, y establecer programas especiales de atracción en aquellos sectores en donde se tengan ventajas de manera que se mejore la productividad y competitividad de las empresas.
- Vincular ampliamente a los diversos sectores de la sociedad costarricense con la actividad exportadora.

Ahora bien, al evaluar los avances de la política comercial, no deben confundirse sus objetivos, que en general son de carácter más permanente, con los instrumentos que pueden utilizarse para alcanzarlos. Así, la apertura unilateral, los esquemas de integración regional, el fortalecimiento del sistema multilateral, las negociaciones comerciales, los acuerdos bilaterales, los incentivos o subsidios a la exportación, o la organización institucional adoptada, no son fines en sí mismos, sino medios que se utilizarán en la medida, con la frecuencia y en las condiciones que las circunstancias aconsejen como las más adecuadas para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido, debe aclararse que este capítulo se centra, sobre todo, en el análisis del manejo de los instrumentos indicados durante el año en cuestión y no con respecto al grado de satisfacción de los objetivos de la política comercial, sobretodo si se considera que un año es un período relativamente corto como para hacer una evaluación de otro tipo.

Hecha esta aclaración, una evaluación estadística del desempeño del comercio exterior costarricense durante el año 1999, nos obliga a concluir que fue éste un año relativamente satisfactorio, si se consideran las difíciles condiciones del entorno internacional a las que más adelante se hará referencia brevemente.

En efecto, las exportaciones costarricenses registraron un incremento del 22,6 por ciento, al alcanzar la suma récord de 6719 millones de dólares, un aumento superior a los 1200 millones de dólares con respecto al año anterior (Gráfico 3.1). No obstante, debe señalarse que este aumento fue consecuencia de un crecimiento extraordinario de las exportaciones realizadas por empresas acogidas al régimen de zonas francas, las cuales pasaron de exportar 1936,5 millones de dólares en 1998 a exportar 3592 millones de dólares en 1999 (Gráfico 3.2), un incremento del 85 por ciento. A su vez, dicho incremento obedeció, primordialmente, al crecimiento de las exportaciones de componentes para microcomputadoras, las cuales pasaron de 960 millones de dólares en 1998 a 2538 millones de dólares en 1999[1] (Gráfico 3.3).

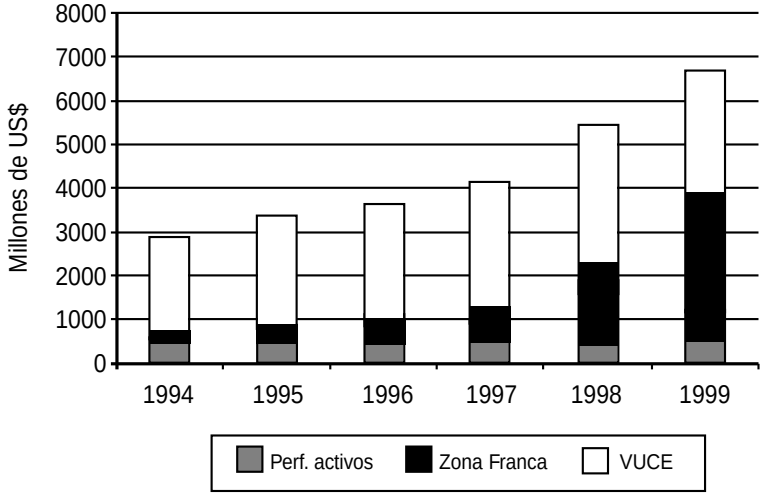
Gráfico 3.1
COSTA RICA: EXPORTACIONES TOTALES
1995-1999



FUENTE: Datos de PROCOMER y BCCR.

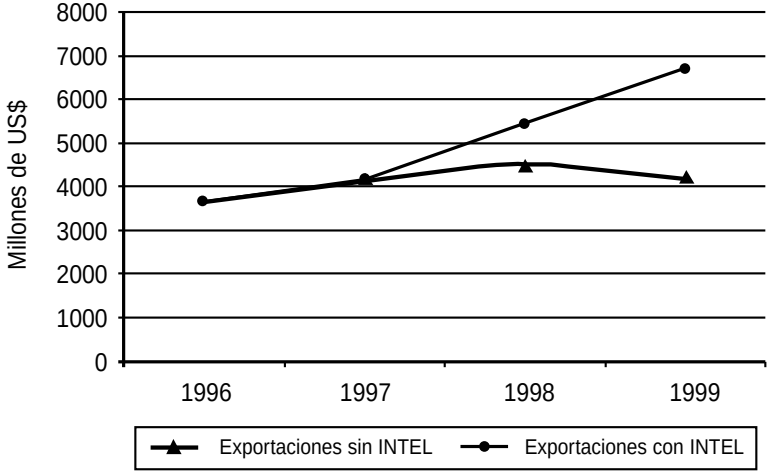
1. Fuente: COMEX, PROCOMER y BCCR, 1999.

Gráfico 3.2
COSTA RICA: EXPORTACIONES TOTALES POR RÉGIMEN ADUANERO
1994-1999



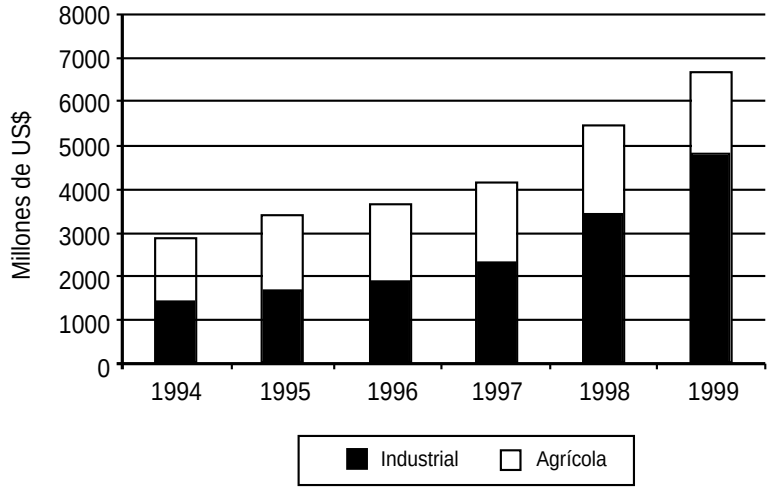
FUENTE: COMEX, PROCOMER y BCCR.

Gráfico 3.3
COSTA RICA: EL EFECTO INTEL EN LAS EXPORTACIONES
1996-1999



FUENTE: COMEX, PROCOMER y BCCR.

Gráfico 3.4
COSTA RICA: EXPORTACIONES TOTALES POR SECTOR ECONÓMICO
1994-1999



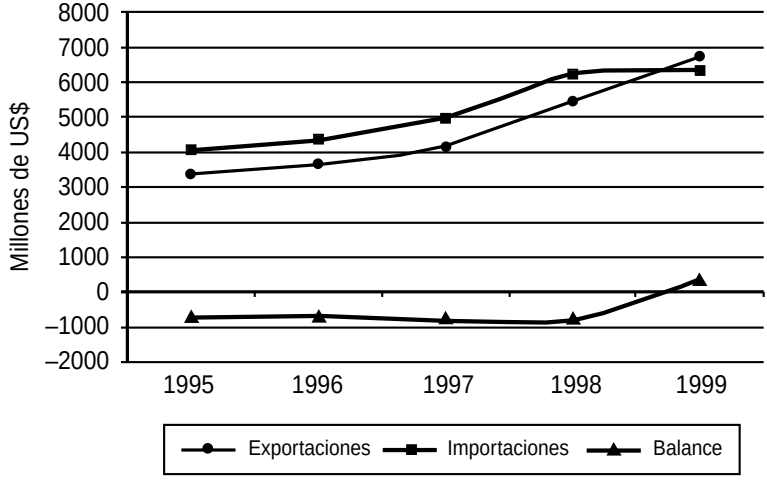
FUENTE: COMEX, PROCOMER y BCCR.

Tal crecimiento –junto con el de las exportaciones de medicamentos (23 por ciento), equipos de infusión y transmisión de sueros (22 por ciento), secadores de pelo (22 por ciento), insecticidas y funguicidas (28 por ciento), piña (17 por ciento), plantas ornamentales (9,5 por ciento), follajes (6 por ciento), y melón (8,5 por ciento)– compensó la reducción de las exportaciones de otros sectores importantes para la economía costarricense, en especial la de las exportaciones de productos agropecuarios, explicada principalmente por la dramática caída de los precios del café y del banano, particularmente del primero, en los mercados internacionales (Gráfico 3.4). De hecho, las exportaciones de estos dos productos agrícolas se redujeron de 1043 millones de dólares en 1998 a 948 millones de dólares en 1999. Igualmente, resulta relevante la disminución de las exportaciones pecuarias y de pesca, de 350 millones de dólares en 1998 a 166 millones de dólares en 1999; en este caso, sin embargo, como consecuencia, principalmente, de las investigaciones administrativas y judiciales iniciadas para determinar la existencia de fraudes en la obtención de los Certificados de Abono Tributario (CAT) mediante exportaciones inexistentes. Por otro lado, las exportaciones de textiles

y confección continuaron con el estancamiento de años anteriores, en montos cercanos a los 800 millones de dólares y lo mismo sucedió con la industria alimentaria, cuyo crecimiento fue apenas de un 1,85 por ciento, sobre todo, como consecuencia de una reducción del 16,7 por ciento en el valor de las exportaciones de azúcar debido a los bajos precios internacionales. Por último, si se excluyen las exportaciones de microcomponentes, las exportaciones industriales más bien disminuyeron, aunque levemente, de 2495 millones en 1998, a 2325 millones de dólares en 1999.[2]

Las importaciones, por su parte, alcanzaron un monto cercano a los 6346 millones de dólares en 1999, un crecimiento de sólo 108 millones de dólares con respecto al año anterior, es decir, un 1,7 por ciento, con lo que el país experimentó, por primera vez en muchos años, un superávit comercial de alrededor de los 372 millones de dólares (Gráficos 3.5, 3.6 y 3.7).

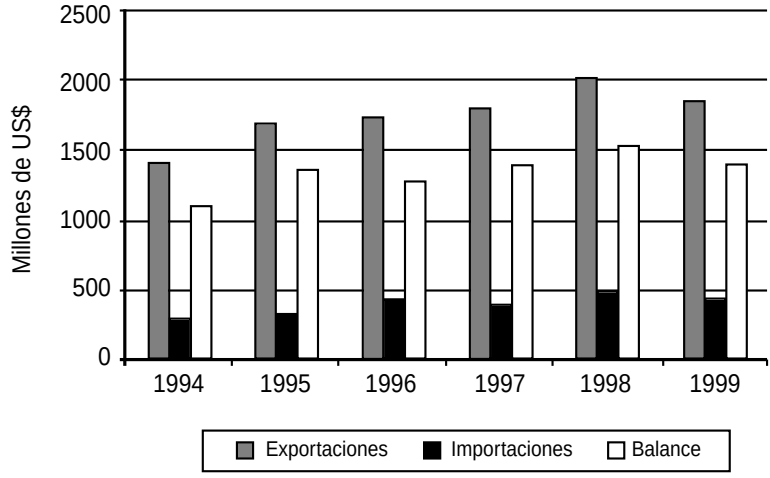
Gráfico 3.5
COSTA RICA: BALANZA COMERCIAL
1995-1999



FUENTE: Datos de PROCOMER y BCCR.

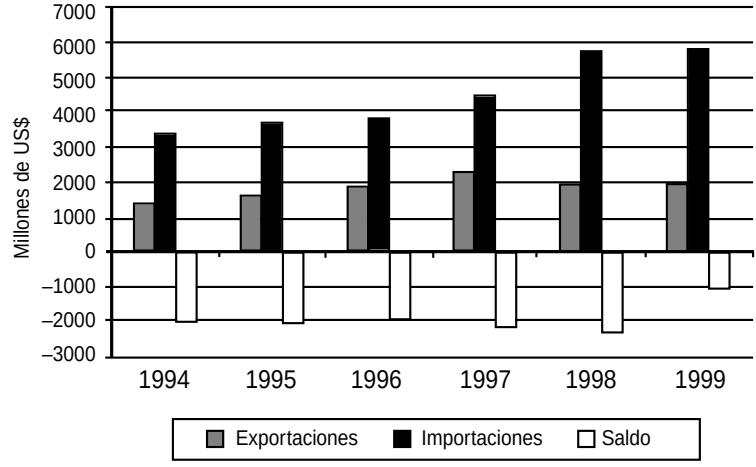
2. Fuente: COMEX, PROCOMER y BCCR, 1999.

Gráfico 3.6
COSTA RICA: BALANZA COMERCIAL AGRÍCOLA
1994-1999



FUENTE: Datos de PROCOMER y BCCR.

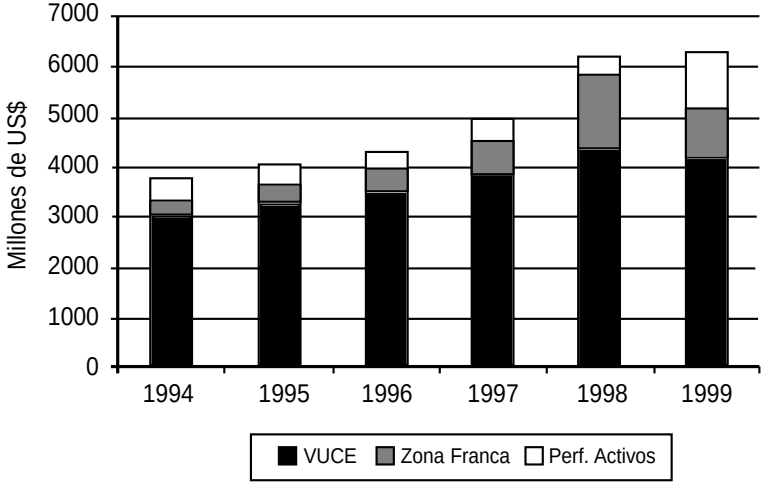
Gráfico 3.7
COSTA RICA: BALANZA COMERCIAL INDUSTRIAL
1994-1999



FUENTE: Datos de PROCOMER y BCCR.

De hecho, el crecimiento de las importaciones se dio de parte de las empresas acogidas al régimen de zonas francas, cuyas importaciones pasaron de 1537 millones de dólares en 1998 a 1851 millones de dólares en 1999, mientras que las importaciones definitivas más bien disminuyeron al pasar de 4353 en 1998 a 4167 en 1999 (Gráfico 3.8). Asimismo, el comportamiento de las importaciones varía entre el sector agropecuario y el industrial, pues fueron las importaciones agropecuarias las que disminuyeron en un 8 por ciento, al pasar de 489 millones de dólares en 1998 a 450 millones de dólares en 1999 (Gráficos 3.6 y 3.7).

Gráfico 3.8
COSTA RICA: IMPORTACIONES TOTALES, POR RÉGIMEN ADUANERO
1994-1999



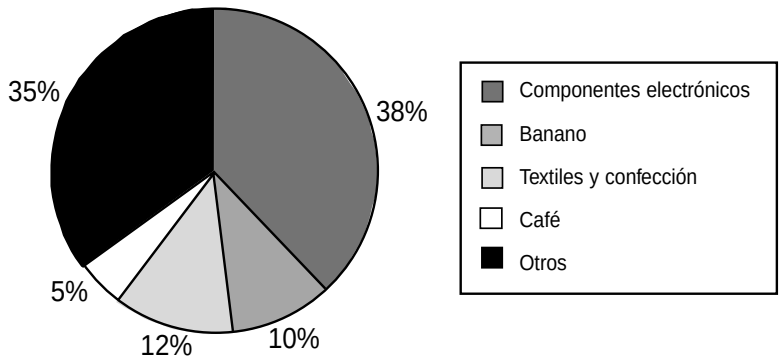
FUENTE: COMEX, PROCOMER y BCCR.

Finalmente, en relación con el uso y destino de esas importaciones, resulta interesante señalar que las importaciones de bienes de consumo decrecieron en un 9,5 por ciento, al pasar de 1890 millones de dólares en 1998 a 1711 millones de dólares en 1999, mientras que las de materias primas aumentaron en un 11 por ciento, al pasar de 2644 millones de dólares en 1998 a 2928,6 en 1999.[3]

3. Fuente: COMEX, PROCOMER, BCCR, 1999.

Los datos anteriores reflejan que, por segundo año consecutivo, el crecimiento de las exportaciones costarricenses tiene una relación directa con las exportaciones de componentes electrónicos producidos por la planta de Intel en San Antonio de Belén.[4] Obviamente, no se trata de menospreciar los beneficios de dicha producción, ni en general de la producción realizada por las empresas beneficiarias del régimen de zonas francas, en el cual encontramos una balanza comercial positiva cercana a los 1740 millones de dólares en el año 1999. Lo que sí debe resaltarse es que ha habido un marcado aumento en la dependencia de uno de nuestros productos de exportación, pues los componentes electrónicos representaron en 1999 el 38 por ciento de nuestras exportaciones totales, constituyéndose, por mucho, en nuestro principal producto de exportación, al compararse con el 12 por ciento que representaron los productos textiles y de confección, el 9,6 por ciento que representó el banano y el 5 por ciento que representó el café (Gráfico 3.9). Asimismo, no es desconocida la desvinculación que normalmente tienen los procesos productivos realizados por las empresas acogidas al régimen de zonas francas con las del resto de la economía nacional y, en consecuencia, las limitaciones existentes en cuanto a los efectos que producen sobre el bienestar general.

Gráfico 3.9
COSTA RICA: PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN
1999



FUENTE: Datos de PROCOMER.

4. Intel inició operaciones en Costa Rica a mediados de 1997.

En este análisis debe tenerse en cuenta, también, que 1999 fue año difícil para el comercio internacional y para las exportaciones de la gran mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, 1999 experimentó una desaceleración de la expansión del comercio mundial (de un promedio de 6 por ciento en el período 1992-1996 y de 10,5 por ciento en 1997 a un 4,5 por ciento en 1999); hubo, además, una reducción de las importaciones de los países desarrollados (de 9 por ciento en 1997 a 6 por ciento en 1999); y se dio una caída de los precios de los productos básicos (–10 por ciento).[5] Lo anterior contribuyó a que, en promedio, el valor de las exportaciones de los países latinoamericanos (excluyendo México, cuya agresiva política comercial de los últimos años lo distancia del resto) decreciera en un 2 por ciento en 1999, debiendo resaltarse que en el caso de los países que conforman el Mercado Común Centroamericano (MCCA) tal decrecimiento alcanzó un 9,3 por ciento. El crecimiento de las exportaciones de México y el decrecimiento de los demás países de Latino América tiene una relación directa con el mayor o menor peso que tienen las exportaciones de productos primarios en la canasta de exportación de los respectivos países.[6]

3.2 APERTURA COMERCIAL UNILATERAL

La apertura unilateral, si bien insuficiente, es un instrumento indispensable de la política comercial, pues sirve para fomentar la competencia en el mercado doméstico y, por ese medio, impulsar la innovación, mejorar la productividad y competitividad de las empresas que venden en los mercados internacionales y provocar un uso más racional de los recursos. De ahí la importancia de que la apertura comercial no se retrase innecesariamente ni se condicione a la consecución de un trato similar y recíproco por parte de los demás socios comerciales. A pesar de esa importancia, el proceso de apertura comercial unilateral en el año 1999 evidenció tan solo avances modestos en la desgravación arancelaria del sector de bienes (con excepción de ciertos productos agropecuarios) y un marcado estancamiento en el sector de servicios.

5. Fuente: BID 1999 y OMC, 1999.

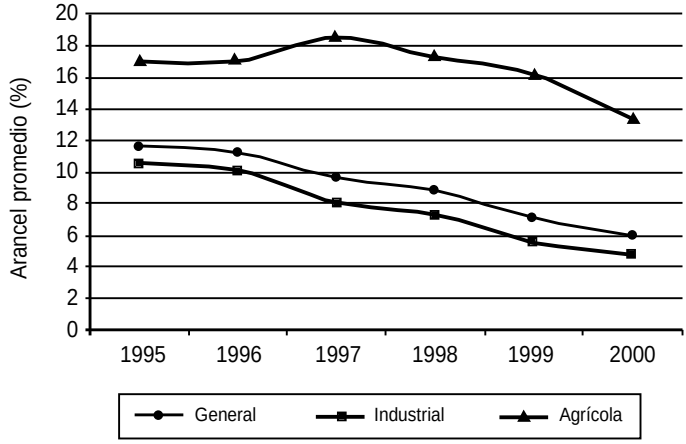
6. Fuente: BID 1999 y OMC, 1999.

Sector de bienes

Política general

Durante el año 1999, el gobierno implementó las resoluciones[7] mediante las cuales los ministros responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional de Centroamérica habían fijado como objetivo inmediato de la política arancelaria centroamericana llegar a un nivel de 0 por ciento para los bienes de capital y las materias primas no producidas en la región, un 5 por ciento para las materias primas producidas en la región, un 10 por ciento para los insumos producidos en la región y un 15 por ciento para los bienes finales.[8] De esta manera, el gobierno, a partir de julio del año anterior, alcanzó la meta fijada años atrás, de llegar a un techo arancelario general del 15 por ciento y un piso del 0 por ciento[9] (Gráfico 3.10).

Gráfico 3.10
COSTA RICA: ARANCEL DE IMPORTACIÓN PROMEDIO POR SECTOR ECONÓMICO
1995-2000



FUENTE: Datos de PROCOMER.

7. Son las resoluciones No. 13-95, del 12 de diciembre de 1995 y 26-96, del 22 de mayo de 1996.
8. Esta implementación tuvo lugar mediante la publicación de los Decretos Ejecutivos Nos. 27547-MEIC y 27959-MEIC, aparecidos en *La Gaceta* No. 5 del 8 de enero de 1999 y No. 130 del 6 de julio de 1999, respectivamente.
9. Recuérdese que con anterioridad a dichas resoluciones centroamericanas la política arancelaria de Centroamérica establecía un techo del 20 por ciento y un piso del 5 por ciento.

Sin embargo, en el año 1999 no se dio avance alguno en la propuesta gubernamental –anunciada desde antes de asumir funciones la presente administración– en el sentido de profundizar ese proceso de desgravación, con el objetivo de reducir los niveles del techo arancelario a un 10 por ciento.

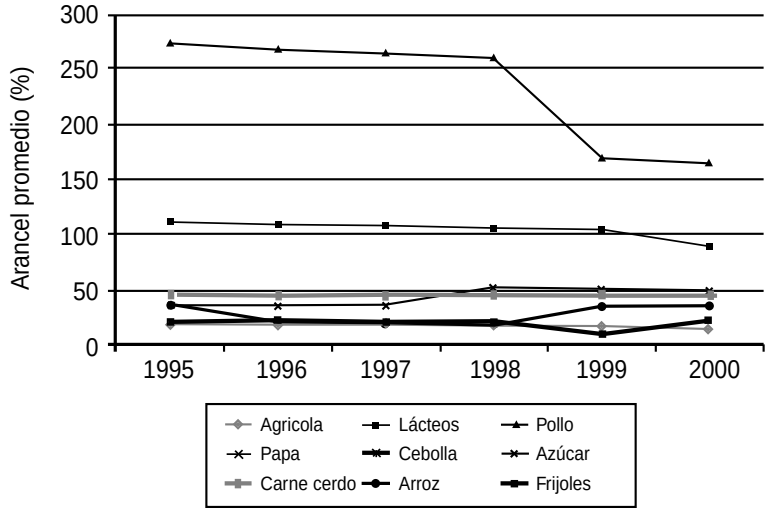
Trato excepcional para algunos productos agropecuarios

No obstante la política arancelaria de carácter general indicada anteriormente, la realidad es que existen niveles arancelarios mucho más altos, aplicados a la importación de algunos productos agropecuarios que, con anterioridad a la conclusión de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, se encontraban protegidos mediante licencias de importación u otras barreras no arancelarias.[10] Para Costa Rica dichos productos son principalmente los lácteos, el pollo, el arroz, el frijol, la carne de cerdo y el azúcar. El caso de los lácteos y del pollo es de particular importancia por los exagerados niveles arancelarios –de hasta un 111,4 por ciento y 274,2 por ciento, respectivamente– que arrojó el proceso de arancelización de la Ronda Uruguay. Esto hizo que durante 1999 el gobierno sentara en la mesa de negociación a los respectivos sectores y pusiera en práctica un moderado calendario de desgravación que hiciera menos ostensibles los niveles arancelarios, aunque por su redundancia, no hay duda de que esa reducción arancelaria no tendrá mayor efecto en los flujos comerciales de dichos productos, ni en el proceso de apertura. En general se puede afirmar que no ha existido una fuerte reducción en los aranceles de los productos agropecuarios (Gráfico 3.11)

Lácteos. En relación con los lácteos, el gobierno dio a conocer el nuevo calendario de desgravación aplicable a la leche y sus derivados, con base en el cual el arancel se redujo a un 96 por ciento a partir del 1º de julio de 1999, con posteriores reducciones semestrales de ocho puntos porcentuales, hasta llegar a un nivel del 65 por cien-

10. Dichos niveles arancelarios son el resultado del proceso de arancelización acordado por los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Gráfico 3.11
COSTA RICA: ARANCEL DE IMPORTACIÓN DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS
1995-2000



FUENTE: Datos de COMEX y de la DGA.

to a partir del 1° de julio del 2001.[11] A cambio de dicho calendario de desgravación, el gobierno liberó el control de precios aplicado hasta ese momento al precio de la leche al productor y al consumidor. Asimismo, el gobierno se comprometió a revisar el arancel aplicable a la leche en polvo descremada si el precio de importación disminuye a 1675 dólares la tonelada métrica.

Pollo. El gobierno dio a conocer el cronograma de desgravación arancelaria aplicable a la importación de pollo, derivados y similares.[12] De conformidad con dicho calendario, el arancel aplicable a las partes de pollo se redujo a un 166 por ciento a partir del 1º de julio de 1999, con reducciones semestrales posteriores hasta llegar a un 150 por ciento a partir del 1º de julio del 2001. Asimismo, el arancel

11. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 27648-MEIC-COMEX-MAG, publicado en el Alcance No. 14 a *La Gaceta* No. 45 del 5 de marzo de 1999.

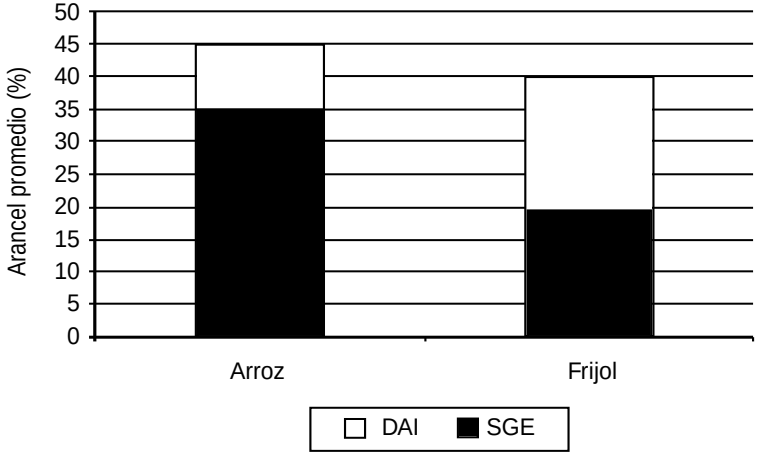
12. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 27686-MEIC-COMEX-MAG, publicado también en el Alcance No. 14 a *La Gaceta* No. 45 del 5 de marzo de 1999.

aplicable a la carne mecánicamente deshuesada se redujo a un 55 por ciento a partir del 1º de julio de 1999 hasta llegar a un 35 por ciento a partir del 1º de julio del 2001. Finalmente, el arancel aplicable al pollo entero y a la pechuga de pollo se redujo a un 40 por ciento a partir de la fecha de publicación del decreto. No obstante ello, el gobierno estaría revisando los niveles arancelarios en caso de que el precio internacional varíe en términos substanciales.

Otros. Acuerdos similares fueron negociados por el gobierno con los sectores de frijol y de arroz, mientras que no se prosiguió en la consecución de acuerdos con el sector azucarero. Además, en los casos del frijol y del arroz, los acuerdos no tuvieron ningún efecto positivo en el proceso de apertura, pues, más bien, luego se adoptaron luego medidas que terminaron por incrementar los aranceles aplicables a la importación de dichos productos. En efecto, el gobierno incrementó el arancel aplicable a la importación de frijoles de un 10 por ciento a un 20 por ciento, por un plazo de cuarenta y cinco días,[13] aduciendo circunstancias excepcionales en el mercado internacional del frijol negro. Este plazo fue extendido hasta el 26 de junio de 1999,[14] y luego por un mes adicional.[15] Finalmente, el arancel se estableció en un 20 por ciento por un plazo indefinido.[16] Adicionalmente, el gobierno impuso una Salvaguardia Especial Agrícola contra las importaciones de frijol, consistente en un derecho adicional específico para cada tonelada métrica importada.[17] Este derecho adicional oscila, teóricamente, entre un 30 por ciento y un 90 por ciento dependiendo del precio de la importación (Gráfico 3.12).

13. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 27741-MEIC-COMEX-MAG, publicado en el Alcance No. 20 a *La Gaceta* No. 58 del 24 de marzo de 1999.
14. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 27905-MEIC-COMEX-MAG, publicado en *La Gaceta* No. 104 del 31 de mayo de 1999.
15. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 27956-MEIC-COMEX-MAG, publicado en el Alcance No. 48 a *La Gaceta* No. 128 del 2 de julio de 1999.
16. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 28361-MAG-MEIC-COMEX, publicado *La Gaceta* No. 250, del 24 de diciembre de 1999.
17. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 27843-MAG-COMEX, publicado en *La Gaceta* No. 88, del 7 de mayo de 1999.

Gráfico 3.12
COSTA RICA: ARANCEL DE IMPORTACIÓN DE ARROZ Y FRIJOL, Y SALVAGUARDIA ESPECIAL AGRÍCOLA (SGE) 1999



FUENTE: Datos de COMEX y de la DGA.

Igual suerte corrió el arancel aplicable a las importaciones de arroz. El gobierno incrementó el arancel al 35 por ciento, máximo permitido por la OMC, por un plazo que inicialmente venció el 30 de junio de 1999.[18] Este plazo fue primero extendido hasta el 31 de octubre de 1999[19] y posteriormente, el plazo fue de nuevo extendido hasta el 31 de diciembre de 1999.[20] Por último, el plazo fue prorrogado indefinidamente.[21] Al igual que en el caso del frijol, el gobierno también aplicó una *Salvaguarda Especial Agrícola* contra las importaciones de arroz, consistente en la aplicación de un derecho adicional específico por cada tonelada métrica importada dependiendo del precio de la importación[22] (Gráfico 3.12).

18. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 27742, publicado en el Alcance No. 20 a *La Gaceta* No. 58, del 24 de marzo de 1999.
19. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 27958-MEIC-COMEX-MAG, publicado en el Alcance No. 48 a *La Gaceta* No 128, del 2 de julio de 1999.
20. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 28214-MEIC-COMEX-MAG, publicado en el Alcance No. 84 a *La Gaceta* No. 211 del 1 de noviembre de 1999.
21. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 28362-MAG-MEIC-COMEX, publicado en *La Gaceta* No. 250 del 24 de diciembre de 1999.
22. Esto se hizo mediante Decreto Ejecutivo No. 28256-MAG-MEIC-COMEX, publicado en el Alcance No. 87-A a *La Gaceta* No. 221, del 15 de noviembre de 1999.

Por otro lado, debe tenerse en mente que los aranceles aplicables a las importaciones de azúcar y cebolla se mantuvieron en un 49 por ciento, esto es, el nivel consolidado ante la OMC y, en consecuencia, el máximo permitido por nuestras obligaciones internacionales, mientras que el arancel aplicable a las importaciones de papa y cerdo permaneció en un 45 por ciento (Gráfico 3.11). No obstante esa elevada protección arancelaria, el gobierno debió resistir las presiones de los sectores del azúcar y la cebolla, los cuales pretendieron su incremento a través de la imposición de medidas de salvaguarda general, al amparo del artículo XIX del GATT y del Acuerdo de Salvaguardas de la OMC.[23] Asimismo, es necesario recordar también las medidas de presión utilizadas por el sector arrocero para impedir algunas importaciones de arroz provenientes de los EE.UU., que los llevó incluso a la toma del Puerto de Caldera y que terminó con la suscripción de un acuerdo entre el sector arrocero y el Poder Ejecutivo invocando el artículo 42 de la Ley de Creación de la Oficina del Arroz,[24] acuerdo que luego fue invalidado por un pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, emitido a solicitud de la Comisión para la Promoción de la Competencia, el cual confirmó que las facultades establecidas en el citado artículo 42 habían sido efectivamente eliminadas por la Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda Uruguay,[25] y por la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.[26]

23. Estas disposiciones permiten el incremento del arancel sobre los niveles consolidados cuando, como consecuencia de las obligaciones internacionales, se de un incremento masivo en el volumen de las importaciones que produzca un daño grave o una amenaza de daño grave a la industria nacional. Las medidas adoptadas deben ser de carácter temporal y exigen una compensación a favor del socio comercial afectado.

24. Este artículo prohibía a los beneficiadores de arroz recibir arroz en granza de quien no fuera productor, con lo cual se pretendía que el arroz fuera importado pero que no pudiera ser adquirido por los beneficiarios.

25. El artículo 1 de esta ley (Ley Nº 7473 del 20 de diciembre de 1994) elimina las licencias, permisos previos, criterios vinculantes, recomendaciones y toda otra forma de autorización para la importación de mercancías.

26. El artículo 6 de esta ley (Ley Nº 7472 del 20 de diciembre de 1994) dispone la eliminación de las licencias y toda otra autorización para el ejercicio del comercio, así como las restricciones para ejercer actividades comerciales en virtud de la nacionalidad y el artículo 10 prohíbe las prácticas monopolísticas que impidan o limiten la competencia, el acceso de competidores al mercado o promuevan su salida.

Sector de servicios

En el sector servicios hubo un evidente estancamiento durante el año 1999, al continuar vigentes las restricciones existentes en los sectores de energía, telecomunicaciones, seguros, e importación y refinación de combustibles. En efecto, como es de conocimiento general, las discusiones sobre las posibles reformas a los sectores de telecomunicaciones y de energía terminaron en un serio revés luego de la aprobación en primer debate, por parte de la Asamblea Legislativa, de la "Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de Participación del Estado". Asimismo, las iniciativas para reformar la legislación vigente y abrir el mercado de los seguros no han avanzado del todo.

3.3 LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Negociación y suscripción del TLC Costa Rica-Chile

Los acuerdos de libre comercio pueden constituirse en un instrumento importante de la política comercial, en tanto fijan con claridad las reglas de juego bajo las que los inversionistas y demás agentes económicos van a desenvolverse. De este modo, el mejoramiento y la seguridad en el acceso a mercados más amplios y los mecanismos de solución de diferencias que normalmente les acompañan, se convierten en un incentivo adicional importante para la atracción de la inversión y para promover las exportaciones de un país. Asimismo, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación genera una mayor competencia en el mercado local, obligando al mejoramiento de la productividad de las empresas y favoreciendo un uso más racional de los recursos. En el caso particular de Chile, un TLC con ese país serviría para reestablecer la posición competitiva de los productos costarricenses en relación con la de los otros países: –Canadá y prácticamente el resto de los países latinoamericanos– que ya han suscrito acuerdos similares con dicha nación y que, en consecuencia, gozan de una ventaja arancelaria en detrimento de nuestras exportaciones.

Bajo esa tesitura,[27] luego de nueve rondas de negociaciones, Costa Rica y Chile suscribieron, en noviembre del 1999 año pasado, un acuerdo de libre comercio entre ambos países dentro de un marco de carácter regional.[28] Este acuerdo comercial establece normas y disciplinas aplicables al comercio de mercancías y servicios, inversión, compras del sector público y transporte aéreo. El TLC está dividido en siete partes y 21 capítulos: disposiciones iniciales, definiciones generales, trato nacional y acceso de mercancías al mercado, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas de salvaguardia, prácticas desleales de comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización, inversión, comercio transfronterizo de servicios, transporte aéreo, telecomunicaciones, entrada temporal de personas de negocios, políticas de competencia, compras de gobierno, transparencia, administración del tratado, solución de controversias, excepciones y disposiciones finales.[29]

Al menos tres cosas es necesario resaltar en relación con este TLC: el positivo resultado de la negociación en sí; la organización adoptada por el país para enfrentar las negociaciones; y el error cometido por el gobierno al aceptar la exclusión injustificada de algunos productos agropecuarios.

27. Téngase presente que también existen argumentos en contra de los tratados de libre comercio, por la desviación de comercio que podrían provocar y las dificultades que podría acarrear su administración, sobretodo cuando la relación comercial entre los países es de carácter marginal (Chile fue apenas el destino del 0,2 por ciento de nuestras exportaciones en 1999). Sin embargo, el peligro de la desviación de comercio se aminora en el tanto el país continúe con la apertura unilateral, mientras que la mayor o menor dificultad en la administración de los acuerdos dependerá de su cantidad y de cuán consistentes sean sus disposiciones.

28. El texto completo del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile fue publicado en el Alcance No. 98 de *La Gaceta* No. 237 del 7 de diciembre de 1999.

29. Para un resumen del objetivo y los principales aspectos de cada parte y capítulo, véase: Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la República de Chile. Documento Explicativo. Ministerio de Comercio Exterior. 1999.

En relación con el primer punto, los resultados del acuerdo indican que el 95 por ciento de los productos costarricenses tendrán un acceso inmediato libre de aranceles, con lo cual se les colocaría rápidamente en un plano de igualdad con los productos de otros países competidores y se abrirían nuevas oportunidades para los exportadores nacionales. Al mismo tiempo, el país obtuvo plazos de desgravación suficientemente amplios –algunos de hasta dieciséis años–, con el fin permitir la adaptación de los sectores nacionales que pudieran verse afectados por la competencia chilena. Este último aspecto, si bien positivo desde el punto de vista de la asimetría otorgada por Chile, retrasa el proceso de apertura interno.

En cuanto al segundo punto, deben resaltarse dos aspectos. En primer término, el amplio proceso de consulta realizado con el sector productivo. Por primera vez en este tipo de negociaciones, la consulta involucró a más de 65 sectores, con la participación de las cámaras y demás asociaciones empresariales y, de gran cantidad de empresas. Esto, si bien reduce el poder de los gremios más organizados, sirve para desmonopolizar el canal de comunicación con los sectores y cumple con el objetivo de recoger y sistematizar, de una forma más directa y sin distorsiones, la realidad productiva nacional y la información requerida para sustentar las posiciones nacionales, aun cuando sigue echándose de menos la representación de los intereses de los consumidores en este tipo de procesos. En segundo término, merece subrayarse el esquema de coordinación y la metodología acordada con el resto de los países centroamericanos: el avance conjunto de los aspectos normativos y del marco general que regirán las relaciones comerciales entre ellos y Chile, seguido por el avance bilateral en lo correspondiente al tema de acceso a mercados. Lo anterior permitió obtener resultados concretos en períodos definidos, evitándose el desgaste y la falta de credibilidad que ocasionan los procesos interminables e inefectivos[30] y, al mismo tiempo, evita un resquebrajamiento innecesario del esquema de la integración centroamericana al atemperar sus efectos.

30. En este sentido, el plazo de ocho años que han tardado las negociaciones entre México y los países del triángulo del norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) para la finalización del tratado de libre comercio entre dichos países, es elocuente.

Finalmente, el gobierno, tras ceder ante las presiones de los grupos de interés respectivos, repitió el error cometido durante la negociación del TLC con México al excluir del alcance del acuerdo a ciertos productos agropecuarios, como los lácteos, la carne y embutidos de pollo, productos forestales (madera y muebles), cebollas, papas, zanahorias, frijoles, y otras hortalizas. Téngase en cuenta, que si bien la situación especial de algunos de esos productos pudo haber justificado el otorgamiento de plazos de desgravación más extensos, resulta contraproducente su exclusión definitiva, sobre todo en aquellos casos sobre los cuales hay estudios que evidenciaban irrefutablemente lo infundado de los argumentos esgrimidos por los grupos de presión, o bien cuando estamos ante mercados internos con un marcado carácter monopolístico, como podría ser el caso de los lácteos y del pollo. Por su parte, Chile, incluyó el trigo, la harina de trigo, los aceites comestibles y el azúcar, dentro de su lista de productos excluidos. Debe tomarse en cuenta, además, que las partes acordaron que las exclusiones se darían en ambas vías, con lo que quedarían excluidos un total de diez tipos de productos.

Revisión y revitalización del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica-México

Luego de sus primeros cuatro años de vigencia, en enero de 1999 los gobiernos de México y Costa Rica concluyeron una nueva ronda de negociaciones tendiente a revitalizar el TLC suscrito entre ambos países y a mejorar las condiciones de acceso de algunos productos de interés para ambos. El resultado de las negociaciones, realizadas en el seno de la Comisión Administradora del TLC, permitió el acceso al mercado mexicano de algunos productos agropecuarios costarricenses que originalmente habían quedado fuera del alcance de este acuerdo comercial. Ese fue el caso de la carne bovina, los lácteos (leche UHT), los polvos para preparación de bebidas y el cacao en polvo (indirectamente azúcar) a los cuales se les garantizó el acceso mediante el otorgamiento de cuotas arancelarias. Este acceso al mercado mexicano, sin embargo, no viene acompañado de un acceso recíproco de productos mexicanos similares al mercado costarricense, con lo que se perdió la oportunidad de alcanzar algún gra-

do de apertura en sectores muy protegidos lo cual hubiera beneficiado a los consumidores costarricenses. Por otro lado, los países acordaron también la liberalización recíproca e inmediata de más de cuarenta productos industriales, entre los que se encuentran los aceites de petróleo, pinturas y barnices, llantas y muebles de plástico, al tiempo que se aceleró la desgravación de algunos productos como la leche condensada, la leche evaporada, distintos tipos de aceites, hojuelas de maíz, salsa de soya y otros.

De esta manera, con los acuerdos logrados se mejoró el alcance del TLC y se corrigieron algunas de las fallas de la negociación inicial, con lo que permitiría esperar un incremento en los bienes que conforman nuestra canasta de exportación hacia ese mercado –todavía muy concentrada en unos cuantos productos– y la participación de nuevos actores en los flujos comerciales. Asimismo, esa revisión del acuerdo, junto con la evaluación realizada a finales de 1999[31] –primera de su estilo en este tipo de relaciones–, sirvieron para comprobar la efectividad de la organización adoptada para la administración de este instrumento comercial.

Negociaciones para un TLC con Panamá

Desde hace muchos años el país ha manifestado su interés por modernizar y actualizar el acuerdo comercial que rige nuestras relaciones con Panamá, el cual data de 1973 y –como tal– carece de las disciplinas más rigurosas y de los mecanismos de solución de diferencias que caracterizan a los tratados de libre comercio de tercera generación. El mercado panameño, a pesar de seguir siendo un mercado marginal,[32] despierta el interés de los sectores agropecuario e industrial que tradicionalmente han exportado al mercado centroamericano, por lo que no debe extrañar la reiterada insistencia por dotar de reglas claras y por una mayor seguridad jurídica a nuestra relación con ese socio comercial. El renovado interés del gobierno y

31. Al respecto véase: Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica: una evaluación a cinco años de su vigencia. Ministerio de Comercio Exterior. 1999.

32. En 1999, solo el 1,9 por ciento de nuestras exportaciones se dirigieron a ese mercado.

del empresariado costarricenses se vio, sin embargo, entorpecido por el cambio de poder ocurrido el año anterior en el vecino país y por los cambios de criterio anunciados por las nuevas autoridades panameñas en el campo comercial. Por esa razón, no obstante la realización de reuniones preparatorias entre los gobiernos, la realidad es que 1999 no deparó mayores avances en la modernización de este acuerdo.

Acuerdo Marco con Trinidad y Tobago

En el mes de abril de 1999 Costa Rica y Trinidad y Tobago firmaron un acuerdo marco mediante el cual se fijaron las bases para la negociación de un tratado de libre comercio entre ambos países. La importancia de ese mercado caribeño –también marginal[33]– estriba en la posibilidad de que Costa Rica se convierta en uno de los principales proveedores de productos agrícolas y agroindustriales en ese mercado. Eventualmente, además, Trinidad y Tobago podría ser el primer paso para profundizar los vínculos comerciales con los países del CARICOM. Si bien ya ha habido un intercambio de textos bases entre las partes, lo cierto es que en 1999 no se observaron mayores avances en este proceso de negociación, lo cual ha sido atribuido a los problemas ocasionados por algunas medidas restrictivas aplicadas por el país caribeño contra las exportaciones de pastas alimenticias costarricenses.

Ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI)

Durante el año 1999, el gobierno intensificó los esfuerzos de cabildeo en Washington D.C., con el fin de lograr un mejoramiento de los beneficios otorgados a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), programa de carácter unilateral establecido por los EE.UU. desde el año 1984, mediante el cual se les asegura a la ma-

33. El mercado trinitario representó en 1999 apenas el 0,1 por ciento del total de nuestras exportaciones.

yoría de los productos costarricenses un acceso al mercado estadounidense libre del pago de aranceles. Las exportaciones de textiles y confección, sin embargo, se encuentran expresamente excluidos del trato arancelario preferencial, como consecuencia del régimen proteccionista que ha caracterizado a este sector estadounidense durante las últimas cuatro décadas.

Dicha exclusión ha hecho que las exportaciones de textiles y confección provenientes de los países beneficiarios del CBI se encuentren en una posición de desventaja en relación con las exportaciones mexicanas de esos mismos productos, las cuales, a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Libro Comercio de Norteamérica (NAFTA),[34] sí están exentas –ya sea parcial o totalmente– de dicho pago.[35] El sector textil y de la confección atribuye el estancamiento de la inversión y de las exportaciones experimentado durante los últimos cinco años a tal desventaja arancelaria y al incentivo que, en cambio, tienen las empresas de trasladar o ampliar sus operaciones en el territorio mexicano en detrimento de los países beneficiarios del CBI.[36] Se calcula que las exportaciones costarricenses de estos pro-

34. El NAFTA entró en vigencia el primero de enero de 1994.

35. En EE.UU. los aranceles aplicables a los productos de confección se reducirán únicamente en un 9,2 por ciento y su promedio será de un 18 por ciento, aún luego de que los compromisos de la Ronda Uruguay se implementen a plenitud. De conformidad con el NAFTA, los aranceles que pesan sobre los bienes que cumplan con la regla de origen (en este caso, los productos originarios de México) se reducirán progresiva y gradualmente durante un período de diez años.

36. Ciertamente el crecimiento de las exportaciones mexicanas de textiles y de confección hacia EE.UU. ha sido extraordinario luego de la entrada en vigencia del NAFTA. Sin embargo, algunos estudios advierten que la industria textil y de la confección se ha trasladado también a otros países centroamericanos que ofrecen ventajas comparativas importantes para estos sectores, como ha sido el caso de Honduras, cuyas exportaciones de confección han crecido a ritmos igualmente extraordinarios durante ese mismo período. Véase Chacón, Francisco, "Comercio internacional de los textiles y el vestido: reestructuración global de las fuentes de oferta en los EE.UU. durante la década de los noventa". Estudio realizado para la CEPAL/BID, noviembre de 1998.

ductos pagan unos US$50 millones de dólares anuales por concepto de aranceles.[37]

Lo anterior ha provocado que, aún antes de la entrada en vigencia del NAFTA, los gobiernos de Centroamérica y el Caribe hayan insistido reiteradamente ante las autoridades estadounidenses sobre la necesidad de obtener una "paridad" con el NAFTA para los países beneficiarios del CBI. Así, luego de años de cabildeo político, el Senado estadounidense aprobó en 1999 un proyecto de legislación tendiente a otorgar la ampliación. Fue este un avance significativo; sin embargo, el proyecto aprobado debe ser consensuado con la Cámara de Representantes, a fin de acordar una única versión legislativa que debe ser luego aprobada por ambas cámaras del Congreso. Debe advertirse que, en todo caso, el beneficio que se estaría otorgando, si bien importante para el sector de la confección costarricense, tendría un alcance limitado –básicamente a favor de las prendas producidas en la región a partir de tela estadounidense– y que su puesta en vigor estaría sujeta al cumplimiento de las condiciones –todavía desconocidas– que imponga la indicada legislación para los países beneficiarios.

3.4 INTEGRACIÓN REGIONAL

Mercado Común Centroamericano (MCCA)

En el campo de la integración centroamericana, no hay duda que el avance más significativo en el año 1999 fue haber negociado y suscrito un acuerdo mediante el cual se establecen los procedimientos para solucionar, de manera ágil y efectiva, las controversias comerciales que surjan entre los miembros del MCCA. El mejoramiento de las disciplinas en este campo es una necesidad que se ha venido

37. Téngase en cuenta que la mayor parte de las exportaciones costarricenses ingresan al mercado estadounidense al amparo del régimen 9802 00,80 de su sistema arancelario (maquila), gracias al cual los impuestos de importación se tasan únicamente sobre el valor agregado en el extranjero y no sobre los componentes estadounidenses que se utilizan para el ensamble. De esta manera, el arancel aplicable a los productos de la confección se ve substancialmente reducido a un 6 por ciento en promedio.

intensificando desde hace varios años, pero que se ha hecho todavía más evidente a raíz de las restricciones comerciales que han surgido recientemente como consecuencia de diferencias políticas entre algunos de los países de la región.

En efecto, para que el proceso de integración regional sea exitoso, es condición indispensable que prevalezca el Estado de Derecho, esto es, un régimen que asegure que las relaciones se rigen por reglas preestablecidas y no por las influencias o presiones de los interesados, que garantice que las disposiciones y obligaciones son acatadas y que las controversias que surjan se resuelven mediante la intervención de órganos independientes que aplican la norma de manera uniforme, pronta y cumplida. Es así como los países se aseguran que el delicado balance del resultado de las negociaciones, manifestado en los instrumentos jurídicos, se mantiene gracias al respeto de las obligaciones de las partes. Además, ello hace que los países estén más fácilmente dispuestos a asumir nuevas obligaciones, a desarrollar vínculos más estrechos entre ellos y a profundizar la integración. De modo contrario, si existe la percepción de que hay dificultades para que los acuerdos se cumplan habrá mucho más reticencia a aceptar compromisos más profundos. Lamentablemente, sin embargo, el "Tratado Centroamericano sobre Solución de Controversias Comerciales" no ha sido suscrito por Nicaragua y su gobierno ha dado muestras de que no es su intención hacerlo, al menos en el corto plazo. Al ser Nicaragua el socio comercial más conflictivo en esta materia, su no suscripción haría que los alcances prácticos del acuerdo tengan serias limitaciones.

Por otro lado, en el año 1999 se negociaron y entraron en vigor los reglamentos sobre medidas sanitarias y sobre normas técnicas. El primero de ellos, el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios, tiene por objeto regular las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar directa o indirectamente el comercio entre los países y evitar que aquéllas se constituyan en barreras innecesarias al comercio, así como desarrollar las disposiciones legales para armonizar gradual y voluntariamente las medidas y procedimientos en materia sanitaria y fitosanitaria en el comercio intra-regional y con terceros países. Entre los

elementos importantes de este reglamento es que permitiría que las autoridades sanitarias y fitosanitarias determinaran la equivalencia de las medidas de los otros países, aún cuando difieran de las suyas, siempre que se demuestre que las medidas logran el mismo nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria.

Por su parte, el Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización y Procedimiento de Autorización tiene por objeto que las medidas de normalización, los procedimientos de autorización y los de gestión metrológica de los países no creen obstáculos al comercio. Nótese que este reglamento no pretende establecer normas comunes, sino iniciar el camino hacia la armonización futura de sus medidas. Asimismo, el reglamento contempla la posibilidad de celebrar acuerdos entre los países, tendientes a armonizar las medidas, lograr el reconocimiento mutuo de los resultados de los procedimientos y la aceptación de la equivalencia de los reglamentos técnicos entre los países.

Adicionalmente, durante 1999 se dio inicio a la negociación de un futuro tratado centroamericano sobre el comercio de servicios e inversión, un paso importante hacia el afianzamiento de la todavía incompleta zona de libre comercio regional. La liberalización del sector de servicios es de particular importancia para los países de la región, porque ello promovería la competencia en un área en donde ha habido importantes restricciones, incluyendo la participación monopolística del Estado en subsectores considerados estratégicos. Adicionalmente, la prestación de muchos servicios (por ejemplo, el transporte) tiene una incidencia directa sobre los costos en el comercio de bienes.

Finalmente, debe destacarse que a partir de 1999 las importaciones originarias de los países de Centroamérica dejaron de ser gravadas con el impuesto del 1 por ciento sobre el valor aduanero. Este era un impuesto violatorio de nuestras obligaciones regionales y se convertía en una traba innecesaria al comercio intracentroamericano.

ALCA

La construcción de lo que será el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un proyecto de largo plazo cuyos inicios se remontan a la I Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Miami, en diciembre de 1994. Sin duda, el ALCA abriría grandes oportunidades para Costa Rica: una población de casi 800 millones de consumidores, con un producto interno bruto de más de 8 billones de dólares y flujos comerciales en el orden de los 2,4 billones de dólares, y la posibilidad de ingresar con seguridad y sin restricciones a los mercados de EE.UU., por mucho su más importante socio comercial,[38] Canadá y otros países de Sudamérica. Por esas razones, Costa Rica entendió, desde un principio, que el ALCA es un proyecto trascendental para la política comercial del país y, consecuentemente, le ha dedicado tiempo y recursos con el propósito de asegurarse una participación activa, constructiva y sostenida a lo largo de todo el proceso, de forma tal que, a través de las ideas, se fortalezca nuestra capacidad de influencia.

El año 1999 –período en el que se iniciaron propiamente las negociaciones– no fue la excepción y Costa Rica jugó un papel destacado, tanto en el seno del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), como en los distintos grupos de negociación y, particularmente, en el Grupo de Negociaciones sobre Inversiones, el cual presidió hasta finales de octubre pasado. Asimismo, en noviembre anterior se celebró en Toronto, Canadá, la IV Reunión Ministerial del ALCA, en donde los países instruyeron a los grupos de negociación para que procedieran con la preparación de los borradores de textos respectivos. Estos textos servirán para que el CNC dé cuentas de los avances obtenidos, al celebrarse la próxima reunión ministerial, en Buenos Aires, en abril del 2001. En la Reunión Ministerial de Toronto, Costa Rica fue designada para presidir el Grupo de Solución de Controversias por un período de dieciocho meses.

Así, pese a los reclamos de falta de liderazgo de los EE.UU. y a los problemas políticos que enfrenta el proceso, éste sigue avanzando

38. En 1999, el mercado estadounidense fue el destino del 54 por ciento de nuestras exportaciones y el origen del 63 por ciento de nuestras importaciones.

–aunque lentamente–. Al mismo tiempo, los países se han esforzado por recoger anticipadamente algunos frutos en el campo de la facilitación del comercio, particularmente en los campos aduanero y de la transparencia

3.5 SISTEMA MULTILATERAL

Se reconoce que el sistema multilateral de comercio es un instrumento de suma importancia para la estrategia comercial de un país con el reducido tamaño y poderío de Costa Rica. Solo un sistema multilateral fuerte, basado en reglas jurídicas claras y con un mecanismo de solución de diferencias efectivo, le garantiza al país el respeto de sus derechos y la seguridad que se requiere para invertir y exportar a los mercados internacionales. De ahí que su fortalecimiento continuo haya sido una prioridad a través de los años y que, en 1999, la participación seria y profesional del país en ese foro se viera reflejada, tanto en la preparación de la Conferencia Ministerial de Seattle, como en la activación del mecanismo de solución de diferencias ante las medidas tomadas por Trinidad y Tobago contra nuestras exportaciones de pastas, la negociación del nuevo régimen de importación de banano adoptado por la Unión Europea y la negociación de concesiones comerciales ante la incorporación de China y de Taiwán al sistema multilateral.

Además, esa participación le permitió a Costa Rica llenar espacios y ocupar posiciones de influencia dentro de ese foro comercial para, de esa manera, incrementar –al igual que en el proceso del ALCA– las posibilidades de que nuestros intereses lleguen a ser tomados en cuenta por la comunidad internacional. Así, Costa Rica formó parte activa en del llamado Grupo de Amigos de la Ronda, compuesto por 15 miembros de la OMC,[39] cuyo objetivo primordial era impulsar el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que abarcara un amplio espectro. De igual forma, en diciembre del año pasado, Costa Rica fue aceptado

39. Formaron parte del grupo: Argentina, Australia, Chile, Corea, Costa Rica, Hong Kong, Hungría, Marruecos, México, Nueva Zelanda, República Checa, Singapur, Suiza, Tailandia y Uruguay.

como miembro del Grupo Cairns,[40] el cual pretende que el comercio de productos agrícolas se incorpore plenamente al conjunto de disciplinas aplicables a los otros bienes, particularmente a través de la eliminación de subsidios a la exportación y la reducción de las medidas de apoyo interno otorgada por los países. Asimismo, Costa Rica fue designada miembro propietario en el Órgano de Supervisión de los Textiles[41] en representación de los países de América Latina; también ocupó la presidencia del Grupo de Trabajo sobre la Transparencia en la Contratación Pública; y coordinó los programas de asistencia técnica en las áreas de Valoración Aduanera y Propiedad Intelectual. Finalmente, durante la III Conferencia Ministerial de Seattle, le correspondió al país ocupar la presidencia del Grupo sobre Comercio y Derechos Laborales, uno de los más complejos y conflictivos.

Pese al buen posicionamiento del país y a los esfuerzos realizados por muchos miembros de la OMC para lograr que la Conferencia Ministerial concluyera exitosamente y que se lanzara una nueva ronda de negociaciones comerciales tendiente a fortalecer el sistema multilateral de comercio y a asegurar mayores niveles de liberalización, lo cierto es que la conclusión de la Conferencia fue un fracaso para la OMC y para el sistema. Y no hay duda de que Costa Rica –al igual que el resto de los países en desarrollo– fue uno de los grandes perdedores de ese desenlace.

Finalmente, dentro de ese esfuerzo por fortalecer la posición de Costa Rica en los foros comerciales multilaterales, debe destacarse la participación de la Delegación Permanente ante otros organismos relacionados con el comercio y la inversión, como el Centro de Comercio Internacional (CCI), la Oficina Internacional de los Textiles y el Vestido (ITCB) y la Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Por primera vez, se ha hecho un

40. Forman parte del grupo: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Sudáfrica, Paraguay, Tailandia y Uruguay.

41. Este Órgano, conformado por diez miembros, se encarga de velar por el cumplimiento y aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC.

intento serio por participar en esos otros foros de una manera coherente y consistente con las posiciones adoptadas por el país en el seno de la OMC.

3.6. PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Carecer de un programa efectivo de promoción de exportaciones ha sido una las principales deficiencias que el país ha tenido por muchos años, si partimos de la premisa de que esta labor es esencial para lograr que más empresas medianas y pequeñas se incorporen –directa o indirectamente– a la actividad exportadora, se amplíe la canasta de exportación y se diversifiquen los mercados de destino. En suma, para que los esfuerzos que el país realiza abriendo y asegurando los mercados externos a través de las negociaciones, sean realmente aprovechados por los empresarios nacionales. Esta labor se torna todavía más importante ahora que los incentivos tipo CAT o las exoneraciones del impuesto sobre la renta no tienen mayores posibilidades de seguir existiendo en el futuro. Con la sustitución, a finales de 1996, del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones (CENPRO), de la Corporación de las Zonas Francas y del Consejo Nacional de Inversiones, por la nueva Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), se pretendió cambiar el rumbo y dotar al país de una institución pequeña y eficiente que, con un marco jurídico ágil y recursos financieros suficientes, se convirtiera rápidamente en una organización líder en su campo.

Desdichadamente, durante sus primeros años de funcionamiento la agencia careció de dirección y de un plan de acción profesionalmente diseñado, lo que ha hecho que, hasta la fecha, no se hayan percibido transformaciones cualitativas en esta tarea. Durante el año 1999, sin embargo, se acordaron cambios importantes en la jerarquía de PROCOMER y se adoptó un plan que pretende convertir a la institución en un centro de capacitación y de información técnica y estratégica en materia de comercio exterior, que contribuya a la toma de decisiones empresariales informadas, de manera que se incrementen las posibilidades de una inserción exitosa en los mercados internacionales. Estos cambios –aunque cualquier conclusión es todavía prematura– pueden convertirse en el primer paso para que el

país de el golpe de timón que se necesita para que haya una mayor vinculación del sector exportador con el resto de la economía y se distribuyan más ampliamente los beneficios del comercio exterior.

En ese mismo sentido, merece destacarse la apertura de oficinas comerciales en México, República Dominicana y Chile, países con los cuales se tiene una relación comercial particular. Estas oficinas podrían servir de apoyo en la identificación de nichos de mercado y en el aprovechamiento de nuevas oportunidades de negocios. Como es sabido, la mera suscripción de un tratado de libre comercio no se traduce automáticamente en mayores exportaciones; además se requiere del apoyo bien dirigido de una institución como la que podría llegar a ser PROCOMER, para promover la oferta exportable y atender las necesidades de información que requieran los empresarios costarricenses con el fin de incrementar los flujos comerciales hacia dichos mercados.

3.7 ASPECTOS INSTITUCIONALES Y REGULATORIOS

Una adecuada organización institucional y unas regulaciones adecuadas son indispensables para poder definir y ejecutar apropiadamente la política comercial. En este sentido, durante 1999, el Ministerio de Comercio Exterior tomó varias acciones tendientes a mejorar esa organización y a establecer regulaciones, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Una reorganización interna mediante la cual se creó una Dirección de Aplicación de los Acuerdos Comerciales, la cual estará encargada de verificar el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de los tratados, acuerdos y demás instrumentos comerciales o de inversión bilaterales, regionales o multilaterales de comercio o inversión. Asimismo, se encargaría de la evaluación periódica de la aplicación de dichos tratados y acuerdos, tanto en términos económicos como jurídicos.[42]

42. Véase el artículo 16 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Comercio Exterior, Decreto Ejecutivo No. 28471-COMEX, publicado en *La Gaceta* No. 43 del 1° de marzo del 2000.

- Creación de una Unidad de Monitoreo del Comercio y la Inversión, encargada de desarrollar y actualizar las bases de datos sobre exportaciones, importaciones, flujos de inversión extranjera directa, así como de la legislación nacional aplicable al comercio y la inversión extranjera.[43]

- Traslado, del Ministerio de Relaciones Exteriores al COMEX, de las competencias relacionadas con la UNCTAD y el CCI, con el propósito de garantizar la debida consistencia en los diferentes foros comerciales internacionales.

- Establecimiento de un mecanismo de coordinación permanente con PROCOMER, cuyo objetivo es que haya una relación más estrecha y coordinada entre las oportunidades comerciales generadas por los acuerdos u otros instrumentos y los programas de promoción de exportaciones, de manera que dichas oportunidades puedan ser realmente aprovechadas.

- Establecimiento de un mecanismo de consulta pública, mediante comunicaciones formales en *La Gaceta* y periódicos de circulación nacional, para recabar los criterios de los distintos sectores en relación con los acuerdos para ser negociados.[44] Este mecanismo es un paso importante hacia el mejoramiento de los canales de comunicación y la búsqueda de una mayor participación de los diferentes actores de la sociedad en estos procesos, hasta hace poco restringidos a las organizaciones gremiales más organizadas.

- Establecimiento de un mecanismo transparente y no discriminatorio para la asignación de los contingentes de exportación otorgados por el TLC con México, el TLC con República Dominicana y los acuerdos de la OMC (excluyendo productos textiles y de la confección).[45]

43. Véase artículo 18 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Comercio Exterior.

44. Véase, por ejemplo, el Alcance No. 17 a *La Gaceta* No. 53, del 15 de marzo del 2000 y *La Gaceta* No. 70 del 7 de abril del 2000.

45. Véase Decreto Ejecutivo No. 28164-COMEX y No. 28201-COMEX.

- Discusión y promulgación del Reglamento a la Ley sobre el Régimen de Zonas Francas, mediante Decreto Ejecutivo No. 28451-H-COMEX, con el fin de buscar un equilibrio entre el objetivo de promover las inversiones y las exportaciones por medio del régimen de zonas francas y el necesario control del correcto uso de los beneficios que el régimen implica. Este nuevo reglamento se hizo necesario desde que se aprobó la Ley No. 7830, del 22 de setiembre de 1998, mediante la cual se promulgaron reformas importantes al régimen, tendientes a adecuar el régimen a las nuevas necesidades de inversión y a fortalecer las potestades fiscalizadoras y sancionatorias del Poder Ejecutivo.

3.8 OTROS TEMAS

Eliminación de los impuestos a la exportación

Mediante la aprobación de la Ley No. 7972,[46] publicada en *La Gaceta* del 24 de diciembre de 1999, el año pasado se eliminó uno de los últimos obstáculos legales a la exportación, al derogarse los impuestos que pesaban sobre la exportación de café, banano y carne de res. Estos tres impuestos habían sido excluidos de la derogatoria general aprobada mediante la Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, por razones de carácter fiscal.

Terminación de los CAT

El año 1999 marcó el fin de los CAT, el cual era un título al portador libremente negociable, emitido hasta por un 25 por ciento del valor

46. El artículo 20 de la "Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos para Financiar un Plan Integral de Protección y Amparo de la Población Adulta Mayor, Niñas y Niños en Riesgo Social, Personas Discapacitadas Abandonadas, Rehabilitación de Alcohólicos y Fármacodependientes, Apoyo a las Labores de la Cruz Roja y Derogación de Impuestos Menores sobre las Actividades Agrícolas y su Consecuente Sustitución" dispuso la derogatoria del impuesto a las exportaciones creado mediante el artículo 3 de la Ley No. 5519, del 21 de abril de 1974 y sus reformas.

FOB de las exportaciones, utilizable para el pago de impuestos. Como se sabe, el CAT era parte de los incentivos otorgados a las exportaciones de productos no tradicionales dirigidos a terceros mercados mediante el régimen del Contrato de Exportación. Este incentivo –así como los demás incentivos del Contrato de Exportación– fue originalmente concedido por un período máximo de doce años, a partir del período fiscal del impuesto sobre la renta del año 1984. No obstante, en 1991 se permitió que el plazo para la recepción de los CAT fuera extendido por tres años adicionales en favor de aquellos beneficiarios que voluntariamente se acogieran a una reducción en el porcentaje del beneficio.[47] El monto por concepto de los CAT tramitados llegó a ser de más de 27 000 millones de colones en 1997, 40 000 millones de colones en 1998 y de 13 200 millones de colones en el año 1999.[48] De este modo, en medio de los escándalos surgidos a las luz pública por el uso fraudulento de este incentivo y del pesado costo fiscal que llegó a representar para el Estado durante los últimos quince años, su desaparición llegó sin que el gobierno cediera ante las propuestas de instaurar un esquema que lo sustituyera.

Proyecto de Ley para el Ordenamiento de las Negociaciones Comerciales[49]

La pérdida de influencia que ciertos gremios han experimentado durante los últimos años en las decisiones que toman el Ministerio de Economía y el Ministerio de Comercio Exterior, así como la preocupación generada por el vencimiento de algunos de los regímenes de incentivos y el establecimiento de mecanismos que pretenden una interacción más directa y transparente entre estas dependencias públicas y los distintos actores sociales, han provocado que algunos de estos gremios dirijan ahora sus esfuerzos al seno de la Asamblea Legislativa hasta el punto de promover reformas legales mediante

47. Esto se hizo mediante Ley No. 7257, del 17 de setiembre de 1991.

48. Por su parte el monto de los CAT emitidos fue de más de 32 000 millones de colones en 1997, 34 500 millones de colones en 1998 y 11 800 millones de colones en 1999.

49. Véase Expediente Legislativo No. 13 994.

las cuales se les trasladaría la potestad de definir la política comercial y su ejecución. No otro es el efecto que tendría el proyecto de Ley para el Ordenamiento de las Negociaciones Comerciales, en donde se dispone la creación de un cuerpo colegiado, conformado mayoritariamente por representantes de los gremios empresariales más organizados, al cual se le estarían asignando aquellas funciones públicas, hasta ahora potestad del Poder Ejecutivo.

El evidente peligro que un proyecto de tal naturaleza presenta para el buen desarrollo de la política comercial del país, obliga a mencionarlo expresamente en este análisis como uno de los acontecimientos más preocupantes ocurridos en el año 1999. Ciertamente, el proyecto está lejos de convertirse en ley –y sobra decir que no cuenta con el apoyo del gobierno– pero el simple hecho de su presentación a la Asamblea Legislativa revela una preocupante falta de dirección en la dirigencia del sector privado y la existencia de posiciones extremas que deben ser detenidas con prontitud.

Legislación sobre propiedad intelectual

Durante el año 1999, Costa Rica terminó de cumplir con las obligaciones internacionales adquiridas en materia de propiedad intelectual y derivadas de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Así, dentro del plazo de cinco años que el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), de la OMC, concedía a los países en vías de desarrollo para la implementación de dichas obligaciones, la Asamblea Legislativa aprobó el Protocolo al Convenio Centroamericano de Protección a la Propiedad Industrial; la Ley de Marcas y otros Signos Distintivos; las reformas a la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, la Ley de Patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Modelos de Utilidad, y al Código Procesal Civil; la Ley de Información no Divulgada; y la Ley de Circuitos Integrados de los Esquemas de Trazado. Asimismo, el proyecto de Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual fue aprobado en primer debate.

3.9 CONCLUSIONES

- El comportamiento del comercio exterior durante el año 1999 demostró un dinamismo ligado directamente a la manufactura de componentes para microcomponentes y a otros bienes industriales no tradicionales producidos, principalmente, por empresas acogidas al régimen de zonas francas. Gracias a ese dinamismo, fue posible compensar el decrecimiento sufrido por otros sectores, en especial el de las exportaciones de café y de banano.

- En materia de apertura comercial, 1999 mostró avances modestos en el proceso de desgravación, al concluirse la ejecución de la política arancelaria centroamericana adoptada en 1996, mediante la cual se redujo el techo arancelario a un 15 por ciento y el piso a un 0 por ciento. Al mismo tiempo, se redujo el margen de redundancia en los sectores lácteos y de pollo, se mantuvieron los altos aranceles para la papa, la cebolla, el cerdo y el azúcar y se incrementó la protección para el arroz y el frijol. En la apertura del sector de servicios, el país experimentó un claro estancamiento.

- En la apertura y consolidación de mercados externos, sobresalen la suscripción del TLC Costa Rica-Chile y el mejoramiento del alcance del TLC Costa Rica-México, al permitirse el acceso preferencial de los lácteos, la carne bovina, los polvos de preparación de bebidas y el cacao en polvo costarricenses. Asimismo, hubo algún avance, aunque sin resultados concretos todavía, hacia el mejoramiento del acceso de productos textiles y de la confección al mercado de los EE.UU.

- En el ámbito de la integración resaltan, a nivel centroamericano, la suscripción del acuerdo para la solución de controversias comerciales; la suscripción y entrada en vigor del Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios y el Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización y Procedimiento de Autorización; asimismo la eliminación del impuesto sobre el valor aduanero de las importaciones. A nivel hemisférico, pese a la reconocida participa-

ción del país en el ALCA, los avances hacia la conclusión del proceso de negociación fueron pocos.

- En el campo del sistema multilateral de comercio, no obstante el buen desempeño y posicionamiento del país en el seno de la OMC, así como los esfuerzos realizados para profundizar los niveles de liberalización y el fortalecimiento del sistema, el fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle golpeó fuertemente los intereses de los países más débiles, incluyendo Costa Rica.

- Desde el punto de vista institucional y regulatorio, el país mejoró su organización y los mecanismos de consulta para enfrentar los procesos de negociación y velar por el debido ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales. En el campo de la promoción de las exportaciones, destaca la apertura de las oficinas comerciales en México, República Dominicana y Chile.

- Finalmente, desde el punto de vista legislativo, hubo cambios importantes al promulgarse el paquete de leyes para la implementación de las obligaciones internacionales en materia de propiedad intelectual y al aprobarse la legislación que eliminó los impuestos a la exportación que pesaban sobre el café, el banano y la carne vacuna.

Comentario

Anabelle Ulate

Sin duda alguna, Francisco Chacón nos ofrece una revisión clara, amplia y detallada de la política comercial implementada durante el año 1999 que nos permite reflexionar sobre la orientación que hasta el momento ha tenido la política comercial. Como corolario de lo anterior, me he permitido plantear la pregunta, ¿debe Costa Rica continuar con la orientación actual de su política comercial, que muy bien recoge el texto de Francisco, o es necesario revisarla? Para responder la pregunta en este breve comentario voy a abordar tres aspectos que considero importante introducir.

Retomar el objetivo de la política comercial

Es importante aclarar que la política, independientemente de cual sea el adjetivo que la califique, si económico, social o comercial, se refiere a "1a posibilidad de *incidir* en lo acontecido, en lo que acontece o en lo que podría ocurrir en la vida (…) de los ciudadanos". Por eso "la política se distingue tanto de los determinismos como de aquello que puede aparecer como mero destino o simple inexorabilidad"[1]

En este caso, la política se califica de comercial porque interesa incidir en el bienestar de los ciudadanos mediante las relaciones que los mismos agentes económicos mantienen con otras naciones. Por lo tanto, sus instrumentos son todos aquellos precios y normas que

1. Oscar Fernández, "Lo social y la política social" en O. Fernández (compilador) *Política social y descentralización en Costa Rica*, UNICEF. Serie de Políticas Sociales, SanJosé, 1998, p. 11.

afectan los flujos de bienes y servicios con otras naciones: aranceles, subsidios, disposiciones no arancelarias, tipo de cambio, tasas de interés, normas, acuerdos y convenios suscritos con otras naciones y en foros internacionales.

La teoría económica nos indica que la disminución de las barreras comerciales aumenta las posibilidades de consumo de los habitantes y eso, en economía, es sinónimo de mayor bienestar. ¿Por qué aumentan las posibilidades de consumo? Porque por un lado, los consumidores se enfrentan a precios relativos más favorables y por otro lado, los productores reasignan sus recursos hacia actividades más productivas. Para que ambos procesos se desarrollen con éxito, es necesario que el Estado supervise el funcionamiento de los mercados, provea la información necesaria, la normativa requerida y el apoyo para el desarrollo tecnológico de las empresas, *independientemente* de cuál sea el destino de la producción.

Pero desafortunadamente, la acción del Estado en las relaciones comerciales está marcada por una visión mercantilista. Como bien lo expresa el texto de Francisco Chacón, el ámbito comercial se remite al acceso a los mercados internacionales, al desarrollo de las exportaciones y a mejorar la competitividad de las empresas. Esta visión refleja la sobrevaloración, que hasta el momento ha hecho el Estado, del productor exportador frente a los demás productores, de la empresa frente al consumidor, de las exportaciones como motor del crecimiento frente a la productividad de los sectores económicos independientemente del destino de su producción.

Por lo tanto, mi sugerencia es que la política comercial debe reorientar su visión y retomar su objetivo. En función de ello, debe velar para que se den las condiciones necesarias que permitan alcanzarlo. ¿Qué sentido tiene una liberalización comercial que perjudica al agricultor nacional, beneficia al importador y no al consumidor y como resultado de lo anterior el Estado le transfiere fondos al sector agrícola para reducir los perjuicios causados por la liberalización?

Más administración del comercio pero menos comercio administrado[2]

El segundo punto que resalta al revisar la evolución de la política comercial, es la cantidad y variedad de normas, acuerdos preferenciales y foros internacionales en los que participa actualmente Costa Rica. Sólo lo que ya está vigente requiere un esfuerzo por parte del Estado para velar que éstos se cumplan. Pero también exige un esfuerzo de difusión para que sean conocidos y aprovechados favorablemente por los costarricenses. Sin duda alguna la reorganización interna del Ministerio de Comercio Exterior que menciona Francisco Chacón en el apartado de aspectos institucionales, apunta en la dirección correcta. Pero también hace falta una mayor información sobre cuál ha sido la posición del Gobierno de Costa Rica frente a los temas controversiales en el seno de la OMC. Precisamente Francisco menciona los cargos que el país ha venido desempeñando, pero omite lo más importante en las negociaciones multilaterales, cual es, la estrategia que el país está siguiendo en este foro. Por lo tanto si lo que ya está vigente exige una asignación de recursos del Estado para administrarlo, ¿por qué entonces se insiste en continuar con el proceso de suscripción de más acuerdos comerciales preferenciales con diferentes grupos de países?

Si es para mejorar las condiciones de acceso a esos mercados de las empresas exportadoras que tienen como base de operaciones nuestro país, pues entonces estamos frente a una política que busca un comercio administrado a través de acuerdos preferenciales. Además, habría que cuantificar cuánto le cuesta al Estado costarricense llevar a cabo esta práctica y contabilizarla como un subsidio que recibe este grupo de productores-exportadores a los cuales les interesa acceder a esos mercados específicos. Es evidente que en el libre comercio son los precios relativos los que orientan el flujo comercial y no los acuerdos preferenciales de comercio.

Si por el contrario, los acuerdos preferenciales se utilizan como pretexto para rebajar los aranceles a los sectores productivos nacionales

2. Para una definición de estos conceptos cfr. J. Bhagwati, "US Trade Policy at Crossroads", *The World Economy*, 12, 4, 1989.

que producen bienes sustitutos de importación, ¿cuántos acuerdos comerciales se requieren para lograr ese propósito?

Además, el problema de los acuerdos preferenciales es que precisamente no son de libre comercio sino que discriminan entre los miembros y los que no lo son. Precisamente los países centroamericanos percibieron negativamente la desviación de comercio y de inversión que generó el Tratado de Libre Comercio entre México, EE.UU. y Canadá. Pero si además se van a manejar varios de ellos, su administración se vuelve engorrosa y le abre las puertas a la triangulación. Cuando uno como consumidor encuentra productos en cuya etiqueta se especifica: "producido en EE.UU. o en un país europeo, importado por una empresa en México" y disponible para los consumidores costarricenses, inmediatamente se pregunta uno si la administración de esos tratados ha sido efectiva.

Adicionalmente, si lo que interesa es aproximarse a un mayor libre comercio ¿no habría sido mejor seguir los pasos europeos y concentrar la atención en la unión aduanera centroamericana y buscar una ampliación creciente de sus miembros, en lugar de seguir la estrategia estadounidense de suscribir acuerdos comerciales con el Norte, el Sur y el Este?

Si las condiciones políticas en la región centroamericana dificultan ese proceso, entonces la prioridad de la política comercial debería ser las relaciones y acuerdos multilaterales y la administración de los tratados comerciales preferenciales ya existentes y detener la suscripción de más tratados preferenciales

Complementar los instrumentos de la política comercial

La nueva teoría del comercio, desarrollada precisamente en los años ochenta, llamó la atención sobre el desarrollo del comercio internacional que no está basado en la ventaja comparativa, sino más bien en los rendimientos crecientes que por sí mismos hacen ventajosa la especialización.[3] Precisamente, Krugman señala que el origen de es-

3. Paul Krugman "Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy?", *The World Economy*, 1994. p. 425.

te tipo de especialización podría ser la historia, la casualidad, la política industrial, pero no la dotación relativa de los recursos.

Si a lo anterior le añadimos que el cambio tecnológico en las comunicaciones está facilitando cada vez más el intercambio de bienes y servicios a través de las fronteras, es de esperar, entonces, que ese proceso siga reforzando un patrón de comercio según el cual los países desarrollados fundamentan su especialización en los rendimientos crecientes de un mercado más amplio, pero más oligopólico, y los países en desarrollo en su dotación relativa de recursos en un mercado cada vez más competitivo.

Por eso mi propuesta es complementar los instrumentos de la política comercial, incluyendo esta vez, la política industrial o más bien la política de innovación y producción. Pero no todos los sectores productivos tienen la capacidad de especializarse gracias a los rendimientos crecientes que genera su actividad. Por eso, la política comercial, es decir la posibilidad de incidir en el actual patrón de especialización, requiere una mayor coherencia en los instrumentos que se aplican en otros campos, como por ejemplo en el sector financiero, y un mayor apoyo estatal en el desarrollo de nuevas actividades con posibilidades de cambiar ese patrón de comercio.

Esta propuesta puede tener un tinte mercantilista, pero será mucho menor que el que actualmente posee la política comercial y quizás pueda mostrar mejores resultados en el bienestar de nuestra población, que los alcanzados hasta el momento.

SEGUNDA PARTE

EL CAMINO POLÍTICO DE LA REFORMA ECONÓMICA

4. INTRODUCCIÓN

CONSTANTINO URCUYO F.

RONULFO JIMÉNEZ R.

4.1 INTRODUCCIÓN

A finales del año pasado, cuando comenzamos a conversar sobre la posibilidad de este seminario, no imaginábamos la relevancia de la dimensión política para los procesos de apertura y reforma económica en nuestro país. Ahora, acontecimientos recientes relacionados con el intento de reforma de los sectores de energía y telecomunicaciones han puesto sobre el tapete de la discusión pública la importancia de la política en el trámite de las decisiones de índole económica.

El Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA), es una institución dedicada desde hace 25 años al análisis y estudio de las políticas públicas. La Academia de Centroamérica tiene tres décadas en el estudio de la economía nacional; también en otras dimensiones de la política pública, entre las cuales destacan –particularmente– sus investigaciones sobre la pobreza.

Al reunirnos para realizar una actividad conjunta, hemos querido cooperar para contribuir –con nuestras especializaciones particulares– a crear una sinergia potenciando nuestras capacidades de análisis y a hacer posible, no sólo el entendimiento de los procesos socioeconómicos y políticos del país, sino tratar de contribuir al debate público sobre las decisiones que tiene que tomar Costa Rica, para

enrumbarse por el camino de un nuevo milenio siguiendo rutas seguras, equitativas y prósperas para todos sus ciudadanos.

4.2 LA REFORMA ECONÓMICA

Después de la crisis de la deuda externa a inicios de los ochenta, se inicia en Costa Rica un proceso de reforma de las políticas económicas. Al inicio, el énfasis de esa reforma fue sobre las políticas macroeconómicas de corto plazo –la política monetaria, la política fiscal y la política cambiaria– pero muy pronto, o en forma simultánea, quedó claro que reformas de ese tipo no son suficientes y que el país requiere, para retomar la ruta del desarrollo económico, reformas a las políticas de largo plazo. Así fue como los costarricenses empezamos a hablar, en la Administración del Presidente Luis Alberto Monge (1982-1986), de los Programas de Ajuste Estructural, programas negociados, fundamentalmente, con los organismos internacionales y condicionados por la situación de la deuda externa del país. Básicamente, el contenido de estos programas fue la reforma a la política comercial, la reforma financiera y la reforma del Estado. Tuvimos tres Programas de Ajuste Estructural y cada uno de ellos enfrentó cada vez mayores dificultades políticas para su aprobación y su ejecución, hasta que el tercer programa finalmente no se ejecutó, precisamente por las dificultades en el terreno político.

En el avance de la discusión sobre las reformas, la agenda se fue ampliando y se fue entendiendo que la reforma económica es un elemento importante dentro de la agenda nacional, pero que hay otros elementos –tanto o más importantes– como las reformas de las políticas sociales, la reforma educativa, la reforma en salud, la reforma de pensiones y la reforma de las políticas para combatir la pobreza. Asimismo, que también hay temas importantes como los temas ambientales, que cada vez se integran más a la agenda del país. Además, las reformas de carácter meramente político, como las correspondientes a los procesos democrático.

La experiencia en los últimos años de las reformas económicas ha originado una preocupación cada vez mayor; de los economistas, sobre la probabilidad o la posibilidad de que diferentes propuestas de

política económica lleguen a ejecutarse, y sobre cuáles son los procesos más aptos y viables para lograr tal propósito. Es decir, los economistas deben poner atención no solamente al contenido de las reformas, sino también a los procesos para llegar a las ellas.

4.3 LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA

De la reacción adversa surgida en contra de la reforma de los sectores de electricidad y telecomunicaciones queda clara la necesidad de profundizar en la política como persuasión, diálogo y deliberación. El proceso democrático no puede entenderse ni como la imposición de la racionalidad tecnocrática, ni como el gobierno plebiscitario desde la calle sin que haya intervención de la reflexión serena e introducción de los argumentos técnicos en el debate ciudadano. Entre la anarquía y el elitismo surge siempre el proceso democrático como alternativa. La vida democrática es una combinación de representación, participación y posibilidades ampliadas de deliberación pública que surgen como consecuencia del fantástico cambio tecnológico en los sistemas de comunicación social que nos ha tocado vivir.

La fantasía de la democracia directa ha llevado a los errores del populismo autoritario, originando fracasos que no hacen sino advertirnos que el camino de la democracia representativa –con rectificaciones necesarias a los sistemas electorales y de rendición de cuentas– sigue estando vigente, aunque debe ser complementado con estructuras de democracia participativa y otras reformas al régimen político que mejoren las relaciones entre los poderes del Estado. Sin embargo, una de las reformas más importantes es la profundización en una cultura política deliberativa, que permita la discusión de los asuntos públicos de manera continua y serena, y así vislumbrar caminos para una nueva manera de realizar la convivencia entre todos los costarricenses.

La actividad que realizamos hoy pretende eso; reconocernos todos como sujetos, como ciudadanos activos preocupados por los destinos nacionales más allá de las contingencias de la política pequeña, dialogando sobre temas urgentes de la agenda económica y de sus

implicaciones, tratando de vislumbrar vías de acuerdo y consenso entre un auditorio que ha sido convocado atendiendo a criterios del más amplio criterio de pluralismo político e ideológico.

Esperamos que este debate libre y de altura nos acerque y sirva para precisar nuestras diferencias, pues sin diversidad no se entiende la vida democrática. También esperamos que nos sirva para imaginar caminos que permitan resolver estas diferencias dejando atrás la tentación de acuerdos únicos o de homogeneidad ideológica, rutas éstas siempre seguras para llegar al totalitarismo y a la opresión. No hay soluciones únicas ni líneas unidimensionales; la riqueza de lo real es tan grande que el debate democrático debe siempre continuar, pues nunca surge la unidad que elimina las diferencias en nombre de una razón única.

5. CAPACIDAD POLÍTICA Y REFORMA ECONÓMICA

JOAN NELSON*

5.1 INTRODUCCIÓN

Los aspectos políticos de la reforma económica han sido objeto de mucho análisis en los últimos veinte años. La cuestión de qué capacidades políticas y arreglos institucionales son claves para lograr reformas efectivas ha sido uno de los principales focos de atención. Durante los años setenta y ochenta hubo un debate continuo entre quienes sostenían que solo un gobierno autoritario podía sostener un grado suficiente de disciplina macroeconómica para alcanzar reformas efectivas y quienes mantenían la tesis contraria. Para el final de los ochenta estaba claro que las grandes generalizaciones sobre tipos de régimen político –democracias o dictaduras– eran demasiado crudas como para ofrecer explicaciones útiles. Sin embargo, una

* La Profesora Nelson es graduada del Oberlin College en Harvard University. Es miembro Senior del Consejo para el Desarrollo (Overseas Development Council) y su experiencia en investigación está centrada en el análisis de las políticas de pensiones, salud y educación relacionadas con reformas. Su trabajo enfatiza sobre las experiencias latinoamericanas y de Europa del Este; asimismo sobre el papel de los bancos multilaterales en la promoción de estas reformas. Recientemente, la Profesora Nelson completó un programa de cooperación sobre las interacciones entre las reformas orientadas hacia el mercado y la consolidación de aperturas democráticas en América Latina y en Europa del Este. También recientemente ha trabajado en proyectos que incluyen evaluaciones de los impactos sociales de las transiciones postsocialistas. Entre sus múltiples actividades, la Profesora Nelson ha sido recientemente Fellow del

versión mucho más limitada del antiguo debate persistía en el afán de determinar si los procesos de reforma económica requerían una importante concentración de autoridad y poder en el ejecutivo (dentro de un marco de sistemas más o menos democráticos y también autoritarios). Algunos autores se limitaron al enfoque de mecanismos específicos para proteger a los responsables de la toma de decisiones de las presiones políticas y elevar los costos de echar atrás las políticas, como en el caso de los bancos centrales independientes. Otros analistas enfocaron el tema en los efectos de distintas capacidades de veto o "portillos" en distintos sistemas o los efectos de variados sistemas de partidos. Pero nuestro conocimiento sobre los vínculos entre los tipos de instituciones políticas y el proceso de reforma económica es aun esquemático, en el mejor de los casos.

Una de las razones que explican esta carencia de conocimiento es el hecho de que reforma económica no es un concepto claro ni homogéneo sino más bien un conjunto amplio y variado de medidas, operando en distintas arenas y con diferentes tablas de tiempo que involucran múltiples grupos de actores. Más aún, las agendas de reforma económica evolucionan con el tiempo. A veces se requieren medidas posteriores para consolidar y sacar beneficios de medidas previas. Distintos tipos de reforma presentan distintos retos políticos y requieren distintas tácticas y capacidades técnicas, administrativas y políticas. La sección 5.2 presenta un bosquejo de las caracte-

---

Collegium Budapest Institute for Advanced Study, de octubre a diciembre de 1997; también ha sido profesora del Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, en Princeton; Profesora Asociada y Directora del Centro de Estudios en Política Comparada y de Estudios de Modernización de John Hopkins University; Asociada de Investigación de Harvard –en el Centro para Asuntos Internacionales– y Codirectora, con Samuel Huntington, en el Programa de Investigación sobre Participación Política en Sociedades en Proceso de Modernización. Trabajó con la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, en la División de Planeamiento de Políticas; ha sido consultora del Banco Mundial, y del Fondo Monetario Internacional. Algunos de sus libros recientes*:* Transforming Post-Communist Economies; La Democratización y la Reforma del Mercado en América Latina y Europa del Este; El Equilibrio Delicado entre la Consolidación Democrática y la Reforma Económica en América Latina y Europa del Este; Las Coaliciones Frágiles de Políticas del Ajuste Estructural y No Easy Choice Politics and Participation in Developing Nations.

rísticas de carácter que muestran distintas partes de la agenda de reforma y explora algunas de las implicaciones políticas.

Nuestra habilidad para encontrar generalizaciones claras sobre las instituciones políticas y la capacidad de reformar se ve limitada por un segundo factor: el contexto o clima político de la reforma varía dramáticamente a través de los países y cambia con el tiempo dentro de cada uno de ellos. Lo mismo puede plantearse de manera ligeramente diferente: la política de las reformas económicas se ve profundamente influída por mentalidades existentes con respecto al cambio, o ampliamente dispersas dentro de cada país, o que son el resultado de la tradición, la historia y las experiencias con crisis económicas (y a menudo también políticas). Estos aspectos del contexto político no se reflejan en la variedad de instituciones y procedimientos políticos de los países que se examinan, aun cuando determinan poderosamente la profundidad y duración de los esfuerzos de reforma. La sección 5.3 discute algunas de las formas en que el clima político de reforma se determina con base en circunstancias que la anteceden, el cambio de crisis a política normal, y la creciente incredulidad en la reforma.

Con estas dimensiones de variación en mente, la sección 5.4 explora algunas de las formas en que las instituciones políticas afectan los incentivos y la capacidad de reformar. La sección final sugiere algunos escenarios para las reformas de etapas avanzadas.

5.2 LA CAMBIANTE AGENDA DE REFORMA Y SUS RETOS POLÍTICOS

La Agenda de reforma se amplía

La crisis de la deuda internacional en los inicios de los ochenta llevó a las agencias multinacionales y a los gobiernos de naciones desarrolladas a recomendar, y a un creciente número de naciones en desarrollo a adoptar, una agenda de reforma cuyo objetivo era la recuperación de la estabilidad económica, la reactivación del crecimiento económico, la reducción de la deuda a niveles manejables y

la reestructuración de las economías para reducir su vulnerabilidad y mejorar su potencial de crecimiento económico sostenido.

Al inicio de la crisis la atención se enfocó en las medidas de estabilización macroeconómica. Esa tarea inicial se expandió rápidamente para incluir cambios estructurales considerados esenciales para restaurar el crecimiento y reducir la deuda. El resumen de John Williamson en 1989 sobre el "Consenso de Washington" listaba, además de medidas fiscales, monetarias y cambiarias, una serie de reformas para reducir el grado de intervención estatal y permitir que los mercados funcionaran más efectivamente. Estas incluían medidas de liberalización comercial y financiera, mayor receptividad a la inversión extranjera directa, desregulación y privatización. Dichos cambios estructurales implicaban el desmantelamiento de regulaciones estatales y restricciones a la conducción de transacciones privadas. Lo más que pudo acercarse el Consenso a las reformas institucionales complejas fue mediante la inclusión tentativa, ya como último ítem de la lista, de la protección de derechos de propiedad. Williamson señaló que dicha inclusión pretendía señalar el reconocimiento de la importancia que juegan los factores institucionales en la determinación del crecimiento económico. Ya para 1989 el Banco Mundial empezaba a utilizar un concepto más amplio: la creación de un ambiente facilitador (de mercados efectivos*).* Williamson señaló que dicho concepto podría ser preferible, pero permaneció como algo indefinido.[1]

Más de una década después, la agenda de reformas se ha ampliado con toda una gama de reformas institucionales, focalizadas en la reducción de la pobreza, además del crecimiento y la estabilidad. El manejo macroeconómico responsable y una reducida intervención estatal siguen siendo cruciales, pero se reconoce que son insuficientes para alcanzar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La reforma del Estado como tal, incluyendo el servicio civil, la policía, y los tribunales, es parte del esencial ambiente facilitador. La reforma del sector social en pensiones, salud y educación, así co-

1. John Williamson, Enero l990. *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics No. 28, p. 33.

mo cambios de fondo en los mercados laborales y las relaciones industriales, también figuran prominentemente en la expandida agenda internacional de reforma. Estos tipos de reforma demandan mucho más que los de la agenda inicial: requieren no solo del desmantelamiento de regulaciones, aranceles y subsidios sino que además exigen cambios fundamentales en el diseño y operación de funciones e instituciones públicas esenciales.

Los países, individualmente, tendieron a reflejar el ensanchamiento de la agenda de reforma internacional en sus propias historias de reforma. Excepto en aquellos poco países (como Colombia) que pudieron evadir severos problemas de desestabilización y deuda, las reformas inicialmente se enfocaron en la estabilización macroeconómica. En donde esos esfuerzos tuvieron buen éxito, los gobiernos orientados a la reforma prosiguieron rápidamente a diversos grados de liberalización financiera y comercial, abriendo sus cuentas de capital, privatizando y desregulando. Solo después volcaron su atención sobre complejos cambios institucionales en los sectores sociales, mercados laborales y reforma de las instituciones estatales. Las acciones en estas reformas "de segunda generación o de etapa tardía" generalmente resultaron limitadas e indecisas. La secuencia de reformas no estaba claramente demarcada. El manejo macroeconómico requería vigilancia constante y ajustes periódicos. Los programas de liberalización y privatización continuaron desenvolviéndose por muchos años, aun cuando los gobiernos empezaron a considerar las reformas más avanzadas. Pero los esfuerzos de reforma en la mayoría de los países siguieron, a grandes trazos, las mismas tres etapas: estabilización inicial, algún grado de liberalización y finalmente y de manera más lenta, reforma institucional en los sectores sociales y laborales y en la reforma estatal.

Las variadas características de los distintos tipos de reforma

Los distintos tipos de políticas y reformas estructurales a su vez presentan diversos retos políticos. Resulta útil visualizar un espectro de tipos de reforma, ordenado por diversas características:

- El grado en que las decisiones de reforma se orientan por una clara visión o modelo con el apoyo de un sólido consenso técnico, o por lo menos un conjunto claro de parámetros para el debate.
- La complejidad administrativa, especialmente el número y la variedad de actores que deben colaborar en el diseño e implementación de los cambios más importantes.
- El tiempo requerido para implementar las reformas en razón de sus requerimientos técnicos, aun si no hubiere atrasos por razones políticas.
- El tipo y la cantidad de información detallada requerida para afinar e implementar las etapas sucesivas de la reforma y la existencia de mecanismos para recolectar dicha información.
- La urgencia o el costo de posponer acciones (o de manera más amplia, la incidencia, cronología y certeza de los costos y beneficios esperados).

En un extremo del espectro se encuentran ciertas reformas macroeconómicas, especialmente aquellas centradas en cambios de precios, como las devaluaciones o los ajustes en tasas de interés. En contextos inflacionarios, estas medidas se orientan por un consenso técnico razonablemente claro, a pesar de debatirse agudamente algunos elementos precisos del diseño de las reformas, como su oportunidad. Los cambios claves pueden efectuarlos un puñado de funcionarios económicos de alto rango (con el respaldo de la más alta autoridad política). Requieren de poca organización o cambio institucional y entran en efecto muy rápidamente. Se basan en ciertos indicadores económicos básicos que se encuentran disponibles en todos los países, salvo aquellos con muy poca sofisticación. Posponer los cambios implica costos altos que son muy evidentes.

Algunas medidas de liberalización como la reducción de la dispersión de los aranceles, o la reducción de los controles financieros conllevan un mayor grado de reformas legales y reestructuraciones organizativas. Mientras que la dirección y los objetivos del cambio están bastante bien delimitados, hay un espacio considerable para el

debate y ajuste del diseño alrededor de las características particulares de cada país. Se requiere la colaboración de un conjunto más amplio de funcionarios y actores del sector privado y su entrada en vigencia toma un mayor número de meses. Las reformas más profundas en el sector financiero requieren información detallada y los consiguientes mecanismos para recolectarla y analizarla, todos los cuales generalmente deben crearse o mejorarse substancialmente. Los costos y beneficios de una acción rápida son menos claros que en el caso de la reforma macroeconómica.

En el otro extremo del espectro se encuentran las reformas sistémicas en materia de seguridad social, principalmente en salud y educación. Existe una multiplicidad de modelos a su vez influídos por procesos históricos y tradiciones diversas a nivel nacional y regional. Más aun, el consenso a nivel técnico es restringido y cuando existe se limita a los principios básicos de la reforma. Los expertos discuten airadamente, por ejemplo, sobre los méritos de sistemas de seguridad social de un sólo proveedor o de escuelas públicas de administración privada. Concuerdan solo en forma parcial sobre los principios que deberían guiar la extensión y el diseño de la privatización o la descentralización. Como resultado, el debate público sobre la reforma y sus prioridades tiende a ser difuso e indefinido.

Aun cuando se alcanza un entendimiento inicial en torno a reformas de los servicios sociales, su implementación es extremadamente compleja. Agencias de los poderes ejecutivos y legislativos a nivel nacional, estatal y local generalmente se ven involucradas. Las reformas que pretenden incrementar la eficiencia y lograr ahorros en el largo plazo pueden implicar altos costos iniciales. A menudo deben intervenir, no solo el Ministerio de Hacienda sino también las autoridades económicas locales. Muchas reformas sociales requieren de años para su implementación. Una gran cantidad de información detallada se requiere para afinar el detalle de la reforma en sus etapas sucesivas. Mucha de esta información no está disponible y se requieren esfuerzos nuevos para su recolección. Todas estas complicaciones se ven exacerbadas por el hecho de que, aun cuando existe amplia insatisfacción con el statu quo, la posposición de acciones no conlleva riesgos obvios e inmediatos.

El carácter variado de los distintos tipos de reforma –disponibilidad o ausencia de un modelo consensual o parámetros claros para el debate, el cronograma de la reforma, el número y variedad de los actores, los requerimientos de información, los costos aparentes de la reforma– configuran los retos políticos. Si muchos actores deben cooperar para poner en efecto una reforma, cualquiera de ellos puede debilitarla o detenerla. En otras palabras, hay muchos actores con potencial de veto. Las decisiones que tome el ejecutivo corren un alto riesgo de ser bloqueadas por el poder legislativo o de ser saboteadas en el curso de su implementación. Más aun, el gran número de actores incrementa los costos de transacción y de coacción. Si la implementación se extiende por muchos años se abren muchas oportunidades potenciales para el veto. El prolongado término de tiempo requerido para el arranque y desarrollo de la mayoría de las reformas institucionales complejas también implica que los beneficios de esas reformas pueden no resultar aparentes por algún tiempo. De ahí que pueda resultar difícil la movilización de coaliciones favorables a la reforma que puedan neutralizar la oposición de los intereses creados que serán propensos a oponerse desde el inicio. Los requerimientos de información también afectan el curso de la reforma. La ausencia de información puede atrasar la acción; la aparición de nueva información puede alterar las percepciones y revivir los debates. Las reformas institucionales complejas son el resultado de un extenso proceso, no de un evento. El proceso está sujeto a discontinuidades; asimismo, aspectos que se creían cerrados pueden ser reabiertos y pasos ya tomados pueden tener que repetirse. El proceso no es lineal sino iterativo.[2]

En pocas palabras, los distintos tipos de reforma presentan distintos retos políticos por razones intrínsecas al carácter de las mismas reformas. El hecho de que las agendas de reforma de etapa avanzada se concentran en cambios institucionales complejos, ayuda a expli-

2. Para discusiones relacionadas véase Moises Naim, l994. *Latin America: The Second Stage of Reform*, *Journal of Democracy* 5(4) (October): pp. 33-48; Merilee Grindle and John W. Thomas, l991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

car por qué el paso de la reforma en la mayoría de los países se desacelera después de las etapas iniciales.

Las variadas características de distintos tipos de reforma también explican por qué algunas reformas han logrado mayor progreso que otras en comparaciones a través de países. Por ejemplo, las reformas de pensiones han sido adoptadas en muchos más países dentro y fuera de Latinoamérica que las reformas de la educación o del sistema de salud. Hay muchas razones que explican este contraste, pero aquí solo anotaremos dos. En primer término, ya para el inicio de los años noventa, la diseminación del modelo chileno y la recomendación del Banco Mundial en favor de sistemas mixtos proveían alternativas a los sistemas tradicionales de reparto. Estos dos paradigmas alternativos se convirtieron en el centro del debate de reforma. Como ya se ha notado, ningún modelo de reforma similar existe en los casos de educación, cuidados médicos o sistemas financieros. Los reformadores se dividen entre muchas aproximaciones posibles y el debate tiende a ser fragmentado y no concluyente. En segundo término, las reformas de pensiones se ven facilitadas por el requerimiento de un sistema de administración centralizado y comparativamente simple para la administración de regímenes privados. En marcado contraste con el prolongado tiempo requerido para la implementación de los principales cambios sociales, una vez que la reforma de pensiones es aprobada por el legislativo, puede entrar en operación con relativa prontitud; en algunos casos en el lapso de seis meses. De esta forma se minimizan los elementos políticos de implementación. Mucho más podría decirse sobre la política de la reforma a pensiones,[3] pero el punto aquí es ilustrar cómo las características de distintos sectores dimensionan la política, y por consiguiente la probabilidad y el paso de la reforma.

3. Véase Joan M. Nelson, 2000, *The Politics of Pension and Health Care Reforms in Hungary and Poland*, en Janos Kornai, Stephan Haggard and Robert Kaufman, *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press; también Nelson, l999, *Reforming Health and Education: The World Bank, the IDB, and Complex Institutional Change*. Washington, D.C.: Overseas Development Council, Policy Essay No. 22, pp. 12-16.

Las fases de los esfuerzos específicos de reforma

Historias detalladas de esfuerzos específicos de reforma sugieren un estrato adicional de variación en la política. La mayoría de las reformas atraviesan ciertas fases. Como mínimo, hay una etapa inicial (a menudo de varios años) en la que individuos y grupos preocupados por un problema tratan de incluirlo en la agenda del ejecutivo. Las iniciativas pueden proceder de adentro o afuera del gobierno. Una vez que las personas adecuadas se convencen de la necesidad de actuar, la tarea principal de la segunda fase es alcanzar (suficiente) acuerdo dentro del poder ejecutivo sobre un diseño de reforma concreto. A menos de que la reforma pueda ejecutarse totalmente a través del poder ejecutivo, hay una tercera fase que consiste en lograr la aprobación legislativa y una adecuada aceptación del público. La cuarta fase, lanzar y mantener la implementación de la reforma, puede ser simple y rápida (por ejemplo, poner en efecto un aumento de aranceles) o puede tomar años e involucrar a múltiples agencias y niveles del gobierno, como la gran reforma del sector salud adoptada por Colombia en 1993. Los jugadores claves y los escenarios de acción, los mayores retos políticos, y las tácticas relativas difieren en cada fase. El Cuadro 5.1 proporciona un bosquejo esquemático de las tareas y tácticas políticas asociadas con cada fase. En vista de que las tareas cambian (pese a grandes áreas de traslape), la mezcla de capacidades requerida para empujar la reforma hacia adelante varía de una fase a la siguiente.[4]

4. La discusión de fases se detalla más ampliamente en Joan Nelson, febrero 2000, *The Politics of Social sector Reforms*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, documento de trabajo preparado para la primera sesión del Social Equity Forum del 25 de marzo, 2000, en Nueva Orleans.

Cuadro 5.1
FASES Y TÁCTICAS DE REFORMA

	TÁCTICAS								MECANISMOS			
Tareas Políticas	Educación de Medios Públicos	Consultas con Afectados	Com-pensa-ción	División de la oposición	Evitar Confronta-ción	Crear Nuevas Estrategias	Ligámenes (Linkage)	Ganadores tempranos	Equipo de Cambio	Equipo de Apoyo	Ombuds-mans	Consejos
1. Incluirse en la agenda	•											
2. Alcanzar acuerdo con el Ejecutivo												
a) Reconocimiento de perspectivas		?	•		•				•••			
b) Lograr apoyo en niveles altos		?			••							
3. Alcanzar aprobación Legislativa												
a) Reducir o neutralizar oposición de intereses creados.		•••	••	••	••		•		•			•
b) Construcción de alianzas		•	•			••	•		•			•
c) Moldeo de opinión pública	•••	•	•	•	•?		•(•?)		•			
4. Implementación												
a) Lanzamiento suave	••				•			••	•	•	•	
b) Solución Rápida de problemas						•		•	•	•	•	•••

Conclusiones: efectos políticos de la agenda cambiante

Para rebasar las generalizaciones más amplias sobre los aspectos políticos de la reforma económica y las capacidades requeridas para promoverlas, el concepto de *reforma* en sí mismo debe desgranarse. Distintos tipos de reforma plantean distintos retos políticos. Inclusive las diferentes fases de cualquier reforma específica involucran diferentes tareas políticas y requieren distintas tácticas y capacidades.

Discusiones de los aspectos políticos de la reforma, frecuentemente fracasan en reconocer estas variaciones. Muchos economistas solían –y algunos aun suelen– hablar de la voluntad política de algunos líderes como la precondición necesaria y suficiente para alcanzar reformas efectivas. Parte del lenguaje metafórico empleado en las discusiones de reformas revelan un mensaje similar: "tragarse la píldora", "simplemente hacerlo *(just do it)*". Este mensaje implícito del proceso de reforma apenas alcanza a describir una decisión de devaluar la moneda. Pero es claramente engañoso cuando se trata de medidas más complejas. Reconocer el carácter variado y los múltiples retos políticos de distintos tipos de reforma, y la tendencia de los cambios institucionales complejos a ser más tardíos y lentos, son los primeros pasos para entender por qué algunos tipos de reforma se mueven más rápidamente que otros, y por qué el paso de las reformas tiende a desacelerarse casi en todas partes.

5.3 LA ELITE Y LAS ACTITUDES PÚBLICAS HACIA LAS REFORMAS

Los cambios en las actitudes hacia las reformas son un segundo juego de factores que afectan la profundidad y persistencia del esfuerzo de reforma. Especialmente en las democracias, las actitudes y percepciones públicas hacia la reforma crean un clima político favorable o desfavorable para el cambio. Medidas y estrategias que podrían ser factibles en un clima favorable podrían resultar mucho más costosas y difíciles en un clima desfavorable. Las actitudes hacia la reforma varían ampliamente a través de los países. También varían a través del curso de reformas sostenidas dentro de los países en formas parcialmente predecibles. La evolución de las actitu-

des públicas es un factor importante para explicar por qué algunos países optaron por cambios estructurales rápidos y profundos mientras otros siguieron caminos mucho más graduales y otros abandonaron repetidamente sus esfuerzos de reforma después de haberlos iniciado.

Los efectos políticos de las condiciones previas a la reforma

No existe una conexión de uno a uno entre mediciones objetivas de problemas económicos y respuestas de reforma. Algunos gobiernos adoptan medidas correctivas en reacción a los primeros indicios de tendencias o señales negativas; otros no reaccionan decisivamente por años y hasta décadas. En muchos países, es solo la presencia de condiciones económicas (y a veces políticas) persistentemente adversas y crecientemente severas a la luz de la ineficacia de medidas correctivas previas, lo que crea un clima propicio para reformas más fuertes. Las condiciones previas a la reforma ayudan a explicar, no solo si un gobierno lanza reformas, sino también el vigor y la durabilidad con que emprenderá el esfuerzo de reforma.

Evidencia reciente sobre este punto proviene de un programa de investigación masivo dirigido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que compara esfuerzos de reforma y sus resultados a lo largo de la región.[5] El programa enfoca cinco categorías de reformas estructurales "de primera generación: liberalización comercial, liberalización de mercados financieros domésticos e internacionales, apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, privatización y neutralidad del sistema de impuestos. El estudio se interesa particularmente en los efectos de estas reformas sobre el crecimiento económico, la equidad y el empleo. Le da una atención especial a nueve países con largas historias de reforma.

5. Barbara Stallings y Wilson Peres, por publicarse en la primavera del 2000. *Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press and ECLAC. Volúmenes adicionales por país y sectores específicos se publicarán posteriormente.

Cuatro de los nueve, **Argentina, Bolivia, Chile y Perú** son descritos como *reformadores agresivos*, habiendo emprendido un amplio rango de reformas de manera rápida. Los otros cinco países, **Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México** se clasifican como *reformadores cautos*. Lo que distingue más claramente a los agresivos de los cautos son los indicadores de la severidad y duración de dificultades políticas y económicas antes de la introducción de reformas orientadas hacia el mercado.[6] El Cuadro 5.2 es una reproducción adelantada del resumen de dicho estudio que se publicará próximamente.

Todos los reformadores agresivos sufrieron hiperinflación justamente antes de lanzar lo que serían los pasos iniciales de un conjunto de reformas sostenidas y vigorosas. Todos habían experimentado tasas promedio de crecimiento negativas de su Producto Interno en los cinco años que precedieron a las reformas. Todos, según las estimaciones de los autores, se caracterizaban por un *bajo nivel de gobernabilidad* (definido como la capacidad de tomar y ejecutar decisiones de política) antes de las reformas. Puesto de otra manera, Chile había sufrido algo cercano a una guerra civil; los gobiernos de Bolivia a inicios, y Argentina a finales de los ochenta, estuvieron virtualmente paralizados por huelgas, protestas, y la desintegración de las instituciones de gobierno; Perú sufría crecientes convulsiones por el terrorismo de Sendero Luminoso.

En contraste, los reformadores cautos habían enfrentado dificultades políticas y económica más leves. En los cinco años previos a las reformas, los cinco países promediaron crecimiento económico lento o moderado; Brasil y Colombia promediaron aproximadamente un 4,5 por ciento anual. En el mismo período, la inflación promedio fue moderada en Colombia, Costa Rica y especialmente Jamaica. La inflación de Brasil fue considerablemente mayor, aunque siempre estuvo por debajo de los niveles mostrados por los reformadores

6. Algunos de los datos en el Cuadro 5.2 involucran juicios acerca de, por ejemplo, el año en que un país *inició* sus reformas estructurales principales y la interpretación de indicadores de progreso con respecto a reformas específicas. La clasificación de México en el Cuadro 5.2 es especialmente problemática, como lo reconocen Stallings y Peres. No obstante, la historia general que detalla el Cuadro es impactante.

Cuadro 5.2
CONDICIONES INICIALES ENTRE REFORMADORES CAUTOS Y AGRESIVOS

País	Año[a/]	Inflación[b/]	Crecimiento[c/]	Índice de Reforma[d/]	Gobernabilidad[e/]
REFORMADORES AGRESIVOS					
Argentina	1989	1191 (4924)[f/]	-1,3	,664	Baja
Bolivia	1985	1100 (8171)[f/]	-1,9	,445	Baja
Chile	1974	228 (609)[f/]	1,5	,316	Baja
Perú	1990	2465 (7650)[f/]	-1,5	,484	Baja
Promedio Simple		1246	-0,7	,477	Baja
REFORMADORES CAUTOS					
Brasil	1990	708	4,4	,696	Mediana
Colombia	1990	26	4,6	,689	Mediana/Alta
Costa Rica	1986	27	2,0	,524	Alta
Jamaica	1989	14	1,9	,560	Mediana
México	1985	66	2,0	,578	Mediana/Alta
Promedio Simple		168	3,0	,609	Mediana/Alta

a/ Año en que empezaron las reformas

b/ Índices de precios al consumidor, diciembre-diciembre, promediados para los 5 años antes de la reforma.

c/ Crecimiento anual promedio PNB medido en dólares constantes de 1980 para 5 años antes de la reforma.

d/ Índice reportado en Morley, Machado, y Pettinato (1999) para el año de inicio de las reformas.

e/ Evaluación de los autores de la capacidad del gobierno para tomar y ejecutar decisiones de política al inicio del período de reforma.

f/ Inflación en el año de mayor alza en el nivel de precios alrededor del inicio de la reforma.

FUENTE: Barbara Stallings y Wilson Peres: *Growth, Employment and Equity*.

agresivos; además su impacto pudo atenuarse para las clases medias y altas por medio de extensos sistemas de indexación. Todos los reformadores cautos experimentaron algún grado de protestas y presiones políticas, pero ninguno se acercó al punto de una parálisis política.

Una desintegración política y económica crecientemente aguda y prolongada en los cuatro reformadores agresivos convenció a un segmento cada vez mayor de las élites y del público en general, de que los problemas del país no se debían a la incompetencia u obstinación de líderes específicos, ni a las variaciones del clima o de los precios internacionales, sino a problemas estructurales profundamente arraigados que debían corregirse. Como gran parte de la ciudadanía de la Europa Oriental y de la Unión Soviética en 1989, la gente se convenció de que las viejas fórmulas e ideologías ya no funcionaban. Algunos cambios radicales resultaban, en efecto, no solo necesarios sino además urgentes: la hiperinflación y el caos político eran atemorizantes y la gente quería desesperadamente que sus gobiernos tomaran cartas en el asunto para reversar la desintegración.

Entre los reformadores más cautos, en contraste hubo crisis específicas (como la devaluación sin precedentes del colón costarricense en 1981) que ocasionaron demandas por parte del público en pro de acciones específicas. Pero no hubo una sensación generalizada de que el sistema económico estuviera inherentemente viciado. Por el contrario, existía un gran orgullo en el sistema democrático y la extensión de sus beneficios sociales. De manera similar, la opinión pública y de las élites brasileñas a lo largo de los ochenta, se aferró a la idea de que su economía era tan grande y fuerte que por más ajustes macroeconómicos de corto plazo que requiriera, los cambios estructurales eran innecesarios. Al tiempo de la elección de Collor de Mello en 1990 empezaba a surgir la idea de que el país enfrentaba una profunda crisis originada en el modelo proteccionista originado en los años treintas.[7] En los reformadores cautos, por lo general, los

7. Bolivar Lamounier and Egmar Lisboa Bacha, l994. *Democracy and Economic Reform in Brazil*, p. 175 in /Joan M. Nelson, ed., *A Precarious Balance: Democracy and Economic Reforms in Latin America.* San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

actores centrales creían que sus países eran fundamentalmente sanos y tenían mucho que valía la pena preservar.[8]

En breve, la experiencia reciente de un país en el campo económico y político afecta la interpretación de las dificultades económicas actuales. Si la mayoría de la gente cree que los problemas económicos actuales son temporales, o de alguna manera están vinculados a una falla identificable y susceptible de corrección, las propuestas de reforma más amplias serán resistidas. Si por el contrario la opinión generalizada sostiene que existen deficiencias estructurales básicas que deben corregirse, las reformas más agresivas tendrán mayor probabilidad de ser toleradas o incluso acogidas.

De política de crisis a política normal

Aun en países en donde buena parte de la élite y el público están convencidos de la necesidad de reformas amplias y profundas, la tolerancia al proceso de reforma tiende a desaparecer con el tiempo. Cuando buena parte del país siente que está en crisis, los líderes políticos (especialmente aquellos más nuevos, electos o no) cuentan con un considerable espacio de maniobra. Bajo tales circunstancias, los grupos opuestos a reformas específicas pueden encontrarse aislados, sin aliados. Legisladores, sindicatos y otros grupos de presión, así como el público en general, pueden consentir no solo medidas sino además procesos de decisión que normalmente serían objetos de protesta. En Argentina, Carlos Menem usó sus poderes de decreto presidencial casi sesenta veces en 1991, pasando por alto al congreso. En Polonia, un año antes, el entonces Ministro de Finanzas, Leszek Balcerowicz, envió once leyes de contenido económico a la legislatura para que se aprobaran en siete días y de esa manera se cumpliera con una fecha límite del FMI; el presidente Walesa sugirió que de ser necesario, debía otorgarse al gobierno el poder de gobernar por decreto.[9]

8. Stallings and Peres, *op. cit.*, p. 21.
9. Adam Przeworski, 1991, "Democracy and the Market", Cambridge: Cambridge University Press, p. 184.

Balcerowicz, arquitecto del proceso inicial de reforma en Polonia y actualmente primer ministro, describió ese período como *una ventana de oportunidad*, y enfatizó que era corto. Si los esfuerzos iniciales del gobierno fracasan, su credibilidad se deteriora y aumenta su probabilidad de enfrentar dificultades crecientes. El éxito en contener la crisis aumenta el capital político del gobierno aunque, irónicamente, puede también incitar el sentido de que intereses más normales pueden afirmarse con seguridad.

Después de la fatiga de reforma: escepticismo sobre la reforma

Los análisis de los elementos políticos de reformas económicas a menudo se refieren al concepto de fatiga de reforma: la disminución en la tolerancia de la ciudadanía, de los legisladores y de los políticos para soportar cambios disociadores. Después de la fatiga de reforma emerge un cambio de humor distinto y más fundamental. Las encuestas señalan que el grueso de las reformas con orientación de mercado han sido ampliamente aceptadas en países como Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú. Pero en varios de estos países también existe un malestar creciente o preocupación profunda por algunos de los resultados de la reforma: aumento de la iniquidad, alto desempleo y mayor inseguridad conforme se erosionan las protecciones laborales y sociales que beneficiaban a grandes sectores de las clases media y obrera.

Una reciente (1999) y amplia encuesta transnacional en catorce países de Latinoamérica mostró que salvo en dos países, la mayoría de los encuestados sentía que su su forma de vida se había deteriorado con respecto a la situación de sus padres. Solamente en Brasil, el número de respuestas por parte de quienes sentían vivir mejor que sus padres superó el 25 por ciento. En Perú, los datos de la encuesta permiten comparar cambios actuales en el ingreso a lo largo de una década con las percepciones de ganancia o pérdida de quienes respondieron. Curiosamente, mayorías significativas de personas cuyos ingresos habían aumentado sustancialmente por las medidas económicas, sentían que habían perdido terreno en su forma de vi-

da. De manera más general, los trabajadores empleados en el sector formal se mostraban vulnerables al despido; y un creciente número se encontraba empleado temporalmente o bajo contratos de tiempo parcial.[10]

En un trabajo reciente, Dani Rodrik sugiere tres fuentes básicas para este sentimiento de inseguridad: las depresiones traumáticas de los años ochenta; la creciente vulnerabilidad a choques externos ocasionada por la mayor apertura económica y la decreciente confianza en instituciones políticas y sociales capaces de responder a las demandas de una mayor seguridad económica.[11] A pesar de la consolidación de procesos democráticos formales en la mayor parte de Latinoamérica en los noventa, la esclerosis o debilitamiento de los partidos políticos tradicionales en muchos países, el declive de los sindicatos y la erosión de arreglos corporativistas, hacen que los estratos medios y bajos se sientan desprovistos de canales efectivos para su participación en la toma de decisiones. Las encuestas indican que la proporción de votantes que dicen pertenecer, sin ambigüedad, a un partido político, es cada vez menor. Muchos factores han contribuido al declive de los partidos políticos tradicionales. Los cambios globales en las corrientes intelectuales y el colapso del comunismo han jugado partes obvias, al igual que la disminución de membresía y poder de los sindicatos. Las reformas neoliberales en muchos países han acabado con algunas fuentes tradicionales de paternalismo. En muchos países, la austeridad presupuestaria ha disminuido los salarios reales del sector público desmejorando la calidad del servicio y aumentando la corrupción. Al mismo tiempo, las reformas neoliberales han aumentado la concentración de riqueza en muchos países. Se asume de manera amplia que esto conlleva un correspondiente aumento de la influencia política de los más

10. Dani Rodrik, octubre l999. *Why is there so much economic insecurity in Latin America?* Trabajo no publicado. Tablas 1 y 3. Referencias a datos sobre Perú de Carol Graham y Stefano Pettinato, octubre l999. *Assessing Hardship and Happiness: Trends in Mobility and Expectations in the New Market Economies.* Washington, D.C.: The Brookings Institution and Johns Hopkins University Center on Social and Economic Dynamics, Working Paper No. 7, pp. 26-27 y Tabla 4.

11. Rodrik, l999, *op. cit.*

acaudalados. En la mayor parte de la región los procesos y estructuras de poder, formales e informales, no han demostrado ser los suficientemente flexibles e innovadores como para lidiar efectivamente con los requerimientos y conflictos sociales generados por el cambio económico.

5.4 ¿CÓMO INFLUYEN EN LAS REFORMAS ECONÓMICAS LAS INSTITUCIONES Y LOS PROCESOS POLÍTICOS?

Aun las reformas de primera generación requieren de un nivel mínimo de estabilidad política y capacidad administrativa. Es difícil imaginarse un programa de ajuste estructural efectivo en Somalia o Haití. Empero, los programas de reforma han sido lanzados y mantenidos en países con condiciones precarias de estabilidad política y recursos administrativos limitados. Un observador de Bolivia en 1985 podría haber dudado con razón si el sistema era capaz de sostener las reformas. Bolivia había enfrentado siete golpes militares y dos débiles gobiernos civiles entre 1978 y 1982. Entre 1982 y 1985, el gobierno de Hernán Siles Suazo fue abrumado entre influyentes asociaciones del sector privado y sindicatos militantes que repetidamente tomaban la capital. Aun así, desde 1985, con algunas dudas e interrupciones, Bolivia ha desempeñado y sostenido un agresivo programa de reformas. Esto nos deja con una conclusión que no nos lleva muy lejos: la estabilidad política y la capacidad administrativa facilitan las reformas de primera generación pero no son esenciales para lograrlas.

¿Qué podemos decir de la estructura de instituciones políticas a diferencia de su estabilidad? Hemos descartado el antiguo e inútil debate sobre la capacidad de las democracias para promover reformas económicas. Pero todavía se sostiene ampliamente que un ejecutivo fuerte y autoritario, aislado de presiones políticas excesivas, es crucial por lo menos en las primeras etapas de la reforma. ¿En qué grado es cierta esta aseveración?

Casi todos los ajustes estructurales importantes requieren de la iniciativa y dirección del poder ejecutivo. Esto es cierto aun cuando las

ideas para la reforma se originan fuera del gobierno, y a pesar del hecho que el ímpetu de la reforma provenga del sector empresarial o de la sociedad civil. La iniciativa y dirección del gobierno es casi siempre crucial, aun en los casos en que las reformas dependen sustancialmente de grupos o agencias no-oficiales para su efectiva implementación.

En los cuatro reformadores agresivos del estudio de CEPAL, líderes individuales fuertemente comprometidos con la reforma jugaron papeles fundamentales. Resulta difícil imaginar las amplias reorientaciones de políticas en Argentina de los noventa sin la presencia del ministro de finanzas Domingo Cavallo respaldado por el presidente Carlos Menem; a finales de los ochenta en Bolivia sin el ministro de planificación Gonzalo Sánchez de Lozada respaldado por el presidente Víctor Paz Estonssoro (y en la administración posterior Lozada como presidente); en el Chile de los setenta y ochenta sin Sergio de Castro, Hernan Buchi y otros respaldados por Pinochet; y en los noventa en Perú sin el presidente Fujimori. A primera vista, estos casos (y otros fuera de la región) apoyan la fórmula de Arnold Harberger que dice que "un puñado de héroes responden por los secretos del éxito de las reformas".[12]

Pero el liderazgo está lejos de ser una condición suficiente para alcanzar un efectivo proceso de reforma. Líderes de la talla de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, o más recientemente, el ministro de finanzas y luego presidente de Brasil, Henrique Cardoso, no han escatimado su dedicación a políticas de gran alcance y reforma estructural. Su éxito fue (o es) limitado no sólo por el clima de opinión pública al que me referí, sino también por las instituciones políticas que enfrentan y el contexto dentro del cual tienen que trabajar.

La cuestión más simple con respecto a las limitaciones institucionales es el grado de poder legal y constitucional que el presidente tiene para actuar solo, dejando de lado las otras ramas del gobierno. Los líderes políticos en dos de los países reformadores agresivos del estudio de CEPAL podían actuar con pocas limitaciones. Pinochet,

12. Arnold C. Harberger, l993. *Secrets of Success: A Handful of Heroes, American Economic Association Papers and Proceedings* 83 (2) (May), pp. 343-350.

obviamente desmanteló las limitaciones de las elecciones competitivas y subordinó la legislatura y el poder judicial. Los poderes de Fujimori eran menos arrasadores, pero para 1993 virtualmente había destruido la autonomía de los poderes judicial y legislativo en el Perú. En contraste, los presidentes de Argentina y de Bolivia tuvieron que operar en el marco de los contrapesos de instituciones democráticas. No obstante, Menem hizo uso extensivo de sus poderes de decreto, dictando cincuenta y nueve decretos de "necesidad y urgencia" solo en 1991 y otros treinta y seis en 1992. También utilizó otros poderes formales, como el veto itemizado y total.[13]

La dedicación del presidente y sus poderes para actuar solo son más relevantes en el caso de medidas administrativamente simples que pueden ponerse en operación en un tiempo relativamente rápido. Como ya anoté anteriormente, los cambios institucionales complejos requieren de un consenso más amplio, porque más agencias y grupos deben cooperar para hacerlos efectivos y porque la implementación se toma mayor tiempo. Por lo tanto, aun cuando el presidente tenga poderes sustanciales de decreto, la creación de consenso dentro del propio gobierno es un paso que no se puede obviar. Por ejemplo, aun en el Chile de Pinochet, un equipo coherente y dedicado invirtió años de esfuerzo en el reclutamiento de aliados y en la búsqueda de apoyo dentro de las respectivas agencias de gobierno en los casos de la reforma financiera y del sistema de salud.[14] Lo que es aun más obvio, la mayoría de las reformas complejas requieren de acción legislativa y están sujetas a algún grado de repaso judicial. En estas etapas pueden toparse con una amplia gama de obstáculos institucionales o procedimentales.

13. Juliana Bambaci, Tamara Saront and Mariano Tommasi, 2000. "The Political Economy of Economic Reforms in Argentina", trabajo sin publicar, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Fundacion Gobierno y Sociedad. Figura 13 y Tabla 6.

14. El proceso de construir consensos dentro del gobierno chileno está descrito y documentado detalladamente en Alejandra Gonzales Rossetti, Tomas Chuaqui and Consuelo Espinosa, "Report: enhancing the Political Feasibility of Health Reform: The Chilean Case", documento sin publicar, Cambridge, Mass.: Harvard School of Public Health, Data for Decision-Making project.

Algunas de las restricciones sobre el poder del ejecutivo se manifiestan como "portillos de veto": puntos determinados constitucional o legalmente en el proceso de las políticas en donde las decisiones o acciones pueden ser bloqueadas por grupos o individuos. Las democracias varían considerablemente con respecto a los portillos de veto que introducen en sus instituciones políticas. La estructura y los procedimientos legislativos (unicameral o bicameral; poderes del presidente legislativo o de los presidentes de comisiones, etc.) y reglas que gobiernan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo (en sistemas parlamentarios versus sistemas presidencialistas) están entre los determinantes más obvios de los portillos de veto. La extensión permitida de inspección judicial de leyes y decretos, o requerida por la constitución, proporciona portillos de veto adicionales que pueden resultar significativamente amplios en el caso de constituciones extremadamente detalladas. La división de poderes entre el gobierno nacional, las provincias y las municipalidades, también establece portillos de veto. Los casos en que los ciudadanos tienen el derecho constitucional de exigir un referendum (como en Uruguay) o de desbancar legisladores bajo ciertas circunstancias (como en algunos estados de los EE.UU.) constituyen portillos de veto potenciales aunque por su complejidad sean utilizados con poca frecuencia.

Los portillos de veto en las instituciones de un país determinan los prospectos de reforma que enfrentan sus líderes políticos, los costos de impulsar la reforma, y las tácticas que pueden ser efectivas. Algunas veces los líderes políticos tratan de alterar las instituciones, temporal o permanentemente, con la finalidad de limitar el alcance o reducir el número de los portillos de veto. Menem, por ejemplo, logró la aprobación legislativa de una ley que aumentaba el número de miembros en la corte suprema de cinco a nueve, asegurándose de esa forma el nombramiento de cuatro (con la venia del senado); una renuncia posterior le dio la posibilidad de nombrar un quinto juez.[15] En Jamaica en diciembre de 1983, el primer ministro Seaga convocó a una elección que la oposición boicoteó, creando temporalmente un parlamento de un solo partido. En Bolivia en 1985, el presidente Paz Estenssoro dividió su gabinete entre seg-

15. La interferencia política con la Corte Suprema ha sido frecuente en Argentina desde l946. Bambaci, Saront and Tommasi, p. 11.

mentos económicos y no-económicos, convirtiendo en efecto al ministro de planificación Gonzalo Sánchez de Lozada en primer ministro para asuntos económicos.[16]

No obstante, los líderes políticos ajustan sus medidas para que pasen los portillos de veto con mayor frecuencia con la que tratan de cambiar las instituciones. Por ejemplo, el diseño de reformas de pensiones, en muchos países ha sido cuidadosamente articulado para que pase las pruebas esperadas de constitucionalidad por la afectación de "derechos adquiridos ". Lo que es aun más obvio, algunos oficiales al promover reformas tienen que acumular votos suficientes en el poder legislativo para que las leyes pasen y por ende deben ganarse el apoyo de su propio partido, y en lo posible de los demás partidos, de los grupos de interés y de la opinión pública. Las instituciones políticas y los procedimientos, no solo definen portillos de veto sino que además establecen tablas de tiempo, reglas, y muchos de los incentivos más amplios de la actividad política. El ciclo electoral y las leyes que gobiernan la reelección determinan los horizontes de tiempo de los políticos y el lapso en el término de cada gobierno en que pueden promoverse iniciativas de legislación. Los sistemas electorales, representación proporcional, distritos de miembro único y otros, afectan poderosamente el número y la disciplina de los partidos políticos, los incentivos en cuanto al comportamiento de los legisladores y el carácter de las relaciones entre el congreso o parlamento y el ejecutivo. Por ejemplo, las reglas y tradiciones electorales brasileñas generan un sistema partidario fragmentado con partidos poco disciplinados, forzando a que el presidente negocie con congresistas individuales para construir mayorías en torno a cuestiones específicas de proyectos de ley importantes.

Gran parte del extenso cuerpo de literatura existente sobre los aspectos políticos de la reforma económica versa sobre los grupos de interés que ganan o pierden y las tácticas empleadas por reformadores para neutralizar perdedores y movilizar ganadores. Javier Co-

16. Eduardo A. Gamarra, 1994. "Market-oriented Reforms and Democratization in Bolivia", pp. 33-4 en Joan M. Nelson, ed., *A Precarious Balance: Democracy and Economic Reforms in Latin America*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.

rrales señala en un artículo reciente que la mayor parte de este análisis ignora el impacto de las reformas de mercado sobre los partidos con profundas inclinaciones estatistas, y las estrategias que los presidentes reformistas han empleado para tratar de sobreponerse a su resistencia. Corrales arguye que en mucho países latinoamericanos "el principal conflicto a resolver es entre el ejecutivo y el partido gobernante". Si este conflicto llega a manejarse, forma como se haga determinará la capacidad del gobierno para lograr la reforma.[17]

Dos opciones generales están disponibles (aparte de abandonar la reforma): sobrepasar el partido o aplicar las reformas para acomodar a ellas el partido, comprometiéndose con sus preocupaciones fundamentales. En el corto plazo, la esfera de acción del presidente para sobrepasar a su propio partido la determina la estructura institucional y las reglas de procedimiento formales, como se discutió arriba. Pero en el mediano plazo, las creencias, tradiciones y estructura interna e incentivos del partido también afectan el grado en que el presidente puede ignorar a su partido sin provocar confrontaciones y posibles reveses.

Por ejemplo, en Venezuela al inicio de los ochenta, el presidente Pérez nombró amigos y especialistas técnicos en muchas posiciones claves dentro del gobierno, tendió a menospreciar el "viejo régimen" y no consultó sus decisiones más importantes con Acción Democrática (AD), partido que estaba acostumbrado a largos períodos en el poder y dependía de las rentas generadas por políticas estatistas. Más aun, la administración interna de AD era poderosa y muy arraigada. Alejados del gobierno, los líderes partidistas atacaron las reformas y rehusaron otorgar poderes especiales para manejar la crisis política. En el congreso del partido en otoño del 91, los líderes ortodoxos antireformistas fueron electos en todos los altos puestos del partido. Desde entonces, la oposición de AD se endureció hasta convertirse en una confrontación que eventualmente llevaría a la caída del gobierno.[18]

17. Javier Corrales, January 2000. "Presidents, Ruling Parties, and Party Rules: A Theory on the Politics of Economic Reform in Latin America", *Comparative Politics* (January 2000), pp. 127-149.

18. Corrales, *op. cit*.

En Argentina, Menem inicialmente siguió una estrategia similar, ignorando y sobrepasando al Partido Justicialista (PJ) mientras buscaba alianzas con el sector privado (Bunge y Born), los partidos neoliberales, y los actores internos. Los peronistas estaban escandalizados, y para finales de los noventa las relaciones entre Menem y el PJ eran tensas, lo que erosionó la frágil confianza de los sectores empresariales. Entonces Menem cambió de estrategia. En un congreso del PJ en marzo de 1991 enfatizó su fidelidad a Perón e interpretó sus políticas como un peronismo actualizado. También negoció un pacto tácito con el partido, acordando enviar la mayor parte de su programa al congreso y permitiendo que éste modificara sus proyectos, pero reservándose el derecho de vetar las decisiones inaceptables. Ese curso de acción implicó concesiones a ciertas preocupaciones básicas del partido y sus sindicatos aliados. Las provincias de la periferia (el fuerte tradicional de los votos peronistas) estaban protegidas del costo de ajuste por medio de subsidios y concesiones mientras que Buenos Aires soportó el peso del ajuste. Los sindicatos obtuvieron repetidas posposiciones y dilución de las medidas de liberalización de los mercados laborales y de reforma de las Obras Sociales (la mayor fuente de fondos para los sindicatos es por medio de contribuciones de la Seguridad Social). Pero el número de huelgas cayó dramáticamente en 1991 y el PJ desalentó los ataques ardientes a las medidas de reforma neoliberal. Como resultado, la credibilidad de las reformas se fortaleció porque la continuidad empezaba a parecer segura. Corrales concluye que en países con partidos estatistas fuertes, no pueden alcanzarse reformas estructurales duraderas sobrepasando el partido del gobierno. Debe darse un acomodo sustancial, aunque el precio sea comprometer aspectos de la agenda de reforma.[19] Ese curso de acción no solo pospone importantes aspectos de la agenda de reforma sino que además puede requerir revisiones posteriores de reformas ya aprobadas. Sin embargo, por lo menos posibilita algún avance.

El contraste entre las experiencias de Pérez con AD y Menem con el PJ gira en torno a la selección de estrategias por parte de los actores, pero también refleja diferencias entre los dos partidos políticos. A

19. Corrales, op. cit., and Bambaci *et. al.*, *op. cit.*

diferencia de la complacencia del AD en Venezuela, los peronistas habían sufrido dos derrotas electorales en los ochenta, que provocaron intensos debates internos y rotación del liderazgo. La tolerancia en el partido hacia nuevas ideas, sugiere Corrales, de alguna manera se estiró, sin que su postura fundamental se alterara. También es probable que el extenso declive (al menos desde inicios de los ochenta) en la membresía y el poder de los sindicatos, así como los choques de dos rondas de hiperinflación contribuyeran a flexibilizar los círculos del PJ.

Los esfuerzos por identificar los sistemas partidarios que facilitan las reformas no han sido concluyentes. Por ejemplo, Barbara Geddes ha sostenido que donde los partidos dependen principalmente de patrocinios y clientelismo para lograr votos, tenderán a resistir obstinadamente cualquier reforma del servicio civil (o en efecto cualquier reforma que tienda a reducir su control de los recursos susceptibles de uso para el patrocinio) excepto cuando existen dos partidos principales con niveles similares de poder. Bajo estas condiciones, sugiere, los políticos pueden juzgar que las reformas afectarán a los oponentes por lo menos en igual medida.[20] La hipótesis ha llamado mucho la atención pero la evidencia no la respalda convincentemente. Muchos países han adoptado reformas que afectan los sistemas de patrocinio aun en ausencia de partidos con poder equivalente, mientras que en presencia de partidos con poder equivalente dichas reformas se han estancado.[21] Desde una perspectiva más amplia, las ventajas de un sistema bipartidista sobre sistemas fragmentados o dominados por partidos fuertes pueden plantearse convincentemente desde un punto de vista teórico. No obstante la evidencia empírica que vincula los diversos sistemas partidarios con los resultados de la reforma, no pareciera ser convincente. De igual forma, aun después de años de debate (especulativo) sobre los méritos relativos de sistemas parlamentarios o presidencialistas en Latinoamérica no se han podido alcanzar resultados concluyentes.

20. Barbara Geddes, l994. *Politician's Dilemma.* Berkeley: University of California Press.

21. Blanca Heredia and Ben Ross Schneider, April l999. "The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries." Manuscrito sin publicar, p. 19.

Los análisis de las fortalezas y debilidades de las distintas versiones de los sistemas democráticos son útiles para destacar los mecanismos de causalidad (por ejemplo, los incentivos y desincentivos de líderes y votantes) que pueden surgir de determinadas estructuras institucionales. La forma en que una institución específica opera en un país se ve siempre influída por otros aspectos del sistema político, por el contexto económico-social, y por la historia nacional, las tradiciones y los valores. La búsqueda de instituciones óptimas en un sentido general probablemente no sea muy útil. Pero los debates sobre las modificaciones institucionales en un país pueden beneficiarse de análisis comparativos de los efectos (y mecanismos causales para los efectos) de varios métodos democráticos alternativos.

5.5 ESCENARIOS PARA UNA REFORMA SOSTENIDA O REVITALIZADA

La etapa de lanzamiento de las reformas económicas a menudo se acompaña de un consenso negativo: el deseo urgente de controlar una crisis, y algunas veces la convicción de que las viejas estrategias e instituciones económicas ya no funcionan. Las etapas posteriores de reforma pueden requerir de la construcción de un consenso positivo sobre los principios y objetivos que debieran guiar medidas adicionales. La gente empieza a preguntarse: ¿qué clase de sociedad estamos creando? Una rendición creíble, una **visión general** de una sociedad alterada pero deseable puede ser esencial para profundizar y consolidar las reformas.

La orientación de mercado del consenso de Washington en los ochenta, con su enfoque en el aumento de la eficiencia, ciertamente no produjo una visión adecuada. La agenda ampliada de los noventas, con su fuerte énfasis en la reducción de la pobreza y en un mejor gobierno, es más compatible con visiones nacionales de mejores sociedades, pero resulta ser apenas poco más que un esquema general de direcciones. Un elemento esencial de cualquier visión de este tipo debe ser el replanteamiento del contrato social, la redifinición del alcance y la forma de la responsabilidad estatal con respecto a las garantías sociales, la reducción de la iniquidad y el alivio de

la pobreza. Un segundo elemento de importancia debe ser un plan viable de rehabilitación del Estado, de manera que pueda cumplir eficientemente con su responsabilidad de regular y proveer infraestructura y servicios sociales. En muchos países de Latinoamérica, estos dos conjuntos de factores están en estos momentos en el centro del debate y del conflicto político.

No existen modelos técnicos o soluciones claras para lidiar con estos factores. Mucho menos existen fórmulas políticas para construir consenso y sobreponerse a los intereses creados que tratan de bloquear el cambio. Las democracias siempre han luchado con la tensión entre capacidad decisiva y participación, entre la capacidad de actuar y la necesidad de construir consensos (las crisis inclinan la balanza temporalmente en favor de la capacidad de decisión). Los países con instituciones que facilitan la acción decisiva de líderes fuertes tienden a presionar por reformas más rápidas y profundas en contraste con los sistemas que fomentan o requieren una participación más amplia en la selección de políticas. Pero en las democracias, las decisiones que se toman sin consulta quedan sujetas a reversión. Los cambios institucionales profundos son particularmente susceptibles a este riesgo. En Nueva Zelanda, por ejemplo, una comisión independiente introdujo cambios radicales en el sector salud a inicios de los noventa casi sin consultar al Ministerio y sin prestar atención a la fuerte oposición pública que existía. La presión pública y las dificultades administrativas y técnicas se encargaron de modificar o abandonar importantes aspectos de la reforma; el fondo de la reforma terminó reversándose después de la siguiente elección.

Los sistemas con amplios canales para expresar opinión y múltiples oportunidades de veto corren riesgos diferentes: parálisis ante la agravación de problemas, pérdida de credibilidad, y eventualmente el regreso a líderes populistas. Esta espiral descendiente no es inevitable: una variedad de factores pueden intervenir. Las ideas populares más arraigadas pueden cambiar. La sucesión de crisis puede ocasionar ese cambio. La insistencia en educar la opinión pública alrededor de temas específicos también puede tener su impacto. En los Estados Unidos hay una creciente , **si bien aun inadecuada**,

comprensión pública de que la elevación en los costos médicos y el creciente número de personas no aseguradas no pueden resolverse mediante métodos tradicionales de atención y financiamiento.

Nuevas alianzas e intereses que surgen en parte como resultado de los cambios en la estructura y las estrategias económicas, también pueden ayudar a romper viejos entrabamientos. Por ejemplo, las estrategias de apertura económica en muchos países Latinoamericanos han logrado que grupos empresariales progresivos tomen un interés material en las medidas necesarias para mejorar la calidad de la educación. Un nuevo liderazgo puede capturar la imaginación pública y estimular nuevas alianzas mediante la oferta de una visión atractiva y creíble. Mientras que algunos cambios modestos en las instituciones políticas, **por ejemplo en las leyes que regulan el financiamiento de campañas políticas o las regulaciones internas de los partidos políticos**, pueden cambiar los incentivos que guían a legisladores y políticos.

Ninguna de estas intervenciones es fácil, y ninguna garantiza el éxito en la reactivación del ímpetu de la reforma. Una opinión pública que evoluciona, alianzas cambiantes, liderazgo y visión, y algunas veces cambios modestos en las propias instituciones políticas, son parte de la política cotidiana. No hay alternativas obvias o siquiera plausibles.

6. POLÍTICA ECONÓMICA Y DESARROLLO NACIONAL[1]

EDUARDO LIZANO

"El bien común debe campear siempre sobre el bien particular",

MONS. ROMÁN ARRIETA VILLALOBOS, carta al Presidente de la República, Dr. Miguel A. Rodríguez, 6 de diciembre de 1998.

"Los tiempos de transformación son dolorosos para los dos términos en lucha, para los que se oponen y para los que prohíjan la transformación",

MANUEL MORA VALVERDE en Addy Salas, *Con Manuel*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1997, p. 370.

6.1 INTRODUCCIÓN

La política económica de Costa Rica ha cambiado, en el transcurso del tiempo, de acuerdo con los modelos económicos adoptados a lo largo de los años y con las condiciones prevalecientes en la economía internacional. El país ha ido aprovechando diversas opciones

1. La mayoría de las ideas de este documento fueron presentadas en el seminario organizado por la Academia de Centroamérica y CIAPA sobre el tema Aspectos Políticos del Avance en una Agenda de Reforma Económica, el 11 de mayo del 2000, en el programa de postgrado de la Maestría de Banca y Mercado de Capitales, Universidad de Costa Rica y ante la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, en marzo del 2000. Los puntos de vista de este documento son los del autor y no representan la posición oficial del Banco Central de Costa Rica. Se desea agradecer las sugerencias recibidas de Gerardo Corrales, Rodolfo Quirós y Norberto Zúñiga, sin embargo la responsabilidad del texto final es solo del autor.

para promover su desarrollo socioeconómico y mejorar las condiciones de vida de la población. Ahora bien, cada modelo económico requiere de su propia política. En realidad, cada política económica responde a un modelo diferente. Por consiguiente, para referirse a la evolución de la política económica, es necesario hacer mención a los modelos económicos en su perspectiva histórica. Este es el tema de la segunda sección de este capítulo. En la tercera se abordan los rasgos esenciales de la economía mundial en la actualidad. La cuarta sección se refiere a los diferentes rumbos que se plantean a la economía costarricense. La quinta sección se dedica a examinar ciertos puntos específicos referentes a la política económica. Luego, en la sexta, se abordan las alternativas de la política económica, a la luz de diferentes modelos económicos. En la sétima y la octava se analizan, respectivamente, la situación económica y política actual de Costa Rica. Algunas consideraciones finales se encuentran en la sección novena.

6.2 BREVE BOSQUEJO HISTÓRICO

En la segunda parte del siglo XIX y la primera del siglo XX, el proceso de desarrollo económico de Costa Rica se basó, principalmente, en el uso de su dotación de recursos naturales (suelo, agua, clima). Fue cuando el crecimiento económico giraba, fundamentalmente, en torno a las actividades cafetalera y bananera. ¡Se afirmaba así que el mejor Ministro de Hacienda era un buen precio del café! El país aplicaba, para usar la jerga, el modelo "agroexportador". La reinversión de los excedentes generados por este modelo permitió financiar los procesos de formación de recursos humanos y de acumulación de capital. Este fue el crisol en el cual se fundió la riqueza del país.

En otros periodos –1950 a 1975– el desarrollo del país se centró, de manera preferente, en el aprovechamiento del mercado local (y centroamericano), protegido de la competencia externa, mediante el proteccionismo arancelario y el intervencionismo estatal. Se trataba, en esos años, de aplicar el modelo denominado "de sustitución de importaciones". Este dio origen al proceso de la industrialización incipiente para abastecer el mercado local y el centroamericano

de productos manufacturados que antes se importaban. Este modelo promovió un rápido proceso de urbanización y de diversificación de la economía (industria y servicios) y estuvo, además, acompañado de un gran crecimiento del Estado, hecho este puesto de manifiesto en un sinnúmero de ámbitos de la vida nacional, entre los cuales valga mencionar, a manera de ejemplo, banca, seguridad social, política de precios, salarios, vivienda y electricidad.

Posteriormente –a mediados de los años ochenta y la década de los noventa– se pasó al modelo de promoción de exportaciones. Éste se fundamentaba, por una parte, en la utilización de mano de obra poco calificada, cuya oferta se había incrementado fuertemente a raíz del aumento del desempleo, como consecuencia de la crisis económica de los años 1981-1982 y de la apreciable inmigración procedente de Nicaragua y, por otra parte, debido a la apertura de la economía costarricense a la competencia internacional. Este modelo de desarrollo ha sido denominado "liberalización económica". Para aplicarlo, al menos parcialmente, hubo necesidad de llevar a cabo programas de "ajuste estructural" y reformas correspondientes a la llamada "primera generación". Estos cambios incluían la apertura comercial (disminución del proteccionismo arancelario), la apertura de la cuenta de capital, la liberalización interna de precios y del sistema financiero, la política cambiaria y además, programas concretos para aumentar la producción y aprovechar así las nuevas oportunidades de exportación.

Al respecto deben señalarse diversas leyes, cuyo propósito específico consistía en promover ciertas actividades, como el banano, el turismo, las zonas francas, la industria de la maquila y la promoción de exportaciones en general. Dicho modelo originó una expansión muy apreciable de la contratación de mano de obra poco calificada en el sector privado, lo cual redujo considerablemente el desempleo y, a la vez, originó una diversificación y un aumento significativo de las exportaciones (incluido el turismo), sobre todo de las no tradicionales, tanto de origen agropecuario (piña, cítricos, melones, helechos, palmito, mango, entre otras), como industrial (textiles, medicinas, aparatos electrónicos, por ejemplo).

Este cambio apreciable de la estructura de la producción nacional se llevó a cabo sin grandes dislocamientos sociales. Así lo ponen de manifiesto estudios recientes sobre el comportamiento de los salarios, el empleo, la evolución de la distribución del ingreso y la pobreza.[2] Al respecto es oportuno citar la opinión de varios autores nacionales. En el resumen del quinto estudio anual del Estado de la Nación (1999) se afirma que "En 1998 Costa Rica rompió la barrera del 20 por ciento de hogares por debajo de la línea de la pobreza... La pobreza extrema o indigencia también disminuyó a un mínimo histórico...Lentamente se siguen cerrando algunas de las principales brechas de equidad..." (p. 21). Por su parte, según Trejos y Montiel (1999) indican que las estimaciones más recientes sobre la incidencia de la pobreza "...señalan una moderada, aunque no generalizada, reducción de la pobreza durante la última década de reformas económicas" (p. 35). Consideran estos autores también que cerca de un quinto de las familias costarricenses son pobres, según las cifras oficiales, pero la "...proporción baja a un décimo cuando se utiliza una línea uniforme internacional" (p. 35). Por otra parte, Sauma y Vargas (1999) señalan que "...la liberalización de la balanza de pagos en el caso costarricense, acompañada de un significativo incremento en la actividad turística y un manejo adecuado del tipo de cambio, ...ha afectado positivamente la producción y el empleo, y por la vía del mantenimiento de los salarios reales, en la reducción de pobreza." (p. 28). Finalmente, Trejos (1999) afirma que "...los resultados aportan evidencias sobre los cambios distributivos que se han producido durante el periodo de las reformas [...] estos cambios se caracterizan por no presentar un proceso generalizado de concentración del ingreso y más aún, dentro de un panorama de relativa estabilidad en la distribución de los ingresos, predominan los resultados que sugieren incluso reducciones en la desigualdad [...] los resultados sugieren un comportamiento más estable y claro durante el periodo de las reformas que en la década previa" (p. 73). Desde otra perspectiva, un estudio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, registra un aumento en la importancia relativa de la clase media costarricense durante el periodo de las reformas (Vega *et al.*, 1996). Estos diferentes autores –¡todos ellos

2. Véase Lizano (2000), pp. 15-16.

muy alejados del neoliberalismo!– concuerdan, de manera unánime, en que las reformas económicas no han ocasionado, en el mediano plazo, ni un aumento de la pobreza y de la indigencia, ni tampoco han empeorado la distribución del ingreso en Costa Rica.[3]

Puede verse así, cómo en las diferentes etapas de su desarrollo económico, el país ha aprovechado las diferentes oportunidades que su dotación de factores de la producción y las circunstancias externas le ofrecían: recursos naturales, mercado local (y centroamericano), mano de obra poco calificada y la inserción comercial y financiera, en la economía internacional. ¿Qué sigue ahora?

6.3 LAS PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

La economía internacional está en una nueva etapa. En los países desarrollados el proceso ha avanzado con mayor rapidez que en los subdesarrollados. El nuevo modelo está asentado en dos pilares fundamentales.

- El primero se refiere a la **revolución científica-tecnológica** en ciertas áreas como la informática, las telecomunicaciones, la biotecnología y la ingeniería genética. Las características esenciales de estas nuevas tecnologías consisten, por una parte, en su capacidad de incidir de manera simultánea en numerosas actividades del sistema productivo y de la vida cotidiana de los ciudadanos, y por otra, en facilitar cada vez más las transacciones en tiempo real. Ambas características permiten disminuir los costos de producción y originan aumentos generalizados de productividad y, por ende, del ritmo de crecimiento económico.

  Mientras ayer, en el caso del modelo "agroexportador", lo importante era el control sobre la tierra y el agua, así como en el de la "sustitución de importaciones" lo era el mercado local y

3. Quienes deseen complementar las opiniones de autores nacionales con otros del extranjero (Morley, Zuvekas, Berry, Fiszbein y Psacharopoalos y Bulmer-Thomas) pueden consultar las fuentes citadas por Lizano (1999), pp. 133-136.

en el de la "promoción de exportaciones", la disponibilidad de mano de obra poco calificada, hoy con el nuevo modelo lo fundamental es controlar la producción de conocimientos y su incorporación rápida a las actividades productivas. Solo los países que logren esto último podrán crecer de manera sostenida. Ese modelo se caracteriza, precisamente, por la formación en gran escala de recursos humanos calificados. Por ello, se deben redoblar esfuerzos para invertir en la capacitación de recursos humanos, a fin de poder salir adelante.[4]

- El segundo pilar está relacionado con el proceso de globalización. Este fenómeno consiste en la multiplicación –ampliación y profundización– de las relaciones entre los países del globo. Se viene dando desde hace muchos años, pero en tiempos recientes se ha acelerado no solo en el ámbito económico, comercial y financiero, sino también en muchos otros como el cultural. Esto se ha debido, en gran medida, a los progresos de la informática.

  El fenómeno de la globalización, conocido asimismo como la apertura, la mundialización, o la internacionalización, no solo significa una mayor integración internacional de mercados (bienes, servicios, conocimientos, transacciones financieras) sino también de regulaciones y normas, a las cuales los países deben someterse, so pena de encarar sanciones y castigos. De hecho, si se persigue una mayor integración de mercados, también debe nivelarse el terreno (*leveled playing field*) para todos los participantes. Cada día los países podrán tomar, unilateralmente, menos medidas de política económica. Será necesario respetar las nuevas regulaciones internacionales aplicables a un número creciente de áreas relativas a la política económica de cada país. En otros términos, el ámbito de acción y el margen discrecional de los países tiende a reducirse en un mundo cada día más globalizado.

4. Por ello es altamente acongojante darse cuenta que en el país poco menos de la mitad de la población entre 12 y 17 años no asiste a los colegios de secundaria. Un país que no educa a la mitad de su población no puede pretender salir del subdesarrollo.

Difícilmente podrán los países, sobre todo los pequeños, aislarse y marginarse del proceso de globalización, amén de lo que ello significaría al perder la oportunidad de obtener beneficios muy significativos para su desarrollo. Sin embargo, la globalización también plantea retos y acarrea riesgos elevados. Costa Rica no puede participar en este proceso al tarantantan. Debe prepararse y actuar con rapidez para enfrentar dos riesgos. Uno de ellos reside en la posibilidad de quedar marginada internacionalmente. El titubeo y la indecisión son consejeros muy poco fiables. Las decisiones deben tomarse oportunamente, pues los demás países no van a esperar a Costa Rica. El otro riesgo consiste en el peligro de la marginación interna; es decir, la concentración de los beneficios de la globalización en algunos grupos sociales y los costos en otros.

Dos son los remedios ante estos riesgos y peligros. Por una parte, mantener, permanentemente, la competitividad de la economía. Es decir, lograr disminuir sistemáticamente los costos unitarios de producción mediante aumentos de la productividad. Por otro lado, organizar la economía de manera muy flexible, lo cual implica desarrollar una alta capacidad para producir "hoy" lo que "ayer" no se producía y de dejar de producir "mañana" lo que se produce "hoy". Los cambios de la tecnología y de los gustos, así como de las políticas económicas, alteran incesantemente las ventajas comparativas del país. Su progreso depende de la capacidad de percibir estas modificaciones y de adaptarse rápidamente a ellas.

Así, el modelo basado en la economía del conocimiento y en el proceso de globalización, se presenta abarcador y anchuroso, casi abrumador. El mundo desarrollado representado por la Unión Europea, lo acogió con decisión y le dio un fuerte espaldarazo recientemente, en la reunión de Lisboa.[5] El futuro económico de Costa Rica depende, en gran parte, de cómo enfrente este reto, aprovechando al máximo las oportunidades y enfrentando con éxito los riesgos inherentes al proceso.

5. European Council (2000), "Strategic Goals for Next Decade", Reunión de Lisboa, 23-24 de marzo.

6.4 ¿EL ÚNICO CAMINO ABIERTO?

El país se encuentra en la actualidad sumido en una gran polémica ante la alternativa planteada por esta nueva perspectiva. El debate sobre el tema ha polarizado a la opinión pública; esto debe reconocerse sin ambages. La encrucijada consiste, en esencia, entre ir hacia delante y terminar de adoptar el modelo de liberalización económica, con las características descritas en la sección anterior, o bien, regresar al punto de donde el país partió, o sea el gremialismo, populismo y paternalismo (modelo GPP), según la terminología usada por Lizano en su estudio de 1999.

La discusión se centra así, por una parte, entre quienes consideran posible y deseable subsanar los excesos y deficiencias del modelo GPP y quienes perciben esta postura como una quimera. Y por otra parte, quienes creen factible eliminar los defectos de la globalización y las deficiencias del mercado (ponerle un rostro humano al modelo de liberalización económica, LE) y quienes lo consideran un planteamiento condenado al fracaso.

El resultado de esta controversia era de esperarse: cada quien se aferra tenazmente a su posición. Para unos, pasar de un modelo a otro pone en peligro sus beneficios, ventajas y

Privilegios y, según ellos, el modelo GPP ha deparado un nivel de vida relativamente satisfactorio al país, aunque queda todavía mucho por hacer. En todo caso, es mejor "malo conocido que bueno por conocer". Para los otros el no cambiar de modelo impide avanzar y progresar. La alternativa de continuar con el modelo GPP no es sostenible, pues lleva intrínsecamente la semilla de su propia destrucción (burocratización, dependencia, ineficiencia).

Ahora bien, la opción de no hacer nada y esperar a que se "aclaren los nublados del día" no es aceptable. Como los problemas no se resuelven solos, no hacer nada tan solo los empeora. Esto impediría beneficiarse de las oportunidades, al no aprovecharlas. Por ello es inevitable llegar a una decisión; sin embargo, ello puede tomar su tiempo.

6.5 LA POLÍTICA ECONÓMICA

La política económica que se adopte dependerá de cómo se zanje la controversia indicada. Pero independientemente de cuál sea la resolución que, en última instancia, se tome, es conveniente reiterar algunos puntos referentes a la formulación y ejecución de la política económica, los cuales aun cuando simples y sencillos se pasan por alto con mucha frecuencia.

El desarrollo requiere esfuerzo

Es necesario insistir, una vez más, en que ningún país está obligado a desarrollarse SOCIAL y ECONÓMICAMENTE. El progreso no caerá del cielo como el maná. No pocas sociedades han permanecido en un estado de letargo económico y postración social por largas décadas. El progreso es el fruto de un esfuerzo, complejo y difícil, sostenido por mucho tiempo. Sin arrollarse las mangas y poner manos a la obra el país no se desarrollará. Este esfuerzo, sin duda, está determinado y marcado por la historia y las tradiciones, por los valores y las instituciones de cada sociedad.

Una economía pequeña necesita integrarse a la economía mundial

Cuanto más pequeño sea un país, más necesita proliferar y fortalecer sus relaciones externas, tanto políticas, como culturales y económicas. El tamaño de la economía costarricense es muy reducido, lo cual impone serias limitaciones a los productores en todas las actividades, ya que con solo un esfuerzo relativamente modesto para aumentar la producción se abarrota el mercado nacional, con el consiguiente efecto en los precios. Así lo comprendieron desde siempre los cafetaleros y bananeros, cuya producción en más del 90 por ciento se destina al mercado externo. La expansión acelerada de la agricultura no tradicional (piña, cítricos, melones, helechos, palmito) ha seguido, necesariamente, el mismo camino. La dimensión del mercado es, sin duda, una camisa de fuerza para gran cantidad de agricultores como, por ejemplo, los que se dedican a producir zanaho-

ria y lechuga, remolacha y tomate y otro sinnúmero de productos agropecuarios. Lo mismo acontece, debe recordarse, con muchos bienes manufacturados. Mientras su esfuerzo se oriente solo a abastecer el mercado costarricense su situación será precaria. Basta, en efecto, una buena cosecha y la disminución de los precios no se hace esperar. Es más, si se adoptan nuevas técnicas de producción para mejorar la productividad, la situación bien podría empeorar en vez de mejorar, por cuanto el área en producción habría de restringirse o los precios disminuir aun más.

El camino a seguir, no es otro que el ya señalado y transitado por los exportadores de productos agropecuarios: exportar. En el tanto se desee promover el crecimiento acelerado de la producción nacional, agrícola y de otro tipo, el mercado nacional no puede servir de sustento; debe ser el internacional. Es decir, el desarrollo económico de Costa Rica está indisolublemente ligado al aumento de las exportaciones, a no ser que se prefiera mendigar subsidios y privilegios, pagados por los consumidores y por los costarricenses, en general.

La autosuficiencia reduce el bienestar

Para cualquier país, incluido Costa Rica, es un pésimo negocio pretender cubrir todas sus necesidades con producción de origen nacional. Cada nación tiene ventajas para producir ciertos bienes y servicios y desventajas para producir otros. La decisión apropiada consiste en aprovechar las unas y evitar las otras. Pero no se trata solo de ventajas y desventajas originadas en la simple comparación de los costos absolutos de producción, sino en comparar los costos relativos; en otras palabras, es un asunto de ventajas comparativas. A Costa Rica puede resultarle beneficioso, en efecto, importar un bien más caro que el fabricado localmente, ello si los factores de producción liberados (tierra, capacidad gerencial, mano de obra, capital), al dejar de producir ese bien que se importó, puede ahora destinarlos a elaborar otros cuya exportación le permitiría pagar el traído del exterior y además, dejar un excedente al país. Así lo comprendieron nuestros abuelos cuando decidieron no producir trigo e importarlo, para dedicarse a producir y exportar café, el grano de oro.

Por ello, pretender autoabastecerse de todo lo que Costa Rica necesita, incluidos los alimentos, no es conveniente, ni para los productores, pues lo pequeño del mercado local no permitiría aumentar la producción aceleradamente, ni para los consumidores, porque sus ingresos reales disminuirían, ya sea porque deben pagar precios más elevados que los de importación, o porque sus oportunidades de obtener salarios reales más elevados en actividades de exportación se verían truncadas.

La apertura implica cambios

La apertura de la economía lleva consigo, se quiera o no, modificaciones importantes en la estructura de la producción nacional. Habrá oportunidad de producir bienes hasta ahora no elaborados en el país y, por el contrario, será necesario dejar de producir algunos de ellos que se venían produciendo. La transformación de las actividades productivas –qué y cómo producir– es inescapable.

Hay que protegerse de las prácticas desleales

Los costarricenses, muy especialmente los consumidores y los productores, podrán alcanzar mejores niveles de vida cuanto más llegue a importar y a exportar el país. Dicho lo anterior, debe reconocerse que no pocos países han puesto en práctica medidas de comercio exterior perjudiciales para los costarricenses. El país debe defenderse de esas prácticas desleales de comercio (calidad y precio de las importaciones). Cabe reiterar, una vez más, que se busca promover la competencia entre los productores nacionales y los extranjeros, pero no poner a competir a los empresarios nacionales con los ministerios de hacienda de los países exportadores. Por ello, es necesaria una acción conjunta y urgente de la Comisión de Defensa del Consumidor y de la Comisión de Promoción de la Competencia, ambas del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), a fin de proteger, adecuadamente, la salud humana, animal y vegetal del país y defender la producción nacional de tales prácticas.

La agricultura tiende a perder importancia

Históricamente, las actividades agropecuarias han sido, en la mayoría de los países, el fundamento de su desarrollo económico. La reinversión de los excedentes generados por los agricultores ha permitido la capitalización –recursos humanos y capital físico–, base del crecimiento económico y el mejoramiento social. De ahí la gran importancia de la agricultura para el desarrollo nacional. Reconocido este hecho indiscutible, debe mencionarse, sin embargo, la disminución de la importancia relativa del sector agropecuario conforme avanza el proceso de desarrollo económico. Es oportuno poner énfasis en el término relativo, en el sentido de que no se trata de una disminución absoluta. Pueden utilizarse diferentes metodologías y hacerse diversas disquisiciones en cuanto a la manera de cuantificar el aporte de la agricultura a la producción nacional, pero es un hecho incuestionable la disminución de la importancia relativa de la agricultura, como proporción del PIB, así como de las exportaciones y del empleo, aunque en este último caso, muy posiblemente la disminución, también se dé en términos absolutos.[6] Este fenómeno obedece, como es fácil de comprender, al crecimiento más acelerado de otros sectores de la economía (industria y servicios), como consecuencia de una elasticidad de la demanda más elevada. Esta constatación no debe interpretarse como un desinterés o un abandono de la agricultura, sino el resultado de la diversificación de la demanda de los consumidores y del desarrollo tecnológico. En efecto, al aumentar su nivel de vida, los consumidores dedican una proporción decreciente de su ingreso a adquirir productos agropecuarios, en general, y alimentos, en especial (Ley de Engel). El desarrollo tecnológico, por su parte, con mucha frecuencia ha sustituido, productos de origen agropecuario, como las fibras naturales, por bienes industriales (fibras sintéticas, plásticos, entre otras).

6. En 1950, el empleo agrícola representaba respectivamente el 28,0 por ciento, el 23,9 por ciento, el 43,6 por ciento, el 6,4 por ciento y el 10,5 por ciento del empleo nacional en Francia, Alemania, Japón, Inglaterra y los Estados Unidos, mientras que en 1995 esos porcentajes habían disminuido a 4,6 por ciento, 2,8 por ciento, 7,3 por ciento, 2,1 por ciento y 1,6 por ciento, Crafts, (2000, p. 36).

Conforme avanza el proceso de desarrollo económico, de cada colón gastado por los consumidores en productos agrícolas, les llega a los agricultores una proporción decreciente. Esto se debe al aumento de los costos de actividades tales como la industrialización, el congelamiento, el empaquetado, la distribución y la propaganda; en otras palabras, al procesamiento y al mercadeo. En otros términos, el productor agrícola recibe menos de cada colón que se venda por ejemplo de queso, helados, chocolates o café, pues una mayor parte se queda en las etapas intermedias. Estas etapas son inevitables, para poder facilitar el servicio a los consumidores y así, mantener la demanda global de productos agropecuarios. Es un proceso que tiende a acentuarse, pero no significa, evidentemente, que las ganancias del agricultor disminuyan, por cuanto éstas dependen de la evolución de sus costos unitarios de producción y de sus precios de venta. Lectura obligatoria sobre este tema es el artículo de Antle (1999).

Erradicar los mitos

Otro tema siempre presente a la hora de discurrir acerca de la política económica consiste en la persistencia de ciertos mitos y la dificultad de erradicarlos. Para ilustrarlos, se citan algunos ejemplos a continuación.

El crédito agropecuario. Con frecuencia se hace referencia a la disminución del financiamiento de los bancos al sector agropecuario. Para tal fin se recurre a las estadísticas del sistema financiero. Sin embargo, una y otra vez, se ha explicado que este procedimiento es incorrecto, por varias razones.

Cuando existía la práctica de los topes de cartera se daba un trato preferencial a las actividades agropecuarias en el proceso de la asignación del crédito. Esto significaba que a fin de poder obtener préstamos para otros propósitos (comercio, crédito personal), la solicitud debía presentarse como si los recursos fueran a destinarse a actividades agropecuarias. Así nacieron los llamados "planes de invención". Es decir, las estadísticas bancarias sobre el crédito agropecuario, cuando existía la práctica de los topes de cartera, no refle-

jaban la realidad. Hoy los bancos no tienen interés en esconder la realidad, ayer sí.

Debido a los trámites bancarios más engorrosos para obtener financiamiento agropecuario y para la producción en general, una parte substancial de este tipo de créditos se concede bajo el rubro de crédito personal. Por lo tanto, la información estadística debe interpretarse con sumo cuidado.

Las estadísticas bancarias no pueden tomar en cuenta el crédito informal al cual recurren los agricultores, por ejemplo, de parte de los proveedores o de los adelantos sobre las cosechas, que en algunas actividades son muy importantes.

Como el dinero puede ser destinado a múltiples usos, los bancos en realidad, no terminan financiando los proyectos para los cuales conceden el crédito, sino aquellos marginales que el prestatario llevaría a cabo aunque no hubiera recibido el crédito. En otras palabras, el banco, en última instancia, no sabe a ciencia cierta cuáles actividades (consumo o inversión) y sectores financia al otorgar sus préstamos.

Además, conviene hacer dos consideraciones adicionales con respecto al crédito bancario para la agricultura:

Primera, si el riesgo en que incurren los bancos, públicos y privados, al otorgar créditos agropecuarios aumenta debido a la frecuencia de las readecuaciones de estas operaciones, no es entonces de extrañar la gran precaución y aun reticencia mostradas por los banqueros al conceder esa clase de préstamos.

Segunda, es necesario dilucidar la siguiente contradicción, que se presenta con mucha frecuencia. Si los bancos estatales dan un trato preferencial a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y a las pequeñas y medianas empresas (PYME), como lo establece la directriz 015 de la Presidencia de la República, de enero de 1999, entonces se les critica por dejar los negocios "grandes" y "jugosos" a los bancos privados. Pero si aquellos se dedican a competir con la banca privada, es decir, a canalizar sus recursos a las empresas "grandes", nacionales e internacionales, entonces también se les critica por relegar las

necesidades crediticias de las pequeñas, medianas empresas y de los microempresarios. ¡No hay manera de quedar bien!

Los subsidios. El problema central de esta práctica son sus resultados, pues casi siempre son muy diferentes con respecto a los que se esperaba obtener con la medida. A menudo, quienes reciben en definitiva los beneficios no son las personas y empresas a las cuales se trataba de ayudar, sino otras. Dos casos pueden servir de ejemplo para aclarar este asunto:

Si se subsidia la tasa de interés, pero quien recibe el préstamo debe comprar insumos y servicios a empresas de carácter monopólico, entonces estas últimas podrán, mediante el ajuste de sus precios de venta, forzar a quien recibe el subsidio de las tasas de interés a transferírselos a ellas. Así, no se beneficia a quien originalmente se deseaba favorecer. Igual sucede si la situación monopolística existe en el ámbito de los compradores de las cosechas: el subsidio, recibido inicialmente por el productor, irá a parar a manos del comprador.

Durante muchos años los cañeros se vieron obligados a vender, a un precio subsidiado, melaza a los ganaderos. Pero los ganaderos, por su parte, debían vender el cuero y el sebo a los industriales a precios también subsidiados. De ese modo, al final de cuentas los cañeros terminaron subsidiando, no a los ganaderos, sino a los productores y consumidores de zapatos.

Los subsidios otorgados mediante las tasas de interés, además provocan racionamiento por parte de las instituciones financieras, en contra de los grupos a quienes se quiere favorecer con la medida. Más aún, la experiencia muestra que conforme los topes a la tasa de interés se vuelven más restrictivos, los montos de los préstamos otorgados a los grupos racionados disminuye y el tamaño de los préstamos de los no racionados aumenta. (González Vega, 1976).

Los controles. Se insiste, una y otra vez, en las bondades de los controles, ya sea de precios o de ciertas transacciones, rehusando aceptar la realidad:

Cuando se quisieron fijar los precios de consumo a ciertos cortes de carne, como la carne molida, el resultado fue el ya conocido: en las

carnicerías se acabó la carne molida "corriente" y la única disponible era la "especial", ésta por supuesto a un precio más elevado. En este caso, para hacer eficaz el control habría sido necesario instalar un inspector de precios en cada carnicería, quien además fuera carnicero para así poder supervisar que al preparar la carne molida "corriente" la proporción entre carne y sebo fuera la correspondiente a las disposiciones vigentes.

Los caficultores son unos de los pocos agricultores a quienes la ley les impide vender el fruto de su trabajo, es decir, sus cosechas. La legislación vigente los obliga a entregar su producto en consignación a los beneficios y recibir su paga, el precio de "liquidación final", muchos meses después. Ni lerdos ni perezosos, productores y compradores han ideado múltiples procedimientos (alquiler o venta ficticia de fincas, operaciones crediticias que se honran mediante la dación en pago de la cosecha, entre otros) para incumplir la disposición de la ley, en vez de reformarla para darle a los caficultores la posibilidad, como la tienen los demás productores agropecuarios del país, de disponer libremente de sus cosechas.

En resumen, el camino de los subsidios y de los controles no ha servido para alcanzar el propósito deseado, por cuanto los beneficiarios de esas medidas, en última instancia no son aquellos a quienes se deseaba ayudar, sino otros consumidores u otros productores. Además, su puesta en práctica ha ocasionado las concebidas distorsiones en la distribución del ingreso y en el uso de los factores de la producción. Por eso le asiste razón al editorialista del periódico *La República* cuando recientemente afirmaba "...al siempre subsidiar a los pobrecitos, siempre seremos pobrecitos. Si no existe necesidad de competir no se competirá" (*La República*, 2000).

No hay medida de política económica sin costo

Las decisiones se toman porque hay razones suficientes para considerar que los beneficios superan con creces a los costos. Por consiguiente, es posible transferir una parte de los beneficios para compensar a quienes incurren en los costos y aun así quedaría un remanente a disposición de la sociedad (Principio de compensación de Kaldor).

Como afirmaba correctamente Dornbush (2000), la política económica no es ni un concurso de popularidad, ni un seminario universitario de teoría económica. Lo primero porque el Banco Central con harta frecuencia debe decir no. Todo el mundo desea más crédito, más barato y a más largo plazo. Asimismo, los exportadores quieren que la devaluación vaya por delante de la inflación del país. Esto simplemente no puede ser. Desde este punto de vista, cuando se habla bien del Banco Central, algo ha de andar mal en el país. Nadie en su sano juicio aceptaría hacerse cargo de esta Institución si tuviera aspiraciones políticas. Tampoco se trata de un seminario universitario en teoría económica, por cuanto en el Banco Central casi siempre deben tomarse las medidas en condiciones de incertidumbre y con base en información insuficiente. Pero el paciente no puede esperar, ni las acciones postergarse. Las consideraciones teóricas no deben impedir la toma de decisiones oportunas.

La consulta de la política económica

Finalmente, debe tenerse presente que para la formulación y ejecución de la política económica es tan perjudicial la falta de consulta como su exceso. Ciertamente, no sería procedente pretender consultar a todo el mundo –a todos los miembros de la sociedad civil– sobre todos los temas. A manera de ejemplos aclaratorios, no tendría mucho sentido invitar al Presidente del Banco Central, por parte de la Federación de Estudiantes Universitarios, para consultarle su opinión sobre el programa de la carrera de Ingeniería Electrónica, o por parte de organizaciones de agricultores para discutir sobre cómo combatir el picudo del algodón, la cochinilla del café o la garrapata en el ganado. Con muy poco o nada podría él contribuir. La división del trabajo y la especialización son necesarias y sus límites deben respetarse. A quién consultar y sobre cuáles tópicos, es un asunto de suma trascendencia sobre el que no existe una respuesta satisfactoria *a priori.*

6.6 LAS AGENDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Cada una de las dos opciones discutidas en la sección cuarta –restablecer el modelo GPP o profundizar el modelo LE– requeriría políticas económicas diferentes, cuyas medidas más importantes se enumeran a continuación.

La agenda de política económica para reinstaurar el modelo GPP

Para echar marcha atrás y regresar a la orilla del río de la cual se partió inicialmente sería necesario lo siguiente:

- Nacionalizar la banca comercial, hoy principalmente en manos privadas.
- Retornar a la Caja Costarricense de Seguro Social el monopolio de la administración de los fondos de pensiones. Las operadoras privadas no podrían administrar las reservas de pensiones, sino que deberían traspasarlas a la CCSS.
- Dejar de ser miembros de la Organización Mundial del Comercio y del Mercado Común Centroamericano. Así, el país tendría libertad de proteger el mercado nacional mediante prohibiciones, cuotas y aranceles a las importaciones según lo considere del caso. Se evitaría la apertura comercial unilateral y la multilateral.
- Prohibir la importación de alimentos, salvo cuando por alguna circunstancia exista escasez en el país. Se aseguraría el autoabastecimiento nacional de los productos alimenticios y las materias primas de origen agropecuario, forestal y marino que el país requiera.
- Encomendar al Consejo Nacional de Producción la fijación de precios mínimos de compra para productos agrícolas, incluidos aquellos que en la actualidad no se producen en el país, como el trigo y el maíz amarillo. Los precios mínimos de compra establecidos por el CNP deben cubrir los costos de producción (incluido el alquiler de la tierra) y dejar una ganancia razonable para el productor. El Banco Central está obligado a otorgar el

financiamiento requerido por el CNP para satisfacer sus necesidades de capital de trabajo y cubrir eventuales pérdidas.

- Otorgar al CNP el monopolio de la importación, tanto de insumos para la agricultura, ganadería y pesca, como de los faltantes de productos agropecuarios, cuando hubiera necesidad. De igual forma, el CNP tendría el monopolio de la exportación de excedentes de productos agropecuarios.
- Establecer, por parte del CNP, agencias de compra en todo el país para cumplir con el cometido del punto anterior. Asimismo, reabriría sus estancos, para estabilizar los precios al consumidor y proteger así a la población de los intermediarios.
- Incluir, dentro de las obligaciones del Banco Central, el establecimiento anual de topes de cartera, del avío para cada producto y de las distintas modalidades de tasas de interés activas y pasivas. Estas decisiones deben ser aprobadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica, previa consulta con las organizaciones de productores.
- Restablecer el control del Banco Central sobre todas las divisas que ingresen a Costa Rica originadas por los exportadores, los turistas (estos tendrían que vender, a su ingreso, cierta cantidad de dólares por cada día de permanencia en Costa Rica) y los inversionistas extranjeros. Además, el Banco Central establecería un sistema de tipos de cambio múltiples, de manera que vendería los dólares a precios diferentes, de acuerdo con la importancia de cada transacción. De esta forma, se abandonaría la apertura de la cuenta de capitales y se restablecería el sistema de control de cambios y de divisas y también el Registro Selectivo de Capitales para poder autorizar a las empresas sus remesas de dividendos al extranjero.
- Reabrir la Corporación Costarricense de Desarrollo y proceder a la nacionalización de las empresas estratégicas: cemento, fertilizantes y aluminio. (La producción de alcohol, la refinación de petróleo, la electricidad y las telecomunicaciones permanecerían como monopolios estatales). El Banco Central deberá suministrar a CODESA el financiamiento, en colones y en divisas, necesario para su adecuado funcionamiento.

- Permitir, solo a los productores del agro, ser propietarios de plantas procesadoras de productos de origen agropecuario, forestal o marino, tales como beneficios de café, ingenios de azúcar, arroceras, plantas procesadoras de productos lácteos, cítricos, piña y palmito, así como las empacadoras de carne. De tal forma, solo los productores de las materias primas de estas plantas industriales podrían ser sus propietarios.
- Fijar los precios de venta y los márgenes de utilidad para diferentes productos sería función del MEIC, para lo cual contará con el cuerpo de inspectores necesario.
- Obligar al Banco Central a financiar los déficit del CNP, CODESA y el Gobierno Central.
- Ajustar los salarios mínimos de cada una de las ocupaciones mensualmente, de acuerdo con el índice de precios al consumidor.
- Traspasar el 20 por ciento de las acciones de todas las empresas, privadas y públicas, a los trabajadores, no a título personal, sino a los sindicatos. Como accionistas, los sindicatos tendrían representación en las juntas directivas.
- Derogar la ley de concesión y administración de obras públicas, de manera que la propiedad y la administración de todas ellas quedaría en manos de instituciones públicas.
- Controlar la inflación, no mediante la política monetaria y fiscal, sino por medio del control de precios de las importaciones, de los márgenes de comercialización y de la concesión de divisas a un tipo de cambio relativamente bajo para la importación de bienes de primera necesidad, tales como medicinas, combustibles y alimentos (cuando hubiera necesidad).
- Establecer la zonificación del país (qué se puede y qué no se puede cultivar en cada región). Determinar dónde debe sembrarse cada producto sería responsabilidad del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, previa consulta con las organizaciones de productores. Las decisiones sobre estas materias serían vinculantes.

- Sustituir el sistema político vigente. Las decisiones en ese campo se tomarían en una asamblea de representantes de la sociedad civil (sindicatos, pequeños productores, asociaciones de desarrollo de comunidad y organizaciones no gubernamentales) y no en la Asamblea Legislativa. Sobre este tema puede consultarse el Apéndice de este documento.[7]

La agenda de la política económica para profundizar el modelo LE

Si se quisiera continuar el avance hacia la otra orilla del río se procedería de la siguiente manera:

- Profundizar la integración de Costa Rica a la economía internacional por varios caminos: el unilateral dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio, el multilateral (Asociación de Libre Comercio de las Américas), el regional (Mercado Común Centroamericano) y el bilateral (Chile, Canadá, Panamá, República Dominicana).
- Acelerar la integración financiera de Costa Rica a los mercados internacionales. Abrir el mercado financiero local a la competencia externa. Mantener la cuenta de capital abierta y, a su debido tiempo, sustituir la moneda costarricense por el dólar estadounidense.
- Consolidar el espacio económico nacional, mediante un proceso continuo de eliminación de regulaciones internas innecesarias, tales como permisos, reglamentos y normas.
- Eliminar los monopolios públicos y privados y abrir el mercado nacional a la competencia local e internacional, en actividades tales como: alcohol, combustibles, seguros, electricidad y telecomunicaciones.

7. Si se quisiera no solo restablecer el modelo GPP sino ir más allá y profundizarlo, entonces sería necesario adoptar además otras medidas relacionadas con el papel del Estado en el ámbito de la educación y de la salud, así como el del control de los medios de comunicación, de las inversiones extranjeras y de la extensión de las fincas privadas.

- Poner coto a los desequilibrios macroeconómicos, en especial la inflación.
- Sanear las finanzas públicas, tanto el déficit fiscal consolidado, como el problema de la deuda pública, interna y externa, incluida la del Banco Central.
- Controlar la inflación principalmente, mediante políticas monetarias y fiscales.
- Fijar los salarios solo para muy pocas actividades. Esta decisión se tomaría de acuerdo con la inflación prevista, no con la pasada y tomando en cuenta el comportamiento de la productividad.
- Promover la competencia y defender a los consumidores serían las dos tareas básicas del MEIC.
- Proceder a la modernización del Sector Público para que, conjuntamente con la del Sector Privado, logre conformarse una "yunta de bueyes" capaz de jalar la "carreta del progreso" con éxito. Para ello sería necesario: cerrar algunas instituciones, descontinuar ciertos programas y poner en ejecución otros nuevos, disminuir el personal y aumentar las remuneraciones en el Sector Público.
- Crear un ambiente propicio –un entorno satisfactorio– para el buen funcionamiento de los mercados y de la competencia. Este sería uno de los principales elementos orientadores de la acción del Estado.
- Evitar la marginación y el rezago de grupos sociales como consecuencia del proceso de desarrollo económico. A tal efecto, sería necesario crear programas de educación y capacitación –enseñar a pescar– para incorporar, de manera sistemática, a estos grupos a las actividades productivas del país. Es indispensable a la vez, establecer "redes de seguridad" (*safety nets*) –distribuir pescado– mientras surten efecto los proyectos encaminados a enseñar a pescar.
- Diseñar el sistema tributario de manera que los impuestos no recaigan sobre la producción ni sobre la acumulación de capital productivo, sino más bien en el consumo y en la acumulación espúrea de capital.

- Sustituir el sistema presidencialista por uno de tipo parlamentario. Los diputados serían electos por nombre y no por listas propuestas por los partidos políticos.

Los rasgos definitorios de ambas políticas económicas son claros:

Regresar a la orilla del río de la cual se partió	**Avanzar a la otra orilla del río**
• Primacía del Estado sobre el individuo.	• Primacía del individuo sobre el Estado.
• Estado productor, benefactor, clarividente, contralor.	• Estado orientador, supervisor, regulador.
• Estado al servicio de los grupos de interés (productores, sindicatos, por ejemplo).	• Estado promotor de la competencia para proteger a los consumidores.
• La lucha de clases ha de prevalecer como procedimiento para dirimir los diferendos en la sociedad.	• El principio de subsidiariedad ha de prevalecer como procedimiento para normar el funcionamiento de la sociedad.
• Prioridad: fortalecer la estructura de poder necesaria para mantener el funcionamiento del modelo GPP.	• Prioridad: mantener la flexibilidad de la economía para promover el cambio y la innovación (aprovechar oportunidades y enfrentar retos).
• Situación de los agentes económicos depende del intervencionismo y paternalismo del Estado.	• Situación de los agentes económicos depende del ejercicio de las libertades e iniciativas individuales.
• Nacionalismo, aislamiento, evitar la globalización.	• Internacionalismo, integración a la economía mundial, participar en la globalización.
• Se pone énfasis en criticar las imperfecciones del mercado.	• Se pone énfasis en criticar las imperfecciones del Estado.
• Primero distribuir, luego producir.	• Distribuir y producir deben constituir un solo proceso.
• Disminuir desigualdades es más importante que disminuir la pobreza.	• Disminuir la pobreza es más importante que disminuir desigualdades.

6.7 EL PUNTO DE PARTIDA: LAS CONDICIONES ECONÓMICAS

En la sección anterior se examinaron con cierto grado de detalle, los elementos principales que conformarían las opciones de política económica correspondientes a dos visiones o enfoques diferentes sobre el desarrollo socioeconómico y político del país.

Las posibilidades de éxito de tales políticas dependen básicamente de dos factores. Por una parte, de su consistencia y congruencia, es decir, de su grado de cohesión y, por la otra, de la aplicación satisfactoria y cabal con que se logre llevarlas a cabo. Ciertamente, cuanto más exitosas resulten, mejor podrán alcanzarse sus objetivos fundamentales, pero los resultados serían, generalmente, muy diferentes.

Sin embargo, el problema no consiste en diseñar la política económica más adecuada y aplicarla de manera satisfactoria, pues el país está capacitado para hacerlo. La dificultad, reside más bien, en la ausencia de las condiciones políticas necesarias para cumplir este cometido. Precisamente, la carencia de estas condiciones origina el funcionamiento insatisfactorio del Estado de derecho, la falta marcada de reformas estructurales y el subdesarrollo notorio de las instituciones indispensables para promover el crecimiento económico. El desarrollo socioeconómico del país exige un entorno político favorable. Caso contrario, no podrá desarrollarse y el nivel de vida de los costarricenses tampoco mejorará. Esto significa que el futuro está en manos de los costarricenses. Ellos decidirán si el país, en frase feliz de Pablo VI, logrará que todos los hombres y todo el hombre, pasen de condiciones menos humanas a condiciones más humanas (p. 20).

¿Se dan acaso, en la actualidad, estas condiciones en Costa Rica? Porque de no ser así, entonces las políticas económicas, por mejor concebidas y por más empeño en aplicarlas, no podrían alcanzar su objetivo. En otras palabras, si bien es necesario que los economistas pongan manos a la obra, elaborando y aplicando políticas económicas adecuadas, igualmente es indispensable que los dirigentes políticos, por su parte, establezcan las condiciones políticas propicias para poder poner en práctica el modelo de desarrollo deseado. Si

no se satisfacen ambas condiciones, simplemente ni el modelo GPP, ni el LE, ni ninguno otro, podrá llevarse a cabo. Esto a pesar de las posibilidades tangibles de ampliar y profundizar las reformas y también de reformar las reformas, como lo ha puesto de manifiesto una publicación reciente del Banco Interamericano de Desarrollo sobre este tema (Graham *et al*.,1999).

Ahora bien, ¿cuáles son las principales condiciones, desde el punto de vista económico, de las cuales parte el país?[8]

Conviene recordar, una vez más, que, para poder enfrentar adecuadamente sus acuciantes problemas sociales (educación, salud, patologías sociales, marginación, seguridad personal, vivienda), el país debe alcanzar una tasa de crecimiento sostenible del 6,5 por ciento al año, de lo contrario, la cobija no alcanza.

En verdad, Costa Rica tiene condiciones objetivas para lograr esa meta. En efecto, la disponibilidad de recursos naturales (suelos, agua, climas, mares) es satisfactoria; la población es muy homogénea, desde diferentes puntos de vista; se ha realizado un esfuerzo de largo aliento en el campo educacional y en el de la salud. Además, su ubicación geográfica es conveniente, por estar muy cercana al mayor mercado del mundo. Asimismo, las condiciones naturales (ecología, biodiversidad) atraen al turismo internacional. Costa Rica resulta ser así un país razonablemente rico (recursos naturales y situación geográfica satisfactorias) con una población innecesariamente pobre. Por consiguiente, si el país quisiera, podría mejorar, de manera significativa, las condiciones de vida de su población.

En cuanto a la estabilidad macroeconómica, Costa Rica ha sido uno de los pocos países del continente americano que en los últimos 17 años no ha experimentado crisis económicas o financieras de consideración. La política monetaria, cambiaria y fiscal ha permitido evitar las crisis inflacionarias, fiscales y las grandes devaluaciones, todo lo cual ha ocurrido con mucha frecuencia en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

8. Esta sección está basada en Lizano y Zúñiga (1999).

Sin embargo, la evolución económica no ha sido muy satisfactoria. El país, en realidad, no ha podido eliminar los desequilibrios macroeconómicos que han persistido a lo largo de los años. Así, la inflación costarricense es aun tres o cuatro veces superior a la internacional y el problema originado por el déficit fiscal consolidado del Sector Público no ha podido subsanarse. Si se le compara con Latinoamérica, Costa Rica sale relativamente bien parada, pero ese no es el caso si la comparación se hace con el resto de la economía internacional.

En relación con las condiciones de vida, los principales indicadores internacionales, como el Indice de Desarrollo Humano y el Indice de Pobreza Humana, ambos publicados por las Naciones Unidas, ubican a Costa Rica en lugares muy satisfactorios dentro del conjunto de países en vías de desarrollo. Además, un estudio internacional recientemente publicado, pone en evidencia la posición envidiable del país en cuanto a la situación de sus mujeres, madres y niños en comparación con la de otros 106 países desarrollados y en vías de desarrollo (*Save the Children*, 2000).

Asimismo, de acuerdo con estudios realizados recientemente, tanto por autores nacionales como extranjeros, se pone en evidencia que la distribución del ingreso y la pobreza no han empeorado en el país, como lo habían pronosticado quienes se oponían al modelo LE.

Empero, la situación dista mucho de ser satisfactoria. La pobreza todavía aqueja al 20 por ciento de las familias costarricenses, el desempleo ha tendido a aumentar últimamente y la inflación azota aun a los grupos de más bajos ingresos.

Cuando se hace referencia al ritmo del crecimiento económico se observa, en los últimos 15 años, una tasa promedio de alrededor del 4,5 por ciento por año, lo cual no está mal a la luz de lo acontecido en América Latina. El ingreso real por habitante, por su parte, ha aumentado en más del 2 por ciento anualmente.

Sin embargo, dos comentarios son necesarios. Primero, se observa que el ritmo del crecimiento económico del país ha caído, de manera importante, en el último quinquenio, si se deja de lado el aporte

de la empresa INTEL en los años de 1998 y 1999. En efecto, el crecimiento económico llega en promedio a no más del 2,9 por ciento anual, lo cual representa un aumento por habitante muy reducido, pues la población ha crecido al 2,2 por ciento anual. Pareciera que la acumulación de importantes problemas nacionales (infraestructura, educación, patologías sociales, deuda interna), a los cuales no se les ha dado una solución apropiada, ya ha comenzado a erosionar la capacidad competitiva del país y, por lo tanto, a reflejarse en menores tasas de crecimiento económico.

Segundo, al comparar el crecimiento económico costarricense, con el de los países asiáticos de rápido desarrollo, se pone en evidencia la cruda realidad del marcado rezago sufrido por el país. En el cuadro 6.1 se recopila la información sobre el punto de partida de Costa Rica y los "Tigres Asiáticos" en 1950 y se compara con la situación prevaleciente cuarenta años después, esto es en 1990.

Cuadro 6.1
INGRESO REAL PER CÁPITA DE COSTA RICA
Y DE OTROS PAÍSES, 1950-1990
(dólares de los Estados Unidos de América)

	1950	1990	1990/1950
Costa Rica	1 968	3 923	1,99
Hong Kong	2 499	17 434	6,97
Malasia	1 696	5 638	3,32
Corea del Sur	876	8 977	10,24
Taiwán	922	10 324	11,19
Tailandia	848	4 173	4,92

FUENTE: Crafts (2000)

Dos observaciones son pertinentes. Por un lado, todos los países asiáticos mencionados, excepto Hong Kong, tenían en 1950 un ingreso por habitante inferior al de Costa Rica, e incluso en los casos de Taiwán, Tailandia y Corea del Sur, era menos de la mitad. Es decir, estas naciones asiáticas comenzaron muy atrasadas con respecto a Costa Rica. Por el otro, para 1990 lastimosamente Costa Rica ya se

había quedado muy a la zaga. En el período de cuarenta años (1950 a 1990) apenas duplicó su ingreso por habitante, mientras que todos los otros países citados alcanzaron tasas de crecimiento mucho más elevadas, llegando algunos de ellos, como Corea del Sur y Taiwán a multiplicarlo ¡diez veces! En otras palabras, la evolución de Costa Rica ha dejado mucho que desear desde esta perspectiva.

Además de estas condiciones macroeconómicas, cabe indicar que, en la actualidad, en el país existe una superposición de los referidos modelos de desarrollo –GPP y LE– sin que ninguno de ellos haya podido desplazar al otro. No es de extrañar, entonces, que la política económica presente elementos correspondientes a ambos. Así, subsisten características del modelo GPP (monopolios estatales), a la par de otras del modelo LE (apertura comercial y financiera). En el sector agropecuario, algunos productos se encuentran sometidos a las reglas de la competencia internacional (café, banano, trigo) y otros a las del proteccionismo arancelario (azúcar, leche, carne de pollo).

Esta superposición impide establecer una política económica transparente que refleje el rumbo deseado. Además, dificulta evaluar el efecto y resultado de las medidas concretas de un modelo por encontrarse entremezcladas con las correspondientes del otro. Asimismo, se aplican de manera simultánea, medidas de ambos modelos, muchas de ellas contradictorias entre sí.

En resumidas cuentas, enfocada desde el ángulo económico, la situación actual del país se caracteriza por dos elementos. Primero, logros a medias en cuanto a la estabilización macroeconómica, las condiciones de vida de la población y el ritmo de crecimiento de la economía y, segundo, la superposición de modelos y políticas económicas que dan por resultado, para usar la jerga vernacular, un verdadero "arroz con mango".

Lo anterior no es un buen presagio. Nada de ello propicia el desarrollo económico del país, sino que más bien tiende a perpetuar su subdesarrollo.

6.8 EL PUNTO DE PARTIDA: LAS CONDICIONES POLÍTICAS

Toca ahora examinar el punto de partida del país desde la perspectiva política. Tres temas han de mencionarse específicamente:

- La característica de permitir la acumulación de problemas. Pareciera ser una constante nacional no encarar los problemas cuando ellos son incipientes y, por lo tanto, relativamente fáciles de resolver. Más bien se acumulan con el transcurso del tiempo, hasta llegar a constituirse en calamidades o catástrofes reales para el país. En otros términos, mientras los problemas nacionales no lleguen a desembocar en verdaderas crisis, los costarricenses no parecieran estar dispuestos a buscar las soluciones requeridas. Tres ejemplos al canto:

  La deuda externa. No fue sino cuando el país ya no pudo pagar, ni el principal ni los intereses de su deuda externa, y los acreedores habían cortado sus relaciones financieras, que los costarricenses decidieron enfrentar este problema. Las múltiples voces de alerta, de poco o nada sirvieron. Solo al ocurrir la crisis económica y social, por cierto la más severa de la segunda mitad del siglo XX, entonces sí se decidió buscarle una solución adecuada al problema.

  La deforestación. Durante años, el país se dedicó alegremente a destruir sus recursos naturales, en especial los bosques. Costa Rica llegó a encabezar, desgraciadamente, la lista de países del mundo que más rápidamente talaba sus reservas forestales. Debió llegarse a esta situación calamitosa, y solo cuando ello ocurrió, se tomaron las medidas dirigidas a revertir la tendencia, como efectivamente, se ha logrado en los últimos años.

  La infraestructura. El país descuidó, año tras año, el mantenimiento de sus obras públicas, en especial la red vial, pero también sus puertos y aeropuertos. Cuando ya era casi imposible transitar por las carreteras y los caminos, entonces ante esa crisis nacional, pero solo entonces, se tomaron las decisiones para comenzar a resolver este importante problema nacional.

En la actualidad el país vive las serias consecuencias sociales y económicas de otros tres problemas de similar magnitud y complejidad: el rezago de la educación secundaria, la proliferación de las patologías sociales y el monto de la deuda interna. La historia se repite otra vez. Estos problemas hubieran podido resolverse sin muchos traumas, pero se han dejado acumular y, con el paso del tiempo, han llegado a representar, verdaderas calamidades nacionales, con el peligro inminente de ocasionar dolorosas crisis. Dichos problemas representan hoy verdaderas carlancas que impiden y obstaculizan el desarrollo económico y social del país. La falta de previsión es abrumadora, las advertencias son sistemáticamente desoídas, las propuestas y sugerencias planteadas son desechadas con gran ligereza y las buenas intenciones, aun cuando reiteradas, caen, una y otra vez, en el olvido con pasmosa rapidez. Así los costarricenses, en vez de atacar los problemas cuando son "pequeños", y, en consecuencia, su solución es relativamente "manejable", sin necesidad de incurrir en elevados costos sociales y económicos, prefieren esperar y arriesgarse a enfrentar crisis cuyos costos sí son muy significativos. Ello es un tema propio de la sociología política y de la psicología social y, por lo tanto, fuera del ámbito de este documento.

- El empate político. Hoy, el país vive un empate político entre quienes desean regresar al punto de partida y quienes quieren continuar hasta la otra orilla del río. Esta situación abarca no solo a los partidos políticos, sino también a otros actores sociales, como empresarios, sindicalistas y profesionales. Todos están enzarzados en una lucha, desde hace no pocos años, que conduce al empantanamiento, dificulta enormemente la toma de decisiones y, por ende, produce la inacción y el inmovilismo. El resultado es el esperado: el país no va ni para adelante, ni para atrás. Lo caracteriza un "nadadito de perro", muy perjudicial para todos los costarricenses.

  Los peligros están a la vista: descontento, ingobernabilidad y falta de credibilidad en el sistema democrático. Este sistema muestra cada día menos capacidad para asegurar la participación política de la población y alcanzar el desarrollo social y

económico. Y como en la política no se dan vacíos, si la democracia no se remoza con urgencia, será rápidamente reemplazada por otros esquemas de organización política. El hecho no es típico de Costa Rica, sino que se observa también en otras latitudes. Ante situaciones de esta índole, importantes partidos políticos latinoamericanos, de una gran trayectoria histórica, perdieron su vigencia y prácticamente desaparecieron. Tal es el caso del APRA en Perú, del Partido Radical en Argentina y de Acción Democrática en Venezuela. La democracia, en efecto, puede incluso llegar a considerarse como un sistema político peor que otras alternativas. Por ello, o la democracia se renueva y demuestra capacidad para responder con rapidez a las necesidades de los ciudadanos, o será sustituida por otro sistema político. De ahí la grave tendencia que ya comienza a manifestarse en el país de recurrir a prácticas propias del corporativismo de tinte fascista y del estatismo de corte moscovita. Esta tendencia se pone en evidencia, concretamente, en la intención de importantes grupos sociales de tomar en sus propias manos decisiones de las políticas públicas, como las de comercio exterior y de poner en práctica el uso de la fuerza (bloqueo de carreteras y toma de calles) como medio para resolver las discrepancias y diferendos entre los diversos grupos de la sociedad.

- La ineficiencia del Estado. Cualquiera sea el modelo que se desee implantar en el país, es indispensable contar con instituciones públicas altamente eficaces y eficientes. El proceso de desarrollo económico y social depende, en gran medida, de un Estado moderno, ya sea para poner en ejecución el modelo LE y por supuesto, aun más, si se tratara del modelo GPP. Como se ha afirmado en reiteradas oportunidades, para jalar la "carreta del progreso" se necesita una yunta de bueyes, pues, con uno solo, por más esfuerzo que se haga, no se puede lograr. Así como se exige al sector privado aumentar cada día su productividad, igual debe procederse con el Sector Público. Para mejorar la competitividad del país es necesario el esfuerzo simultáneo de ambos sectores. No se trata, por supuesto, de pretender reducir, a troche y moche, el tamaño del Estado. Si bien en algunos ámbitos y actividades su tamaño debería dismi-

nuirse, en otras, por el contrario, debe más bien expandirse su radio de acción.

A la luz de estas consideraciones sobre el sistema cultural y político imperante, debe reconocerse, con pesar, que, si no se produce un viraje, las perspectivas no son halagüeñas. El muy elevado costo social de resolver los problemas nacionales mediante el procedimiento de las crisis, la inacción y el relativo inmovilismo, llevan a la cuasiparálisis de la vida nacional. Ello es fatal en una época cuya peculiaridad esencial, precisamente, consiste en la rapidez con que han de tomarse las decisiones. Este no es, evidentemente, el camino para salir del subdesarrollo, sino, por desgracia, para perpetuarlo.

6.9 CONSIDERACIONES FINALES

Dadas esas peculiaridades de la vida política costarricense, incluidas la crisis institucional y la de gobernabilidad, no se dan las posibilidades de avanzar hacia la otra orilla del río o de retroceder al punto de partida. Así entonces el país, si no adopta alguna decisión, permanecerá, en el futuro previsible, en una situación prácticamente inmóvil. De vez en cuando se dará un paso hacia delante, tal como aconteció con el rompimiento del monopolio que tenía la Caja Costarricense de Seguro Social para administrar los fondos de reserva de pensiones, lo cual se logró mediante la aprobación reciente de la Ley de Protección al Trabajador. Pero, rápidamente se dio otro paso hacia atrás, es decir en sentido contrario, como sucedió con los proyectos de ley relacionados con el Instituto Costarricense de Electricidad. De esta manera, el inmovilismo continuará imperando. Lamentablemente, permanecer inerme en medio río es la opción con mayores visos de prevalecer, con todo el peligro, la incertidumbre y el riesgo que ella representa. En efecto, de un momento a otro bien podría venirse una cabeza de agua y provocar una crisis. Y como no existe un propósito nacional para cambiar de actitud, muy posiblemente será necesario esperar a la próxima crisis nacional para poder avanzar, de manera apreciable, en una dirección o en la otra. Toda la población tendrá que asumir los elevadísimos costos sociales y económicos de las crisis, como lo experimentó, en carne propia, durante los años de 1980-1982. ¡Que Dios nos coja confesados!

Ahora bien, por otro lado deben aceptarse dos hechos.

Primero, ninguno de los dos grupos contendientes –el que busca regresar al punto de partida y el que desea avanzar hasta la otra rivera del río– está satisfecho con la situación prevaleciente; ambos propician denodadamente el cambio hacia su respectivo propósito. La insatisfacción manifiesta de unos se debe al avance parcial alcanzado por el modelo LE, lo cual, según ellos, es inconveniente y perjudicial para el país. Para ellos avanzar y progresar consiste en restablecer el modelo GPP y profundizarlo. Por consiguiente, combaten la situación actual. Asimismo, el descontento manifiesto de los otros se debe a la persistencia de importantes elementos del modelo GPP, lo cual, desde su punto de vista, representa un grave obstáculo para el desarrollo del país. Para ellos avanzar y progresar consiste en implementar el modelo LE de manera amplia y profunda. Consecuentemente, ellos también se oponen a la situación presente.

Segundo, se constata que ninguno de los dos grupos contendientes dispone del poder suficiente para lograr "jalar la carreta" a donde cada uno de ellos desearía llevarla. De ahí, la especie de empate entre ambos, lo cual dificulta, en sumo grado, poder sacar el proceso de desarrollo del atascadero en que se encuentra.

Este empate, claro está, exacerba la inconformidad de los contendientes. Esa insatisfacción no se debe solo a la situación actual, sino también a que no pueden modificarla como querrían hacerlo. No es de extrañarse que este sea un campo propicio para generar un sentimiento generalizado de frustración –no poder hacer nada– en la población del país. De ahí a adoptar procedimientos que riñan con la democracia, como medio para buscarle solución a los citados problemas, tan solo hay un paso. Sobre este punto el país está de sobra advertido.

REFERENCIAS

ANTLE, JOHN M. (999), "The New Economics of Agriculture", *American Journal of Agricultural Economics*, N° 5, p. 993-1010.

BATES, ROBERT A. and ANNE O. KRUEGER. (1993), *Political and economic interactions in economic policy reforms.*

BRUTON, HENRY J. (1997), *On the Search of Well-Being.*

CÉSPEDES, VÍCTOR HUGO, CLAUDIO GONZÁLEZ y RONULFO JIMÉNEZ. (1990), *Costa Rica frente a la Crisis, Políticas y Resultados*, Academia de Centroamérica.

CRAFTS, NICHOLAS. (2000), *Globalization and Growth in the Twentieth Century*, IMF Working Paper WP/00/44.

DORNBUSH, RUDIGER. (2000), *Stiglitz vs. The IMF: Another View.*

DORNBUSCH, RUDIGER and SEBASTIAN EDWARDS. (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, National Bureau of Economic Research.

EDWARDS, SEBASTIAN. (1995), *Crisis and Reform in Latin America*, From Despair to hope, A World Bank Book.

EUROPEAN COUNCIL. (2000), "Strategic Goak for Next Decade", Reunión de Lisboa, 23 – 24 marzo.

FACIO, RODRIGO. (1942), *Estudio sobre Economía Costarricense*, Editorial Surco N° 1, reimpreso en obras de Rodrigo Facio, Tomo 1, Editorial Costa Rica, 1972.

FOX, JAMES W. (1995), "What Do We Know About World Poverty", USAID, *Evaluation Special Study* N° 74.

GRAHAM, CAROL; MERILEE GRINDLE; EDUARDO LORA y JESSICA SEDDON. (1999), *Reformar es posible: Estrategias políticas para la reforma institucional en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.

GONZÁLEZ, CLAUDIO. (1976). "On the Iron Law of Interest Rate Restrictions. Agricultural Credit Policies in Costa Rica and in Ot-

her Less Developed Countries", Tesis de Doctorado, Stanford University.

_____. (1984), *Temor al ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70*, Academia de Centroamérica, Estudios 2.

HARBERGER, ARNOLD C. (1998), "Two Vision of the Growth Process", *American Economic Review*, Vol. 88, p. 1-32.

HAYAMI, Y. and K. OTSUKA. (1994), "Beyond the Green Revolution: Agricultural Development Strategy into the New Century", in J. R. Anderson (ed.), *Agricultural Technology: Policy Issues for the International Community*, pp. 15-24.

HIRSCH, FRED. (1976), *Social Limits to growth*, A Twentieth Century Fund Study.

JOSLING, TIMOTHY. (1998), "Agricultural Trade Policy: Completing the Reform", Institute for International Economics, *Policy Analysis in International Economics 53.*

KRUEGER, ANNE O. (1993), *Political economy of policy reform in developing countries,* The Ohlin Lectures.

La República (2000), "Pobrecitos Cafetaleros", Editorial, 10 de marzo.

LIZANO, EDUARDO. (2000), *Perspectivas de la economía costarricense en el mediano plazo*, mimeo.

_____. (1999), *Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica, 1982-1994,* Academia de Centroamérica, Estudio 13.

_____. (1995), "¿Otra Cámara Legislativa?", *La Nación*, 11 de agosto.

LIZANO, EDUARDO y NORBERTO ZÚÑIGA. (1999), *Evaluación de la economía de Costa Rica durante el periodo 1983-1998. Ni tan bien, ni tan mal,* Academia de Centroamérica, Documentos 2.

LUCAS, ROBERT. (1993), "Making a Miracle", *Econometrica*, 61, pp. 251-272.

MORA JIMÉNEZ, HENRY. (2000), (Editor), "Costa Rica hacia el siglo xxi: estrategias y políticas para un nuevo desarrollo", *Revista Economía y Sociedad,* Número Especial, UNA.

PABLO XI. (1967), *Carta Encíclica Popularum Progressio* (PP).

PNUD. (1999), "Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible". Quinto Informe, Resumen.

RUTTAN, V. W. (1996), "Constrains on Sustainable Growth in Agriculture Production: Into the Twenty-First Century", in J. M. Antle and D. A. Summer (eds.), *The Economics of Agriculture,* Vol. 2, Papers in Honor of D. Gale Johnson, pp. 204-221.

SACHS, JEFFREY. (1994), "Life in the Economic Emergency Room", en John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform,* Institute of International Economics.

SAUMA, PABLO Y JUAN R. VARGAS. (1999), *Liberalización de la balanza de pagos: ofertas en el empleo, la distribución de ingreso, la pobreza y el crecimiento económico. El caso de Costa Rica,* mimeo.

Save the Children. (2000), State of the World's Mothers 2000, mim.

TREJOS, JUAN DIEGO. (1999), "Reformas Económicas y Distribución de Ingreso en Costa Rica", CEPAL, Serie *Reformas Económicas 37.*

TREJOS, JUAN DIEGO y NANCY MONTIEL. (1999), "El capital de los pobres en Costa Rica acceso, utilización y rendimiento", Red de Centros de Investigación, *Serie Documentos de Trabajo R-360*, Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo.

UNDP. (2000), *Poverty Report*, Overcoming Human Poverty.

VEGA, MYLENA, CARLOS CASTRO y ANA LUCÍA GUTIÉRREZ (1996), *Cambios en la estructura de clases en Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995)*, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, mimeo.

Apéndice

¿OTRA CÁMARA LEGISLATIVA?

Eduardo Lizano
La Nación, 11 de agosto de 1995

Hace pocos días dos conocidos míos, ANTIDIO y BENITO, se dirigieron al Parque Central a limpiarse los zapatos. Mientras los dos mozalbetes se dedicaban afanosos a su tarea, se entabló el diálogo siguiente entre las dos personas.

Antidio —El país no puede seguir así, pacto tras pacto entre los dos partidos mayoritarios. Esto deja sin participación real y efectiva a la sociedad civil. Además, no podemos vivir de huelga en huelga.

Benito —¿Me querés decir que la democracia, tal como la hemos practicado los costarricenses, ya no funciona de manera satisfactoria y debemos cambiarla cuanto antes?

A —Exactamente, esta es la idea. La democracia funcionó hasta ahora más o menos bien, pero ya no nos sirve para los próximos años. Necesitamos una reforma política e institucional profunda e integral y debemos proceder rápidamente. ¡Esto está que arde!

B —Y ¿en qué consiste dicha reforma?

A —La idea fundamental es crear el Consejo Nacional de Representantes de la Sociedad Civil (CNRSC).

B —¿Cómo se constituiría este consejo?

A —La propuesta, sobre la cual existe cierto grado de consenso, es la siguiente. El CNRSC tendría 51 representantes, a saber: tres de las comunidades indígenas, siete de los sindicatos del sector público, cinco de los beneficiarios de las parcelas distribuidas por el IDA, uno por cada zona geo-

gráfica del país; cinco de las organizaciones campesinas de pequeños productores agropecuarios, dos de las sociedades de pensionados, seis del clero nacional, uno de cada diócesis, nombrados por los sacerdotes costarricenses de cada uno de ellas, uno del Colegio de Periodistas, ocho de las universidades estatales (dos nombrados por cada universidad: uno por el Consejo Universitario y otro por la Federación de Estudiantes), dos de la Federación de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad.

B —Si esta fuera la composición del CNRSC ¿no quedarían acaso algunas organizaciones por fuera?

A —¿Cómo cuales?

B —Enumero entre otras: las cámaras empresariales, los colegios profesionales, el movimiento solidarista.

A —No tenés razón. Ellos, en realidad, no forman parte de la sociedad civil por ser "enemigos" del pueblo. La sociedad civil está formada por quienes luchan por defender y promover al pueblo, no por quienes son movidos por el afán de lucro. Los empresarios y los profesionales son simples "aprovechados", los primeros de clase alta, los segundos de clase media. Los solidaristas son solamente acólitos de los capitalistas. A lo sumo estos grupos podrían ser instrumentalizados para ponerlos al servicio del pueblo, pero no como protagonistas.

B —¿Cómo se nombrarían estos representantes y por cuánto tiempo?

A —El nombramiento sería hecho directamente por cada una de las organizaciones por un periodo de cuatro o cinco años, pudiéndose reelegir indefinidamente. Además, todos los representantes han de ser mayores de edad y costarricenses por nacimiento. Los miembros de las organizaciones que sean costarricenses por naturalización o extranjeros no podrían ni elegir, ni ser electos. Asimismo, al menos la mitad de los representantes, debe ser mujeres.

B —Está bien, pero ¿cuáles serían las funciones del CNRCS?

A —Las funciones serían diversas y muy importantes. Estas tareas ya están bien definidas. Se trata de las siguientes:

1. Refrendar las leyes previamente aprobadas por la Asamblea Legislativa, incluidas claro está las leyes de los presupuestos de la República, de los impuestos y de la deuda pública interna y externa. Sin este refrendo, las leyes no podrían llegar a tener vigencia.

2. Refrendar la composición de la canasta básica, así como sus modificaciones, es decir, cuáles bienes conforman la canasta básica y cuáles dejan de formar parte de ella. Igualmente, el CNRSC aprobaría todas las disposiciones del MEIC relacionadas con la fijación de precios y de márgenes de ganancia.

3. Refrendar la política de salarios mínimos del Consejo Nacional de Salarios y de la política de salarios del sector público.

4. Refrendar todas las disposiciones del SNE y del MOPT relativas a la fijación de tarifas de servicios públicos y a los precios de los combustibles.

5. Refrendar el programa monetario anual del Banco Central, el cual debe incluir al menos lo siguiente: el monto del crédito para pequeños productores agropecuarios a tasas de interés preferenciales, las tasas de interés pasivas y activas para todas las operaciones crediticias, los tipos de cambio aplicables a las diferentes transacciones con el exterior y el destino que se dará a las divisas disponibles en el país.

6. Refrendar la política de precios mínimos del CNP para garantizar a los pequeños productores un precio de compra tal que cubra sus costos y les deje una ganancia adecuada.

7. Refrendar la autorización para permitir cada una de las inversiones extranjeras que se desee hacer en el país.

8. Refrendar las cuotas de seguridad social fijadas por la CCSS.

9. Refrendar todos los nombramientos de la Asamblea Legislativa (Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Contraloría General), del Presidente de la República (ministros, viceministros) y del Consejo de Gobierno (embajadores).

10. Nombrar tres miembros de la junta directiva de todas las instituciones autónomas y empresas públicas.

B —¿Se ha quedado algo más en el tintero?

A —Sí. Como las decisiones del CNRSC son de tanta importancia y para lograr mayor fuerza, han de tomarse siempre por mayoría de dos tercios, no de los miembros presentes, sino del total de los representantes. El quórum para sesionar también, debería ser de dos terceras partes de todos los representantes.

B —¿No será todo esto muy engorroso?

A —No. Para facilitar el trabajo el CNRSC no tendría derecho de iniciativa, tan solo podría aprobar o improbar, pero no modificar lo que se someta a su consideración. En segundo lugar, el consejo dispondría de un mes para tomar sus decisiones; pasado éste, se consideraría como aprobado el asunto sobre el cual debía haber vertido opinión.

B —Me parece que el planteamiento equivale a crear una segunda cámara legislativa.

A —Así es, en efecto. En realidad, el sistema político se modificaría para crear el bicameralismo. De una parte, la actual Asamblea Legislativa. De otra, el nuevo Consejo. En otros países, la segunda cámara –el senado– tiene una representación popular y geográfica. En Costa Rica, esta se-

gunda cámara tendría la representación de las organizaciones de la sociedad civil.

B —Entonces los representantes del CNRSC serían, para efectos prácticos, como los diputados de la Asamblea Legislativa.

A —De eso se trata. Tendrían igual salario y las demás prerrogativas como oficinas, servicios secretariales, etc.

B —¿Cómo se procedería para la creación del CNRSC tal como se ha expuesto?

A —Sería necesario realizar un referéndum en todo el país, en un plazo perentorio de noventa días a partir de la fecha de la aceptación de la idea. El propósito del referéndum sería aprobar las reformas constitucionales y legales necesarias.

B —¿Y si al final no se lleva a cabo el referéndum, ya sea porque el Ministerio de Hacienda no aporta los fondos, o el Tribunal Supremo de Elecciones no está preparado, o alguien plantea un recurso ante la Sala Cuarta?

A —No te preocupés. ¡Todo está calculado! Para hacer frente a este tipo de eventualidad, mientras se realiza el referéndum los interesados establecerían un sistema de huelgas rotativas: dos semanas esta institución, dos semanas aquella empresa, dos semanas tal ministerio, etc., etc. De esta manera, se trataría de "convencer" al país sobre la bondad de la tesis propuesta a consideración del electorado nacional.

B —Si el resultado fuera adverso a quienes prohijan este esquema ¿qué sucedería?

A —Quienes proponen y apoyan la idea, obviamente, se reservan el derecho de convocar entonces a una huelga general, en sustitución de las huelgas rotativas, así como también el derecho de adoptar otras medidas pertinentes. Comprenderás que no hay más alternativa: es sí o sí.

B —¡Así, hasta yo!

Ya para entonces los mozalbetes habían terminado su tarea. Entre ellos se estableció un diálogo corto y concreto como buenos empresarios. Uno preguntaba al otro: "Oye, mae, ¿a cuánto se va a ir el dólar si esta caraj... cuaja? La respuesta del otro no se hizo esperar: "¡No sé, pero por lo que potis me jalo ya a los bajos de Monumental a cambiar este tucán!".

7. LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LA REFORMA ECONÓMICA

RODOLFO CERDAS

7.1 INTRODUCCIÓN

En un trabajo reciente, Eduardo Lizano y Norberto Zúñiga escriben: *"A juzgar por los acontecimientos de los últimos años, el proceso de modernización ha entrado en un período de relativa fatiga (adjustment fatigue) y los indicadores sociales se han estancado, e incluso algunos hasta se han deteriorado. Las dificultades y obstáculos –la oposición– para transformar el país han resultado mucho más profundos de lo previsto y, lo que es aun peor, la voluntad para enfrentarlos pareciera no existir. El ímpetu inicial se ha perdido, así como el sentido de orientación. Buena parte de estos problemas han surgido debido a la falta de acuerdo entre los principales grupos de interés acerca de qué hacer. Así, el conflicto social ha llegado a representar un serio impedimento para lograr resultados económicos satisfactorios. Asimismo, se han presentado dificultades para determinar cómo proceder para lograr los propósitos y metas nacionales de mediano y largo plazo cuando ellos existen. El panorama ha estado dominado por profundas divergencias sociopolíticas. Las decisiones, o no se toman del todo, o bien, se adoptan pero al final de cuentas no se ejecutan. En realidad, las propuestas de solución no han escaseado, los diagnósticos han abundado, pero el paso de las ideas a los hechos no se ha concretado de manera satisfactoria."*[1] Yo creo que este

1. Lizano, Eduardo y Zuñiga, Norberto. *Evolución de la Economía de Costa Rica Durante el Período 1983-1998: Ni tan bien, ni tan mal,* Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1999. Los autores citan a Sachs, Jeffrey, "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", *Ocassional Papers 9,* International Center for Economic Growth, 1990, p. 5, cuando escribe: "...social conflict can be a major impediment to successful economic performance".

diagnóstico es exacto y nos pone en la ruta de mi tema: los aspectos políticos de la reforma económica en Costa Rica.

No abordaré el tema desde un punto de vista académico, o teórico-abstracto. Mi enfoque será más bien el que algunos politólogos latinoamericanos hemos llamado de *política aplicada*, en el sentido de un análisis concreto de caso, dentro de las circunstancias coyunturales e históricas muy específicas de nuestro país.

Costa Rica presenta, objetivamente hablando, particularidades muy relevantes en toda la región centroamericana y el Caribe, no sólo en cuanto a su desarrollo histórico-social, sino en cuanto al proceso de formación de su Estado y su sistema político democrático. Y se encuentra enfrentada a la resolución de los problemas de su nuevo modelo económico de desarrollo, en la perspectiva de su integración con el mercado mundial y en medio de graves problemas de gobernabilidad y estabilidad democrática en toda la región, incluyendo no sólo los demás países del istmo sino todos los que forman la región andina: desde Venezuela y Colombia, pasando por Ecuador y Perú y terminando por Bolivia y Paraguay. Los aires del descontento y la inestabilidad soplan también fuertes en Argentina y Brasil, los dos gigantes de la región. Por eso es de suma importancia el precisar la situación actual y las tareas políticas de un país como Costa Rica, si éste quiere seguir siendo la primera democracia de América.

7.2 CARACTERÍSTICAS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Un aspecto importante, en nuestra situación actual, es que hay un modelo anterior, estatizante y proteccionista, que no se ha abandonado del todo y se resiste a morir. Y se ha avanzado, a partir de los años ochenta. hacia uno nuevo, más abierto, liberalizado y vuelto hacia el mercado mundial, el cual, sin embargo, no se ha podido ni finiquitar ni consolidar, dada la oposición de una gran mayoría de nuestra población y de muy diversos sectores sociales. En general, puede decirse que éstos han sido formados y educados en el mode-

lo anterior y permanecen anclados en él, con una y la misma visión proteccionista y estatizante.

Esto nos pone en una situación híbrida que no sólo es paralizante, sino que amenaza con darnos lo peor de ambos modelos: del anterior, quedarnos con la burocracia y el gigantismo estatal, los déficit y las tendencias inflacionarias, así como con las viejas, múltiples y obsoletas estructuras del Estado. Y del nuevo, donde se pudo implantar, y no necesariamente donde se requería, con la desprotección de un Estado semidesmantelado e ineficiente; y con una libre competencia sietemesina, que atrae todos los riesgos de una apertura comercial y una liberalización deforme y desorganizada, donde obtenemos muy pocas de sus eventuales ventajas.

Un enfoque de esta naturaleza implica, necesariamente, introducirnos en ciertas interioridades del funcionamiento de nuestro régimen político actual. En este sentido, bastaría señalar, como recuento, que nuestra clase política dirigente aparece no sólo dividida en fracciones electorales –lo que sería normal–, y en grupos de interés –lo que es natural y no debe asustar a nadie–, sino muy fracturada a todo lo largo de su estructura y extensión. Esto es particularmente cierto en el caso del Partido Liberación Nacional, en donde diversas corrientes resultan enfrentadas mucho más allá de las aspiraciones y candidaturas. Es cada vez más evidente que en ese Partido existe, en este momento, no sólo una confrontación de carácter electoral, sino un serio agotamiento ideológico, programático y de liderazgo político. *Mutatis mutandis* –aunque menos obvio– algo similar ocurre en el grupo de gobierno. Esto ha conducido, por diversas vías y junto a otros elementos, a una especie de empate político que paraliza la acción legislativa y gubernamental.

Tenemos, pues, una situación muy interesante. Por lo que hace a las respectivas cúpulas de dirección e influencia, el tránsito a un nuevo modelo ideológico se ha ido haciendo poco a poco, pero de mala manera y mediatizada, desde la identificación ideológica anterior: de vocación socialcristiana una y socialdemócrata la otra, aunque las dos populistas a rabiar. Sin embargo, por lo que se refiere a las estructuras y bases de los seguidores y simpatizantes de ambas agrupaciones, la transformación no se ha hecho del todo y más bien

la cultura que ha seguido alimentándose en ellas ha sido la paternalista, la proteccionista o, más exactamente, la clientelista.

Por ello, electoralmente hablando, los electores siguen votando, aunque de manera decreciente –recuérdense las últimas elecciones–, por uno u otro partido. Pero desde los puntos de vista ideológico y político, los ciudadanos siguen anclados en el modelo anterior, e instintivamente rechazan, y activamente se oponen, a los nuevos planteamientos que se hacen para resolver los problemas de nuestro Estado, economía y sociedad.

A esto se suma el serio problema del desprestigio generalizado de nuestra clase política dirigente, de los partidos, del parlamento, del poder ejecutivo y de las instituciones autónomas. Las encuestas están allí y no creo necesario detenerme en ellas. Sí conviene sumarizar dos aspectos útiles para nuestro análisis de caso: primero, que la ciudadanía ha perdido la fe y la confianza en dirigentes e instituciones, aunque todavía sin llegar a una deslegitimación, ni mucho menos, del régimen político. Esa erosión en la fe ciudadana tiene fundamentos objetivos innegables, atribuibles a los comportamientos constantes y notorios de gran cantidad de miembros de nuestra dirigencia política nacional.

En segundo lugar, conviene destacar que uno de esos factores que ha jugado un papel decisivo en el desprestigio y desconfianza hacia nuestra clase política y los partidos principales, es la corrupción administrativa generalizada, profunda y con vínculos innegables con las formaciones partidarias, la cual parece haber filtrado las fisuras más inimaginables de nuestra sociedad y Estado.

Siendo este problema: la falta de confianza y la presunción de corrupción en los actos políticos de partidos y dirigentes mientras no se demuestre lo contrario, una característica predominante de nuestra vida política nacional, hay que reconocer que ello deviene un serio obstáculo, de hecho casi insalvable, para avanzar, por ejemplo, en un tema como el de las privatizaciones, en el cual la transparencia, la legitimidad y la limpieza políticas son esenciales. Con un ambiente en el cual tienden a escasear estos elementos de honorabilidad y confianza, resulta casi imposible afrontar con éxito, en un país

como el nuestro, las tareas pendientes para la reforma económica y del Estado. Donde se requiere confianza hay duda; donde se necesita credibilidad hay sospecha; donde se demanda seguridad hay temor y zozobra.

7.3 ENTRE LA CONFUSIÓN IDEOLÓGICA Y LA CONFUSIÓN VERBAL

Como si un clima subjetivo tan adverso no fuera suficiente, hay que sumar otros aspectos relevantes que también pesan en la toma de decisiones y en las percepciones ciudadanas. En primer término, nos encontramos que en las formaciones políticas llamadas a decidir, no ha existido ni claridad, ni acuerdo y ni siquiera precisión, sobre lo que quiere hacerse en materia de transformaciones económicas, sociales, políticas y estatales. Todos hablan de reforma y modernización, pero cuando se entra a las definiciones concretas, nos damos cuenta que cada quien parece poseer su propio diccionario.

Con un estilo muy característico de la manera política de actuar del costarricense, que en algunos casos puede ser nefasta, hemos optado por disimular, para no decir ocultar, con la magia de las palabras, las diferencias sustanciales de concepción y de objetivo que nos dividen, creando un equívoco juego de espejos, en el que casi todo el mundo parece estar de acuerdo. Así no es posible debatir ni llegar a acuerdos o decisiones sólidas y sustanciales. En un evento reciente en el diario *La Nación*, en que se reunieron muchos de los principales líderes en el país –no eran todos los que estaban ni estaban todos los que eran–, al fin de cuentas me sentí como acunado por un coro de ángeles, dada la perfecta consonancia que parecía haber entre los principales representantes de todos los partidos.

Sin embargo, esto era sólo apariencia. Primero, porque todos usan un vocabulario parecido pero de significaciones muy diferentes. Segundo, porque cuando se llega el momento en que hay que decidir, no se decide. Y tercero, porque si se toman decisiones, entonces éstas no se ejecutan a cabalidad. Es un mundo en el que todos quieren la salvación, pero no se tiene una definición común de pecado y ninguno acepta hacer penitencia.

Hay muchos ejemplos de esa magia verbal. Así, es frecuente oír a neoliberales consagrados que llaman a "modernizar" una institución, porque en la cultura política prevaleciente, más acorde con el modelo anterior, se sienten obligados a camuflar –en realidad ocultar– que en verdad lo que quieren es "privatizar". Algunos llaman a esto realismo y habilidad política; y nos dicen: "como somos hábiles y realistas y no se puede hablar de privatización, pues intentamos hacer los cambios utilizando el nombre de modernización." Sin embargo, en la práctica, esto no resulta ser realismo, sino claudicación. Los hace llegar vencidos de antemano a la batalla ideológica, porque no es posible de ese modo establecer los términos exactos de la discusión. Es una lucha en la que parece no haber adversario, como le sucedió a Tío Conejo en el cuento del muñeco de cera, al aceptar los términos y condiciones de éste: así, a cada golpe que Tío Conejo le daba, se quedaba pegado sin que el otro se molestara en contestarle.

Paradójicamente, estas *tíoconejadas* y malabarismos verbales sólo se pueden hacer cuando quien así disimula tiene el poder suficiente; pero no cuando se carece de él, o cuando no se tiene en la medida requerida para lograr el objetivo. Por esto sí pudo hacerlo el abate Godot, cuando un viernes de cuaresma quiso comer carne. Pidió, entonces, que le trajeran un *bistec*; lo bautizó pescado y se lo comió tranquilo. Y es la enseñanza que recibe "Alicia en el País de las Maravillas:

> *Cuando **yo** uso una palabra,* dijo Humpty Dumpty... *ella significa justo lo que **yo** escojo que quiere decir –ni más ni menos.*
>
> *La cuestión es,* dijo Alicia, *si usted **puede** hacer que una palabra signifique tantas cosas diferentes.*
>
> *La cuestión es,* dijo Humpty Dumpty, *quién es el que manda.–eso es todo.*[2]

Aquí, en cambio, ya hemos visto lo que nos han traído los juegos de palabras, como cuando en vez de "privatizaciones" se nos quiso servir "modernizaciones" con el así llamado *combo energético.*

2. Lewis, Carrol. *The Complete Illustrated Works,* Chancellor Press, London, 1984, p. 184

El horror a la polémica y a llamar las cosas por su nombre, ha permitido presentar como acuerdos y coincidencias las que siguen siendo diferencias insalvables. La ilusión ha sido tal, que en más de un caso se ha estado trabajando con la palabra consenso, entendiéndola como sinónimo de unanimidad. Se ha olvidado, así, que cambios profundos de la índole de los que están planteados, van no sólo contra los abusos sino contra los usos instaurados en nuestra economía, sociedad y Estado, y por eso mismo no pueden hacerse sin perjudicar ciertos intereses y grupos, así como no es posible hacer tortas sin quebrar huevos.

Es cierto que el hombre teme a las palabras. Pero el problema es que una cosa es jugar con las palabras porque se tiene el poder para hacerlo y otra muy distinta es quedar prisionero de ellas. Esta pérdida de poder verbal no es inocente ni gratuita. Significa que, en alguna medida, el poder se ha desplazado; que en la realidad, otros se han adueñado de las palabras, les han puesto su propio y particular significado y que eso implica, en última instancia, cuando menos concesiones paralizantes y peligrosas. Así los reformistas han terminado, por imprecisos y timoratos con la verdad, cediendo el poder de las palabras a aquellos que claramente se oponen al cambio.

Creo que algunos de nuestros dirigentes han pretendido extraer enseñanzas de la derrota de Vargas Llosa en el Perú, la cual atribuyen a haber hablado claro sobre sus propósitos durante la campaña electoral. Ese es el análisis elitista y erróneo hecho por unas cúpulas partidarias incapaces de reconocer su responsabilidad en la derrota y de confiar en la ciudadanía. Lamentablemente, lo que se ha pretendido aprender de esa enseñanza es lo que esa enseñanza no enseña: que no hay que decir la verdad al pueblo; que eso no es táctico, que no es hábil, que es ingenuo y torpe.

En la Costa Rica contemporánea, con cambios tan grandes como los que se proponen, con la democracia que tenemos y la cultura política prevaleciente, ya no se puede engañar a nadie. Si se intenta hacerlo, los engañados serán otros. Y es que la batalla para las reformas no es, ni puede ser, simplemente electoral, como siguen creyendo algunos de nuestros dirigentes. Es política: ciertamente se va por el voto del ciudadano, pero también, y sobre todo, se debe ir por

un cambio en la conciencia y en la tradicional cultura política burocratizante y clientelista de nuestro país. Por eso la política cupular ha mostrado sus limitaciones y, en la reforma de telecomunicaciones y electricidad, ha fracasado flagrantemente. No importa que la reforma de que se trate cuente a su haber con un acuerdo entre los hijos de los caudillos; o, como en el caso del combo energético, con nada menos que 45 de los 57 votos que integran la Asamblea.

El problema es, pues, mucho más profundo que una simple mayoría parlamentaria y pone en tensión muchos de los resortes esenciales de nuestro sistema político. Exige una elaboración política mucho más sofisticada que intentada hasta ahora, y supone una claridad significativa en el esfuerzo por conquistar la conciencia de la ciudadanía. Implica necesariamente alianzas sociales y políticas parciales sobre cuestiones concretas, y por ello mismo transitorias y cambiantes, según sea el área y los objetivos de la reforma que se propone. Y, sobre todo, implica la capacidad de facilitar y promover una reconstitución profunda de nuestra élite dirigente.

7.4 ¿DE QUÉ SE TRATA?

¿De qué se trata, pues? Hoy se trata de cuestiones esenciales, que requieren ser resueltas sin mayores posposiciones. De que, como dicen Lizano y Zúñiga en la obra citada, deben adoptarse las políticas adecuadas "para lograr tasas de crecimiento económico más elevadas, mayor estabilidad macroeconómica y, a la vez, sentar las bases para elevar la calidad de vida de toda la población. En realidad, en este momento no se requiere cambiar el modelo de desarrollo como a principios de los años ochenta. Sin embargo, sí resulta indispensable profundizarlo y complementarlo con acciones que permitan al mismo tiempo beneficiar a los diferentes estratos de la población, especialmente los más necesitados, y mejorar la eficiencia y productividad de la economía (salud, educación, pensiones, seguridad ciudadana, infraestructura)." Sin embargo, en la realidad, agregan dichos autores, "no se resuelven los problemas, ejemplo claro de ello es el comportamiento de los desequilibrios macroeconómicos y el ritmo insatisfactorio del crecimiento económico (ni tan mal ni tan bien); no se ha mostrado capacidad de previsión, es decir se ha per-

mitido la acumulación de problemas nacionales, la acción se pospone *sine die*...; se mantiene una superposición de modelos: de manera simultánea, se está ante importantes elementos del viejo modelo que se desea cambiar y de otros propios del nuevo modelo que se desea establecer, pero ninguno de los dos llega a prevalecer (ni para delante ni para atrás)."[3]

Fenómenos como los ya mencionados –el fraccionamiento político del poder, la situación crítica de las formaciones partidarias y, más recientemente, la forma en que fue derrotado el proyecto del Combo energético– han conducido a un clima muy difícil para la gobernabilidad de la nación. EN PRIMER TÉRMINO, el gobierno tiene tan sólo una débil mayoría legislativa para algunos de sus proyectos y urgencias. EN SEGUNDO LUGAR, la principal fracción opositora se encuentra dividida en tendencias y carece de una visión y un propósito coherente y único. EN TERCER TÉRMINO, la dirigencia política general del país pasa por un estado generalizado de desprestigio y desconfianza entre la población, originado por las acciones propias y ajenas de los actores políticos. EN CUARTO LUGAR**,** el sindicalismo aparece concentrado en los empleados de cuello blanco –empleados públicos– e instituciones autónomas (energía, salud, educación, electricidad, telecomunicaciones, seguros, etc.), justamente las áreas más afectadas por las reformas. EN QUINTO LUGAR, una parte importante del empresariado nacional nació al amparo del proteccionismo estatal, se hizo ineficiente y sigue soñando con la buena sombra gubernamental. EN SEXTO TÉRMINO, la corrupción política y administrativa permeó los organismos del Estado de arriba a abajo y se ha extendido como una mancha de petróleo en toda la sociedad nacional. EN SÉTIMO LUGAR, esta corrupción generalizada ha marcado todas las iniciativas de apertura, privatización o venta de activos, con los interrogantes de la duda y la desconfianza, que fácilmente se convierten en arbitrarias certezas, sobre supuestos negocios, reales o imaginarios, montados o por montarse, sobre los bienes nacionales, por alguna de las cliques políticas con poder.

A todo lo anterior, hay que agregar la ausencia de una visión clara de los objetivos y fines que se buscan, de la orientación socio-política

3. *Op. cit., loc. cit.,* p. 35.

que debe seguirse en general, de las estrategias adecuadas para poner en práctica la consecusión de los objetivos, y de las tácticas necesarias para lograr el entorno político adecuado para las reformas que se proponen. Se sabe en general qué no se quiere. Pero no se coincide en detalle sobre lo que sí se quiere. En las generalidades e imprecisiones siempre parece haber acuerdo, en buena parte gracias a ese temor nacional a explicitar las diferencias con claridad. Pero no así en los detalles, en donde bien se dice que se refugia el diablo.

7.5 PODER POLÍTICO Y CONCIENCIA DE CAMBIO

Por eso no debemos engañarnos de que la cuestión aquí es política. Y como tal, es una cuestión de poder. O se tiene éste para hacer las cosas, o no se tiene y no se pueden hacer. Así de fácil. El problema es que nos ha tocado un momento de gran transformación, precisamente en coincidencia con una crisis generalizada de la élite dirigente, de los partidos, de la confianza en el parlamento y en los políticos y de gremialismo y particularismos notorios y generalizados.

Hoy las reformas son tan profundas como aquellas que se hicieron en los años cuarenta. Pero, a diferencia de entonces, no se tiene claro ni el alcance de las reformas, ni su fisonomía; y no existe una conciencia social consolidada a favor del cambio. Además, la cultura política milita en contra de la reforma, pues nuestro pueblo ha sido educado por décadas en la retórica del Estado intervencionista y el Estado empresario. Además, el afán por las reformas no debe olvidar –como algunos lo hicieron en el comienzo de la ola neoliberal–, que nuestra cultura democrática no solo reclama derechos y libertades individuales, sino que para nuestro pueblo la democracia incluye trabajo, salud, seguridad, educación y, en general, lo que llamamos garantías sociales. Hoy día, también le agrega las garantías ecológicas.

Por eso mismo, no puede invitársele al ciudadano común a lanzarse al vacío, invocando abstracciones que no están claras y que, además, no operan para otros: libre competencia en precios y servicios, pero no en taxis porque los diputados quieren sus placas y sus choferes. No protección estatal para pequeños productores, pero sí

CATs y *dogs* para los grandes y enormes. Desnacionalización del ICE, pero no de aquellas entidades en las que algunos se han beneficiado, como BICSA, en donde si el ente no hubiera estado organizado como una sociedad anónima, según nos ha informado la prensa y resuelto algún tribunal de justicia, más de uno habría parado en la cárcel. Reforma del Estado, que decreta la eliminación fulminante de unas pocas instituciones declaradas inútiles e ineficientes –y que, por lo demás, no eran esenciales–, pero que, decretos aparte, siguen funcionando como si nada, haciendo cierto aquello de que "los muertos que vos matáis, gozan de buena salud".

Con semejantes incoherencias, trayectorias y prácticas, ahora conocidas y comentadas por todas las capas de la población, no es posible cambiar la cultura política de la ciudadanía y menos acceder a una nueva conciencia social que se incline más a la libertad que a la seguridad. Y este factor, esencial para alcanzar los cambios profundos que se demandan, no puede ser sustituido por una política cupular, que si bien pudo servir en el pasado, en la Costa Rica actual y con la presente correlación de fuerzas, resulta cuando menos insuficiente.

Se trata, en suma, de quién tiene el poder, para qué lo quiere y cómo lo usa. Claro está que, en nuestro caso, eso se da dentro de una democracia y un Estado de Derecho. Pero, en esencia, ésa y no otra es la cuestión. El poder se tiene o no se tiene. Se ejerce o no se ejerce. Se es hábil, torpe o inepto para utilizarlo. Si el poder político no se tiene, o el que se tiene es insuficiente, pues hay que buscar la forma de alcanzarlo o ampliarlo, mediante la construcción de una nueva y más amplia base de apoyo político. En cuanto a su ejercicio, hay que recordar el dicho aquél de que el poder sólo se tiene si se ejerce; si no, el poder lo estará ejerciendo otro, porque todo vacío de poder es transitorio, pues la sociedad, como la naturaleza, también le tiene horror al vacío y lo llenará de cualquier modo.

La cuestión de cómo se ejerce el poder se vincula directamente con el *para qué* de los objetivos que se quieren alcanzar. Debe haber una proporcionalidad entre medios y fines, una *ratio* que se explica por sí misma. Así como no hay que usar el poder en exceso para objetivos mínimos, mucho menos hay que emprender grandes tareas,

cuando no se tiene el poder en la cantidad y calidad requeridos para cumplirlas.

Sin embargo, en nuestro caso hemos emprendido una transformación profunda, que exigiría un acopio de poder excepcional, en condiciones de debilidad evidente. Por eso, más que nunca, se requiere una estrategia de construcción de poder, cimentada en una línea táctica de pequeñas, sucesivas y acumulativas victorias políticas. Había que comenzar por lo realizable aquí y ahora: en nuestro caso –lo doy como un ejemplo–, por BICSA, no por el ICE. Tener éxito en lo pequeño y, con el poder demostrativo de los resultados, acumular fuerzas para emprender sucesivamente otras luchas capaces de brindar nuevos éxitos; y así hasta que se tuviera el poder político suficiente y el estado de conciencia social necesarios para emprender la transformación de una entidad tan sensible como el ICE, sabiendo muy bien y claramente qué es lo que se pretende hacer con él.

Como no se trata del poder por el poder, ni del poder para administrar la crisis, como estamos acostumbrados a ver en gobiernos que vienen y van, sino del poder político requerido para lanzarse seriamente a reformar el Estado, modernizar la economía, desburocratizar la sociedad e impulsar el desarrollo del país en las condiciones de la globalización, las tareas son otras muy diferentes e inéditas.

Así, es cada vez más evidente que para alcanzar objetivos tan importantes y de relevancia histórica se requiere:

- Una reconstitución de la élite dirigente, generadora de confianza y credibilidad en la ciudadanía.
- Un gobierno fuerte, aunque no de fuerza.
- Un gobierno con autoridad, aunque no autoritario.
- Unas políticas de cambio, pero con consistencia y continuidad.
- Una fuerza en favor del cambio con mayoría, pero no sólo parlamentaria sino también entre los sectores dinámicos de nuestra sociedad.
- Unas estrategias de mediano y largo plazo, pero con tácticas adecuadas que permitan acumular poder y dar aquellas bata-

llas que pueden ganarse, no sólo en la lucha parlamentaria, sino en la conciencia de la población.

Sin esos elementos políticos y con una sociedad sin conciencia de cambio, en una democracia como la costarricense, donde los políticos han activado por todos los medios, y sin mucha responsabilidad ni prudencia, la participación ciudadana, no podrá haber cambios por el mero hecho de que las cúpulas partidarias se pongan de acuerdo. Se necesita impulsar una conciencia de cambio, no sólo mediante información y propaganda, sino a través de un manejo calculado y hábil de crisis parciales, que utilicen la experiencia popular de manera positiva y favorable al cambio. En otras palabras, el cambio no debe ser sólo el resultado de una convicción intelectual de minorías ilustradas, sino de una necesidad social de masas.

Por ello mismo, no hay que temer a las crisis parciales que inevitablemente se irán presentando, sino controlarlas y encauzarlas para destruir lo viejo y construir lo nuevo, aprovechando el descontento popular con el funcionamiento del Estado y sus instituciones, así como la mala calidad de los servicios públicos y el alto costo de la vida. Hay que dejar de lado la pretensión de soluciones quirúrgicas anestesiadas o de curaciones milagrosas. Es inevitable afectar múltiples intereses y tener que vencer ciertas resistencias, ya provengan de grupos gremiales o de sectores empresariales, burocráticos o de cualquier otra índole. Hay que reducir los costos, desde luego; pero hay que olvidarse de que éstos pueden ser evitados.

Asimismo, conviene poner a contraluz aquellos intereses que están en juego. La transparencia de éstos es esencial, porque nadie va a creerse la historia de que, por ejemplo, los cambios en telecomunicaciones no incluyen intereses concretos y particulares que resultarán beneficiados de un modo u otro. El punto no es que esos intereses existan, porque desde luego que existen y actúan. La cuestión es que sean legítimos, transparentes y controlables, y que sus pretensiones no sacrifiquen los verdaderos intereses nacionales de desarrollo al cálculo particular. Es bueno recordar que, en muchos casos, lo que se teme es que no sea ya el interés de empresarios el que esté en juego, sino el de políticos metidos a comisionistas, como pa-

rece haber sucedido en el pasado reciente con algunos de los negocios de CODESA.

El punto central, otra vez, es el de la credibilidad y la confianza, así como el de qué es lo que quiere hacerse de manera concreta y para qué. Esto pone en marcha una dialéctica de lo necesario, lo conveniente y lo posible. Esto último lo determina no sólo un sector, sino también el adversario; y, en el caso costarricense, también la participación ciudadana extraparlamentaria, dado el desprestigio de nuestro parlamento. Por eso mismo hay que elaborar una receta criolla de reforma, los ingredientes con que contamos y no con los que deberíamos tener. Y –en buena hora– con el convidado de piedra popular que va a participar, no sea más que porque los propios políticos, con su demagogia sobre la democracia participativa, lo despertaron y lo invitaron a sentarse a la mesa.

Es con una situación de esta índole cuando la política se convierte en arte. Cuando no basta el saber, ni el querer, ni el entender. Lo que se requiere es el poder lograr lo que se ha propuesto. Ahí es donde esta el *quid* de la cuestión. Allí es donde se van a medir el estadista y su equipo. Porque en general, salvo en dictadura y muchas veces ni en ésta, nadie concentra todo el poder que se necesita. Ese poder político suficiente, en una democracia como la nuestra, hay que conseguirlo con perseverancia, habilidad y paciencia. Pero también hay que saber usarlo, para no utilizarlo más allá de donde se ocupa, o para no perderlo inútilmente, arriesgándolo en partidas cuando no se tiene el poder suficiente para salir adelante.

Hoy, luego de la experiencia negativa del llamado *combo energético*, nos encontramos en una situación política bastante delicada. Es necesario replantear la agenda nacional, tratar de reganar la iniciativa y reformularse con claridad cuáles son los objetivos posibles, viables y convenientes que cabe plantearse en las circunstancias desfavorables actuales. Es necesario reconstituir la confianza en el equipo de gobierno y desalentar aquellas acciones que apuestan a una debilidad política que tiene muchos visos de realidad. Pero ante todo, hay que perfilar la reforma posible, viable y necesaria que corresponde a la correlación de poder de las distintas fuerzas sociales que tienen presencia en nuestra vida social y política.

7.6 A PROPÓSITO DE LA CONFIANZA

Para terminar, y a propósito de la confianza que necesitamos recuperar y que algunos políticos se preguntan por qué la perdieron, cae aquí como anillo al dedo un brindis que me ofreció un día, en la Georgia soviética, lejana en el tiempo y la distancia, un pícaro anciano de más de cien años, al que llaman *Tamadá*, en un almuerzo de verano en medio del bosque. El *Tamadá* alzó su copa de buen vino del Cáucaso y me dijo:

> *Voy a contarle una historia que es cierta. Un día iba un hombre para su casa y al pasar sobre un charco oyó una voz que le dijo:*
>
> *—¿Dónde vas, hombre?*
>
> *Este se volvió y, para su sorpresa, vio que era una rana la que le hablaba.* No obstante le contestó:
>
> *—A casa*
>
> *La rana repuso entonces:*
>
> *—Yo quiero ir contigo.*
>
> *El hombre aceptó, la echó en el bolsillo y siguió su camino. Al llegar a la casa, el hombre se sentó a comer y beber.* Entonces la rana le preguntó:
>
> *—¿Qué haces?*
>
> *—Pues como y bebo vino*, repuso el hombre
>
> *—Yo quiero también comer y beber* dijo la rana.
>
> *El hombre le sirvió y la rana satisfizo sus deseos. Cuando el hombre se fue a su cuarto y se recostó en su cama, la rana llegó y le preguntó qué hacía.* El hombre respondió:
>
> *—Pues descanso y duermo.*
>
> *—Yo también quiero dijo la rana, y el hombre accedió.*
>
> *Sin embargo, al acostarse en la cama, la rana se convirtió en una bellísima princesa desnuda. En ese preciso momento entró la esposa del hombre. Este, alarmado, le explicó lo sucedido. Sin embargo, su mujer no le creyó.*
>
> *—Por eso*, dijo el viejo Tamadá, *brindemos por la confianza.*

8. DISCUSIÓN

JUAN JOSÉ SOBRADO

Deseo plantear un punto que me parece esencial, porque creo que estamos partiendo, en todas estas exposiciones, de algo incuestionado que se debe cuestionar. Me refiero al contenido de las reformas económicas, porque hemos venido a tratar sobre los aspectos políticos de las reformas económicas, pero sin plantear lo más importante; esto es, sin aclarar cuál es el contenido de tales reformas. Precisamente, a esto es a lo que quiero referirme brevemente. La Doctora Nelson, con mucha propiedad planteó el tema de la sociedad desde el punto de vista de la teoría de los sistemas, esto es de la sociedad como un conjunto de sistemas, lo que me parece correcto. Pues bien, dentro de su planteamiento la economía es solamente una parte, importante pero una parte del total de los sistemas, condicionada por la cultura y por las características propias de cada sociedad. Creo que este tema hay que introducirlo para determinar el contenido de las reformas económicas, porque si no se hace, las reformas económicas aparecen como un conjunto de recetas tomadas, principalmente, del caso de los Estados Unidos. Hay que preguntarse si esto hemos de considerarlo correcto o si, por lo contrario, las reformas deben venir desde el conjunto de la sociedad, tomando en consideración que lo importante es una adaptación a nuevas condiciones globales; una adaptación y no la implantación de determinadas recetas. Entonces, si lo que importa es una adaptación, y si la realidad mundial demuestra que bajo distintas recetas se puede lograr esa adaptación, yo planteo el punto de si las reformas económicas, en sí mismas, son recetas que de alguna forma se quieren imponer, o si ellas deben ser propias de cada sociedad, en función de la adaptación, que es en definitiva lo importante.

RODOLFO CERDAS

En cuanto a copiar fórmulas o desarrollar fórmulas propias, la historia de Costa Rica ha mostrado, a lo largo de toda su vida independiente, que cada vez que hemos tratado de copiar fórmulas el resultado no ha sido bueno para nadie, y cada vez que, siendo testigos de las experiencias y realizaciones que han tenido lugar en otras partes, hemos sido suficientemente hábiles para traducir a nuestros términos y a nuestras condiciones esas experiencias, el resultado ha sido siempre positivo. Así fue en relación con la independencia: tomamos el modelo de los Estados Unidos, pero lo que finalmente dio la base constitucional a nuestro país, fue el Pacto Social Fundamental Interino o Pacto de Concordia. Lo mismo pasó con las reformas basadas en las corrientes liberales al final del siglo XIX. Y si examinamos las reformas que tuvieron lugar a lo largo del siglo XX, podemos comprobar que, ciertamente, hubo testimonio de las experiencias acumuladas en otras partes –el Socialismo Fabiano, las experiencias de la Reforma Laboral en México y en Colombia, la experiencia del Seguro Social en Chile– pero, a la hora de hacerlas, fueron traducidas a nuestros propios términos.

Esta es una de las tareas centrales, y pienso que es uno de los serios problemas que tiene nuestro país porque, durante mucho tiempo, nuestra clase política dirigente –desde la izquierda hasta la derecha– lo que hicieron fue simplemente copiar modelos; dejaron de pensar con la propia cabeza y ha llegado el momento en el que estamos necesitando justamente eso, pensar con la propia cabeza. Creo que esta es una excelente oportunidad para que las nuevas generaciones comencemos, o comiencen, a hacerlo para dar, efectivamente, respuesta a nuestras necesidades más profundas.

JOAN NELSON

Dos comentarios. En primer lugar, ahora existe en los países cada vez más una conciencia sobre las experiencias que viven otros países en diferentes sectores. Por ejemplo, se dan ahora muchas discu-

siones sobre reformas en la educación y tengo la impresión de que en muchos países de Latinoamérica, un gran número de grupos se está dando cuenta de lo que se está haciendo en otros países. El proceso de globalización es una conciencia más profunda y detallada de las múltiples experiencias de otros. Y creo que esto es bueno. El segundo comentario que quiero hacer es que la agenda de reforma en muchos países latinoamericanos se enfoca crecientemente en sectores y asuntos para los cuales no existen fórmulas exactas que se puedan copiar de otros países. Si los Estados Unidos tuviera una receta para mejorar la educación o la salud o las pensiones, yo quisiera oír sobre ellas.

Francisco de Paula Gutiérrez

Cuando don Rodolfo se refirió a los problemas del lenguaje, pensé que buena parte de los problemas que tenemos por delante los causa el hecho de que confundimos fines con medios y que esto es lo que sucede con la discusión de las reformas económicas. Creo que muchos de los economistas empezamos a hacer de los medios de las reformas los fines en sí mismos. Entonces, parece que nos interesa la apertura porque sí, la privatización porque sí, la liberalización porque sí. Todo ello sin discutir cuál es el fondo de lo que deseamos lograr y, aunque a quienes somos conscientes de encontrarnos en "el medio del río" también nos interesen los fines, tal vez hayamos convertido en fines los medios del modelo anterior. Hicimos del ICE el fin y no el medio para lograr la electrificación y la eficiencia en las telecomunicaciones; hicimos del Estado el fin y no el medio para lograr el bienestar. Por eso me parece que, en buena parte, los culpables de lo mencionado son los economistas y los politólogos, por cuanto a la hora de plantear los casos nos olvidamos de especificar cuáles son en realidad los fines que queremos para la sociedad y, simplemente, solo discutimos sobre los medios, pero como si éstos fueran los fines en sí mismos y no simplemente los medios para lograr los grandes objetivos, que son los que nos interesan y de los cuales no hablamos, no nos ponemos de acuerdo, y no los plantea-

mos abiertamente, a sabiendas de que siempre va a haber ganadores y va a haber perdedores.

FERNANDO ZUMBADO

Yo creo que en mucho, el pueblo tiene la razón porque percibe que hay impunidad y que el Estado de derecho no funciona; por eso no cree nada de lo que se le dice, lo que presenta el enorme desafío al que se refirió Rodolfo Cerdas. Es por ello que debemos encontrar la forma de rescatar la confianza, porque una vez que ésta se rompe resulta muy difícil rehacerla con discursos; hay que pasar a cosas concretas que muestren a la gente que verdaderamente se está actuando. La angustia que sentimos es causada por síntomas como, por ejemplo, el golpe que se llevaron los diputados con el "combo" del ICE y su vuelta a viejas mañas; ya los diputados están tratando de usar artificios que pueden causar nuevamente las manifestaciones de descontento popular. Es como si no escucharan el mensaje que se les transmitió, lo que considero muy grave. Siento que los partidos políticos de Costa Rica, en gran medida han dejado de representar a los ciudadanos porque parecen ignorar que la realidad ha cambiado. Así lo sienten los ciudadanos mientras los partidos siguen actuando de manera incoherente entre lo que dicen y lo que hacen, sin acatar algo fundamental: que si no se ajustan a la nueva realidad, van a desaparecer como han desaparecido muchos otros partidos políticos que se creían muy fuertes en América Latina y en otras partes del mundo. Entonces hay que rescatar la fe de la gente con reformas y acciones concretas. Una de estas acciones, me parece, es el sistema político.

¿Hasta cuándo vamos a seguir hablando, solo hablando, de que es necesario que los votantes sepan por quién votan para diputados y munícipes, con nombre y apellido, para lo cual es necesario haya distritos electorales? Eso ya no se puede postergar. ¿Por qué no se fortalece la figura del referéndum? No le tengamos miedo a la gente. Aunque hay quienes creen que tienen toda la razón y que no hay que consultar, en estos momentos el referéndum le daría "oxígeno"

a nuestro sistema, lo que permitiría ventilar abiertamente los temas para que hubiera verdaderas discusiones de fondo. Eso significaría profundización de la democracia. Reformar el sistema político es fundamental, pero el problema es que quienes tienen que hacerlo, apenas están recibiendo el mensaje. Yo creía que ya lo habían recibido, pero veo indicios de que no es así.

En cuanto a lo económico, creo que no hay que volver a usar eufemismos; hay que decir las cosas como son y hay que perder el miedo. Oppenheimer tiene un libro muy bueno sobre México, en el que menciona la experiencia allá de la Coca Cola cuando esta empresa trató de probar su slogan, *the real thing*, traducido como "la cosa de veras". Cuando los mexicanos veían la frase " de veras" o la palabra "real" pensaban que les estaban mintiendo De ahí surgió el cambio por "la Coca Cola es la chispa de la vida". No hay que decir las cosas en forma indirecta, sino directamente. Me refiero a esto porque pienso que por ahí anda nuestra "procesión". Nosotros tenemos, verdaderamente, que hacer un esfuerzo por rescatar la confianza, y si la clase política actual no lo hace, pues habrá otra clase política muy pronto en esta nación.

HERNÁN MONTERROSA

Quiero preguntar a don Rodolfo si él cree que la situación de atascamiento e impotencia de las principales fuerzas políticas y de los órganos típicamente políticos del Estado, descrita por él muy claramente, es la causante de que en el gobierno y en el parlamento se esté produciendo un desplazamiento cada vez más notorio de la toma de decisiones sustantivas, en materia política, hacia la Sala Constitucional, la que en este momento hasta podría resolver el problema insoluble, la cuadratura del círculo de la reelección presidencial, en una instancia ajena a los órganos electos directa y democráticamente.

RODOLFO CERDAS

Me parece una excelente pregunta porque demuestra las debilidades y las disfunciones del actual sistema político. Con motivo del "combo energético", pudimos observar que, en primer término, las manifestaciones eran contra los representantes –los supuestos representantes populares– que la negociación se daba entre los que supuestamente representaban a la población y que el sitio de negociación y diálogo no era la Asamblea Legislativa, como debería ser en un país democrático como Costa Rica, sino en el Tribunal Supremo de Elecciones. Se buscó un terreno neutral porque la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo eran percibidos como los enemigos, los adversarios, los contrarios con los cuales había que llegar a una negociación. Este vacío de funciones del Poder Legislativo es algo que está llegando, y no sólo a Costa Rica; es un movimiento más amplio que procede de tiempo atrás. Muchas de las negociaciones internacionales se hacen entre el Poder Ejecutivo, el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central y el correspondiente organismo internacional y no es sino después que va al Congreso. También puede observarse que todas las negociaciones sobre los programas de paz a propósito de las guerrillas, no se realizan en el Poder Legislativo sino normalmente fuera del país. Es en áreas eventualmente neutrales que se obtienen los acuerdos y es posteriormente que van a la Asamblea Legislativa para que ésta, simplemente, les ponga el sello de aprobado. Así sucede porque, simplemente, ya los acuerdos se tomaron en otra parte.

En Costa Rica logramos un avance muy grande con el establecimiento del control constitucional de la Sala Cuarta. No cabe duda en cuanto a que la Sala Cuarta es una profundización de la democracia y una conquista importantísima desde el punto de vista del respeto a los derechos de los ciudadanos, y en general del respeto a los derechos humanos. Sin embargo, en Costa Rica la Sala Constitucional poco a poco ha ido adquiriendo un papel menos judicial y más político; especialmente, ha ido adquiriendo un perfil de senado, y es así como tenemos una especie de senado no declarado que asume una serie de tareas, con respecto al Tribunal de Elecciones, a los partidos políticos, a los tribunales de justicia y, finalmente, está

resolviendo asuntos que sería muy peligroso que continuaran por ese camino como sería el caso –es mi opinión personal– de la reelección presidencial, caso que debe ser resuelto por la Asamblea Legislativa. Pero se presenta también otro problema paralelo cuando los órganos públicos se niegan a conocer temas que corresponden a ellos, lo cual crea situaciones de vacío institucional y político que –como dije en mi exposición– se llena de algún modo. Lamentablemente, esta renuncia de los órganos públicos a cumplir con funciones y obligaciones que les corresponden a ellos, invita a que se profundice la tendencia a convertir la Sala Cuarta en una especie de senado no reconocido dentro del esquema institucional.

Por otra parte, creo que el empate en la Asamblea no es solamente un empate político sino también un empate social. Hay tal distribución de poder y de influencia entre los diversos sectores, que no se ha podido constituir ningún grupo hegemónico –socialmente hablando– capaz de reunir en torno a él otras fuerzas sociales y establecer el rumbo del país. En Costa Rica los cafetaleros se convirtieron en un grupo hegemónico. Asimismo, en los años cincuenta, con las reformas impulsadas después de la Guerra Civil del 48 surgió un sector empresarial nuevo y modernizante que logró establecer cierto tipo de hegemonía que congregó a otra serie de sectores para impulsar una serie de reformas. En este momento tenemos, evidentemente, grupos emergentes o que han aparecido en torno al comercio internacional y a las actividades financieras, pero no han adquirido la fuerza suficiente como para convertirse en grupos hegemónicos. Entonces, no han podido cohesionar en torno a él a otros sectores y establecer una hegemonía social que se traduzca en hegemonía política, lo que ha originado un empate social además del empate político. Lamentablemente, esto se está traduciendo a parálisis legislativa porque a eso hay que agregar una muy seria crisis de liderazgo. El viejo liderazgo caducó, el nuevo liderazgo no termina de surgir, y los nuevos partidos políticos, que estaban llamados a suplir el personalismo –instrumento de unificación política característico de la primera mitad del siglo XX– no han logrado cumplir esa misión. Los nuevos partidos han mostrado todas sus deficiencias y ninguna de sus ventajas. Entonces, estamos en una situación real-

mente muy delicada, que pasa por una recomposición completa de nuestra élite y de nuestro régimen político.

JOAN NELSON

Un pequeño comentario comparativo. Como mencionó el Prof. Cerdas, ésta tendencia no es única de Costa Rica. De hecho, hay algunos buenos libros escritos hace 10 o 15 años que presentan una profunda preocupación sobre el creciente papel de las cortes de los Estados Unidos en la determinación de políticas, con lo cual sustituyen a las legislaturas. Hay tendencias similares en muchos otros países. Esto se debe en parte, al amplio proceso de debilitamiento de partidos políticos y de los poderes legislativos. Pero hay algo más que impulsa al Poder Judicial a ser una figura más activa, específicamente en lo referente a los cambios en modelos económicos. En los estados que han tenido varias décadas de programas de beneficiencia estatal e intervención estatal en la economía, se ha construido una telaraña de derechos adquiridos. Así que, cuando se intenta cambiar el modelo tienen que deshacer hasta cierto punto la red de derechos adquiridos y eso es lo que causa la intervención de las cortes.

SAÚL WEISLEDER

En la administración pasada yo presenté a la Asamblea Legislativa –y está dictaminado– un proyecto de reforma constitucional para que uno de los magistrados de la Sala Constitucional, reconociendo ese papel que don Rodolfo Cerdas considera de que dicha Sala es casi como de senado, no tenga necesariamente que ser abogado sino que pueda competir en la escogencia que hace la Asamblea Legislativa con cualquier otro profesional. Evidentemente, el Colegio de Abogados se ha opuesto en forma tajante, pero me parece atinente preguntar a don Rodolfo Cerdas lo que opina sobre esta posibilidad.

RODOLFO CERDAS

Creo que son varias las reformas políticas de fondo que debemos hacer para no quedarnos a la mitad de camino. En lo que se refiere a que la Sala Cuarta comienza a convertirse en una especie de senado, pienso que debe definirse muy claramente si su función ha de ser estrictamente jurídica, según se la concibió o, por lo contrario, si conviene que siga intensificando una ruta senatorial, porque en este caso, habría que tomar las medidas correspondientes para que oficialmente la Sala Cuarta tuviera todas las características de un senado. Esto en lugar de seguir por esa ya caminada ruta de organismos híbridos que conduce a quedarnos con solo lo malo de cada una de las partes. Por eso creo que mientras la Sala Cuarta siga siendo esencialmente un organismo jurídico, veo con reserva la introducción en ella de personas que no tienen esa formación. Aprovecho la oportunidad para hacer la observación de que una parte muy importante de la responsabilidad en esa extensión de funciones de la Sala Cuarta la tienen los propios políticos. Me refiero a los casos de asuntos esencialmente políticos –fenómenos en el interior de los partidos, diferencias entre los dirigentes y otros asuntos similares– que terminan siendo "judicializados" por invitación de los propios políticos. Hay que tener mucho cuidado porque, cuando invitamos a un "convidado de piedra" podemos esperar, sin extrañarnos, que éste termine llevándonos, como el de la historia de Don Juan Tenorio.

EDGAR ROBLES

La sección del Wall Street Journal en la última edición de *La Nación*, dice que el apoyo al neoliberalismo y a la apertura es un fenómeno que viene decayendo en toda Latinoamérica, aunque en menor cuantía en Centroamérica. Me pregunto entonces, y les pregunto a ustedes, si eso pueda deberse a que el sistema de apertura tiene un componente que le mina la credibilidad. Esto debido a que, por una parte la apertura ha permitido conocer las bondades del sistema, como la posibilidad de escoger entre gran cantidad de artículos que

antes no había o que eran inaccesibles para la mayoría pero, por otra parte, sucede que como los consumidores pueden aspirar a más productos y a mejores calidades, cambian sus hábitos y sus necesidades; amplían sus aspiraciones y se van acostumbrando a gastar más. Entonces, cuando les informan, por ejemplo, que la inflación se redujo, no lo creen debido a que juzgan la situación solamente con base en el rendimiento de sus ingresos. En esto me baso para preguntar si acaso el propio sistema no termina por afectar la credibilidad, no sólo en lo económico, sino en lo político, porque la información que dan los gobernantes la consideran mentirosa; el caso de la inflación es nada más un ejemplo.

EDUARDO LIZANO

Esto no es solamente un fenómeno de América Latina, ni solamente de los países en desarrollo; las fuerzas proteccionistas en Estados Unidos son tremendamente violentas; o sea que el fenómeno no se da solamente en países en desarrollo sino también en los países desarrollados, en los cuales hay otros fenómenos; son los viejos fenómenos proteccionistas que conducen a los trabajadores norteamericanos a considerar que cada dólar que se invierta fuera de Estados Unidos es un puesto que ahí se destruye, aunque se haya demostrado lo contrario, y como ellos siguen creyendo que se destruye, se oponen a la apertura del mercado, a pesar de lo grande que ya es. Hay todo un conjunto de expectativas que se difunden rápidamente y que se oponen a la apertura, no importa cuáles sean los ingresos reales y demás beneficios comprobados. Entonces, el grado de insatisfacción tiende a aumentar más, aun cuando la gente viva mejor. Desde luego, eso tiene repercusiones negativas para el modelo y para la política.

9. EL PROCESO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR

RONULFO JIMÉNEZ R.

El objetivo de este capítulo es estudiar el *proceso* mediante el cual se logró la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador, en febrero del 2000. Para efectos de este capítulo interesa el contenido de esta ley –la reforma de cesantía y la reforma de pensiones– sólo en la medida que sea importante para entender las acciones que fueron necesarias para aprobarla.

En la primera sección del capítulo se realiza una síntesis de la ley y en las secciones siguientes se hace un recuento de las diferentes fases del proceso, desde la etapa previa a realizar la propuesta hasta la aprobación legislativa del proyecto.[1]

9.1 CONTENIDO DE LA LEY

La Ley de Protección al Trabajador comprende la reforma de la cesantía y del sistema de pensiones.

Reforma de la cesantía

Desde la promulgación del Código de Trabajo en los años 40, el auxilio de la cesantía es una indemnización que recibe el trabajador

1. No se incluye la etapa de implementación de la ley, pues apenas está en ejecución.

cuando es despedido *con responsabilidad patronal*[2] y en caso de jubilación o de muerte. El monto de esta compensación es de un salario por cada año laborado (es decir un doceavo o un 8,33 por ciento del salario) con un tope máximo de ocho años. En otras palabras, la cesantía no es un derecho real del trabajador pues, por un lado, no la recibe el trabajador cuando es despedido sin responsabilidad patronal o cuando renuncia y, por otro lado, no reconoce más que ocho años laborados.

La reforma de la cesantía, incluida en la Ley de Protección al Trabajador, divide la cesantía del 8,33 por ciento en dos partes. Por un lado, un 5,33 por ciento que seguirá rigiéndose por las mismas reglas anteriores (se recibe sólo en caso de ser despedido con responsabilidad patronal y con un tope de ocho años) y, por otro lado, se establece que el patrono depositará todos los meses un 3 por ciento en una cuenta individual de cada trabajador, denominada Fondo de Capitalización Laboral. Anualmente, la mitad de los aportes se trasladan a la cuenta de pensiones complementarias y el resto se acumula para que el trabajador lo pueda retirar al dar por concluida la relación laboral por cualquier motivo, cada cinco años o en caso de jubilación o muerte.[3] Lo anterior indica que se trata de una reforma parcial, pues tiene efecto sobre una parte de la cesantía y deja intacta la otra parte.

Reforma de pensiones

En Costa Rica el sistema de pensiones ha estado integrado por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte –establecido en los años 40–, un conjunto de regímenes de pensiones a cargo del presupuesto público que cubren a diversos grupos de empleados públicos, el Régimen no Contributivo para ancianos pobres –instaurado en los años 70– y un régimen voluntario de pensiones en cuenta individual –promulgado a mediados de los años 90.

2. El Código de Trabajo establece cuáles son las causales de un despido sin responsabilidad patronal.

3. En sentido estricto y en cumplimiento de las normas constitucionales la reforma lo que hace es reducir la cesantía de un 8,33 por ciento a un 5,33 por ciento y establecer una prima de antigüedad laboral del 3 por ciento.

La reforma de los componentes del sistema de pensiones en Costa Rica ha sido un proceso gradual, que tomó fuerza en los años 90 y que considera, fundamentalmente, reformas (incluso el cierre) de los regímenes de pensiones de los empleados públicos, así como modificaciones a los parámetros (especialmente edad y tasa de reemplazo) del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.[4]

La reforma de pensiones que incluye la Ley de Protección al Trabajador lleva a configurar un sistema mixto de pensiones, compuesto por un conjunto de cuatro pilares: el sistema público obligatorio, cuyo objetivo es la equidad colectiva **(I pilar)** un régimen complementario obligatorio de cuentas individuales administradas por operadoras **(II pilar)**, el ahorro voluntario **(III pilar)** y las pensiones para los ancianos en condiciones de pobreza **(IV pilar)**. Con el nuevo texto legal se reforma el sistema de público (IVM), se adiciona el régimen complementario obligatorio, que es financiado mediante la reasignación de las cargas sociales (cesantía, Banco Popular, INA e INS), se mejora la regulación del sistema de ahorro voluntario para la pensión y se busca la universalización de las pensiones paras los adultos mayores en condiciones de pobreza.

9.2 EL ESCENARIO DE LA REFORMA

Cualquier reforma que se intente realizar en nuestro país debe considerar la fuerte dispersión existente del poder, incentivada por una desconfianza hacia la denominada "clase política". Los resultados de las elecciones de febrero de 1998 evidencian tal afirmación al mostrar un incremento del abstencionismo, así como la victoria del Partido Socialcristiano con un margen muy reducido en relación con el principal partido opositor, el Partido Liberación Nacional.

A este aspecto se suma una división en el orden institucional. Las distintas entidades del sector público poseen grados importantes de autonomía, lo cual también evidencia una fragmentación en el ejercicio del poder.

4. Para una exposición detallada del Sistema de Pensiones y su proceso de reforma véase: Academia de Centroamérica. *Costa Rica: una economía en recesión.* San José. Editorial Academia de Centroamérica. 1997. pp. 177-264.

A la luz de este escenario, el Presidente de la República al inicio del Gobierno llamó a un Foro de Concertación Nacional,[5] donde diferentes grupos de la sociedad costarricense discutieran sobre problemas nacionales con el propósito de plantear soluciones. Los temas que se incluyeron fueron los siguientes: Reforma de Pensiones, Reforma a la Cesantía, Telecomunicaciones, Seguros, Desarrollo Rural, Corrupción, Combate a la Pobreza y Pago de servicios ambientales.

9.3 LAS CONDICIONES INICIALES

Propiamente para el planteamiento y desarrollo de la Ley de Protección al Trabajador, el panorama político mostraba una serie de factores, positivos y negativos, a considerar de previo.

En cuanto al tema de pensiones, en términos negativos, convenía contemplar el proyecto a la luz de dos antecedentes:

Primero, en el campo de las pensiones, no convenía hablar de una reforma, si se tomaba en cuenta la difícil experiencia que fue la reforma de pensiones de los maestros durante 1995. La vinculación

5. Pocos días después de las elecciones del pasado dos de febrero de 1998, el Presidente electo don Miguel Angel Rodríguez, creó una comisión especial para que estudiara y recomendara los posibles mecanismos y contenidos de una agenda, que sirviera de fundamento a un proceso de conciliación entre los costarricenses, en relación con lo que don Miguel Angel denominó "una visión compartida de futuro". Con ese propósito, integró una Comisión integrada por Carlos Vargas Pagán quien la coordinó, Mónica Nagel, Danilo Chaverri, Mercedes Valverde y Víctor Morales, así como Walter Farah quien sirvió como Secretario Ejecutivo.

   En mayo de ese mismo año, la Comisión entregó al Sr. Presidente de la República un informe donde se recogía el producto de más de setenta reuniones que sostuvieron con organizaciones sociales de los más diversos sectores y la colaboración que recibieron de la Iglesia Católica y las Universidades Públicas.

   El 13 de junio, el Sr. Presidente dio otro paso en la consolidación del proceso de concertación cuando firmó el Decreto No. 27106-MP y nombró a los miembros de los diversos órganos que conforman el Proceso de Concertación: Mesa Coordinadora, Junta de Mediadores, Comisión de Verificación de Acuerdos y la Secretaría Ejecutiva. Posteriormente en agosto se dio un nuevo decreto, el No. 27239-MP.

del tema de pensiones con el magisterio era tal que durante el inicio del proyecto de ley, los maestros reaccionaban como destinatarios, ya que el tema siempre se asociaba con ellos. Su presencia en foros de discusión fue disminuyendo al ser evidente que el punto de discusión era la reforma general.

Un segundo antecedente estaba dado por el fallido intento de incrementar la edad de retiro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, hacia el final del período de la Administración Figueres Olsen. Tal propósito generó una serie de reacciones sindicales que imposibilitaron que la reforma se diera.

En términos positivos, durante la etapa final de la anterior administración se había contemplado la posibilidad de una reforma de pensiones, adoptando un sistema mixto y, especialmente, la vicepresidenta en ese momento, Rebeca Grynspan, había formulado públicamente propuestas en esa línea.

9.4 LA PROPUESTA DE PENSIONES

El primer paso para la elaboración de la propuesta en Reforma de Pensiones fue lograr la coordinación institucional. Una de las cosas más difíciles en este país, y resulta paradójico, es lograr una propuesta única de un tema por parte del sector público. En general, cada entidad gubernamental tiene sus objetivos, sus intereses particulares. Por ello, el Presidente de la República consideró indispensable una labor de coordinación, a través de un grupo, donde estaban representados la CCSS, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Pensiones y la Presidencia de la República.

El diagnóstico

Para proponer una reforma de pensiones el grupo debía partir de un diagnóstico del estado del sistema de pensiones. Desde un punto de vista técnico y actuarial, si algo sobraba eran diagnósticos. Varios organismos internacionales, así como nacionales, habían estu-

diado previamente la situación de las pensiones, de modo que realizar un nuevo diagnóstico denotaba un proceder redundante; pues el país ya había trabajado mucho en esto, tal vez en exceso. En realidad, lo importante era hacer una síntesis de los diagnósticos existentes con el cuidado especial de hacerlo en una forma muy didáctica, con un lenguaje muy simple y especialmente incorporando los argumentos pertinentes expuestos por los distintos grupos.[6]

La confección de un mapa político se consideró como un elemento importante para elaborar la síntesis del diagnóstico y para una mejor formulación de propuestas que fueran políticamente viables. Se contrató a un politólogo para que lo hiciera, pero finalmente, los resultados obtenidos no lograron satisfacer las expectativas. Sin embargo, al acercarse el término de la Administración Figueres Olsen, la CCSS había realizado un foro sobre pensiones, del cual se obtuvo el conocimiento de la opinión de muchos grupos al respecto. Este antecedente permitía apreciar la diversidad de posiciones e intereses en torno a la reforma de pensiones.

En este foro los argumentos del diagnóstico de los sectores oficial y empresarial –para explicar la necesidad de una reforma al sistema de pensiones– giraban en torno al tema del envejecimiento de la población y el consecuente incremento en el costo de las pensiones; mientras que el punto de vista del sector laboral se enfocaba hacia la crítica al Estado en la gestión de los sistemas de pensiones y a la morosidad del Gobierno y el sector privado con la seguridad social. Los trabajadores proponían la correcta administración y la búsqueda de mayor eficacia en la inversión de los recursos, sin necesidad de llevar a cabo ninguna otra reforma. El sector cooperativista hacía énfasis en la cobertura del sistema de pensiones. La argumentación de cada grupo era correcta, pero parcial.

Todo lo anterior llevó a que en el diagnóstico se incluyeran principalmente los siguientes temas: la crisis del envejecimiento y los costos futuros del sistema de IVM, la cobertura del sistema y los proble-

6. El responsable principal de la elaboración del diagnóstico fue el Lic. Víctor Hugo Céspedes, asesor de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS.

mas en la administración de la seguridad social (evasión, morosidad y manejo de las inversiones).[7]

La reforma

Como objetivos de la reforma se propusieron dos: la extensión de la cobertura y la consolidación del sistema de pensiones en el largo plazo. Para lograr estos objetivos se propusieron cuatro áreas de acción consistentes con el diagnóstico:

- Universalización del Régimen No Contributivo para lograr la cobertura de los adultos mayores en condición de pobreza.
- Afiliación de los trabajadores independientes.
- Mejorar la administración y equidad del sistema de IVM. Esto incluía combatir la morosidad del Estado, reducir la evasión mediante incentivos y mecanismos legales y administrativos, mejorar la administración de las inversiones y fortalecer la solidaridad del sistema mediante un esquema transparente de revalorar las pensiones y tasas de reemplazo diferenciadas. También se incluyó una propuesta de un mecanismo de rendición de cuentas del sistema.
- Acciones para la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. En este campo la propuesta identificó cuatro opciones:

  Modificar los parámetros del régimen de IVM. Los parámetros que se podían modificar eran fundamentalmente tres: edad de retiro, las contribuciones y tasa de reemplazo.[8] Una reforma exclusiva para estos puntos, debía ser muy fuerte y muy drástica en cuanto a las modificaciones de cada uno de ellos. Esto hacía poco viable esta opción.

  Un sistema de capitalización individual. Esta era la opción del sistema chileno, donde el sistema público de reparto se transformaría en un sistema de cuentas indivi-

7. Para mayor detalle véase: Foro Nacional de la Concertación. *La reforma del sistema nacional de pensiones: una propuesta.* 14 de julio de 1998

8. La tasa de reemplazo es la que define el monto de la pensión. Es el porcentaje del salario que se recibirá como pensión.

duales administrado por operadoras de fondos de pensión. En el contexto nacional esta opción era poco factible por dos razones: primero, la poca viabilidad política de una reforma "a la chilena", debido a que en Costa Rica el elemento de solidaridad es sumamente importante y, segundo, que la reforma chilena abría un costo fiscal que el país no estaba en condiciones de pagar. En síntesis, esta opción se presentaba no solamente como poco viable en el plano político, sino también económicamente no factible.

Un sistema mixto. Un sistema mixto, fue planteado como opción posible. Esto era un sistema público reformado, un sistema de capitalización individual complementario financiado con reasignación de las cargas sociales, un sistema voluntario y el Régimen No Contributivo. Esta opción permite el elemento de solidaridad o equidad colectiva y el elemento de equidad individual.

No hacer reforma. Curiosamente, la última sugerencia que se planteó fue no hacer nada. Con esto lo que se quería era resaltar que el abstenerse de hacer la reforma conlleva también un costo, que tendrían que pagar las generaciones futuras.

Si bien se plantearon las cuatro opciones, el Gobierno decidió recomendar el sistema mixto de pensiones. Esta era la opción más afin a la tradición de la política social costarricense. En términos internacionales, se asemejaba más al sistema puesto en práctica en Uruguay, que a los otros esquemas existentes en América Latina.[9]

Otra de las decisiones que tomó el Gobierno fue tratar el tema de pensiones del magisterio por aparte, abstrayéndolo del sistema global, para realizar una negociación bilateral del Gobierno con los representantes de los educadores.[10]

9. En general, hay un cierto paralelismo en cuanto al desarrollo social y a política social de ambos países.

10. Efectivamente, desde mayo de 1998 se establecieron negociaciones con los dirigentes del magisterio, que culminaron en un acuerdo que posteriormente se plasmaría en un proyecto de ley que el Gobierno llevó a la Asamblea Legislativa y que esta aprobó durante 1999.

9.5 CONCERTACIÓN EN PENSIONES

En el Foro Nacional de Concertación un grupo se dedicó al análisis de la propuesta del Gobierno. Estaba compuesto, principalmente, por representantes de sindicatos, asociaciones solidaristas, cooperativistas, empresarios, Gobierno y de organizaciones femeninas. La representación sindical recayó fundamentalmente en sindicatos de la CCSS y la empresarial contó con una importante participación de la Cámara de Finanzas y Bancos.

Como se puede apreciar, este esquema iba más allá de un sistema tripartito típico, de Estado, sector empresarial y sector laboral. El marco situacional produjo un impacto positivo, pues muchas veces el esquema tripartito se traba y la participación de otras agrupaciones –poseedores de una visión diferente– ayuda a que alguno de los tres sectores pueda ser más flexible. Por ejemplo, el último día de la concertación, al proceder a firmar el informe, los sindicatos se opusieron al condicionar la firma a lo que está ocurriendo en otras mesas de concertación. Entonces, la representación de las mujeres ejerció presión, aduciendo falta de compromiso para con los acuerdos logrados. Ante esta argumentación, el ente opositor decidió retractarse y dar su voto al informe.

En las discusiones hubo un elemento técnico imparcial que fue muy importante. Se invitó a representantes de la Universidad de Costa Rica para que explicaran el tema demográfico, al Superintendente de Pensiones, así como a actuarios independientes, de manera tal que no se contara sólo con la posición oficial, sino también con visiones imparciales.

La mesa de concertación de pensiones llegó a un acuerdo unánime,[11] que fue factible, básicamente, debido a los siguientes intercambios:

- **Fortalecimiento de IVM y establecimiento del II Pilar.** Por una parte, en el acuerdo se incluyó el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte al penalizar fuertemente la evasión y la morosidad. Esta era una aspiración de los secto-

11. Véase el texto del acuerdo: Foro de Concertación Nacional. *Informe final ampliado.* San José, 20 de octubre de 1998.

res laboral y sindical en particular, que en el pasado contaron con alguna oposición del sector empresarial. Por otra parte, el acuerdo incluyó el establecimiento del segundo pilar. Este tema era fuertemente impulsado por el sector empresarial, pero había contado con la oposición del sector sindical.

- **Operadoras privadas y públicas.** En esta materia se buscó moderación, de forma tal que el proceso no se detuviera por una discusión ideológica de si las operadoras deberían ser exclusivamente del sector privado (como podría ser la preferencia del sector empresarial) o del público (como deseaba el sector sindical). La determinación a la que se llegó es clara: la facultad para que fuera el trabajador el que escogiera dónde tener su fondo de pensiones, si en una operadora pública o privada.

El tema más polémico fue el de la edad de retiro. El sector laboral, en particular los representantes sindicales, se opusieron al incremento de la edad de retiro. Finalmente, la mesa de concertación recomendó esperar los resultados del Censo de Población del año 2000,[12] así como por establecer rangos de retiro y no de edades definitivas; algo que no estaba contemplado en la propuesta oficial. El acuerdo de Concertación en Pensiones fue criticado por no llegar a definir el tema de la edad. El dilema para el Gobierno era, insistir en su posición, con lo cual se podría malograr los importantes avances realizados en otros aspectos o bien dejar el tema pendiente para el censo del 2000. Finalmente, el Gobierno se decidió por la segunda opción.

9.6 LA PROPUESTA EN CESANTÍA

La reforma de cesantía había sido una aspiración de los trabajadores, pero vista con preocupación por los empresarios. Desde hace 30 años el país había realizado varios intentos en procura de una modificación en materia de cesantía, pero la Asamblea Legislativa no

12. Los sindicatos argumentaron que el último censo de población había sido realizado en 1984 y que por lo tanto las proyecciones demográficas que servían de soporte a los cálculos actuariales no eran precisas, hasta no contar con la información del Censo.

había aprobado ningún proyecto. El Lic. Francisco Hernández, ex Ministro de Trabajo, había abogado por la reforma en varios proyectos de ley.

En general, los proyectos que se habían impulsado pretendían reformar la cesantía en su totalidad, es decir, todo el 8,33 por ciento y llevaban a la administración de los recursos por parte de una institución que se creaba para este propósito. Lo primero llevaba a una férrea oposición del sector empresarial por el costo que ello implicaba y lo segundo implicaba dudas sobre la correcta administración de los fondos. Estos proyectos también contaron con la oposición del Solidarismo que ha venido administrando los recursos de la cesantía que se derivan de los aportes voluntarios de los empresarios.

Al iniciar labores el actual gobierno, en mayo de 1998, la reforma de la cesantía se instauró como un objetivo. Sin embargo, dados los antecedentes mencionados en el párrafo anterior, debía de hacerse una propuesta novedosa que pudiera acercar a los diferentes grupos.

Para elaborar la propuesta de cesantía no fue necesario hacer un grupo de coordinación de instituciones públicas como para la reforma de pensiones, porque el tema de la cesantía era un tema de dominio exclusivo del Ministerio de Trabajo. Por esta razón, la propuesta fue elaborada directamente por el Lic. Víctor Morales, Ministro de Trabajo, con el apoyo del Dr. Alberto Trejos, profesor del INCAE.[13]

Los principios de la propuesta eran:

- Beneficiar a todos los trabajadores.
- Tomar en consideración la capacidad económica de las empresas y del Estado.
- No crear ninguna nueva institución pública.
- Una sana inversión de los fondos de los trabajadores.
- No debilitar al solidarismo.

13. Véase: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Propuesta de Cesantía.* Julio de 1998.

Los principales puntos del contenido de la propuesta son:

- Una parte de la cesantía (se sugirió un 3 por ciento) no se paga a la hora del despido, sino que se va capitalizando en una cuenta individual propiedad de cada trabajador.
- La CCSS realiza la administración de estas cuentas y la inversión de sus fondos en títulos de la deuda pública.
- Los fondos de estas cuentas pueden ser retirados cuando el trabajador es despedido por motivos que den derecho al pago de la cesantía y cuando el despido sea por causa que no da derecho a recibir la cesantía o por renuncia. Los fondos se trasladan a una cuenta de retiro.
- Se excluye al solidarismo del esquema reformado; y éste continúa con sus propias reglas.

9.7 LA CONCERTACIÓN EN CESANTÍA

La concertación en materia de cesantía se dio en el seno del Consejo Superior de Trabajo, ampliado con representantes del Solidarismo y del Cooperativismo, quienes conformaron una comisión *ad-hoc* del Foro Nacional de Concertación.

En octubre de 1998 se llegó a un acuerdo en el seno del Consejo Superior del Trabajo. En relación con la propuesta original del gobierno, este convenio mantiene el "adelanto" de la cesantía en 3 por ciento y la forma de retiro de los fondos. No obstante, modificaba: la administración de los fondos, que ya no estaría a cargo de la CCSS, sino de entidades públicas, privadas, solidaristas y sociales supervisadas; así como los términos originales que excluían al solidarismo. Asimismo, el acuerdo considera que los aportes de los patronos a las asociaciones solidaristas se aplican al 3 por ciento. Este convenio no fue firmado por el solidarismo y no hubo consenso en torno al tema de los intereses.

Posteriormente, el acuerdo se modificó: se definió que los intereses se adjudicarían en favor de los trabajadores. Se determinó que las Asociaciones Solidaristas podían administrar los Fondos de Capita-

lización Laboral de pleno derecho y se estableció que una vez al año dos terceras partes de los aportes al Fondo de Capitalización Laboral pasarían a un fondo de retiro y el resto permanecería en este, para ser retirado cuando se rompiera la relación laboral por cualquier motivo. Este acuerdo fue respaldado por los sindicatos, el solidarismo y el cooperativismo, no así por el sector empresarial quien insistió en el tema de los intereses.

En resumen, los tres aspectos que resultaron más polémicos en la discusión fueron:

- **El destino de los intereses.** La polémica surgió al cuestionar si los intereses se iban a considerar como propiedad de los trabajadores o de los empresarios. Esta partida la ganaron los trabajadores y finalmente se declaró que estos intereses son propiedad de ellos mismos.
- **La contribución a pensiones.** Igualmente controversial resultó la discusión sobre las contribuciones de la cesantía hacia pensiones. Al sector laboral no le interesaba mucho este asunto, no lo quería aprobar; en cambio, los empresarios hacían campaña por su aceptación. Producto del diálogo, el sector empresarial logró satisfacer su demanda.
- **El papel del solidarismo.** Conforme se desarrollaba la discusión en el proceso de concertación y en general en el trámite del proyecto, surgió la inquietud de cómo hacer una reforma de cesantía sin atentar contra el movimiento solidarista, que venía administrando los aportes de la cesantía. En este punto, la solución radicó en dar a los solidaristas potestad para administrar los fondos de capitalización laboral, contando con ciertas preferencias en ese campo.

9.8 LOS INTERCAMBIOS DE LOS ACTORES

En resumen: ¿Cuáles fueron los intercambios en los dos temas? El fortalecimiento del IVM, interés sindical, a cambio de establecer un segundo pilar, inclinación empresarial; puesta en funcionamiento de operadoras públicas –sindicatos– y operadoras privadas –empre-

sarios–; la reforma de cesantía, que le interesaba más a los sindicatos y al sector laboral; las contribuciones de la cesantía a pensiones, que apoyaban los empresarios y la facultad de las asociaciones solidaristas para administrar los fondos de capitalización laboral, interés de estos últimos.

Otros intercambios post-concertación que fueron necesarios para lograr el avance de la reforma de pensiones fueron:

- Tomar recursos del INA, aspecto recomendado por la mesa de concertación, al tiempo que se excluía a esta institución de la autoridad presupuestaria, pues la Junta Directiva del INA mostraba preocupación al respecto. Los recursos que se trasladaban del INA al segundo pilar equivalían al superávit que tradicionalmente ha tenido esta institución al acatar las disposiciones de la Autoridad Presupuestaria.
- Aplicar recursos del Régimen de Riesgos del Trabajo administrado por el INS al II Pilar como establecía la Mesa de Concertación, a la vez que se garantizaba a esta entidad que continuaría la administración de este régimen, sin trasladarlo a la CCSS, como algunos planteaban.
- Trasladar recursos del Banco Popular (ahorro del trabajador y aporte patronal) al II pilar –como establecía la Mesa de Concertación– a cambio de permitirle a la entidad bancaria hacer uso, temporalmente, de estos recursos. Este punto produjo una larga negociación, entre las autoridades del banco y el Gobierno. Fue una negociación difícil; especialmente por la diversidad de opiniones existentes entre los diversos grupos que integran la Asamblea de Trabajadores del Banco.

9.9 LA OPINIÓN PÚBLICA

Después del proceso de concertación (noviembre de 1998) y antes de enviar el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa (agosto de 1999), se realizó una encuesta para medir opinión pública; sobre todo en el tema de la reforma de pensiones. Hubiera sido deseable hacerlo antes del proceso de concertación, pero los acontecimientos se precipi-

taron muy rápido, pues el nuevo gobierno entró en funciones en mayo de 1998 y el proceso de concertación inició en agosto de ese mismo año.

Dentro de los principales hallazgos de la encuesta se pueden mencionar :

- Existe una ambigüedad del costarricense con respecto del cambio, un temor hacia el establecimiento de nuevos patrones, por los riesgos que implican. El 54 por ciento de los costarricenses[14] piensa que "los cambios traen cosas malas y problemas", pero paradójicamente el 95 por ciento está de acuerdo que "Costa Rica necesita grandes cambios y que no hay que atrasarlos."

- La competencia es aceptada, el 69 por ciento está de acuerdo de que "la competencia es buena porque la gente trabaja duro" aunque esta aceptación es un poco menor en los grupos de menor ingreso. Este punto resulta importante para el tema de la competencia de las operadoras en la administración del segundo pilar; a pesar de que la reforma nunca se planteó como apertura a la competencia, sino como un escenario de posibilidades para que el trabajador pueda escoger dónde se administran sus recursos.

- Hay un criterio negativo o muy polarizado sobre globalización y privatización. Esto dejó en claro que nada de la reforma de pensiones que pudiera asociarse con privatización era deseable.

- La opinión pública muestra ideas contradictorias sobre el papel del Estado. El 64 por ciento de los costarricenses considera que "el Estado es más grande de lo necesario", pero el 62 por ciento dice que "la reducción de empleados públicos perjudica al país".

- La CCSS cuenta con un apoyo favorable. El 75 por ciento de los costarricenses tiene una buena opinión de la entidad. Donde vienen las críticas es en el nivel puntual: en lo concerniente a asuntos como consulta externa, clínicas, etc. Pero en términos globales existe buen juicio sobre su funcionamiento. El apoyo a la CCSS es mayor entre los grupos de menor ingreso.

14. Se refiere a personas entre 18 y 60 años del Gran Area Metropolitana.

- El Régimen de IVM recibe una aceptación moderada. El 47 por ciento de la población considera que este es un régimen favorable, el 13 por ciento lo considera regular y el 36 por ciento lo juzga desfavorablemente. Entre las razones para juzgarlo favorablemente los costarricenses mencionaron principalmente que garantiza una pensión y entre las razones críticas, sobresalió que las pensiones son bajas y mal administradas. Las personas tienen seguridad de que van a recibir la pensión, pero un 65 por ciento teme que no le alcance. Desde este punto de vista, el proyecto era consistente en reforzar el Régimen de IVM y complementarlo con una segunda pensión.

- Existe una opinión favorable hacia bancos públicos (80 por ciento) y privados (63 por ciento). Aunque ésta se incline más hacia los primeros, no demuestra aversión a los segundos. Esta actitud confiere un clima propicio para el funcionamiento de operadoras de pensiones públicas y privadas, tal como se establecía en el proyecto. También se logró detectar cierto temor de los entrevistados a perder el dinero en planes de pensiones complementarios, especialmente si son administrados por el sector privado.

- El Banco Popular cuenta con buena imagen. Un 64 por ciento externó una opinión favorable,[15] razón por la cual el proceso debía evitar conflictos con el banco y encontrar una solución satisfactoria para las partes en relación con el traslado del ahorro obligatorio de los trabajadores y de los aportes de los patronos en el banco hacia el II Pilar de pensiones. Pero también se detectó que el 62 por ciento tenía una opinión favorable a convertir el ahorro del Banco Popular en una pensión, lo otorgaba un soporte al Gobierno en al negociar con esta institución.

15. El apoyo al Banco Popular proviene principalmente de los grupos de bajos ingresos y menores niveles de instrucción. En los sectores de ingresos medios y altos hay una visión crítica sobre el banco.

9.10 REDACCIÓN DE LA LEY

En materia de Cesantía, se dio un esquema tripartito para la redacción. Participaron representantes de los trabajadores de la empresa privada y del gobierno.

En pensiones, se trabajó por medio de dos grupos: uno encargado de redactar las modificaciones a la ley constitutiva de la CCSS y otro encargado del II y III pilar.

El liderazgo del primer grupo le correspondió a la CCSS y en él participaron, además, representantes de los sectores sindical, solidarista, cooperativista y empresarial. Este grupo trabajó con base en un proyecto de ley, que se había gestado en la CCSS durante la Administración del Presidente Figueres. Se logró unanimidad en cuanto a un texto, aunque luego algunos segmentos del sector empresarial expresaran críticas al acuerdo alcanzado.

En cuanto al II y III pilar, el Gobierno y la Superintendencia de Pensiones prepararon un borrador de proyecto para someterlo a la consideración de los sectores laboral (Solidarismo, Cooperativismo y Sindicalismo) y empresarial. Era necesario partir de una base porque la parte técnica era muy compleja al incluir temas como: regulación de operadoras de pensiones, Superintendencia de Pensiones, normas de inversión, sanciones, etcétera.

Para esta negociación el Gobierno apoyó a los sindicatos para que pudieran participar en pie de igualdad, les ayudó a contratar una asesoría, de su elección, para las formulaciones técnicas. Sin embargo, en medio del proceso, los sindicalistas se retiraron, bajo el argumento de estar en contra de las operadoras privadas y de usar recursos de cesantía para el segundo pilar. Ellos demandaban llevar a cabo la reforma de cesantía, dejando de lado los otros proyectos. Estos argumentos los reiteraría el sector sindical al inicio del proceso de discusión del proyecto de ley en la Asamblea Legislativa. En realidad, el retiro del sector sindical estuvo motivado por la imposición del grupo sindical que no había participado en el Foro de Concertación Nacional y porque, en general, por otros motivos, se había producido un distanciamiento entre el Gobierno y el movimiento sindical.

A pesar de esta conducta del sector sindical que rompía con los intercambios logrados en el proceso de concertación, el sector empresarial continuó participando activamente en la redacción de la ley, tanto en los aspectos que se referían a la reforma de la ley de la CCSS, como en la reforma del auxilio de cesantía. Este proceder del sector empresarial se explica por el convencimiento a que había llegado este sector sobre la importancia de la reforma para el país y por el certero liderazgo del Ing. Samuel Yankelewitz en el sector empresarial, como presidente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

En la etapa de redacción de la ley, fue muy importante el apoyo y diálogo con el Padre Claudio Solano, quien como líder del solidarismo logró que el proyecto tuviera un delicado equilibrio entre la defensa de los intereses propios del solidarismo y los del resto de los trabajadores.

Mientras se redactaba la ley, se inició un proceso de diálogo con los precandidatos y diputados del PLN y con Fuerza Democrática. Se conversó con los tres precandidatos del PLN e importantes miembros del partido, como el Dr. Guido Miranda, ex-presidente de la CCSS. El Superintendente de Pensiones, el Lic. Olivier Castro, mantuvo un diálogo con todos los diputados de la fracción liberacionista.

Con el Partido Fuerza Democrática se llevaron a cabo dos sesiones de trabajo, en la Superintendencia de Pensiones. En éstas se les explicó el contenido del proyecto, así como también se consideraron sus inquietudes y observaciones.

En el proceso de redacción de la ley se decidió omitir dos temas conflictivos:

- La reforma al régimen de pensiones del Poder Judicial. El proceso de reforma ha afectado a todos los componentes del sistema de pensiones, excepto al régimen de pensiones del Poder Judicial. Sin embargo, haber incluido este tema en el proyecto de Ley de Protección del Trabajador hubiera llevado a un conflicto con este otro poder de la República.

- Los fondos de pensiones ocupacionales que existen en las instituciones públicas. Los Bancos del estado, el ICE y otras instituciones, manejan sus propios fondos de pensiones, constituidos con contribuciones de los trabajadores y de las mismas entidades. Estos fondos pueden examinarse bajo dos ópticas: la de los críticos, que los ven como privilegios de estos grupos de empleados públicos; o la de los beneficiarios, quienes consideran estos fondos como parte de sus derechos o de sus remuneraciones y garantías. La reforma, eliminación o clausura de estos fondos, causaba una serie de conflictos con sectores muy fuertes, que hubieran podido paralizar el proyecto de pensiones. En este aspecto el Gobierno negoció con estos grupos, principalmente con el sindicato del Banco Nacional, que el proyecto de ley contemplaría la supervisión de los fondos por parte de la Superintendencia de Pensiones, pero que no se iban a eliminar.

9.11 ETAPA LEGISLATIVA

Para la etapa legislativa se decidió llevar un sólo proyecto, es decir fusionar Cesantía con Pensiones, en procura de no romper los intercambios logrados en el proceso de concertación o de redacción del proyecto de ley. El sector empresarial veía con muy malos ojos que se pudiera aprobar sólo cesantía y no pensiones. Y otros sectores, como el sector sindical, temían que únicamente se aprobara pensiones, aunque esto no era posible, pues el financiamiento de la reforma de pensiones dependía parcialmente de la cesantía.

En esta etapa se planteó la importancia de escoger un buen nombre para el proyecto. Se decidió denominarlo Ley de Protección al Trabajador.

El proyecto fue a una comisión especial mixta, con diputados del partido oficial, de la oposición y un equipo de asesores externos. Los diputados del Partido Unidad Social Cristiana fueron Ovidio Pacheco, Walter Céspedes y Manuel Antonio Bolaños, ampliamente identificados con el proyecto. En la oposición, el Partido Liberación Nacional nombró a dos diputados, Alicia Fournier y Guido Alberto

Monge, diputados de muy buen nivel y bien informados, quienes mostraban interés por discutir el fondo del tema.

El proyecto llegó a la Asamblea Legislativa en agosto del año 1999 (la concertación había terminado en noviembre de 1998), en un momento oportuno, ya que la Asamblea esperaba un proyecto importante para ser aprobado, dado que habían transcurrido varios meses sin que la Asamblea hubiera aprobado proyectos de ley importantes.

En la etapa legislativa la actitud del gobierno y del partido oficial fue una amplia apertura ante la posición del PLN. Es decir, se procuraba dar espacio a este partido para que planteara una serie de propuestas para temas como el de trabajadores a plazo determinado, a cuantos días corresponde el 5,33 por ciento, la operadora de la CCSS, y la definición de recursos para el régimen no contributivo. Asimismo, se buscaba que el PLN fuera partícipe en forma amplia en la redacción de un proyecto. De igual forma, también se gestó una negociación con la tercera fuerza legislativa, el Partido Fuerza Democrática, muy cercano al sector sindical, lo cual hizo que al final se obtuviera el apoyo de este sector para la ley.

El proyecto fue dictaminado favorablemente en forma unánime en la Comisión el 25 de octubre de 1999 y fue aprobado por una amplísima mayoría en primer debate el 13 de diciembre. Después fue a consulta a la Sala Constitucional a petición de un grupo de diputados encabezados por Otto Guevara, opositor del proyecto. La Sala Constitucional no encontró ninguna inconstitucionalidad, de forma tal que el proyecto fue votado favorablemente en segundo debate el 24 de enero del 2000 y firmado como ley de la República el 16 de febrero. Finalmente salió publicado en *La Gaceta Oficial* como ley de la República el 18 de febrero.

9.12 APOYO DE OTROS ACTORES

El apoyo de otros actores fue indispensable para el éxito del proyecto. La Iglesia Católica fue un apoyo muy importante, sobre todo en el tema de pensiones para los ancianos pobres; que suscitaba una particular preocupación por parte del clero, así como del despacho

presidencial. Monseñor Arrieta, Arzobispo de San José, apoyó en forma pública y entusiasta el proyecto.

La fundación Friedrick Ebert, un organismo socialdemócrata, brindó su aporte por medio de Carmelo Meza Lago, experto a nivel internacional en el tema de pensiones. El realizó un amplio examen del sistema de pensiones y de la reforma propuesta. También participó de un fructífero diálogo con los sectores laboral, empresarial y con el PLN, en el cual ratificó la validez del proyecto.

La Universidad Nacional también se hizo presente. Manuel Barahona, profesor de esta institución, fue designado coordinador de la mesa de concertación, por lo que se mantuvo un ligamen importante con este cuerpo docente. El Dr. Jorge Mora, Rector de la Universidad Nacional apoyó el proyecto y el Consejo Universitario de esta, ante la consulta de la Asamblea Legislativa, respondió con un valioso documento donde se respaldaba el proyecto y se hacían contribuciones muy importantes.

La OIT, ante gestiones del Ministro de Trabajo envió el proyecto a Alejandro Bonilla, Director Adjunto de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, quien le dio todo el apoyo en un foro público y habló con representantes de los sectores del país, en particular con el segmento sindical y les informó acerca de la aceptación por parte de OIT a esta iniciativa.

El Banco Mundial brindó una donación, que permitió financiar muchas de las actividades. En un primer momento esta entidad no estaba totalmente satisfecha con la reforma, abogaba por un segundo pilar más fuerte, más privado, abordar el tema de la edad de retiro y los otros parámetros del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. No obstante, al final, ante la aprobación legislativa, externó su satisfacción.

9.13 EL GRUPO DE TRABAJO

La dinámica gestora de la reforma contempla dos aspectos: el trabajo de equipo y la división de funciones. Estos son elementos claves para la consecución de los objetivos de manera ágil e integral. En procura de no perjudicar su autonomía, la sección concerniente a la ley de la CCSS fue administrada por sus propios representantes. Los tópicos de segundo y tercer pilar, más la pensión para los pobres fueron analizados por la Superintendencia de Pensiones y la Presidencia de la República. Y en cuanto al tema de la cesantía, el trabajo recayó en el Ministro de Trabajo, Lic. Víctor Morales. Por encima del grupo siempre estuvo el liderazgo e interés del Presidente de la República.

9.14 LA COMUNICACIÓN

La dinámica informativa del proyecto demandaba una estrategia acertada y firme, ya que, en un primer momento, la divulgación de los medios de comunicación tendía a proyectar la labor realizada como un esfuerzo magro. Durante el proceso de concertación, si había 99 acuerdos contra un desacuerdo la prensa, básicamente, informaban sobre este último, lo cual atentaba con complicar las relaciones y la posibilidad de llegar al pleno acuerdo. Por supuesto, hay que partir del hecho que éstos, más que informadores del proceso, son parte de él.

La estrategia de comunicación pretendía abarcar a todos los sectores involucrados, para lo cual resultaba necesaria la elaboración de un complejo esquema de objetivos. Bajo la premisa de la plena satisfacción de éstos, se contrató un servicio de asesoría por parte de una empresa de comunicación.

Los lineamientos planteados y ejecutados fueron:

- Establecer una relación muy estrecha con los medios. Para ello era necesario desarrollar un tratamiento individual de la prensa, es decir, explicar el proyecto a cada medio en particular y en algunos casos, a cada periodista en particular.

- Darle seguimiento a las noticias: todos los días el coordinador del grupo elaboraba un reporte sobre la información en medios. La prensa, en general, le da más ponderación a los opositores y eso crea, a veces, un clima adverso, aunque se cuente con la aprobación de la mayoría. Pero en general, los medios de comunicación, especialmente los escritos y la radio, fueron aliados muy importantes en la aprobación de este proyecto. Los más difíciles fueron los medios de televisión, ya que su interés suele centrarse no en el contenido de un proyecto, sino en situaciones particulares que éste provoca, como los enfrentamientos entre las partes involucradas.

- Disponer de un flujo de comunicación cercano con los líderes, formadores de opinión. Editorialistas, empresarios, dirigentes laborales, políticos y académicos recibían constantemente información. Gracias a sus opiniones y observaciones, el proyecto se iba fortaleciendo.

- Realizar seminarios con grupos específicos. Este objetivo se vio complementado con la elaboración de un folleto explicativo muy simple, que fue enviado a cerca de cinco o seis mil formadores de opinión en el país.[16]

- Difusión de propaganda. Aunque en realidad pocos, hubo campos pagados en los medios, en los cuales líderes importantes del país manifestaban su apoyo hacia el proyecto. Se pretendía mostrar el punto de vista de personas ajenas al gobierno, a los partidos políticos, como el caso de Monseñor Arrieta y Jorge Arturo Alvarado, Presidente de la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular.

16. Véase: Programa de Reforma Integral de Pensiones. *La ley de Protección al Trabajador –una síntesis–*, San José. 1999.

9.15 CONCLUSIÓN

A la luz de los resultados obtenidos, se puede establecer un listado de conclusiones del proceso.

- Es importante tener presente una visión global de la reforma, pero no intentar la reforma total. Estar dispuesto a dejar partes de la misma en el camino, para no impedir su aprobación. A veces cuesta tomar decisiones al respecto, pues requieren romper con los modelos de equilibrio general, completos e integrales, que suelen ser los deseables en el mundo académico. Sin embargo, su implantación completa no siempre es posible. Eso no quiere decir que los modelos globales deban desecharse, siempre hay que tenerlos como referencia, pero no necesariamente para la acción total.

- El proceso debe ser contemplado en etapas, pues siempre hay algo pendiente y algún punto concentra detractores. De este modo se pueden identificar con mayor facilidad situaciones específicas por resolver, que las vistas dentro de un contexto general.

- Se requiere de un buen diagnóstico del tema, pero no hay que perder de vista que aunque la bondad técnica del proyecto es necesaria, no es suficiente para lograr su aprobación. Generalmente, los economistas le dan mucho peso al diagnóstico técnico, en este caso al actuarial, mas una reforma dejada en manos de actuarios, posiblemente no hubiera funcionado bien. Resulta importante el diagnóstico en el campo político, donde es recomendable la participación de los politólogos.

- La reforma debe ser creíble. Para esto fue muy importante tener una buena base técnica y que actores de diferentes segmentos del país (empresarios, solidaristas, cooperativistas y líderes religiosos) apoyaran la reforma.

- La información sobre el estado de la opinión pública es vital en procesos como éste. La encuesta realizada dio voz de alerta sobre a qué aspectos no se debía incurrir y a cuáles se tenía que hacer énfasis.

- Se debe crear un clima favorable para la reforma. El proceso de diálogo fue un factor decisivo para ello, con la participación de la sociedad civil. La retroalimentación entre partidos políticos abogó en sentido de un diálogo con una actitud de intercambio, que incorporaba diferentes posiciones, gracias al logro de un alto grado de flexibilidad.

- La identificación de los diferentes intercambios es indispensable para ganar el apoyo de los principales actores. Sin éstos, un proyecto no se puede llevar a cabo, aunque se logre contar con aprobación por parte de los diputados; ya que sus intereses se ven afectados directamente.

- Hay que considerar los costos de la ausencia de la reforma, plantear qué puede suceder en caso de no aprobarse, sobre todo en cuanto a pensiones, que es un tema de largo plazo. La negativa podría llevar, inclusive, a la clausura del sistema de pensiones en cierto número de años.

- La comunicación es indispensable como herramienta para lograr tanto conocimiento como apoyo. Por ello, la estrategia ha de procurar la elaboración de un mensaje sencillo: el problema, su explicación y las posibles soluciones. Hubo cierto grado de dificultad al exponer tópicos como envejecimiento de la población, falta de cobertura del sistema y los errores cometidos por el sector público en la administración del sistema de pensiones.

- El mensaje es más efectivo si se logra segmentar. Para ciertos auditorios el mensaje debe ser muy general y simple, para otros debe ser más técnico y más profundo.

- Es necesario un buen clima político general y este proyecto contó con él cuando estuvo en la Asamblea Legislativa. En ello influyó, radicalmente, una apertura entre los dos partidos políticos mayoritarios.

- Los recursos para hacer reformas son escasos. Esto dificulta la formación de un equipo de personas con capacidades técnicas y políticas, para impulsar la reforma misma. Si el actuario es el que se pone a negociar, posiblemente no va a llegar muy lejos, a menos que posea una visión más allá de la parte actuarial.

- Debe existir apoyo político. En este caso, se contó con el apoyo muy fuerte del Presidente de la República, quien estaba muy comprometido con la reforma. También se logró un respaldo muy fuerte de la fracción legislativa del partido del Gobierno y con la colaboración de la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional y del Partido Fuerza Democrática.

Finalmente, la mayor enseñanza que puede aportar un proceso como éste, cuyo público meta está constituido por todos los sectores de la sociedad, es que se debe escuchar, informar y, especialmente, crear confianza en el proceso. En otras palabras, que los diferentes actores conozcan de qué se está hablando, la seriedad y el compromiso que busca el proceso y la garantía de que se les va a respetar en su participación.